



Universidad  
Carlos III de Madrid  
www.uc3m.es

# TESIS DOCTORAL

*Los derechos implicados en el ámbito educativo.  
La competencia social y ciudadana en la legislación española*

**Autor:**

Andrés Murcia González

**Director:**

Dr. D. Óscar Celador Angón

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, ECLESIAÍSTICO Y  
FILOSOFÍA DEL DERECHO**

**INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS**

Getafe, diciembre de 2015





Universidad  
Carlos III de Madrid  
www.uc3m.es

## TESIS DOCTORAL

*Los derechos implicados en el ámbito educativo.  
La competencia social y ciudadana en la legislación española*

**Autor:** Andrés Murcia González

**Director:** Dr. D. Óscar Celador Angón

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente:

Vocal:

Secretario:

Calificación:

Getafe, de enero de 2016



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	21
PRIMERA PARTE. LOS DERECHOS IMPLICADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA .....	31
I. LA EDUCACIÓN: DEL PRIVILEGIO AL DERECHO.....	31
A. Las experiencias de Derecho comparado .....	31
1. La Ilustración y la relevancia pública de la educación.....	31
2. La configuración del sistema educativo público francés.....	36
3. La configuración del sistema educativo inglés.....	40
4. La configuración del sistema educativo en Estados Unidos .....	44
B. Génesis de un sistema educativo público en España .....	51
1. Los antecedentes ilustrados y la Constitución de Cádiz de 1812 .....	52
2. El Regreso de Fernando VII. La imposición del pensamiento reaccionario .....	57
3. La Restauración canovista. La polémica en torno a la libertad de cátedra.....	64
4. La Segunda República española y la escuela única, pública y laica .....	70
5. La dictadura del general Franco. La educación nacional y confesional.....	73
II. EL MODELO EDUCATIVO DEFINIDO POR LA CONSTITUCIÓN.....	78
A. El debate constitucional sobre los derechos del ámbito educativo.....	80
B. El derecho a la educación.....	90
1. La educación como derecho objetivo y garantía institucional .....	90
2. La educación como derecho subjetivo .....	93
a) La dimensión prestacional desde el Derecho Internacional .....	94
b) La dimensión prestacional desde el Derecho interno .....	96
c) El mandato antidiscriminatorio y el derecho a la educación.....	102
3. El Derecho a la Educación como derecho cultural.....	104
C. La libertad de enseñanza .....	106
1. El derecho de creación de centros docentes .....	106
a) El carácter propio de los centros docentes .....	107
b) La contradicción entre la libertad de conciencia y el ideario del centro .....	109
c) El derecho de creación de centros y su financiación pública .....	111
2. La libertad de cátedra .....	115
a) La libertad de cátedra en el ordenamiento jurídico español y conflictos .....	117
b) El ideario de los centros y las actividades extraescolares del docente .....	121
3. El derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos .....	122

D.	El conflicto entre el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza .....	126
III. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA DEMOCRÁTICA PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LOMCE.....		
A.	El antecedente inmediato. Ley 14/1970, General de Educación .....	131
B.	La LOECE de 1980 y la LODE de 1985 .....	134
C.	La LOGSE de 1990 .....	139
D.	La LOPEGCD de 1995 .....	142
E.	La LOCE de 2002 .....	143
F.	La LOE de 2006 .....	146
SEGUNDA PARTE. EL MODELO EDUCATIVO CÍVICO Y EL MODELO EDUCATIVO DE LA EMPLEABILIDAD Y LA COMPETITIVIDAD .....		
I.	UN MARCO DE REFERENCIA PARA LAS REFORMAS EDUCATIVAS .....	152
A.	El “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” .....	153
1.	Autonomía individual (libertad) y socialización .....	153
2.	Calidad educativa e igualdad.....	157
3.	Participación en los procesos educativos .....	161
B.	El “modelo educativo cívico”.....	163
1.	Autonomía individual (libertad) y socialización .....	163
2.	Calidad e igualdad.....	166
3.	Participación en los procesos educativos .....	169
II.	EL ACTUAL DEBATE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MODELOS.....	173
A.	La calidad de la educación para todo el alumnado.....	175
1.	Los resultados de los alumnos españoles en PISA 2012 .....	178
2.	Objeciones al Informe PISA.....	183
a)	Críticas internas al programa PISA .....	184
b)	Crítica externa a los estudios internacionales de carácter comparativo .....	189
B.	La equidad educativa para la garantía de la igualdad.....	196
C.	La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad.....	201
D.	El esfuerzo individual y la motivación del alumnado .....	208
E.	La autonomía y la participación en los centros docentes .....	211
F.	La consideración de la función docente como factor esencial de la calidad .....	214
G.	La evaluación del conjunto del sistema educativo .....	217
H.	La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	220
III.	LA URGENTE NECESIDAD DE REPLANTEAR LA LOMCE.....	221

IV.	LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA COMO ELEMENTO CENTRAL Y DIFERENCIADOR DE LOS MODELOS EDUCATIVOS .....	224
A.	La obligación de los poderes públicos de transmitir valores democráticos .....	224
B.	Las organizaciones internacionales y la competencia social-ciudadana .....	226
1.	La UNESCO.....	227
2.	La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).....	229
3.	El Consejo de Europa.....	231
4.	La Unión Europea .....	234
C.	El régimen de la competencia social y ciudadana en la legislación española .....	239
1.	La transversalidad como modelo para la formación cívica .....	243
a)	La desaparición de la EpC como materia independiente.....	246
b)	Los desafíos que plantea un enfoque multidisciplinar .....	253
c)	Las dificultades propias del modelo de la transversalidad .....	256
d)	Las eventuales asignaturas para potenciar la competencia social y ciudadana .....	260
2.	Las asignaturas “Valores sociales y cívicos” y “Valores éticos” .....	263
3.	Restablecer la Educación para la Ciudadanía como materia independiente .....	266
TERCERA PARTE. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA COMPLEJA DEL MODELO EDUCATIVO CÍVICO.....		
I. LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL.....		278
A.	Los condicionantes del abandono escolar temprano .....	284
B.	El abandono escolar temprano y las medidas para reducirlo .....	290
C.	Pluralidad de itinerarios educativos y competencia social y ciudadana.....	294
II. LA DEFENSA DE LA IGUALDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ....		298
A.	Los sistemas de elección controlada .....	301
B.	La equidad y la diversidad del alumnado .....	309
C.	La Educación Prioritaria.....	312
D.	Otras políticas favorecedoras de la igualdad.....	314
III. UN IMPULSO PARA LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA .....		316
A.	La mejora de los aspectos cognitivos en la educación en valores.....	316
B.	Jóvenes ciudadanía convencional e identidad política .....	322
C.	El impulso de los avances necesarios en materia de educación intercultural.....	335
D.	La imperiosa necesidad de mejorar la dimensión europea de la ciudadanía .....	351
E.	El refuerzo de la participación en la gestión de los centros educativos .....	359
F.	La formación inicial y continua de los profesores .....	367
IV.	LA SECULARIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL.....	371

A. Los modelos de enseñanza religiosa en Europa .....	371
1. La enseñanza religiosa como materia excluida del sistema educativo .....	371
2. La enseñanza religiosa confesional .....	372
3. La enseñanza de la religión como hecho cultural.....	374
4. La enseñanza de la religión al servicio de la tolerancia horizontal .....	375
B. El régimen jurídico español de la enseñanza religiosa en la etapa democrática .....	376
1. La Constitución Española de 1978 y el AEAC de 1979 .....	376
2. Las órdenes ministeriales de 1979 y 1980.....	376
3. La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) .....	378
4. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) .....	379
5. El régimen jurídico de la enseñanza religiosa en la LOE.....	380
6. La enseñanza religiosa confesional en la LOMCE.....	381
C. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROFESORADO DE RELIGIÓN CATÓLICA .....	392
1. Análisis de la STC 51/2011 de 14 de abril.....	393
a) Precedente jurisprudencial. La STC 38/2007 de 15 de febrero.....	393
b) Antecedentes que motivaron la STC 51/2011 de 14 de abril.....	395
c) La falta de renovación de la DEI. ¿Despido o extinción del contrato? .....	395
d) La no renovación de la DEI como una decisión de índole religiosa y moral .....	396
e) La ponderación de los derechos enfrentados .....	397
2. Crítica a la STC 51/2011 de 14 de abril .....	398
D. La enseñanza religiosa. Una propuesta para el ajuste constitucional .....	403
CONSIDERACIONES FINALES .....	409
BIBLIOGRAFÍA.....	433

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis tiene por objeto, tras la reconstrucción histórica del proceso de surgimiento del sistema educativo español contemporáneo, valorar la actual legislación educativa a partir de dos modelos abstractos: el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” y el “modelo educativo cívico”. Éstos se construyen sobre la base de elaboraciones teóricas de referencia como:

- DEWEY, J., *Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación*, Morata, Madrid, 1995.
- RUSSELL, B., *La educación y el orden social*, (trad. José Vicuña y Ángeles Ortuño), Edhasa, Barcelona, 2004.
- GUTMANN, A., *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, (trad. Agueda Quiroga). Paidós, Barcelona, 2001.
- NUSSBAUM, M., *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, (trad. María Victoria Rodil), Katz, Madrid, 2010.
- CAMPOY, I., *La fundamentación de los derechos de los niños*, Dykinson, Madrid, 2006.
- CARNOY, M., y LEVIN, H., *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press, Stanford, 1985.

Una vez determinados los parámetros de valoración se inicia un análisis pormenorizado de la legislación española en aspectos clave como la calidad, la equidad, el tratamiento de la diversidad, el abandono escolar temprano y la participación de la sociedad en el sistema educativo.

Para esta tarea analítica se hace uso de las categorías conceptualizadas por:

- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, Volumen I y II, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011.

- CUBILLAS RECIO, M., *Enseñanza confesional y cultura religiosa. Estudio jurisprudencial*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.
- CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.
- BORDIEU, P., “The Forms of Capital”, en HALSEY, A., LAUDER, H., BROWN, P., y WELLS, A., (eds.), *Education: Culture, Economy and Society*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

Para la argumentación sobre aspectos concretos de la problemática educativa las referencias fundamentales se encuentran en los estudios parciales pero, no por ello, menos relevantes y rigurosos de:

- DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, Institut international de planification de l'éducation-UNESCO, Paris, 2003.
- PUELLES BENITEZ, M., “Calidad, reformas escolares y equidad social” en SANTOS REGO, M., (ed.), *Políticas educativas y compromiso social. El progreso de la equidad y la calidad*, Octaedro y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, Barcelona, 2010.
- CALERO, J., *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*, Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE-MEC), Madrid, 2006.
- CALERO, J. y CHOI, A., “Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2010.
- MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2010.

En la primera parte de la tesis se describe el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza desde una perspectiva histórica, de derecho comparado y constitucional. En el ámbito del derecho comparado se describe el proceso de configuración de los sistemas educativos francés, inglés y estadounidense. La relevancia de la escuela francesa radica en su especial interés por la formación de ciudadanos libres y emancipados a través de la razón. La experiencia inglesa pone de manifiesto que la educación se convierte en una necesidad prioritaria para atenuar las tensiones de clase en las sociedades industriales y posindustriales. En Estados Unidos el interés radica en destacar la función que ha venido cumpliendo la escuela para la constitución de una nación cohesionada a pesar de la diversidad cultural, étnica y religiosa presente en la sociedad.

Desde la perspectiva histórica, se traza el proceso de génesis y construcción del sistema educativo público en España. Este proceso se caracteriza por una lucha continua de los poderes públicos, con avances y retrocesos, frente a los intereses confesionales y la escasez de recursos. El sistema educativo público sólo se consolida con la llegada de la democracia y la promulgación de la Constitución de 1978. En este capítulo se recoge con detalle el debate en las Cortes Constituyentes del que surgiría el actual Artículo 27 CE. La finalidad de esta tarea es poner de manifiesto las dificultades que supuso alcanzar un acuerdo de mínimos en el que se reconocía el derecho a la educación y también la libertad de enseñanza. La tarea de compatibilizarlos sería, a partir de entonces, tarea del legislador orgánico y del Tribunal Constitucional. En consecuencia, se recogen los principios inspiradores de las principales leyes que han regulado la educación en las últimas tres décadas de nuestra historia.

En la segunda parte de este trabajo se definen las características constitutivas del “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” y el “modelo educativo cívico” a partir de tres ejes: (i) autonomía individual y socialización, (ii) calidad educativa e igualdad y (iii) principio de participación. Estos modelos sirven como parámetro para valorar la regulación vigente establecida por la LOMCE destacando, de forma especial, las deficiencias que esta Ley presenta en el ámbito de la competencia social y ciudadana. Las enmiendas que se plantean con relación a la formación cívica aluden a:

- (i) La necesidad de hacer explícitos los contenidos ideológicos que se incluyen en la noción de “calidad educativa”. Este no es un concepto

unívoco sino políticamente orientado que bien puede potenciar la tesis meritocrática o, por el contrario, comprometerse con la igualdad de todos y cada uno de los alumnos en el logro de una serie de objetivos básicos que les permitan ejercer sus derechos, asumir sus obligaciones e insertarse, en un futuro, en el mercado de trabajo.

- (ii) A partir del objetivo de la calidad se ha venido proponiendo, en los últimos cuarenta años, que la enseñanza debe incluir diferentes itinerarios formativos para atender a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado. Es acertado considerar que la escuela no puede ofertar una educación igual para personas con capacidades diferentes. La cuestión que tratará de aclararse es hasta qué punto la enseñanza ha de ser generalista para garantizar que todos y cada uno de los alumnos tengan un mínimo de competencias comunes y a partir de qué edad, teniendo en cuenta la complejidad del conocimiento, deben establecerse vías especializadas que permitan a cada estudiante adquirir el aprendizaje que mejor se adapte a sus expectativas vitales.
- (iii) La reforma del sistema educativo parte de un diagnóstico que afirma identificar una falta de esfuerzo individual en los estudiantes españoles. Sin poner en duda que cada uno de los alumnos debe comprometerse con su proceso de aprendizaje, en esta parte de la tesis se pretende señalar que el éxito o el fracaso educativo no puede interpretarse desde un punto de vista voluntarista. La cuestión es más compleja. Los condicionantes del éxito o fracaso escolar trascienden a las personas individualmente consideradas y ponen de manifiesto que dicho éxito o fracaso responde, mayoritariamente, a las condiciones socioeconómicas de cada uno de los estudiantes.

Por ello, si bien debe haber esfuerzo individual también debe haber un esfuerzo colectivo de la sociedad que necesariamente tendrá que comprometerse para que los jóvenes más desaventajados logren los objetivos que el sistema educativo establezca.

- (iv) Si la educación deja de entenderse en términos exclusivamente individuales y se comprende como un proceso de compromiso colectivo, es indispensable garantizar la participación en ésta de los distintos agentes sociales interesados. En concreto, se argumentará en torno a la conveniencia de que los alumnos, los profesores y los padres de familia sean sujetos partícipes en un proceso de toma de decisiones compartido sobre la misión de la escuela.

En esta segunda parte de la tesis se destacará que, desde las organizaciones internacionales con competencias en materia educativa -especialmente desde la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)-, se recomienda a los Estados la adopción de políticas que fomenten la enseñanza de competencias dirigidas a un sujeto abstracto denominado el “aprendiz a lo largo de la vida”.

Este sujeto debe desarrollar su capacidad para aprender en un entorno cambiante, caracterizado por el avance de las nuevas tecnologías y el constante desarrollo del conocimiento. El individuo, si bien debe aprender determinados contenidos, sobre todo, debe desarrollar diversas competencias, dentro de las que destacan la matemática, la científica y la comprensión lectora.

La tesis del “aprendiz a lo largo de la vida”, desde las organizaciones que la promueven, se enuncia como una propuesta neutral que ofrece soluciones genéricas y eficaces a la problemática que, en el ámbito educativo, puedan tener los Estados.

Desde algún sector de la doctrina ya se ha hecho explícita la crítica de que el “aprendiz a lo largo de la vida” no es una categoría neutra sino una tesis culturalmente orientada. Esta crítica sigue los lineamientos tradicionales de la objeción al etnocentrismo. El “aprendiz a lo largo de la vida” no sería cualquier persona sino el individuo occidental, hijo de la Ilustración, el racionalismo y el liberalismo.

En este apartado de la investigación se asumirá el objeto de controvertir tanto la idea de neutralidad como la identificación del nuevo sujeto educativo con los mejores valores del mundo occidental. A partir de los informes del *Programme for International*

*Student Assessment* (PISA), el trabajo pretende justificar la hipótesis de que las recomendaciones de las organizaciones internacionales están encaminadas a formar un alumno individualista, capaz de potenciar al máximo aquellas actitudes especialmente idóneas para la generación de riqueza, competitivo y con amplias posibilidades de una inserción exitosa en el mercado laboral.

La tesis cultural del “aprendiz a lo largo de la vida” se correspondería con un modelo educativo que dejaría en un segundo plano la promoción de la virtud cívica que se concreta en la denominada competencia social y ciudadana.

Se recogerán las principales recomendaciones de la UE y la OCDE y se analizarán en detalle los estudios PISA de 2003 a 2012. Los informes y recomendaciones no deben constituir, como ha sucedido recientemente en España y algunos países latinoamericanos, fundamentos suficientes para iniciar reformas educativas estructurales que dejen de lado el compromiso con la ciudadanía democrática.

La tercera parte de la tesis se centra en el análisis de la competencia social y ciudadana desde la perspectiva del “modelo educativo cívico”. No se trata de reivindicar, en exclusiva, la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Se pretende asumir una visión compleja de los problemas que afectan a la enseñanza española, especialmente el abandono escolar temprano, realizar una serie de propuestas encaminadas a fortalecer la calidad educativa y, además, el compromiso con las instituciones democráticas:

- (i) La mejora de la calidad educativa requiere la valoración de los distintos mecanismos de apoyo a los estudiantes con dificultades de aprendizaje. Se realizará el planteamiento de una serie de instrumentos que, sin estigmatizar al estudiante, le compense en sus dificultades y le permita adquirir las competencias necesarias para desarrollar con éxito, en el futuro, un oficio o profesión.
- (ii) La defensa de la igualdad es un fin irrenunciable en la configuración del sistema educativo. En España el Artículo 27 CE reconoce el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, dos derechos fundamentales que resultan difíciles de compatibilizar. La libertad de creación de centros

docentes y el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, como manifestaciones de la libertad de enseñanza, deben respetar la prioridad de la escuela pública frente a la privada y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los alumnos. A partir de estos parámetros se hará una defensa de los sistemas de elección controlada de centro educativo y se insistirá en la necesaria secularización definitiva del sistema educativo público.

- (iii) En lo que respecta al compromiso con las instituciones democráticas, en el ámbito de la Ciencia Política se ha conceptualizado, en una distinción que podemos considerar clásica, dos formas de participación política. La participación política convencional que es aquella en la que los ciudadanos formulan sus reivindicaciones utilizando los procedimientos previstos por la Constitución y las leyes y la participación política no convencional en la que dichas reivindicaciones se defienden al margen del ordenamiento jurídico o, incluso, contrariando lo previsto por éste.

En la última década, los estudios estadísticos y analíticos dedicados a las actitudes de los jóvenes españoles frente a lo público ponen de manifiesto un distanciamiento de las formas de participación convencional y su adhesión a aquellos métodos de participación no convencional.

La tesis sostendrá que la participación política convencional continua siendo un elemento fundamental para el Estado de Derecho, con independencia de que se avance hacia fórmulas que superen la, actualmente muy criticada, democracia representativa.

La manifestación más evidente de la participación política convencional es el voto. El voto, a su vez, es un derecho que, como reconocen importantes estudios, ejercen fundamentalmente aquellos ciudadanos con un estatus socioeconómico medio o alto, que se concreta en un nivel suficiente de renta, una adecuada formación académica y una profesión en la que se dispone de cierto tiempo libre para interesarse por los asuntos públicos.

Si el ejercicio del derecho al sufragio viene condicionado por las variables anteriormente mencionadas, es fundamental que el sistema educativo, a través de su función de fomentar la competencia social y ciudadana, impulse determinadas formas de participaciones convencionales y colectivas. Dentro de éstas, se debe mencionar: la pertenencia a asociaciones, partidos políticos o sindicatos que minimizan la naturaleza elitista del sufragio y garantizan el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

Se recogerá una serie de buenas prácticas dirigidas a los estudiantes de la educación secundaria y superior que, sin poner en cuestionamiento las formas de participación política no convencional, impulsen aquella participación que se ajusta a los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico.

Por último, se llevará a cabo una promoción de la educación intercultural, de la formación en la dimensión europea de la ciudadanía y en la capacitación continua del profesorado para enfrentarse a los desafíos actuales que debe afrontar la escuela.

A partir de esta estructura, la tesis, en varios de sus apartados, no hace otra cosa que reseñar las aportaciones de autores de referencia y sistematizarlas. La finalidad de esta reiteración radica en la conveniencia de ofrecer una panorámica completa del contexto en el que se ubica la actual regulación educativa española.

El interés de este trabajo es ofrecer una visión de conjunto de la regulación del sistema educativo español a partir de dos paradigmas que, no son solamente educativos, sino que constituyen distintas formas de entender la ciudadanía en las sociedades contemporáneas. Las concepciones de la relación entre educación y ciudadanía se establecen a partir de autores clásicos como Locke, Mill, Humboldt, entre otros.

La metodología no se limita a poner en evidencia las coincidencias o las discrepancias entre unas muy cualificadas elaboraciones doctrinales y la actual legislación educativa española. El fin es que esta última no sólo sea analizada a partir de un parámetro estrictamente jurídico. Se ha intentado introducir una dimensión ética que, en definitiva, se identifica con el viejo programa de la Ilustración de una escuela que forme ciudadanos para la libertad y la vida en común.

El trabajo de investigación incluye, también, una dimensión política orientada hacia la defensa de los avances que España ha logrado consolidar en el ámbito de la enseñanza: un sistema educativo equitativo y universal que, aunque lastrado por la elevada tasa de abandono escolar temprano, merece conservarse.

Este último aspecto, sin embargo, no debe interpretarse como inmovilismo. La reforma es necesaria, pero los cambios que recientemente se han introducido no resultan acertados al poner en riesgo, como se ha señalado con anterioridad, los principales logros alcanzados en la etapa democrática.

El aporte de este trabajo de investigación al estado actual de los conocimientos en la materia, viene dado por la novedad que implica la profunda transformación que de la educación realiza la LOMCE. Desde una perspectiva jurídica y moral, con algunas referencias de naturaleza empírica, se pretende aportar una serie de argumentos que nos permitan dar continuidad al debate en torno a la escuela y a los valores que deben inspirar su misión.

La relevancia de este debate es quizás su única característica indiscutible. Repensar la educación, tantas veces como sea necesario, es una obligación moral. Cuando se afirma que de la educación depende, en buena medida, nuestro presente y futuro, se da la impresión de estar reiterando un tópico, pero esto no le resta relevancia y actualidad a la cuestión.

Partiendo de la base de que no se puede incurrir en la denominada “utopía pedagógica”, según la cual, la educación puede resolver todo tipo de problemas y transformar radicalmente a la sociedad, vale la pena realizar aportaciones para la correcta configuración de nuestro sistema educativo.

Con este trabajo se identificarán ciertos elementos que deben modificarse para que la escuela cumpla su función socializadora y de promoción de la autonomía individual. No se puede dejar de lado la plena consciencia de que el éxito educativo depende de innumerables factores que exceden el estricto ámbito de la enseñanza y nos obligan a cuestionarnos acerca de asuntos tan importantes como la equitativa distribución de los

recursos económicos, el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad o la construcción de una sociedad incluyente. Todas estas cuestiones superan el ámbito de la investigación.

Se asume, en definitiva, un compromiso para el impulso de la ciudadanía y la promoción de los valores que nos unen y no de aquellos que nos separan, como condiciones indispensables para la defensa de los derechos y las libertades fundamentales que constituyen el núcleo axiológico de una comunidad política democrática.

# PRIMERA PARTE. LOS DERECHOS IMPLICADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

## I. LA EDUCACIÓN: DEL PRIVILEGIO AL DERECHO

### A. Las experiencias de Derecho comparado

#### 1. La Ilustración y la relevancia pública de la educación

En el siglo XVIII se produjo un debate fundamental para la configuración de la función educativa. Este debate giró en torno a dos ideas: (i) la exigencia de que los poderes públicos asumieran su responsabilidad en el desarrollo de la instrucción como instrumento de progreso de la nación; y (ii) la reivindicación de la libertad como un requisito necesario para garantizar el pluralismo ideológico y la neutralidad en la escuela<sup>1</sup>.

La Ilustración supuso un replanteamiento profundo de la cuestión educativa. Tras los antecedentes de Grecia y Roma, durante la Edad Media las cuestiones formativas tuvieron la consideración de domésticas y sólo a través del impulso de las luces la enseñanza volvió a considerarse un asunto de interés público privilegiado.

Rousseau en el *Emilio* defiende la idea de un hombre acorde con la naturaleza y educado en la razón. Se muestra profundamente crítico con los procesos de enseñanza de su época a los que considera deformadores de la persona<sup>2</sup>. Su propuesta se centra en la figura del preceptor y es novedosa en la definición de las funciones del maestro. No es el traspaso de los conocimientos a los niños su cometido esencial sino el de estimular sus intereses a través de la educación y proporcionar los medios para que pueda desarrollar sus cualidades y capacidades particulares<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, Marcial Pons Madrid, 1999, p. 411.

<sup>2</sup>Vid. ROUSSEAU, J., *Emilio o De la educación*, Fontanella, Barcelona, 1973.

<sup>3</sup>Esta posición crítica, coincide con la de C. Fourier quien, desde los postulados del denominado socialismo utópico, sostiene en *La armonía pasional del nuevo mundo*, que “la educación armoniana con su método de proceder, tiende en primer lugar a hacer despuntar desde la más tierna infancia las vocaciones de instinto y a asignar para cada individuo las diversas actividades a las que la naturaleza les destina y de las que es desviado por el método civilizado que, de ordinario y salvo raras excepciones, usa todo individuo en el sentido opuesto a su vocación”. FOURIER, C., *La armonía pasional del nuevo mundo*, Taurus, 1973, Madrid, p. 172.

El valor central para Rousseau es el patriotismo, que llega a considerar como el medio idóneo para promover la virtud en el hombre. Para formar ciudadanos resulta necesaria la definición por las leyes del tipo de educación que se ha de proporcionar y que exista una educación común para todos los ciudadanos.

Rousseau aboga explícitamente por la necesidad de la educación pública en dos de sus escritos políticos: *El Discurso sobre la Economía Política* y *Las Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*. En *El Discurso* aboga por la primacía del Estado frente al derecho de los padres en la educación de sus hijos ante la necesidad de un fuerte control del poder público sobre los ciudadanos. En las *Consideraciones* acepta, por el contrario, que los padres que lo prefieran eduquen a sus hijos, aunque estipula un mínimo de actividades en común para todos los niños, imprescindible para el mantenimiento de ese amor común a la patria y del sentimiento de compartir unos valores con sus conciudadanos<sup>4</sup>.

Campoy considera que “se puede comprender la aparente paradoja de la defensa que hace en sus escritos Rousseau, de una educación tan privada como es la del *Emilio* con la que realizan esos escritos políticos en favor de la educación pública. Así, si en *El Emilio* la dirección unipersonal de la educación del niño por parte del maestro adquiere el valor de una premisa, en realidad, habrá que entender que eso se debe a que el estado de su sociedad hacía imposible pensar en una adecuada educación pública. Pero su ideal en una sociedad, menos corrompida, estaría en la instrucción pública, que habría de permitir, a la vez, la formación del hombre natural y del ciudadano”<sup>5</sup>.

Los planteamientos de la Ilustración se esclarecerían y darían lugar a un nuevo paradigma educativo a través de la obra, ya en tiempos revolucionarios, de Condorcet. En sus *Cinco memorias sobre la instrucción pública*, publicadas en 1791, insiste en la voluntad de luchar contra la ignorancia general, y contra la ignorancia jurídica de los ciudadanos. Específicamente señala que “el desconocimiento de sus derechos es lo que ha mantenido encadenado tanto tiempo al hombre; únicamente las luces que la filosofía ha difundido, hasta en las últimas clases sociales, han podido restituirle su antigua

---

<sup>4</sup>Vid. ROUSSEAU. J., *Discurso sobre la economía política*, Tecnos, Madrid, 1985 – Ídem, *Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, Tecnos, Madrid, 1988.

<sup>5</sup> CAMPOY, I., *La fundamentación de los derechos de los niños*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 701 – 702.

dignidad, y la falta de instrucción sobre sus intereses políticos puede volver a asumirlo por segunda vez en la esclavitud”<sup>6</sup>.

Coutel y Kintzler destacan en el análisis de la teoría condorcetiana que “para que haya República, es preciso, también, que un pueblo se constituya como soberano y que se haga cargo de su autonomía sin convertirse en su propio tirano. Las luces son necesarias con este fin. La instrucción aparece pues, a la vez, como una condición de posibilidad de la República y como uno de sus órganos. Filosóficamente participa de su fundación; institucionalmente, contribuye a su funcionamiento”<sup>7</sup>.

Condorcet considera que la instrucción pública tiene por tarea ayudar a todo ciudadano a deliberar consigo mismo y con los otros. La posibilidad de que el régimen republicano perdure en el tiempo depende de una escuela que se centre en aspectos epistemológicos, didácticos y jurídico-políticos. La cuestión epistemológica debe definir qué tipo de saberes se deben enseñar. Lo didáctico debe establecer procedimientos para que esos saberes realmente instruyan al ciudadano. El aspecto jurídico-político ha de abordar cómo poner estos saberes al servicio del bien público.

La educación, desde esta triple perspectiva, debe facilitar la formación de un cuerpo político que responde a tres exigencias: (i) nadie puede ser excluido *a priori* del cuerpo político, puesto que todos son seres racionales; (ii) hay que intentar encausar la espontaneidad de las voluntades y separarlas hasta donde sea posible de sus particularidades (pertenencias a grupos, intereses comunitarios o corporativistas), evitar toda conducta que sea del orden de lo inmediato, que sustituya lo político por lo social; (iii) las decisiones deben, hasta donde sea posible, precaverse contra el error.

La escuela debe centrarse en garantizar un saber elemental. Condorcet no exige la obligatoriedad de la enseñanza, admite la posibilidad de la competencia entre un sistema estatal de educación y los establecimientos de carácter privado, siendo estos últimos, en

---

<sup>6</sup>CONDORCET, *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Ediciones Morata, Madrid, 2001, pp. 251-252.

<sup>7</sup>COUTEL, C., KINZTLER, C., “República y escuela en Condorcet” en CONDORCET, *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, cit., p. 56.

todo caso, de carácter subsidiario y distingue entre la naturaleza que es propia de la instrucción pública y aquella de la educación nacional.

El modelo razonado del saber, hace inteligibles los fenómenos reduciéndolos a sus elementos y a sus principios, aporta a la humanidad la fuerza intelectual para dominar la enorme cantidad de descubrimientos susceptibles de generar confusión.

El saber elemental permite a todo ciudadano escapar de situaciones de sometimiento o servidumbre frente a otras personas. Es el elemento esencial para garantizar el principio de libertad republicana y para asegurar una cierta igualdad de oportunidades que, sin embargo, dista mucho de las propuestas de igualdad radical sostenida por los jacobinos.

El sistema estatal de enseñanza centralizado y general evita fallos importantes: dispersión, mal uso de los recursos, sumisión a los intereses particulares e inmediatos, utilitarismo estrecho y desigualdad geográfica y social. El modelo público conlleva el riesgo de que se razone únicamente desde el punto de vista de la sociedad y no desde el de los derechos. Para reducir las posibilidades de esta desfavorable consecuencia es necesario proteger a los saberes y a sus agentes de los poderes públicos. La selección de los maestros debe ser reglada y ha de atender a criterios de competencia en la disciplina enseñada.

En esta propuesta ilustrada, la escuela no tiene por función incardinar a un hombre a su realidad empírica<sup>8</sup>, a su origen, a la religión de sus padres, ya se ha señalado la preocupación por romper con los vínculos corporativistas; por el contrario, su labor ha de centrarse en facilitar la reflexión razonada e ilustrada que, bajo el imperativo de la verdad, ha de conducir hacia la adhesión voluntaria a la moral pública.

---

<sup>8</sup>Esta posición contrasta con la visión educativa de Platón quien en *La República* considera que a cada persona le corresponde desde el momento de su nacimiento y, dados sus orígenes, el cumplimiento de una determinada función social. La posibilidad de adquirir la virtud viene determinada por la clase a la que se pertenece.

En “El Glauco” expresa con claridad que: “a la ley no le interesa nada que haya en la ciudad una clase que goce de particular felicidad, sino que se esfuerza porque ello le suceda a la ciudad entera y por eso introduce armonía entre los ciudadanos por medio de la persuasión o de la fuerza, hace que unos hagan a otros partícipes de los beneficios con que cada cual pueda ser útil a la comunidad y ella misma forma en la ciudad hombres de esa clase, pero no para dejarles que cada uno se vuelva hacia donde quiera, sino para usar ella misma de ellos con miras a la unificación del Estado”. PLATÓN, *La República*, Bergua, Madrid, 1936, §520 a.

La instrucción pública difiere conceptualmente, por tanto, de la educación nacional. Esta última concibe al grupo como un dato y como un destino: el papel de la educación es socializar sin sentido crítico en la colectividad al ciudadano. La instrucción pública se basa en el ejercicio individual de la razón y en la formación del juicio por la adquisición de conocimientos. El ciudadano, en tanto que individuo, es el elemento constituyente del cuerpo político. Coutel y Kintzler lo expresan con claridad: “La instrucción no puede ser nacional, al no suponer ningún grupo como legítimo *a priori* y no puede ser sino pública debido a que es un derecho fundamental de la humanidad”<sup>9</sup>.

El concepto de educación dependerá de una concreta visión política, el de instrucción, por el contrario, es fundamentalmente filosófico. En definitiva “una República debe tener la suficiente sabiduría y grandeza para presentarse ella misma como credo y como doctrina”<sup>10</sup>.

La definición de educación en el *Diccionario Filosófico* de Voltaire<sup>11</sup> y aquella que se recoge en la *Encyclopedie*<sup>12</sup> ya enfatizaba en la importancia en transmitir saberes prácticos y también aquellos que permitieran el ejercicio de los derechos de ciudadanía. El trabajo de Condorcet se vio acompañado por algunos informes sobre la necesidad de replantear la educación del Antiguo Régimen, concebida como el privilegio de unos pocos, en la nueva Francia republicana.

Dentro de estos informes es importante citar el elaborado por Talleyrand. Para este autor, el nuevo orden constitucional exigiría un nuevo tipo de educación, a la que corresponderá formar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y a ser viables los valores de libertad e igualdad. Este informe incluye la propuesta de una educación universal, es decir, extensiva a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, y que se prolongue a lo largo de todas las edades aunque insista en que los esfuerzos del Estado se

---

<sup>9</sup>COUDEL, C., KINTZLER, C., “República y escuela en Condorcet” en CONDORCET, *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, cit., p. 65.

<sup>10</sup>Ídem, p. 68.

<sup>11</sup>VOLTAIRE, *Diccionario filosófico*, Akal, Madrid, 2007.

<sup>12</sup>La Enciclopedia señala, en su amplio artículo dedicado a la educación, que cada ciudadano debe aprender los preceptos de la razón pública y actuar según las máximas de su propio juicio. El ciudadano no debe entrar en contradicción consigo mismo. Además, sólo está sometido al imperativo de la ley, aquel que se somete a otro y a su voluntad privada abandona el ámbito de lo civil y entra en un estado de naturaleza y obediencia al que sólo accede por necesidad. DIDEROT, D. y D'ALAMBERT, J., *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, en <http://xn--encyclopdie-ibb.eu/E.html> (Última consulta 18/10/2015).

deben concentrar en los saberes elementales ante la limitación de los recursos disponibles<sup>13</sup>. También fue importante el Informe de Lepeletier que mantenía un compromiso con la ciudadanía y el modelo republicano, pero formulaba una concepción de la igualdad radical inspirada en la ideología jacobina<sup>14</sup>.

## **2. La configuración del sistema educativo público francés**

Tanto Condorcet como Talleyrand, influirían en la Constitución francesa de 1791, que en su título I, obliga al Estado a establecer “la organización de una institución pública común a todos los ciudadanos, gratuita en aquellas materias de enseñanza necesarias para todos los hombres”.

En este texto de carácter programático, empiezan a vislumbrarse algunos rasgos propios del sistema de enseñanza, tales como: (i) su universalidad; (ii) su carácter permanente; (iii) su gratuidad; (iv) su naturaleza obligatoria; y (v) la libertad e independencia de los establecimientos educativos.

Con posterioridad, la Declaración de Derechos Humanos y del Ciudadano, de 24 de junio de 1793, proclama en su Artículo 22 que “la instrucción es una necesidad para todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y colocar la instrucción al alcance de todos los ciudadanos”.

Esta Declaración promovida por los jacobinos, se inspiró en el informe Lepeletier para quien la escuela podría tener limitaciones cuantitativas, pues sólo aquellas familias privilegiadas por su ubicación geográfica o su condición social podrían enviar a los hijos a los centros de enseñanza.

Frente a una enseñanza primaria sometida a desigualdades geográficas y sociales, propone que se creen las “casas de educación común”, que garantizarían la igualdad al menos hasta cierta edad. En su informe se solicitó que se decretara que “desde la edad de cinco años hasta los doce para los hombres, y hasta los once para las mujeres, todos los

---

<sup>13</sup>TAYLLERAND, C., *Rapport sur l'instruction publique*, Imprimerie nationale, Paris, 1971, en gallica.bnf.fr / Bibliothèque Nationale de France (Última consulta 18/10/2015).

<sup>14</sup>LEPELETIER, M., *Plan d'éducation nationale*, Societé de Jacobins, Paris, 1793, en gallica.bnf.fr / Bibliothèque Nationale de France (Última consulta 18/10/2015).

niños sin distinción y sin excepción sean educados en común, a expensas de la República; y que todos, bajo la santa ley de la igualdad, reciban la misma vestimenta, la misma alimentación, la misma instrucción, los mismos cuidados”<sup>15</sup>.

El trabajo de Lepeletier recibió críticas por el carácter obligatorio que daba a la enseñanza y su elevado coste. A estas críticas se tiene que añadir la objeción a la totalidad del proyecto jacobino por su radical interpretación de la igualdad. Todos estos factores hicieron que el informe no tuviese repercusiones prácticas<sup>16</sup>.

Superada la etapa revolucionaria y tras la Primera República; el Imperio, la Restauración, la Segunda República y el Segundo Imperio tuvieron, en tanto que regímenes políticos distintos, su propio modelo de educación nacional. Esta etapa de avances y retrocesos sociales, definió distintas fórmulas de instrucción pública. Bajo la Restauración se anunció con insistencia una ley sobre instrucción pública que no se concretó. La Carta de 1830 manifestó su compromiso con la libertad de enseñanza y la Constitución republicana de 1848 la proclamó, siendo desarrollada por las leyes de 1850 y 1875.

El punto de inflexión en la historia de la escuela pública francesa se produjo durante la Tercera República. En 1880 los republicanos asumieron que la consolidación del régimen político, establecido en 1875, pasaba necesariamente por la instrucción pública. A través de la escuela laica se liberaban las conciencias de la Iglesia y se fortalecía a la patria, formando ciudadanos sin distinción de clase<sup>17</sup>.

En un primer momento, se estableció el objetivo de liberar la enseñanza de las influencias religiosas. El Gobierno creó escuelas normales en cada departamento, para asegurar la formación de profesores laicos que remplazarían al personal de las congregaciones<sup>18</sup>. En paralelo, las personas ajenas a la enseñanza y, principalmente, los

---

<sup>15</sup>Ibidem.

<sup>16</sup>GABRIEL, N., “La revolución francesa, Condorcet y la educación española” en CONDORCET, *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, cit., pp.15 y 16.

<sup>17</sup>Vid. FERNÁNDEZ, J., “La Carta a los maestros de Jules Ferry (1883) y el laicismo escolar de la III República francesa”, *Historia de la educación*, nº 24, 2005, pp. 423-462.

<sup>18</sup>ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi du 9 août 1879 relative à l'établissement des écoles normales primaires*. Abrogé par Ordonnance 2000-549 2000-06-15 art. 7, Journal Officiel de la République française (JORF) du 22 juin 2000, p. 8796.

representantes de la Iglesia, fueron excluidos del Consejo Superior de la Instrucción Pública<sup>19</sup>. Finalmente, se prohibió a los miembros de las congregaciones religiosas no autorizadas a participar en la educación ya sea pública o libre, primaria, secundaria o superior<sup>20</sup>. Sin embargo, esta disposición fue rechazada tanto por el Senado como por la Cámara de Diputados.

Una vez supera esta primera fase, los republicanos continuaron con sus esfuerzos por la puesta en marcha de una escuela laica. Se proclamó la gratuidad de la escuela pública<sup>21</sup> y se exigió que los profesores obtuvieran un certificado de capacidad para poder enseñar en las escuelas de carácter elemental<sup>22</sup>. Se estableció, a continuación, la obligación de los niños y de las niñas de acudir a la escuela entre los seis y los trece años<sup>23</sup>.

Con carácter inmediato, las leyes escolares de Jules Ferry generaron cambios significativos. El carácter obligatorio de la educación sólo vino a confirmar un modelo de escolarización de masas que ya se había iniciado con anterioridad. El verdadero avance que produjo esta reforma legislativa se dio en el ámbito de la escolarización de las niñas y de los niños campesinos, cuyos padres preferían que se dedicaran a las labores rurales. La ley *Camille Sée* de 21 de diciembre de 1880 ya había generado avances en materia de igual de sexos al promover la educación secundaria dirigida a las niñas. En cuanto a los religiosos, permanecerían en sus funciones en las escuelas una vez obtenido el preceptivo certificado de capacidad. Es la Ley del 30 de octubre de 1886 sobre la organización de la enseñanza primaria la que directamente afecta a los intereses eclesiásticos, al ordenar la laicización progresiva del personal de las escuelas públicas<sup>24</sup>.

La oposición a las leyes de Jules Ferry se caracterizó por su virulencia. Para los detractores de la política educativa de la Tercera República, las competencias asumidas

---

<sup>19</sup>Ídem, *Loi du 27 Février 1880 relative au Conseil Supérieur de L'instruction Publique*, JORF du 28 février 1880, p. 2305.

<sup>20</sup>Ídem, *Loi du 18 mars 1880 relative à la Liberté de L'enseignement*, JORF du 19 mars 1880, Article 7, p. 345.

<sup>21</sup>Ídem, *Loi du 16 juin 1881 Etablissant la Gratuite absolue de L'enseignement Primaire dans les Écoles Publiques*. Loi dite "Jules Ferry" et "Bert Paul", JORF du 17 juin 1881, p. 3313.

<sup>22</sup>Ídem, *Loi du 16 juin 1881 relative aux titres de capacité exigés pour l'enseignement primaire*, JORF des 16 et 18 mai 1881, p. 522.

<sup>23</sup>Ídem, *Loi du 28 mars 1882 sur L'enseignement Primaire obligatoire*, JORF du 29 mars 1882, p. 1697.

<sup>24</sup>SÉNAT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Les lois scolaires de Jules Ferry*, en <http://www.senat.fr> (Última consulta 18/10/2015)

por el Estado contradecían el espíritu revolucionario de 1789. Según la crítica, los revolucionarios consideraban la libertad de enseñanza como un derecho individual que correspondía naturalmente al hombre y al ciudadano. Los revolucionarios rechazaron toda injerencia del poder público en dicho ámbito salvo aquella relativa a la inspección por parte del Estado. Los detractores de la reforma educativa estimaron, además, que las leyes de 1880 eran ajenas a la tradición francesa y sólo contaban con el antecedente de la Universidad Imperial de Napoleón que dio al Estado un monopolio de dirección educativa que no se encontraba en el ordenamiento de ningún pueblo libre<sup>25</sup>.

El proceso continuó con las leyes de 1901 y de 1904 que afectaron al estatuto jurídico de las iglesias. La Ley de 1901 sobre las asociaciones, previó que la creación de toda nueva congregación necesitaría ser aprobada por una ley debatida en el Parlamento y que la apertura de un establecimiento confesional necesitaría de un decreto del Gobierno. La Ley de 1904 negó a todo ciudadano francés, miembro de una iglesia, la posibilidad de enseñar.

En 1905, se aprobó la Ley de separación de las iglesias y del Estado que deroga el Concordato de 1801 y que pone fin al sistema de reconocimiento de cultos. La Ley de 1905 dispone que: “La República reconoce la libertad de conciencia y garantiza el libre ejercicio de cultos. No reconoce ni subvenciona ningún culto”.

Este nuevo régimen de laicidad, actualmente vigente, se caracteriza por tres elementos. De entrada, se produce una disociación institucional: internamente la religión puede funcionar como una institución pero socialmente, adopta una forma jurídica análoga al de la asociación. Además, es importante destacar la carencia de legitimidad social institucional de la religión, los preceptos morales de la religión no son impuestos ni rechazados por los poderes públicos. Finalmente, la libertad de conciencia y de culto hace parte de las libertades públicas sin distinción entre iglesias reconocidas y no reconocidas.

La actual Constitución francesa de 1958 omite una mención expresa de la libertad de enseñanza y da prioridad al sistema público, afirmando que “La nación garantiza el

---

<sup>25</sup>Vid. LABOULAYE, E., *La liberté d'enseignement et les projets de loi de M. Jules Ferry*, Larose, Paris, 1880.

igual acceso del niño y del adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. Es deber del Estado la organización de la enseñanza pública, gratuita y laica en todos los grados”. La *Ley Debré* de 1959, potencia a los establecimientos de educación privada mediante el reconocimiento de la posibilidad de suscribir conciertos con el Estado<sup>26</sup>.

### 3. La configuración del sistema educativo inglés

El desarrollo paradigmático de la escuela pública francesa tuvo lugar en paralelo con las experiencias, de alguna forma, menos estadísticas del Reino Unido y de Estados Unidos. En el Reino Unido el precedente de la escuela pública se encuentra en las “escuelas de caridad”. Estas escuelas fueron establecidas durante la última etapa de la dinastía de los Estuardo, en concreto, en el siglo XVIII durante el reinado de Ana de Gran Bretaña. Esta medida pública tuvo origen en la promoción de los principios anglicanos entre la población desfavorecida. En relación con estas escuelas, Llamazares Calzadilla señala que la educación impartida “estaba fuertemente imbuida de la orientación religiosa a que obedecía la institución titular de cada escuela. La religión estaba siempre presente y, en todo caso, con un contenido estrictamente confesional, doctrinario o, si se prefiere, sectario”<sup>27</sup>.

En el siglo XIX aparecieron las “escuelas dominicales” impulsadas por movimientos filantrópicos disidentes de la Iglesia anglicana que se favorecieron de la consolidación de la tolerancia religiosa durante el reinado de Jorge III<sup>28</sup>. Estas escuelas se inspiraban en los planteamientos de Rousseau -expuestos en el apartado relativo a la Ilustración- que destacaban el potencial de la educación para mejorar las circunstancias de nacimiento de las personas. Las “escuelas dominicales” se diferenciaron de las “escuelas de la caridad” en que sólo admitían a aquellos alumnos con edades comprendidas entre los 5 y 13 años, independiente de su sexo, cuyos padres no podían financiar la educación de sus hijos. Las clases estaban orientadas no sólo a la enseñanza de la religión sino también a aprender a leer y a escribir. Estos establecimientos atendieron

---

<sup>26</sup>ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. *Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés*, JORF du 3 janvier 1960, p. 66.

<sup>27</sup>LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *La libertad de conciencia en el sistema educativo inglés*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 40.

<sup>28</sup>CELADOR, O., *Proceso secularizador y sistema educativo en el ordenamiento jurídico inglés*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 21 y ss.

la necesidad creciente de la sociedad inglesa de formar el importante número de niños que tendrían que integrarse en una sociedad cada vez más industrializada.

A mediados del siglo XIX, las “escuelas dominicales” tenían alrededor de dos millones de alumnos y, si bien, favorecieron la educación de la clase trabajadora también favorecieron la adhesión a los movimientos religiosos disidentes de la Iglesia oficial. En todo caso, en este periodo de tiempo la educación se entendía como un asunto en el que el Estado no debía intervenir y que correspondía en exclusiva a las confesiones religiosas<sup>29</sup>.

Celador destaca que “en una sociedad donde existía un abismo económico y cultural entre las dos clases sociales, los aristócratas y el clero de una parte y, los asalariados, de otra, era necesario una actividad de fomento decisiva que liberase a las clases bajas del analfabetismo y a las clases aristócratas del miedo a que al conceder la educación a sus trabajadores produciría una revolución social que les destronaría del poder”<sup>30</sup>.

La actividad de fomento correspondería al Estado. En 1833 se aprobó un Acta conocida como la *poor law reform* que tuvo por finalidad mitigar los efectos de la revolución industrial sobre la calidad de vida de las clases sociales más desfavorecidas. Esta reforma estableció un subsidio para la atención sanitaria, alimentaria y educativa de los pobres y los niños abandonados. A través de este Acta se concedieron ayudas económicas a dos instituciones educativas: la Sociedad Nacional Anglicana y la Sociedad Británica Disidente, que se encargaron de la formación de sus respectivos fieles. Este intervencionismo público fue, en todo caso, de un alcance limitado pues si bien el Estado contribuía al sostenimiento de los establecimientos escolares privados no se declaró competente para el control o la inspección de las enseñanzas impartidas<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup>LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *La libertad de conciencia en el sistema educativo inglés*, cit., p. 40.

<sup>30</sup>CELADOR, O., “Libertad religiosa y modelos de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas”, en PECES-BARBA, G., *et al*, (Dir.), Tomo III, V. II, Dykinson, Madrid, 2007, p. 124.

<sup>31</sup>LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *La libertad de conciencia en el sistema educativo inglés*, cit., p.42.

En Inglaterra la escuela estatal empezó a surgir con el Acta de Educación Elemental de 1870. Las dificultades que impedían el surgimiento de un sistema educativo público habían sido por fin superadas. Al respecto, Llamazares Calzadilla destaca que: (i) la intervención de los poderes públicos en el ámbito educativo era objeto de un amplio consenso ante la incapacidad de los establecimientos privados para escolarizar a una parte significativa de los hijos de las clases trabajadoras; (ii) los privilegios de la Iglesia de Inglaterra empezaron a considerarse ilegítimos al vulnerar el principio de tratamiento igualitario que deberían tener las restantes confesiones; y (iii) a partir de la idea de que todos los ciudadanos contribuían a través de las tasas y los impuestos a la financiación pública de las escuelas se consideró legítimo que cualquier padre pudiera retirar a sus hijos de la instrucción religiosa por razones de conciencia<sup>32</sup>.

El Acta de 1870 previó la obligación de construir escuelas en aquellos lugares en los que no hubiera establecimientos religiosos o en los que éstos no ofrecieran una cobertura suficiente para atender las necesidades educativas de la población, se consagra, en consecuencia, el principio de subsidiariedad de la enseñanza pública frente a la privada. Las escuelas de titularidad estatal serían dirigidas, a partir de esta fecha, por las autoridades locales a través de los denominados *boards of education*<sup>33</sup>.

Uno de los elementos clave de esta regulación educativa inglesa es la inclusión de la cláusula *Cowper-Temple* que introdujo en el sistema el principio de neutralidad que impide que la enseñanza religiosa se imparta desde una perspectiva confesional y que, no limitándose a esta concreta asignatura, se constituye en un principio de la acción educativa pública que afecta al conjunto de las materias escolares<sup>34</sup>. La enseñanza religiosa aconfesional estaba permitida y, para reforzar tanto el principio de neutralidad como la libertad de religiosa, se previó la institución de la “cláusula de conciencia” que actuaba en un doble sentido: o bien servía para que los padres eximiesen a sus hijos de todo tipo de enseñanza religiosa, o bien permitía que quienes desearan recibir enseñanza religiosa confesional la recibieran como una concreción del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos.

---

<sup>32</sup>Ídem, pp. 49-50.

<sup>33</sup>Ídem, p. 51.

<sup>34</sup>Ídem, p. 52.

En 1902 se establece una nueva Acta de Educación cuya característica principal es la de dar inicio a “un proceso de inversión del principio de subsidiaridad de la enseñanza pública con respecto a la privada, al generalizarse el mantenimiento público de la educación, aun cuando fuera a través de la financiación pública de la escuelas privadas<sup>35</sup>. Otro paso decisivo se da con el Acta de Educación de 1944 que establece las bases del actual sistema educativo inglés y galés. En esta Ley el Derecho a la Educación se prioriza frente a la libertad de enseñanza, ante las limitaciones de las escuelas de titularidad religiosa para escolarizar al número creciente de estudiantes, la escuela pública y, en definitiva, se supera del todo la concepción inglesa de que el Estado no debía intervenir en el ámbito en cuestión y, por el contrario, se asume que la educación es una manifestación necesaria del Estado de Bienestar<sup>36</sup>.

En 1986 se reforma, de nuevo, el sistema educativo y en 1988 se introducen nuevos cambios. En estas leyes lo fundamental es el establecimiento del Currículum Nacional que prevé las enseñanzas mínimas que todas las escuelas que reciban financiación pública deben impartir. Además, se impulsa el principio de participación de los agentes sociales en los establecimientos educativos<sup>37</sup>.

El sistema educativo inglés, en la actualidad, se caracteriza por la dualidad al integrar tanto a escuelas religiosas como a escuelas de titularidad estatal cuya garantía de uniformidad viene dada por una administración estatal en materia educativa que desarrolla competencias también en lo que respecta al Reino de Gales. La uniformidad en la enseñanza se refuerza con el ya mencionado Currículo Nacional. Rige el principio de neutralidad educativa que equipara a todas las confesiones religiosas y a las distintas ideologías. Los *boards of education*, como instancias locales para la toma de decisiones, materializan los principios de descentralización y participación. Además, todos los

---

<sup>35</sup>Ídem, p. 57.

<sup>36</sup>Llamazares considera como elementos a destacar del Acta de Educación de 1944 los siguientes: “(i) la universalización del derecho a la educación y los deberes impuestos a padres y autoridades educativas para asegurar ese afectivo, que parecen situar al alumno en el centro del sistema educativo; (ii) (...) en el debate entre enseñanza pública y enseñanza privada la primera cobra un peso mucho mayor que el que tenía hasta el momento; (iii) la exigencia de garantías para que el menor reciba una educación eficiente y adecuada aún en el caso de que, no siendo obligatoria la escolarización, no la reciba en escuelas de enseñanza reglada; (iv) con fuerza aún mayor acude en apoyo de esta tesis el hecho de que la Ley, tras organizar el sistema legal de educación en tres etapas (primaria, secundaria y *further education*), establece cuál es la finalidad perseguida por el mismo: contribuir al desarrollo espiritual, moral, mental y físico de la comunidad”. - Ídem, p. 63.

<sup>37</sup>Ídem, pp. 80-91.

órganos de gobierno, tanto de las escuelas confesionales como de titularidad estatal, deben garantizar la representación de todos los sectores interesados en la educación<sup>38</sup>.

#### 4. La configuración del sistema educativo en Estados Unidos

Si en Inglaterra la educación sirvió para moderar las tensiones de clase presentes en la sociedad, en Estados Unidos los objetivos eran la selección de una élite que debería liderar el país y ofrecer referentes claros que permitieran configurar una identidad nacional en una sociedad caracterizada por su diversidad religiosa y cultural.

Ante estas necesidades, tendrían lugar los primeros intentos de crear un modelo escolar público durante el periodo comprendido entre el final del siglo XVIII y el comienzo del XIX. Los primeros avances se dieron con el *Bill for the More General Diffusion of Knowledge*, propuesto por Thomas Jefferson en 1799 que preveía tres años de educación para los niños no esclavos y que servirían como proceso de selección para avanzar a un segundo nivel de educación, los *grammar school* en los que se formarían aquellas personas con más talentos y mejor capacitados para servir a la democracia<sup>39</sup>.

Horace Mann —ante el hecho de la diversidad cultural, religiosa y lingüística que estaba presente en la sociedad originaria de los recién independizados Estados Unidos— considera necesario promover un credo político común en todos los ciudadanos que facilitara el consenso y evitara que la sociedad fuese víctima de la lucha facciosa. Mann se opuso a las fórmulas de segregación educativa y defendió una escuela inclusiva en la que los niños de todas las religiones y clases sociales encontrarían acogida y donde, a través de la convivencia, minimizarían los desacuerdos y los miedos injustificados. La interacción entre individuos de distinto origen se propuso como la clave de una socialización que resultaba absolutamente necesaria ante la diversidad de la sociedad estadounidense. La escuela común y la filosofía política común garantizarían el funcionamiento de la sociedad republicana. Además, la libertad encontraría en la escuela pública una aliada incondicional que cumpliría la doble función de garantizarla y de definir sus límites<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup>CELADOR, O., *Proceso secularizador y sistema educativo en el ordenamiento jurídico inglés*, cit., pp. 63-73.

<sup>39</sup>SPRING, J., *American Education. An Introduction to Social and Political Aspect*, Longman, Nueva York, 1991, p. 30.

<sup>40</sup>Ídem, p. 11.

Para la configuración de los pilares del sistema educativo en Estados Unidos es importante destacar la controversia que tuvo lugar entre dos padres fundadores, el liberal Madison y el republicano Jefferson. Para Madison el correcto ejercicio del poder en la República naciente dependía de establecer un correcto sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado<sup>41</sup>. Jefferson, por el contrario, consideraba indispensable que la Constitución norteamericana incluyera una declaración de derechos<sup>42</sup>y, además, estimaba que la educación era un instrumento ineludible para la formación de ciudadanos con plena conciencia de las libertades públicas que se les reconocían<sup>43</sup>.

Fruto de su pensamiento se elabora el *Plan Jefferson* en 1799 que estableció una escuela primaria por cada cien familias controlada por el Estado y financiada por los ciudadanos. Benjamin Rush, promovió que en cada pueblo con más de cien familias se creara una escuela financiada directamente por el Estado y Phillip Lindsey propuso una escolarización obligatoria para garantizar el orden republicano y equiparar la educación de los más favorecidos con la de las familias de escasos recursos<sup>44</sup>.

Con la finalidad de integrar a la población estadounidense, los gobiernos federales y estatales impulsaron una escuela pública donde los emigrantes recientes (irlandeses, polacos, italianos, etcétera) se educaran con la población nativa. Se descartó, a partir de la cláusula de no establecimiento, que el Estado financiara escuelas religiosas que podrían intensificar las diferencias entre ciudadanos, impulsar los repliegues comunitarios e impedir la integración social. Los centros educativos públicos denominadas *common schools* tuvieron como objetivo principal enseñar a los alumnos a ser americanos con independencia de su origen, a compartir un idioma y una cultura común<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup>Vid. HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

<sup>42</sup>BOYD, J., (ed.), *The Papers of Thomas Jefferson*. Volume 1, Chapter 2, Document 23, Princeton University Press, 1950. <http://presspubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html> (Última consulta 18/10/2015).

<sup>43</sup>Así, Jefferson, se enorgullece de la adopción en su Virginia natal de una ley de libertad religiosa y reclama también una ley para la instrucción general del pueblo: “nuestros gobiernos se basan en la opinión de los ciudadanos, es fundamental de una parte que tengan acceso a los periódicos pero también que cada ciudadano que los recibe sea capaz de leerlos”. Según cita LECHENET, A., “De la nécessité d'une Déclaration des droits au Premier Amendement: quelques enjeux du débat entre Jefferson et Madison”, *La Revue Tocqueville*, V. XXIV, n° I, 2003, p. 23.

<sup>44</sup>CELADOR, O., “Libertad religiosa y modelos de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas”, en PECES-BARBA, G., *et al*, (Dir.), Tomo III, V. II, Dykinson, Madrid, 2007, p. 86.

<sup>45</sup>Idem, pp. 87-88.

La Iglesia católica fue especialmente crítica con la filosofía de neutralidad de las *common schools* y se mostraba partidaria de que el Estado financiara escuelas de carácter confesional. Las pretensiones de la escuela católica encontraron la oposición de algunas asociaciones religiosas como la Unión Americana, la Sociedad de Escuelas Libres o la Sociedad Bíblica Americana, que promovían una educación religiosa confesional que consistiese en la simple lectura de la Biblia sin comentarios. Tras la Guerra Civil, se reforzó la idea de configurar una escuela que actuase como instrumento integrador para las nuevas generaciones con independencia de su ideología.

El principio de neutralidad en los Estados Unidos es el resultado de la interpretación conjunta de la *Establishment Clause* y de la *Free Exercise Clause* previstas en la Primera Enmienda de la Constitución Federal en los siguientes términos: “El Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma, ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa, ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al Gobierno una compensación de agravios”<sup>46</sup>.

La *Establishment Clause* ha sido objeto de una hermenéutica no uniforme por parte del Tribunal Supremo. Su significado se ha identificado con alguna de las siguientes nociones<sup>47</sup>:

- (i) *The wall of separation* sostenida por Jefferson y que implica el completo aislamiento entre las esferas secular y religiosa. Esta teoría, en caso de ser aplicada, con carácter estricto puede implicar una actitud hostil de los poderes públicos hacia la religión;
- (ii) el *enfoque de la neutralidad lockeana*. Locke en su *Carta sobre la tolerancia* afirma que la protección de la igualdad de la libertad de conciencia requiere únicamente dos cosas: leyes que no penalicen la fe

---

<sup>46</sup>KILLIAN, J., COSTELLO, G., “U.S. Constitution, First Amendment - Religion and Expression”, en KILLIAN, J., COSTELLO, G., THOMAS, K., *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, The Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 1992.

<sup>47</sup>La identificación de las distintas nociones que se atribuyen al *Establishment Clause* constituye el objeto de las prestigiosas investigaciones de NUSSBAUM, M., *Libertad de conciencia. Contra los fanatismos*, Tusquets, Barcelona, 2009. – Ídem, *La nueva intolerancia religiosa. Cómo superar la política del miedo en una época de inseguridad*, Paidós, Barcelona, 2013, y de POLO SABAU, J., “Libertades educativas y principio de aconfesionalidad en la Constitución de los Estados Unidos (comentario a la sentencia *Mitchell v. Helms*)”, *Laicidad y libertades*, nº 3, 2003, pp. 347-348.

religiosa y leyes que no discriminen entre prácticas similares, lo que supone que la misma legislación sea aplicable a todas ellas tanto si tienen una significación religiosa como si no<sup>48</sup>. Este criterio ha sido utilizado por el Tribunal Supremo Federal en las sentencias *Church of de Lukumi Babalu Aye v. City of Hialeah*, 508 U.S. 520, 1993 y *Employment Division v. Smith*, 494 U.S., 872, 1990.

- (iii) El *enfoque acomodacionista* o de la *neutralidad benevolente* que en su interpretación actual, se basa en el argumento de que las leyes en democracia son siempre obra de mayorías y aunque no tengan en principio ninguna intención persecutoria pueden terminar por generar situaciones injustas para los grupos minoritarios. Ante este tipo de discriminaciones indirectas, desde la perspectiva de la igualdad compleja, es necesario establecer acomodamientos razonables<sup>49</sup> que garanticen plenamente los derechos y libertades de las personas que no se identifican con el sistema de convicciones mayoritario<sup>50</sup>. Este enfoque ha sido utilizado por el

---

<sup>48</sup>En concreto Locke sostiene: “(...) como el gobernante no tiene la facultad de imponer legalmente el uso de ningún rito o ceremonia a iglesia alguna, tampoco tiene la potestad de prohibir el ejercicio de tales ritos y ceremonias que cada iglesia ha recibido, aprobado y practicado, puesto que, si lo hiciese, destruiría a esa iglesia, cuya única finalidad es adorar a Dios con libertad, según su propia convicción (...) Diréis que, al seguir esta regla, si algunas congregaciones concibieran el sacrificio de niños, o (como se acusaba injustamente a los primeros cristianos) la corrupción en la promiscuidad y la lujuria, o la práctica de otros excesos similares ¿correspondería, entonces, al gobernante tolerarlos, ya que se desarrollan en el ámbito de una congregación religiosa? A esto contesto en forma negativa. Tales cosas no son legítimas en el curso ordinario de la vida ni tampoco lo son en la adoración de Dios ni en ninguna asamblea religiosa (...) Más, sin duda, si algunos se reúnen por razones de religión y quisieran sacrificar un becerro, niego que esto pudiera ser prohibido mediante una ley. Melibeo, dueño de un ternero, puede legítimamente matarlo en su hogar y quemar cualquiera de sus partes según le parezca apropiado, puesto que así no ofende a ninguno, ni causa perjuicio a los bienes de otros. Y por la misma razón también, le es lícito sacrificar un becerro en una ceremonia religiosa. Si el hacerlo agrada o no a Dios, es asunto que sólo a ellos compete (...)”. LOCKE, J., *Carta sobre la tolerancia*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 39-40.

<sup>49</sup>La Comisión canadiense de derechos humanos y de derechos de la juventud define a los acomodamientos como “la obligación que tienen el aparato del Estado o los organismos privados de flexibilizar sus prácticas, sus leyes o sus reglamentos con el fin de establecer, en los límites razonables, un tratamiento diferencial a ciertos individuos que corren el riesgo de ser penalizados por la aplicación de una norma con vocación universal” (Traducción oficiosa). COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, «Les accommodements raisonnables en matière religieuse et les droits des femmes: La cohabitation est-elle possible?» *Colloque L'affirmation religieuse menace-t-elle l'égalité des sexes ? Diversité de foi, égalité de droit*, Québec, 2006, [www.cdpcj.qc.ca](http://www.cdpcj.qc.ca) (Última consulta 18/10/2015).

<sup>50</sup>El enfoque acomodacionista tiene sus orígenes en la construcción teórica de WILLIAMS, R., *El sangriento dogma de la persecución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004. Para el análisis de esta obra de referencia vid. FERLITO, S., *Separazione fra stato e chiesa e libertà religiosa nel pensiero di Roger Williams*, G. Giappichelli, Torino, 1994. BLÁZQUEZ, D., *Una aproximación al pensamiento de Roger Williams (1603-1683) desde la perspectiva de los derechos humanos*, Universidad Carlos III de Madrid, 2002.

Tribunal Supremo en las sentencias *Sherbert v. Verner*, 374 U.S., (1963) y *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S., (1972).

En el ámbito educativo la neutralidad se ha conceptualizado en distintos momentos históricos con cada una de las nociones antes reseñadas<sup>51</sup>. En *Everson v. Board of Education* el Tribunal Supremo evalúa la constitucionalidad de un programa educativo de Nueva Jersey que otorgaba una ayuda estatal de la que se beneficiaban los estudiantes de establecimientos educativos religiosos. El Tribunal sostiene de forma explícita que “la Primera Enmienda ha fijado un muro entre la Iglesia y el Estado. Este muro ha de mantenerse firme e inexpugnable. Nosotros no podemos aprobar ningún tipo de flexibilidad al respecto”<sup>52</sup>. El Tribunal, no obstante, aplica la *child benefit theory* que permitía considerar a la ayuda estatal como directamente destinada al alumno y no a la institución religiosa, lo que sirvió para confirmar la constitucionalidad del programa educativo de Nueva Jersey.

La noción del *wall of separation* se reitera en la sentencia *Illinois ex rel. McCllum v. Board of Education*<sup>53</sup> en la que se declara inconstitucional un programa educativo que permitía el libre acceso a los miembros de determinadas confesiones en las escuelas públicas para allí proporcionar educación religiosa a los alumnos cuyos padres así lo hubieran autorizado. La sentencia *Illinois ex rel McCollum v. Board of Education* (1948) fue objeto de algunos votos particulares contrarios a una interpretación tan estricta de la *establishment clause*. Estos votos servirían más adelante para justificar la doctrina de la sentencia *Zorach v. Clausen* (1952).

En la sentencia *Zorach v. Clausen* el Tribunal Supremo Federal evalúa la constitucionalidad de otro programa de enseñanza de la religión en las escuelas públicas. En este caso la norma impugnada fue la sección 3210 de la “New York Education Law” que permitía que los estudiantes de las escuelas públicas, cuyos padres lo solicitaran,

---

<sup>51</sup>Para un análisis detallado de esta jurisprudencia, vid. CELADOR, O., *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, Dykinson, Madrid, 1998.

<sup>52</sup>TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Everson v. Board of Education*, 330 U.S., 1947, (traducción oficiosa), según cita POLO SABAU, J., “Libertades educativas y principio de aconfesionalidad en la Constitución de los Estados Unidos (comentario a la sentencia *Mitchell v. Helms*)”, cit., pp. 354-355.

<sup>53</sup>TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *McCllum v. Board of Education*, 333 U.S., 1948.

acudiesen durante el horario escolar a clases de religión. La enseñanza se impartía fuera de los centros escolares, y los estudiantes que no quisieran participar permanecían en su aula. La financiación corría por cuenta de los grupos religiosos.

El Tribunal Supremo estimó que el programa no vulneraba la libertad religiosa de los alumnos pues ninguno era obligado a asistir a las clases de religión. En cuanto a la separación entre el Estado y las confesiones religiosas derivada de la *establishment clause* se destaca el hecho de que las clases se impartieran fuera del recinto escolar y se afirma que “la primera enmienda no establece que deba existir una separación absoluta entre el Estado y la religión en todos los contextos”. Finalmente, el Tribunal concluye que declarar al programa inconstitucional sería equivalente a que el Estado fuese hostil hacia la religión<sup>54</sup>.

Polo Sabau identifica como punto de ruptura con la teoría del *wall of separation* la sentencia *Agostini v. Felton* en la que el Tribunal Supremo Federal adopta el criterio de la neutralidad lockeana, o si se prefiere, formal. En esta sentencia se resolvió la impugnación de un programa de doble matriculación que estaba destinado a alumnos con determinadas carencias de escuelas privadas tanto religiosas como seculares. La Administración ofertaba a estos alumnos una educación suplementaria en la que un profesor del sistema escolar público se desplazaba al centro de titularidad privada.

El Tribunal Supremo afirma la constitucionalidad de este programa, manteniendo la prohibición de ayuda directa a las confesiones religiosas, sobre la base de que “la inaplicabilidad del programa educativo impugnado a las escuelas religiosas por su condición de tales implicaría una coacción indirecta a los padres para no enviar a sus hijos a este tipo de centros y, por tanto, supondría una violación de la *Free Exercise Clause*”<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup>Ídem, *Zorach v. Clauson*, 343, U.S., 1952.

<sup>55</sup>Ídem, *Agostini v. Felton*, 521 U.S. 203, 1997. En esta sentencia se produce el tránsito del *Lemon Test* al *Coertion Test*. El Tribunal configuró el *Lemon Test* en 1971 para valorar la conformidad de la legislación con la *Establishment Clause*. En este test se utilizaban como criterios que la norma: tenga un fin secular, su principal efecto no debe ser inhibir o fomentar la religión y no debe generar una relación excesiva entre el Estado y la religión. (*Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602, 1971). Como punto intermedio se utilizó el *Endorsement Test* que se limita a utilizar como criterios el que la norma no genere una excesiva implicación entre el Estado y la religión y no inhiba o fomente a esta última. (*Lynch v. Donnelly*, 465 U.S. 668, 1984). Finalmente, aparece el *Coertion Test* que se limita a valorar que los poderes públicos no utilicen su poder normativo para fomentar o inhibir de forma directa y coactiva el ejercicio de una religión. (*Lee v. Weisman*, 505 U.S. 577, 1992). Para un análisis detallado de este tipo de evaluaciones vid. CELADOR, O., *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, cit., pp. 48-53.

El criterio de la neutralidad lockeana o formal se utiliza de manera evidente en la sentencia *Mitchell v. Helms* en la que el Tribunal Supremo Federal debe pronunciarse acerca de algunas de las disposiciones de la *Education Consolidation and Improvement Act* de 1981 que destinaba fondos federales a las escuelas de enseñanza primaria y secundaria tanto públicas como privadas para la compra de materiales y equipamiento educativo. La Ley ofrecía dudas en su constitucionalidad al beneficiar a las escuelas de titularidad privada confesionales y, en consecuencia, podría resultar contraria a la *Establishment Clause*. La norma, desde el punto de vista de los demandantes, favorecía el adoctrinamiento religioso propio de los establecimientos confesionales a través de una financiación federal que mejoraba en su conjunto la situación de estas escuelas.

El Tribunal Supremo consideró que ese adoctrinamiento, como mucho, sería un efecto incidental de una norma general que no hace distinciones entre sus destinatarios<sup>56</sup>. Se admite la validez de proveer recursos públicos a las escuelas religiosas siempre que la financiación en términos de Polo Sabau “pueda ser entendida como el resultado de la libre elección por parte del sujeto individual del tipo de escuela, pública o privada, religiosa o no, a la que desean enviar a sus hijos”<sup>57</sup>.

La sentencia *Westside School District v. Mergens* de 1990 evalúa la constitucionalidad de la organización de grupos de debate de temática religiosa en la escuela. El pronunciamiento del Tribunal Supremo Federal afirma (i) la constitucionalidad de la organización de cursos de formación religiosa tanto fuera como dentro del establecimiento educativo, aunque no por iniciativa del centro; (ii) siempre fuera del horario escolar; y (iii) que esté abierta esa posibilidad a todos los grupos religiosos y a los de naturaleza secular en igualdad de condiciones<sup>58</sup>. Esta doctrina, en definitiva, viene a reafirmar la concepción defendida en la *Carta sobre la tolerancia* en el sentido de que una actividad que con carácter general se permite, en este caso la constitución de grupos de debate, no puede prohibirse si su motivación es de naturaleza religiosa.

---

<sup>56</sup>TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Mitchell v. Helms*, 530 U.S., 793, 2000.

<sup>57</sup>POLO SABAU, J., “Libertades educativas y principio de aconfesionalidad en la Constitución de los Estados Unidos (comentario a la sentencia *Mitchell v. Helms*)”, cit., p. 370.

<sup>58</sup>CELADOR, O., *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, cit., pp. 326-327.

La neutralidad del sistema educativo norteamericano aunque no es un asunto sobre el que se ofrezca una respuesta definitiva, como de hecho sucede con todo tipo de cuestión que implique a las *Free Exercise Clause* y *Establishment Clause*, parece asumir la interpretación lockeana o formal. En definitiva, lo que se exige a una norma aunque beneficie indirectamente a una determinada confesión religiosa es que sea general, neutral y no discriminatoria. Esta tendencia actual de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal, no obstante, dista mucho de estar consolidada. La teoría del *Wall of Separation* o el enfoque acomodacionista pueden guiar las decisiones que se adopten en el futuro.

Hoy el modelo educativo estadounidense se configura como una pluralidad de escuelas públicas y privadas, religiosas y no religiosas. La educación pública, por regla general, se mantiene ajena a cualquier elemento religioso y los Estados gozan de total autonomía en el terreno educativo para regular los planes de estudio y los métodos didácticos y pedagógicos y, con carácter general, todo lo referente a la educación. Las escuelas privadas pueden o no tener carácter confesional y el fundamento de su reconocimiento se encuentra en el derecho que tienen los padres a elegir la educación que crean más adecuada para sus hijos. En definitiva, nos encontramos ante un sistema dual en el que la escuela pública mantiene la neutralidad exigida por la *Establishment Clause* y en el que las escuelas privadas ven reconocida una amplia facultad para fijar un ideario. La dualidad del sistema, sin embargo, no afecta a la función socializadora de la escuela que se ve regulada en sus aspectos básicos por las legislaciones estatales<sup>59</sup>.

## **B. Génesis de un sistema educativo público en España**

La educación en España ha sido el campo de batalla por excelencia de la controversia ideológica. Los estudios sobre la materia son numerosos y se caracterizan por su complejidad dada la cantidad elevada de instrumentos normativos que, tras el proceso constitucional de Cádiz de 1812, han venido siendo promulgados. En este apartado de la tesis, tomando en consideración la amplitud de las investigaciones realizadas, no se pretende desarrollar una descripción detallada del proceso que daría lugar a nuestro actual sistema educativo, sino simplemente destacar aquellas reformas claves para generar y reforzar el carácter público de la enseñanza en España.

---

<sup>59</sup>Ídem, pp. 297 y ss.

Asensio considera que la configuración de nuestro sistema educativo ha sido un proceso, con avances y retrocesos, que finalmente desemboca en la secularización de la enseñanza<sup>60</sup>. Esta interpretación, aunque novedosa, puede ser objeto de cuestionamientos. Polo Sabau señala con claridad, en relación con el derecho de libertad religiosa que “si tratásemos gráficamente de trazar una línea de reconocimiento de este derecho a través del constitucionalismo histórico español, obtendríamos como resultado un itinerario ciertamente irregular en el que se observan tanto periodos de plenitud titular como regímenes meramente tolerantes, así como también situaciones de total rechazo e intolerancia para con los cultos disidentes”<sup>61</sup>.

Desde una perspectiva histórica, la construcción de nuestro sistema escolar público carece de la más mínima continuidad o de patrones estables e identificables. Los cambios de orientación política fueron frecuentes y, desde mi punto de vista, no permiten ofrecer un análisis sistemático en la materia sino, simplemente, resaltar algunos hechos puntuales que, al final, permitirían que la escuela pública se consolidara en un marco en el que en ningún momento estuvo ausente la enseñanza privada y, en concreto, la religiosa como auténtica protagonista del acontecer pedagógico español.

## **1. Los antecedentes ilustrados y la Constitución de Cádiz de 1812**

En la España del antiguo régimen la enseñanza era considerada un asunto doméstico o, en el mejor de los casos, una cuestión eclesiástica que representaba un asunto de muy escasa importancia para la monarquía.

La educación en el ámbito familiar a través de preceptores empieza a ser objeto de un replanteamiento en el siglo XVI cuando se produce el establecimiento de órdenes y congregaciones religiosas de naturaleza docente como los jesuitas, los dominicos y los escolapios en la enseñanza no universitaria. En los siglos XVII y XVIII la expansión del poder educativo de la Iglesia será constante y encontrará una recepción adecuada en los estamentos con mejor situación económica de la sociedad española<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, Universidad de Málaga, 2001, pp. 27-32.

<sup>61</sup>POLO SABAU, J., “La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 89, 1988, p. 255.

<sup>62</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., pp. 37-38.

La primera intervención del poder público en el ámbito educativo se produjo en el ámbito universitario por parte del proyecto reformista borbónico de Carlos III ampliamente condicionado por la Ilustración. Las reformas iban dirigidas a la centralización y uniformidad de las enseñanzas superiores. Se pretendía que el Estado lograra el control ideológico de la Universidad a través del poder de los rectores, los directores de las universidades con funciones fiscalizadoras, los censores regios y la sustitución del dictado de apuntes en clase por el empleo de unos libros de texto que, con carácter previo, habían superado los estrictos criterios de la censura<sup>63</sup>.

El regalismo borbónico supuso la primera intervención del Estado en la enseñanza e iniciaría la única tradición estable en la historia educativa española, el monopolio estatal de la enseñanza universitaria.

La influencia de la Ilustración francesa en España sería importante. En concreto, Condorcet y Rousseau resultarían decisivos para los planteamientos de Feijoo<sup>64</sup>, Campomanes<sup>65</sup> y Jovellanos.

Feijoo reflexiona sobre las causas del atraso que se padece en España en orden con las ciencias naturales. La primera de ellas sería “el corto alcance de algunos de

---

<sup>63</sup>Ídem, pp. 39-41.

<sup>64</sup>Feijoo denuncia la incompatibilidad entre la mentalidad científica y una determinada interpretación de la doctrina católica. Este pensador alude al ideario reaccionario español en los siguientes términos: “De los que se oponen (al adelantamiento de las ciencias y artes en España) unos proceden por ignorancia, otros por malicia. Los primeros tienen alguna disculpa, ninguna los segundos. Y la malicia de éstos atrae para auxiliar suya la ignorancia de los otros. Grita éste, que cuanto da a luz el nuevo escritor son unas inutilidades que tanto vale ignorarlas como saberlas. Clama a aquel, que todas las novedades en materias literarias son peligrosas. Fulmina el otro que cuanto produce como nuevo su compatriota es tomado de extranjeros, que o son herejes, o les falta poco para serlo. Y aquí entra con afectado énfasis lo de los aires infectos del norte, que se hizo ya estribillo en tantos asuntos, y es admirable para alucinar a muchos buenos católicos, más igualmente que católicos ignorantes”. FEIJOO, B., *Cartas eruditas y curiosas en que (por la mayor parte) se continúa el designio del Teatro Crítico Universal, impugnando, o reduciendo a dudosas varias opiniones comunes*, Madrid, 1765, según cita GUERRERO, E., “Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz”, en AA.VV., *Historia de la educación en España I*, en MECD, Madrid, 1985, pp. 27-28.

<sup>65</sup> Campomanes, sin negar que la instrucción debe ir más allá de la técnica y ha de acompañarse de una educación moral y religiosa impregnada por el amor hacia la sociedad, muestra un especial interés por los “saberes útiles”. En su Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento propone una acción pública destinada a poner al día a los artesanos españoles y a equipararlos técnica y productivamente con los de los países europeos avanzados. Este objetivo se alcanzaría a través de la enseñanza metódica de esos oficios y de conocimientos más generales que, siendo también positivos, pudieran redundar en innovaciones de los oficios mismos. Vid. CAMPOMANES, P., *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, Madrid, Imprenta de Antonio Sancha, 1775, en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/discurso-sobre-la-educacion-popular-de-los-artesanos-y-su-fomento--0/> (Última consulta 18/10/2015).

nuestros profesores; la segunda “la preocupación que reina en España contra toda novedad” la tercera “el errado concepto de que cuanto nos presentan los nuevos filósofos se reducen a unas curiosidades inútiles”; la cuarta “la diminuta o falsa noción que tienen acá muchos de la Filosofía Moderna, junto con la bien o mal fundada preocupación contra Descartes. Ignoran casi enteramente lo que es la nueva Filosofía y, cuanto se comprende bajo este nombre, juzgan que es parto de Descartes. Como tengan pues formada una siniestra idea de este filósofo derrama en este mal concepto sobre toda la Física Moderna”; la quinta, “es un celo pio sí, pero indiscreto y mal fundado: un vano temor de que las doctrinas nuevas, en materia de Filosofía, traigan algún prejuicio a la religión”<sup>66</sup>.

Jovellanos elabora las bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública. En este informe considera a la instrucción nacional como la primera y más abundante fuente de la felicidad. En su memoria sobre la educación pública la considera como el primer origen de la prosperidad social aunque reconoce que “ésta es una verdad no bien reconocida todavía o, por lo menos, no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo. Las fuentes de la prosperidad social son muchas; pero todas nacen de un mismo origen y este origen es la instrucción pública (...) con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un Estado”<sup>67</sup>.

La lucha contra el antiguo régimen y, en concreto, contra la monarquía absoluta y la Iglesia fue mucho más nítida en el caso francés, en el que una minoría ilustrada y plenamente consciente de los vicios del antiguo régimen fue capaz de trasladar las ideas básicas que sustentaban este malestar a una parte significativa de la población.

En España, la burguesía tenía la convicción de que el pueblo no estaba capacitado o, al menos, dispuesto para forzar un cambio sustancial en la estructura política. Ante esta percepción, los ilustrados españoles lograron establecer un acuerdo con un rey que, en principio, compartía el ideario de las luces para reformar el Estado estamental sin

---

<sup>66</sup>FEIJOO, B., *Cartas eruditas y curiosas en que (por la mayor parte) se continúa el designio del Teatro Crítico Universal, impugnando, o reduciendo a dudosas varias opiniones comunes*, Madrid, 1765, según cita GUERRERO, E., “Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz”, en AA.VV., *Historia de la educación en España I*, cit., p. 24.

<sup>67</sup>JOVELLANOS, G., “Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública”, Sevilla, 1809 en <https://historiadelaeducacionuned.wikispaces.com/file/view/Comentario+texto+Jovellanos+no+acabado.pdf> (Última consulta 18/10/2015).

modificar a la institución monárquica. De esta forma, la Ilustración impregnó el pensamiento nacional y facilitó ciertos cambios que, paradójicamente, fueron paralizados por uno de sus promotores, Fernando VII, al tomar plena conciencia de la radicalidad de la Revolución Francesa<sup>68</sup>.

Los planteamientos de la Ilustración no se manifestaron de forma plena en España hasta el establecimiento de las Cortes de Cádiz en 1812. El proceso constituyente que se inició instauraría una estructura política con todas las características de un régimen liberal: Estado de Derecho, separación de poderes, imperio de la Ley y reconocimiento de derechos y libertades públicos. Para la Constitución de Cádiz, la educación constituyó uno de los elementos esenciales para la transformación de España. El planteamiento, al respecto, es idéntico al de Condorcet que se explicó sucintamente al inicio de este capítulo. La instrucción del ciudadano fue, al mismo tiempo, un objetivo a alcanzar por los poderes públicos recién establecidos y, a su vez, una condición indispensable para el mantenimiento del régimen de libertades. Estas libertades debían estar garantizadas tanto por el Estado como por una sociedad civil comprometida con los valores constitucionales, conocedora de sus derechos y obligaciones, y dispuesta a convivir en un marco de tolerancia<sup>69</sup>.

El Discurso Preliminar del texto constitucional de 1812, obra de Agustín Argüelles es explícito al afirmar que: “el Estado no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos”<sup>70</sup> para luego proponer que “uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública”<sup>71</sup>.

El ideal liberal de educación que se plasma en la Constitución de Cádiz de 1812 preveía en su Título IX, artículos 366 -371, que:

---

<sup>68</sup>GUERRERO, E., “Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz”, en AA.VV., *Historia de la educación en España I*, cit., pp. 17-18.

<sup>69</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, MECD, Madrid, 1985, p. 14.

<sup>70</sup>ARGUELLES, A., *Discurso Preliminar a la Constitución de Cádiz de 1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989, p. 125.

<sup>71</sup>Ibidem.

- (i) Se crearán en todos los pueblos escuelas de primeras letras, así como un “número competente” de universidades y otros establecimientos de instrucción.
- (ii) “El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino y habrá una Dirección General de Estudios, a cuyo cargo estará la inspección de enseñanza pública. Las Cortes, mediante planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública”<sup>72</sup>.
- (iii) El artículo 371 consagra la libertad de expresión, entre la que se incluye la libertad de cátedra e investigación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes<sup>73</sup>.

A pesar, de considerar al establecimiento de un sistema público de enseñanza como un fin prioritario y del reconocimiento de algunos de los elementos constitutivos de la libertad de enseñanza, en el modelo liberal de Cádiz se introduce un matiz importante, la confesionalidad del Estado español<sup>74</sup>.

Como derivación del liberalismo gaditano se redactó el *Informe Quintana* de 1813 que propone una instrucción universal, pública, gratuita, uniforme y libre. Este informe se inspiró de forma directa en el planteamiento educativo de Condorcet. De hecho, alguno de sus apartados es resultado de una traducción literal de *Las cinco memorias sobre la instrucción pública*, lo que pone de relieve una identificación entre las filosofías que inspiran a uno y otro trabajo. La idea que se comparte, conviene reiterar, consiste en identificar a la educación como un objetivo y, a su vez, como una condición para el establecimiento de un régimen democrático, ya sea a través de la fórmula republicana francesa o, de la menos rupturista, monarquía constitucional española.

La diferencia entre la propuesta revolucionaria de 1789 y el liberalismo español de comienzos del siglo XIX residió en la no moderación del principio de confesionalidad

---

<sup>72</sup>CORTES DE CÁDIZ, *Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812*, Imprenta Real, Cádiz, 1812, pp. 120-121.

<sup>73</sup>Ibidem.

<sup>74</sup>El Artículo 12 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812 prescribe que “la religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra” en Ídem, p. 6.

estatal, pues la enseñanza estaría dirigida a “imbuir el espíritu en las máximas de religión y en las máximas primeras de la buena moral y buena crianza”<sup>75</sup>.

La Comisión de Instrucción Pública de las Cortes en relación con el primer proyecto legislativo regulador de la educación que toma como referente el *Informe Quintana* sostiene que: “Sin educación, es en vano esperar la mejora de las costumbres; y sin éstas son inútiles las mejores leyes pudiéndose, quizás, asegurar que las instituciones más libres, aquellas que más ensanche conceden a los derechos de los ciudadanos, y dan más influjo a la nación en los negocios públicos, son hasta peligrosas y nocivas, cuando falta en ella razón práctica, por decirlo así, aquella voluntad ilustrada, don exclusivo de los pueblos libres, y fruto también exclusivo de una recta educación nacional. Con justicia, pues, nuestra Constitución política, obra acabada de la sabiduría, miró la enseñanza de la juventud como el sostén y apoyo de las nuevas instituciones: y al dedicar uno de sus postreros títulos al importante objeto de la instrucción pública, nos denostó bastantemente que ésta debería ser el coronamiento de tan majestuoso edificio”<sup>76</sup>.

## **2. El Regreso de Fernando VII. La imposición del pensamiento reaccionario**

El restablecimiento de la monarquía absoluta, con la vuelta de Fernando VII, frustró los proyectos educativos de los liberales. La Iglesia que, en un principio había impulsado al constitucionalismo gaditano ante la presencia del invasor extranjero, se transformó en radical opositora del proyecto constitucional y en fiel aliada del retorno al absolutismo. Como contraprestación al apoyo incondicional que ofreció a la monarquía se le reconocieron amplias competencias en materia educativa.

El absolutismo político, sin embargo, tuvo que enfrentarse a la revolución de 1820 que obligaría al monarca a someterse a la Constitución de 1812, inaugurándose un corto pero muy significativo periodo de gobierno conocido como el “trienio liberal”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup>ALCÓN YUSTAS, M., “Acerca del derecho a la educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Segunda República”, *Parlamento y Constitución*, nº 9, 2005, pp. 36 - 37.

<sup>76</sup>Vid, COMISIÓN DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS, *Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza Pública, presentados a las Cortes por su Comisión de Instrucción Pública y mandados imprimir por orden de las mismas, 7 de marzo de 1814*”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 353-396.

<sup>77</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., p. 17.

Durante el gobierno liberal se publicó el primer texto legal en la materia: el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821. Este texto normativo cuya vigencia no fue amplia en el tiempo y, a pesar de no concretar la mayoría de las medidas que recogía, tuvo importancia en la medida en que juridificó por primera vez el proyecto educativo liberal que se sustentaba en los fundamentos del Informe Quintana de 1813. El reglamento permitió la existencia de una enseñanza pública y otra privada, estableciendo como principio su gratuidad, disponiendo la estructura del sistema educativo en tres grados, estableciendo la regulación del profesorado y la ordenación académica de cada uno de los tres grados de enseñanza y afirmando el principio de la libertad de enseñanza que en aquel momento se identificaba, en exclusiva con la libertad de creación de centros docentes<sup>78</sup>.

Tras el trienio liberal tuvo lugar la segunda reacción absolutista que, a juicio de Puelles, fue más dura y más extensa que la primera<sup>79</sup>. Se procedió a derogar el reglamento de 1821 y se promulgó el *Plan literario de estudios y arreglo general de las Universidades del Reino*<sup>80</sup>, de 14 de octubre de 1824 de Francisco Tadeo de Calomarde. Este plan tuvo como objetivo central eliminar el pensamiento liberal que pudiera estar presente en las cátedras universitarias.

En 1833 muere Fernando VII y dio comienzo la primera guerra carlista que puso en evidencia las diferentes corrientes ideológicas que en ese momento estaban presentes en España. El pensamiento más reaccionario y conservador se identificó con la causa de Don Carlos María de Isidro, en consecuencia, para el poder establecido cuya cabeza eran los isabelinos y, en concreto, la regente María Cristina de Borbón y, con posterioridad, el General Espartero, el aliado natural fue el liberalismo. Dentro de este liberalismo se produjo una escisión entre el Partido Moderado que se identificaba con el constitucionalismo gaditano de 1812 y el Partido Radical de pensamiento claramente progresista y reformador<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup>Ídem, p. 17.

<sup>79</sup>Ídem, p. 20.

<sup>80</sup>Vid, *Plan literario de estudios y arreglo general de las Universidades del Reino*, aprobado por Real Orden de 14 de octubre de 1824, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 68-122.

<sup>81</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., p. 24.

El enfrentamiento entre moderados y progresistas, como cabría esperar, tuvo consecuencias en el ámbito educativo. El Plan del Duque de Rivas<sup>82</sup> sustituyó la legislación de Calomarde y concretó el ideario moderado en materia de educación. Se caracterizó por el abandono del principio de gratuidad absoluta de la enseñanza que sólo resultaba aplicable a la enseñanza primaria y sólo para los niños que eran verdaderamente pobres. Otro criterio importante del Plan era el carácter restrictivo que se atribuía a la libertad de enseñanza. Los moderados iniciaron una tendencia hacia la estatalización de la enseñanza con un doble objetivo: garantizar un mínimo de calidad y utilizarla como instrumento ideológico de adoctrinamiento desde el poder público. Esta tendencia en favor de la intervención pública, sin embargo, no excluyó una política de acercamiento a la Iglesia que se materializó, años más tarde, en la concesión de privilegios educativos en detrimento de la libertad de cátedra. Por último, el ideario del moderantismo incluye una concepción elitista de la enseñanza secundaria como enseñanza no autónoma y, por tanto, de carácter propedéutico hacia la enseñanza universitaria<sup>83</sup>.

El liberalismo moderado español reafirmó sus principios en materia educativa a través de la Ley de 21 de julio de 1838. Esta Ley recogía los contenidos del Plan del Duque de Rivas y acentuó la intervención del Gobierno en la enseñanza y el control ideológico de los maestros y centros educativos. La Ley insistió en el carácter restrictivo de la gratuidad en la enseñanza primaria y puso especial énfasis en la instrucción moral y religiosa acercando la posición del poder público en materia de educación con la Iglesia<sup>84</sup>. La identificación entre los planteamientos de ésta y el Estado en la formación axiológica de los alumnos se interrumpió con el Plan Pidal<sup>85</sup> que significó un avance en la secularización de España impulsada por el liberalismo. El Plan formuló unas exigencias de difícil cumplimiento por las congregaciones religiosas en cuanto a la titulación y características del profesorado que les impedía, de hecho, la creación de establecimientos docentes y el mantenimiento del control sobre los que ya estaban en funcionamiento<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup>Vid, *Plan general de Instrucción Pública*, aprobado por Real Decreto de 4 de agosto de 1836, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 123-148.

<sup>83</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 23-27.

<sup>84</sup>Idem, pp. 27-32.

<sup>85</sup>Vid, *Plan General de estudios*, aprobado por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 193-239.

<sup>86</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 32-36.

La consolidación del sistema educativo liberal no se alcanzó hasta 1857 cuando progresistas y moderados alcanzaron un nivel de consenso suficiente en la materia y aprobaron la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida como Ley Moyano. Según señala Puelles Benítez, “existían dos razones fundamentales para conseguir la aprobación de las Cortes: una era la evidente necesidad de una ley general que estableciera el sistema educativo construido a lo largo de casi cincuenta años; la otra razón de peso estribaba en la existencia de un consenso bastante amplio sobre las instituciones educativas que las diferentes normas habían ido implantando”<sup>87</sup>.

La Ley no se caracterizó por ser una norma de innovación docente y pedagógica, por el contrario, su finalidad fue la de consolidar y sistematizar la estructura del sistema educativo español que se había definido de forma gradual, fragmentada e incompleta. La enseñanza se organizó en tres grados. La instrucción primera se estructuraba en dos etapas de enseñanza, la elemental y la superior. A la enseñanza media se le atribuye sustantividad propia y plena autonomía respecto de la superior; se consagró la división en dos clases de estudios: los generales y los de aplicación; se implantaron, de forma definitiva, los institutos y su funcionamiento dependía de los presupuestos provinciales.

La Ley Moyano permitía los “establecimientos privados” que tuvieran autorización oficial. Estos colegios debían impartir los mismos programas que los centros públicos, y se comprobaba la suficiencia de los conocimientos de los alumnos mediante un examen anual. Los centros de la Iglesia católica contaban con un menor control pues sus profesores eran eximidos de los requisitos y fianzas exigidos con carácter general<sup>88</sup>.

En cuanto a la enseñanza universitaria se estableció una organización a partir de la división de los estudios por facultad que podían ser técnicos y profesionales. Se reafirmó, la muy consolidada tradición española de que sólo los estudios realizados en los establecimientos públicos universitarios tendrían validez académica<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup>Ídem, p. 37.

<sup>88</sup>ALCÓN YUSTAS, M., “Acerca del derecho a la educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Segunda República”, cit., pp. 40-42.

<sup>89</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp. 37-38.

A partir de 1860, en España, la libertad de enseñanza dejó de identificarse en exclusiva con la libertad de creación de centros docentes y empezaron a cobrar relevancia en el debate público los asuntos relacionados con la libertad de cátedra. En este año, se publicó en nuestro país el *Ideal de la Humanidad para la Vida*, adaptación del pensamiento de Krause por Sanz del Río. El krausismo español se opuso a la dominación de las conciencias de los maestros y los alumnos, que se articulaba a través de una escuela que, aunque estuviera dirigida por funcionarios o por congregaciones religiosas, siempre mantuvo una confesionalidad de carácter dogmático. El ideal de este movimiento de renovación se identificaba con el liberalismo y la formación de ciudadanos autónomos pero, al mismo tiempo, firmemente comprometidos con una sociedad basada en los valores de la convivencia y la tolerancia. La importante adhesión que el ideario krausista obtuvo en la universidad supuso un riesgo importante para el control político e ideológico de los docentes<sup>90</sup>.

Como reacción al apoyo que recibía la propuesta reformadora, se aprobó la Real Orden de 27 de octubre de 1864 en la que se aludía a las numerosas quejas recibidas por la enseñanza de “doctrinas perniciosas en la universidad”. En dicha disposición se aclaraba el alcance del artículo 170 de la Ley Moyano y el reglamento de 1859 en relación con el juramento prestado por los profesores en orden a la defensa de la fe, la fidelidad a la reina y la obediencia a la Constitución.

Es importante añadir que estas actitudes reaccionarias se ven reforzadas por la publicación el 8 de diciembre de 1864 de las encíclicas *Quanta Cura* y el *Syllabus* del pontífice Pío IX en las que la Iglesia católica manifestó su abierta oposición al liberalismo, en general, y a las libertades religiosas, de conciencia o de culto, en particular. Frente al reconocimiento de estos derechos, el Vaticano mantuvo, por el contrario, una tesis favorable al establecimiento de un régimen de intolerancia<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup>Ídem, pp. 40-41.

<sup>91</sup>La Encíclica *Quanta Cura* señala, por ejemplo, que “en nuestro tiempo hay no pocos que, aplicando a la sociedad civil el impío y absurdo principio llamado del naturalismo se atreven a enseñar ‘que la perfección de los gobiernos y el progreso civil exigen imperiosamente que la sociedad humana se constituya y se gobierne sin preocuparse para nada de la religión, como si esta no existiera, o, por lo menos, sin hacer distinción alguna entre la verdadera religión y las falsas’. Y, contra la doctrina Sagrada Escritura, de la Iglesia y de los Santos Padres, no dudan en afirmar que ‘la mejor forma de gobierno es aquella en la que no se reconozca al poder civil la obligación de castigar, mediante determinadas penas, a los violadores de la religión católica, sino en cuanto la paz pública lo exija’. Y con esta idea de la gobernación social, absolutamente falsa, no dudan en consagrar aquella opinión errónea, en extremo perniciosa a la Iglesia católica y a la salud de las almas, llamada por Gregorio XVI, Nuestro Predecesor, de f.m., locura, esto es,

La reiteración del juramento que vinculaba a los docentes universitarios no impidió que las críticas al régimen político se sucedieran cada vez con mayor intensidad en el ámbito universitario. La respuesta de las autoridades consistió en la destitución de destacados catedráticos como Salmerón, Sanz del Río y Fernando de Castro o la suspensión provisional de Giner de los Ríos. El sector del moderantismo menos tolerante con la crítica impondría, en consecuencia, su interpretación restrictiva de la libertad de cátedra. No obstante, meses más tarde la Revolución de 1868 decretaba una absoluta libertad de enseñanza y restituía en sus cátedras a los profesores sancionados<sup>92</sup>.

En la revolución de 1868 los progresistas se manifestaron como firmes defensores de la libertad de enseñanza en los dos aspectos en los que ésta, por aquel entonces, se concebía: la libre creación de centros docentes y la libertad de expresión dentro de la enseñanza o, si se prefiere, la libertad de cátedra. Como consecuencia, de esta política se aprobó el Decreto de 21 de octubre de 1868<sup>93</sup>.

La Constitución de 1869 supondrá un avance de los derechos y libertades. La libertad de enseñanza se constitucionaliza, de forma expresa en lo que se refiere a la libertad de creación de centros y, de forma indirecta, por lo que respecta a la libertad de cátedra<sup>94</sup>. En concreto, el artículo 24 establecía que “Todo español podrá fundar y

---

que ‘la libertad de conciencias y de cultos es un derecho propio de cada hombre, que todo Estado bien constituido debe procurar y garantizar como ley fundamental, y que los ciudadanos tienen derecho a la plena libertad de manifestar sus ideas con la máxima publicidad — ya de palabra, ya por escrito, ya en modo cualquiera —, sin que autoridad civil ni eclesiástica alguna puedan reprimirla en alguna forma’. Al sostener afirmación tan temeraria no piensan ni consideran que con ello predicen la libertad de perdición, y que, si se da plena libertad para la disputa de los hombres, nunca faltará quien se atreva a resistir a la Verdad, confiado en la locuacidad de la sabiduría humana, pero Nuestro Señor Jesucristo mismo enseña cómo la fe y la prudencia cristiana han de evitar esta vanidad tan dañosa”’. Por su parte el *Syllabus* al enumerar los errores que se refieren al moderno liberalismo afirma: “78. Por ello, laudablemente en algunos países católicos se ha establecido por ley que sea lícito a quienes allá emigren, ejercer públicamente su propio culto, cualquiera que éste fuere. (...) 79. En efecto, es falso que la libertad civil para cualquier culto, e igualmente la amplia facultad a todos concedida de manifestar clara y públicamente cualquier opinión y cualquier pensamiento, conduzcan a corromper más fácilmente las costumbres y espíritus de los pueblos y a propagar la peste del indiferentismo”. PÍO IX, *Quanta Cura. Sobre los principales errores de la época y Syllabus. De los errores modernos*, Encíclicas de 8 de diciembre de 1864, en POLO SABAU, J., “La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa”, cit. pp. 258 y 259.

<sup>92</sup>PUELLES, M., “De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1968”, en AA.VV., *Historia de la educación en España II*, cit., pp.40-42.

<sup>93</sup>Vid, MINISTERIO DE FOMENTO, *Decreto de 21 de octubre de 1868 fijando el día 1 de noviembre para la apertura del curso académico de 1868 a 1869 en las universidades y establecimientos públicos de enseñanza y determinando la legislación que ha de regir en esta materia*, en AA.VV. *Historia de la educación en España II*, pp. 325-334.

<sup>94</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 121.

mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad”.

Se constitucionaliza el derecho a la libertad de expresión, en el Artículo 17, como un derecho a emitir libremente las opiniones tanto verbalmente como por escrito. De esta libertad de expresión se beneficiarían tanto los titulares de centros docentes, como los profesores de los centros públicos.

Si se lleva a cabo un análisis sistemático de la parte dogmática de la Constitución de 1869 y, en concreto sus artículos 24 y 17, se puede concluir que: se promueve el pluralismo de escuelas y el pluralismo en la escuela pública. Al suprimirse el carácter confesional del Estado, la religión católica deja de funcionar como un criterio de orden público susceptible de limitar las libertades, antes señaladas, de conciencia, expresión y enseñanza<sup>95</sup>.

El derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos como tercera manifestación de la libertad de enseñanza aún no se reconoce de manera explícita durante el sexenio revolucionario, en todo caso, en la materia se produce un cambio significativo al desaparecer la enseñanza obligatoria de la religión de los planes de estudio durante un extenso periodo de tiempo<sup>96</sup>.

A partir de la previsión constitucional resurge la controversia entre los progresistas y el sector integrista católico. Los primeros pretenden llevar hasta las últimas consecuencias su concepción de la educación presidida por el principio de la libertad de ciencia; los segundos, como es obvio, defienden en todo caso, la confesionalidad estatal, inspirados en la encíclica *Quanta Cura* de 1864<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup>Ídem, p. 124.

<sup>96</sup>Ídem, p. 130.

<sup>97</sup>Esta encíclica contiene apartes tan polémicos como los siguientes: “Y con esta idea de la gobernación social, absolutamente falsa, no dudan en consagrar aquella opinión errónea, en extremo perniciosa a la Iglesia Católica y a la salud de las almas (...), de que la libertad de conciencia y de cultos es un derecho propio de cada hombre que todo Estado bien constituido debe proclamar y garantizar como ley fundamental y que los ciudadanos tienen derecho a la plena libertad de manifestar sus ideas con la máxima publicidad, sin que autoridad civil ni eclesiástica alguna pueda reprimirla en ninguna forma”. PÍO IX, *Carta Encíclica Quanta Cura. Sobre los principales errores de la época*, § 3, en [http://www.statveritas.com.ar/Magisterio%20de%20la%20Iglesia/CARTA\\_ENCICLICA\\_QUANTA\\_CURA.pdf](http://www.statveritas.com.ar/Magisterio%20de%20la%20Iglesia/CARTA_ENCICLICA_QUANTA_CURA.pdf)

### 3. La Restauración canovista. La polémica en torno a la libertad de cátedra

La inestabilidad del sexenio revolucionario, los deseos de paz y orden de amplios sectores de la población facilitaron la llegada de la Restauración. Cánovas elaboró la Constitución de 1876 que buscaba la inclusión de todos los españoles a través de un principio de transacción entre las fuerzas políticas opuestas.

Siguiendo a Puelles Benítez, “Cánovas se daría cuenta muy pronto de que los principios políticos consagrados durante el sexenio revolucionario —sufragio universal, derechos públicos, tolerancia religiosa— tenían que ser asumidos más tarde o más temprano por el nuevo régimen. Algunos de ellos, como el de la tolerancia religiosa, sería incorporado a la Constitución, sin perjuicio de proclamar al mismo tiempo que la religión del Estado era la religión católica; otros principios, como el sufragio universal o los derechos públicos, quedaban en la Constitución abiertos a una regulación por ley posterior”<sup>98</sup>. Esta actitud de Cánovas con el apoyo de Sagasta generaría un amplio desacuerdo entre los sectores integristas católicos<sup>99</sup>.

En lo que respecta a la educación, si nos limitamos a lo meramente formal, esta Constitución no rompe radicalmente con los principios revolucionarios en materia de enseñanza. En concreto, su Artículo 12 establecía que: “Cada cual es libre de ejercer su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones a los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud. Una ley determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos”<sup>100</sup>. La necesidad de conciliar tendencias políticas opuestas no siempre fue posible. Las cuatro fuerzas políticas que participaron en la Restauración, fueron los

---

<sup>98</sup>PUELLES, B., “De la Restauración a la II República” en AA.VV., *Historia de la educación en España III*, MECD, Madrid, 1989, pp. 13-14.

<sup>99</sup>“Ramón Nocedal rechaza como ateo el régimen de la Restauración y tacha de mestizos a casi todos los obispos. Estos, gracias al derecho de presentación regia, habían sido escogidos entre los monárquicos, pero no integristas; o, si lo eran de corazón no ejercían de tales. Las tensiones entre los dos sectores católicos eran tan graves que León XIII intervino con la encíclica *Cum multa*, de 8 de diciembre de 1882, en la que deploraba la falta de concordia entre los católicos”. RAGUER, H., “España ha dejado de ser católica: la política religiosa de Azaña” en *Historia Contemporánea*, nº 6, 1991, p. 147.

<sup>100</sup>ELIPE SONGEL, J. A., *Historia Constitucional del Derecho a la Educación en España*, Nomos, Valencia, 2003, pp. 55-58.

neocatólicos, republicanos, conservadores y liberales. La postura de la Iglesia sobre la enseñanza también resultó de máxima relevancia a efectos del debate educativo<sup>101</sup>.

En el juego político que caracterizó a la Restauración canovista estuvo presente, de manera destacada, la Iglesia cuyo estatus privilegiado se garantizó a través del principio de confesionalidad recogido en el artículo 11 de la Constitución, que se consideraba plenamente competente para intervenir en la educación a partir de fundamentos bíblicos, el Concordato de 1851 y la Ley Moyano de los que derivaban su derecho y su deber de intervenir sobre las cuestiones referentes a la religión, la fe y la moral que le son propias y, a su vez, ejercer el derecho de inspección y vigilancia para que la enseñanza no se opusiera a la doctrina católica<sup>102</sup>.

En lo que respecta a las fuerzas políticas, para los neocatólicos la educación era una cuestión del ámbito familiar, en la que el Estado no podía intervenir legítimamente. La función debería ser asumida, en exclusiva, por escuelas privadas de titularidad eclesiástica<sup>103</sup>.

Los conservadores que darían continuidad al ideal educativo del moderantismo español, consideraban indispensable seguir avanzando en la secularización de la enseñanza y en la configuración de un sistema educativo de carácter público.

Los liberales, al definir su programa en la materia, se enfrentaron a mayores dificultades. Por un lado, no podían renunciar a la máxima ideológica del liberalismo decimonónico que defendía el principio de no interferencia del Estado en las esferas individuales y de la sociedad civil. Al mismo tiempo, no obstante, siendo conscientes de la realidad española, apreciaron con toda nitidez la necesidad de fortalecer la educación a través de escuelas de titularidad pública.

---

<sup>101</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 171.

<sup>102</sup>Ídem, p. 169-170.

<sup>103</sup>La intransigencia histórica del catolicismo español, una vez más, se pone de manifiesto. En la etapa de la Restauración canovista, la doctrina del Vaticano progresó con la elección de León XIII en 1878 y la publicación de su encíclica *Rerum Novarum* que viene a establecer una doctrina que "rompe la alianza secular entre el trono y el altar, entre la fe católica y las monarquías absolutas". RAGUER, H., "España ha dejado de ser católica: la política religiosa de Azaña", cit., p. 146.

Los republicanos sostenían un pensamiento progresista claramente incompatible con los derechos de la Iglesia en el ámbito de la enseñanza. Estando dado que el Estado había asumido el principio de confesionalidad, la formación de los jóvenes no podía corresponder a unos poderes públicos, de ante mano, comprometidos ideológicamente. La educación debería ser competencia de la sociedad civil que sólo recurriría, al poder político en aquellos casos en que no pudiera atender las necesidades del alumnado<sup>104</sup>.

Siguiendo el criterio de destacar aquellos aspectos clave que contribuyeron de forma directa a la consolidación de un sistema educativo público en España, del período que comprende la Restauración canovista es necesario prestar especial atención a: (i) la controversia sobre la libertad de cátedra que daría lugar a la segunda cuestión universitaria y a la fundación de la Institución Libre de Enseñanza; (ii) las consecuencias que el ideario regeneracionista tendría para la educación en España y (iii) el compromiso alcanzado tanto de los liberales como de los conservadores para la defensa de la enseñanza pública.

En relación con la segunda cuestión universitaria, el régimen de la Restauración era plenamente consciente que la libertad de enseñanza reconocida en amplios términos por la I República no podía tener continuidad. Para restringir dicha libertad y, en concreto, la libertad de cátedra se publicó un Real Decreto y una circular del Ministerio de Fomento, cuyo titular Orovio, era un representante de los sectores neocatólicos.

La circular se dirigió a los rectores universitarios exigiéndoles ejercer un estricto control sobre la enseñanza que se impartía para evitar cualquier propagación de ideas contrarias a la religión oficial del Estado y a la monarquía. Este mandato ministerial provocó la lucha entre neocatólicos y krausistas por la libertad de cátedra en la universidad. La protesta de los profesores adquirió proporciones más graves que en 1867, muchos de ellos consideraron que las restricciones impuestas vulneraban la Constitución de 1869 y, en consecuencia, fueron expulsados de sus cátedras<sup>105</sup>.

Si en la primera cuestión universitaria la solución consistió, impulsada por los ideales revolucionarios de 1868, en la restitución en sus cargos de los catedráticos

---

<sup>104</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., pp. 171-172.

<sup>105</sup>Ídem, pp. 178-179.

expulsados, en la segunda cuestión universitaria la postura del Gobierno fue inflexible y la única alternativa que encontraron los disidentes para mantener viva la libertad de cátedra fue la creación de la Institución Libre de Enseñanza,<sup>106</sup> junto con la Escuela Moderna y las Escuelas del “Ave María”.

La Institución Libre de Enseñanza (ILE), dirigida por D. Giner de los Ríos, se inspiró en la doctrina de Friedrich Krause<sup>107</sup> y defendió una escuela laica en la que fuesen efectivas la libertad de conciencia y de cátedra. La ILE tuvo como aspecto esencial de su ideario la neutralidad religiosa y la libertad de ciencia. De la vinculación entre la libertad de conciencia y la neutralidad se configura la libertad de cátedra como un derecho esencial del docente. Estos principios, acompañados del planteamiento regeneracionista, supondrían la base ideológica de la amplia transformación educativa que décadas más tarde llevaría a cabo la II República.

La Escuela Moderna, fundada por Francesc Ferrer Guardia, propuso una enseñanza fundamentada en la libertad del individuo en la que el estudio no estuviese separado del mundo laboral sino integrada por él. Esta escuela se vio influida por el anarquismo obrero e intelectual de las asociaciones de izquierda catalanas. Por su parte, las Escuelas del “Ave María”, dirigidas por Andrés Manjón, se inspiraban en la ILE aunque diferían abiertamente del laicismo y proponían la modificación de los métodos tradicionales sin renunciar a la religión como elemento fundamental del proceso educativo<sup>108</sup>.

El segundo aspecto que resulta necesario destacar, es la propuesta regeneracionista y, en concreto, los planteamientos de Joaquín Costa en materia educativa que se identificaron con la formación plena de la personalidad humana que permitiese al hombre desarrollar todas sus potencialidades físicas, morales e intelectuales. Este pensamiento, sin embargo, conservaba una serie de ideas conservadoras que vinculaban a la educación moral de forma necesaria con la enseñanza religiosa<sup>109</sup>. La conmoción de

---

<sup>106</sup>Ídem, p. 181.

<sup>107</sup>Vid. KRAUSE, K., *Ideal de la humanidad para la vida*, El Liberal, Madrid, 1904.

<sup>108</sup>ALCÓN YUSTAS, M., “Acerca del derecho a la educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Segunda República”, cit., pp. 48-49.

<sup>109</sup>MEDRANO, G., “Joaquín Costa y la educación”, *Anales de la Fundación Joaquín Costa*, nº 3, 1986, p. 120.

1898 fue precedida de un espíritu generalizado de crítica intelectual a las instituciones nacidas de la Restauración. La educación fue identificada como uno de los ámbitos más necesitados de una mejora urgente de la que dependía, en buena medida, superar el atraso histórico de la nación<sup>110</sup>.

En los escritos de Joaquín Costa, como se señalaba con anterioridad, se encuentran las bases de la reforma pedagógica propuesta por el regeneracionismo. Joaquín Costa recibe una profunda formación krausista y pertenece al grupo de fundadores de la Institución Libre de Enseñanza. Su reforma educativa fue ambiciosa y su compromiso iba más allá de enseñar a leer y a escribir a los españoles. En concreto, propuso: la formación del profesorado como preocupación prioritaria de una política reformadora, el pago de los salarios de los maestros a cargo del Estado, el fomento de la investigación científica, el envío a Europa de la juventud estudiosa para su perfeccionamiento y europeización, el estímulo de las enseñanzas técnicas, la creación de un tributo escolar, la autonomía para los presupuestos educativos<sup>111</sup>.

No todo el programa costista tuvo aplicación posterior, pero buena parte del mismo inspiraría las políticas de los ministros conservadores y liberales que se alternaron en el ejercicio del poder. En este régimen de alternancia, en distintas materias, no fue posible mantener una política estable pero, al menos, en lo que respecta a la educación, sin desconocer la presencia de avances y retrocesos, tanto liberales como conservadores, promovieron un sistema educativo público que fue objeto de consenso, especialmente durante los ministerios de García Alix y Romanones<sup>112</sup>.

Tras el ministerio de éste último, la posibilidad de introducir mejoras en el sistema educativo se vio paralizada por el resurgimiento de las tensiones religiosas que polarizarían a los actores políticos en torno al clericalismo y al anticlericalismo. Los concesos mantenidos hasta la fecha, como resultado del espíritu regeneracionista, se

---

<sup>110</sup>Vid. MACIAS, R., *El problema nacional: hechos, causas, remedios*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899, disponible en

<http://bibliotecadigital.jcyl.es/i18n/consulta/registro.cmd?id=4627> (Última consulta 18/10/2015)

<sup>111</sup>PUELLES, B., “De la Restauración a la II República” en AA.VV., *Historia de la educación en España III*, MECD, Madrid, 1989, pp. 25-26.

<sup>112</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., pp. 155-168.

rompieron y la tensión ideológica paralizó cualquier intento de reforma sustantiva en lo que respecta a la enseñanza.

La característica de las dos primeras décadas del siglo XX, en materia educativa, será la inestabilidad que sólo cesará ante la radicalidad del planteamiento educativo de la dictadura del general Primo de Rivera que en 1923 puso fin al sistema canovista.

Asensio señala tres líneas fundamentales en la política educativa primorriverista: la utilización de la educación como un medio de transmisión de la ideología en que descansaba el régimen; un intento de modernizar y mejorar el sistema educativo; por último, una preferencia por la enseñanza privada frente a la pública. El autor destaca que estos “serán años de esplendor y defensa de la enseñanza privada, con una progresiva implantación en todas las provincias del territorio nacional, en una España donde la asistencia a un colegio privado era uno de los indicadores de mayor prestigio social”<sup>113</sup>.

La libertad de cátedra no tuvo ningún reconocimiento durante la dictadura por el motivo evidente de que cualquier crítica significaba la frustración de la función ideologizadora que se atribuyó a la escuela. Se previó un control ideológico de los profesores basado en la persecución de la denominada “propaganda antipatriótica y antisocial”<sup>114</sup>.

En cuanto al derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, la asignatura de religión que, con anterioridad era voluntaria, ahora requería para su exención de una declaración expresa de los padres en tal sentido. La asignatura no era objeto de examen ni de calificación pero habría de ofertarse en todo tipo de establecimientos escolares<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 201.

<sup>114</sup>Ídem, p. 204.

<sup>115</sup>Ídem, pp. 208-209.

#### 4. La Segunda República española y la escuela única, pública y laica

Tras la dimisión del general Primo de Rivera en un marco de grave crisis económica e institucional y tras el fracaso de los gobiernos de Berenguer<sup>116</sup> y Aznar, se confirmó la derrota de las fuerzas monárquicas en las elecciones municipales de 1931 que, con el antecedente del Pacto de San Sebastián<sup>117</sup>, instaura la Segunda República. En esta nueva etapa histórica se reviven las ideas del regeneracionismo que, matizadas por la laicidad, sirvieron para proponer una reforma de la educación en todos sus grados.

La Segunda República supuso un esfuerzo sin precedentes para la creación de un sistema educativo público y laico que respondió a dos principios: (i) la concepción de la enseñanza como medio de regeneración del país y de instauración del nuevo sistema democrático<sup>118</sup>; (ii) la dialéctica entre la enseñanza pública y la privada que se decantó en favor de la pública como único medio de instaurar la escuela, ideológicamente neutra<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup>La voluntad de la monarquía de garantizar su continuidad a través de gobiernos al menos formalmente democráticos no fue viable pues el rey Alfonso XIII había agotado todo su crédito político con el apoyo a la dictadura. Esta situación motivó el fundamental artículo de Ortega y Gasset *El Error Berenguer* "(...) el señor Berenguer no es el sujeto del error, sino el objeto. (...) Desde Sagunto, la Monarquía no ha hecho más que especular sobre los vicios españoles, y su política ha consistido en aprovecharlos para su exclusiva comodidad. La frase que en los edificios del Estado español se ha repetido más veces ésta: "¡En España no pasa nada! La cosa es repugnante, repugnante como para vomitar entera la historia española de los últimos sesenta años; pero nadie honradamente podrá negar que la frecuencia de esa frase es un hecho. He aquí los motivos por los cuales el Régimen ha creído posible también en esta ocasión superlativa responder, no más que decretando esta ficción: Aquí no ha pasado nada. Esta ficción es el Gobierno Berenguer. Pero esta vez se ha equivocado. Se trataba de dar largas. Se contaba con que pocos meses de gobierno emoliente bastarían para hacer olvidar a la amnesia celtíbera de los siete años de Dictadura. (...) Este es el error Berenguer de que la historia hablará. Y como es irremediamente un error, somos nosotros, y no el Régimen mismo; nosotros gente de la calle, de tres al cuarto y nada revolucionarios, quienes tenemos que decir a nuestros conciudadanos: ¡españoles, vuestro Estado no existe! ¡Reconstruidlo!". ORTEGA Y GASSET, J., "El Error Berenguer", *El Sol*, 15 de noviembre de 1930.

<sup>117</sup>AVILÉS, J., *La izquierda Burguesa en la II República*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 65.

<sup>118</sup>Un nuevo sistema democrático con una doble fuente de legitimidad que, en palabras de Azaña, se explica de la siguiente forma: "Se dice —yo también lo digo en ocasiones— que la República ha venido a España en virtud del sufragio universal, que la República se ha instaurado en España por un acto de ciudadanía organizado el 12 de abril y que hemos dado por eso al mundo un ejemplo admirable de civismo, de capacitación para la lucha política dentro de las normas legales (...) Y todo esto está bien; y es verdad, pero sólo hasta cierto punto, porque si en España hay República (...) es porque antes ha habido revolución (...) y la acción del sufragio del 12 de abril no ha sido más que el fallo del jurado popular, llamado a decidir entre la tiranía del rey y el esfuerzo del pueblo si no le abrían los caminos legales. Es decir, ciudadanos, que la República tiene un origen revolucionario. Y habrá República en España mientras se gobierne con espíritu revolucionario, y la República quedará instaurada definitivamente en España cuando la revolución haya concretado su obra, pero no mientras tanto". Vid. AZAÑA, M., *Obras Completas*, V. 11, Oasis, México, 1966-1968.

<sup>119</sup>Hilari Raguer señala que "el religioso no fue un invento caprichoso de la República, sino que se lo encontró encima, como algo que los demás países europeos habían dejado resuelto o al menos encausado un siglo antes". RAGUER, H., "España ha dejado de ser católica: la política religiosa de Azaña", cit., p. 147.

La Constitución de 1931 dará una solución sin precedentes a la cuestión religiosa<sup>120</sup> que necesariamente afectará a la libertad de enseñanza. Se reconoce, en su Artículo 3, la aconfesionalidad del Estado<sup>121</sup> y, por otra parte, a través del Artículo 26, se prohíbe a las órdenes y congregaciones religiosas el ejercicio de la enseñanza<sup>122</sup>. El Artículo 48 culmina las disposiciones principales al reconocer la plena competencia educativa y cultural del Estado que se habría de ejercer a través de una escuela única, gratuita y obligatoria<sup>123</sup>.

La apuesta educativa republicana se concretó en el impulso del pluralismo interno a expensas del externo y en la configuración de la enseñanza como servicio público<sup>124</sup>. En concreto, se estimó que la enseñanza es una atribución que corresponde al Estado y subsidiariamente a la sociedad. La exigencia de una escuela laica supone una enseñanza neutra alejada de cualquier interés confesional y cuya finalidad es la garantía de la libertad de conciencia tanto de los profesores como de los alumnos<sup>125</sup>.

---

<sup>120</sup>La descripción de los principales proyectos políticos en la etapa republicana intentará agruparse a partir de cinco ejes principales a los que la historiografía, en la que destaca Jiménez de Asúa, ha denominado como: la cuestión política dirigida al establecimiento de una auténtica democracia representativa, incluyendo el voto de la mujer; la cuestión social y agraria, que habría de concretarse con una legislación acorde con estos tiempos; la cuestión religiosa y educativa, dirigida a la instauración de un Estado laico; la cuestión militar, que pretendía hacer eficaz un principio básico del Estado de Derecho: la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil; y la cuestión nacional, que debía resolver los problemas planteados por la emergente plurinacionalidad del Estado que tenía como manifestaciones claras al nacionalismo catalán y vasco y, en menor medida, al nacionalismo gallego. JIMENEZ DE ASÚA, L., *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Losada, Buenos Aires, 1946, pp. 57-67.

<sup>121</sup>“Artículo 3. El Estado español no tiene religión oficial”. CORTES GENERALES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA, *Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931*, Gaceta de Madrid, nº 344 de 10 de diciembre de 1931, p. 1578.

<sup>122</sup>“Artículo 26. Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial. El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas. Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero. Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes (...)”. - Ídem, p. 1580.

<sup>123</sup>Artículo 48. “El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y la prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. La enseñanza será gratuita y obligatoria. Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada (...) La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana. Se reconoce a las iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos”. - Ídem, p. 1582.

<sup>124</sup>El principal objetivo de D. Marcelino Domingo, quien ocuparía el ministerio de Educación en la primera etapa de la Segunda República, era “sembrar a España de escuelas”. Un decreto del 12 de junio de 1931, publicado en *La Gaceta de Madrid*, estipulaba la construcción de 27.151 nuevas escuelas primarias, siete mil de las cuales habían de estar terminadas al iniciarse el siguiente curso académico. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Decreto de 12 de julio de 1931*, Gaceta de Madrid, Madrid, 1931.

<sup>125</sup>En el curso del debate ante las Cortes Constituyentes de D. Manuel Azaña, el líder republicano sostuvo que “la premisa de este problema, hoy religioso, lo formulo yo de esta manera: España ha dejado de ser católica. El problema político consiguiente es organizar el Estado en forma tal que quede adecuado a esta

El Artículo 48.3 de la Constitución de 1931 supuso la culminación del proceso de reconocimiento de la libertad de cátedra de los docentes. Su reconocimiento se produjo en términos amplios, en todos los niveles educativos, pero restringida al profesorado oficial que era el único que gozaba de la condición de funcionario público.

En lo que respecta al derecho de los padres a educar a sus hijos según sus propias convicciones, por primera vez en España, resultó clara la desvinculación entre enseñanza religiosa y formación moral. La asignatura de religión dejaba de ser obligatoria en los centros dependientes del ministerio como garantía de la libertad de conciencia del niño y del maestro. Sin embargo, se reconocía el derecho de los padres a solicitar la instrucción religiosa para sus hijos. La ausencia de religión no implicaba el abandono moral de las escuelas, sino que se encomendaba al profesor inspirar en los alumnos “un elevado ideal de conducta”<sup>126</sup>.

El decreto de 6 de mayo de 1931 predicó la libertad de conciencia estableciendo que “la instrucción religiosa no será obligatoria en las escuelas primarias, ni en ninguno de los centros dependientes del Ministerio”<sup>127</sup>. Esta libertad alcanzaba también a los maestros, de modo que podían declarar su deseo de no impartir dicha enseñanza.

El 2 de junio de 1933 se aprueba la Ley de Confesiones que impide a las órdenes y congregaciones religiosas dedicarse al ejercicio de la enseñanza (Art. 20), con lo que la

---

fase nueva e histórica del pueblo español (...) para afirmar que España ha dejado de ser católica tenemos las mismas razones, quiero decir de la misma índole, que para afirmar que España era católica en los siglos XVI y XVII (...) España, en el momento del auge de su genio, cuando España era un pueblo creador e inventor, creó un catolicismo a su imagen y semejanza en el cual, sobre todo, resplandecen los rasgos de su carácter, bien distinto, por cierto, del catolicismo de otros países, del de otras potencias; bien distinto, por ejemplo, del catolicismo francés, y entonces un catolicismo español, con las mismas razones de índole psicológica que crearon una novela y una pintura y una moral españolas, en las cuales también se palpa la impregnación de la fe religiosa (...) pero ahora, señores diputados la situación es exactamente la inversa. Durante muchos siglos, la actividad especulativa del pensamiento europeo se hizo dentro del cristianismo (...), pero también desde hace siglos el pensamiento y la actividad especulativa de Europa han dejado, por lo menos, de ser católicos; todo el movimiento superior de la civilización se hace en contra suya, y en España, a pesar de nuestra menguada actividad mental, desde el siglo pasado el catolicismo ha dejado de ser la expresión y la guía del pensamiento español. Que haya en España millones de creyentes yo no lo discuto, pero lo que da el ser religioso del país, de un pueblo o de una sociedad no es la suma numérica de creencias o de creyentes sino el esfuerzo creador de su mente, el rumbo que rige su cultura. AZAÑA, M., *Obras Completas*, V. 11, Oasis, México, 1966-1968, pp. 51-52.

<sup>126</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 230.

<sup>127</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Decreto de 5 de mayo de 1931*, Gaceta de Madrid, Madrid, 1931.

Iglesia se encontraba impedida para intervenir en la educación, excepto en lo que se refiere a la formación de sus ministros. Esta prohibición se vería reforzada con una inspección por parte del Estado que garantizaba que no se enseñasen doctrinas contrarias a la seguridad de la República.

Adicionalmente, la Ley de Confesiones preveía un plazo para la clausura de los centros de enseñanza religiosos que serían sustituidos en su actividad, según los criterios que habría de aprobar el Gobierno<sup>128</sup>.

El segundo proyecto de la República en la esfera educativa consistió en el reconocimiento del bilingüismo. El decreto de 29 de abril de 1931 establecía la conveniencia de que la educación, sobre todo en su etapa primaria, fuera en la lengua materna. Este decreto estaba directamente encaminado a la utilización, sin distinción alguna, del catalán o el castellano en Cataluña, sin negar la posibilidad de que este régimen se extendiera a otros territorios históricos.

Por último, dentro de la ideología republicana aparecía el concepto de “escuela única” que consistía en establecer una escuela unificada, sin distinción alguna por motivos de sexo, nacimiento, riqueza, opción política o religión. Lo que pretendía una enseñanza para todos y basada en el criterio de la coeducación<sup>129</sup>.

## **5. La dictadura del general Franco. La educación nacional y confesional**

La rebelión militar de julio de 1936 utilizó dos argumentos para justificarse: la salvación de la patria ante el enemigo revolucionario-comunista y el catolicismo. Polo Sabau sostiene que “la activa participación de la Iglesia católica en favor de quienes en 1936 decidieron tomar el poder por la fuerza de las armas —probablemente decisiva al menos en cuanto que elemento de cohesión ideológica al que no es ajeno el *espíritu de cruzada* esgrimido por los promotores de la sublevación militar—, es sin duda el germen que daría origen al estrecho e intenso vínculo creado entre la Iglesia y el régimen<sup>130</sup>.”

---

<sup>128</sup>MINISTERIO DE JUSTICIA, *Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1933*, Gaceta de Madrid, 3 de junio de 1933.

<sup>129</sup>ELIPE SONGEL, J. A., *Historia Constitucional del Derecho a la Educación en España*, cit., pp. 97-106.

<sup>130</sup>POLO SABAU, J., “La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa”, cit., p. 263.

La unidad espiritual de España implicó el sometimiento al dogma católico por parte de los poderes públicos dando lugar a un modelo de confesionalidad doctrinal, en la que la doctrina de la Iglesia cumplió la función de parámetro de validez del ordenamiento jurídico. En concreto, los *Principios Fundamentales del Movimiento Nacional* prescriben que “la nación española considera como timbre de honor el acatamiento a 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”<sup>131</sup>.

Estos fundamentos influirían de manera notable en el ámbito de la enseñanza. El nacional catolicismo promovió: (i) una enseñanza de acuerdo con la moral y el dogma católico; (ii) la enseñanza de la religión en las escuelas tanto públicas como privadas; y (iii) la concesión a la Iglesia del derecho de inspección de la enseñanza tanto pública como privada<sup>132</sup>. En palabras de Souto Paz, “las libertades educativas desaparecieron: la formación moral y religiosa de los alumnos se hizo obligatoria, de acuerdo con el dogma y la moral católica (...) La libertad de cátedra quedó sometida a la ideología política y a la doctrina y moral católicas (...) y aunque era posible la creación de centros docentes no universitarios por parte de personas físicas y jurídicas no católicas, su presencia fue puramente testimonial”<sup>133</sup>.

El régimen dictatorial se estructuraría sobre la base de la Iglesia y la Falange. Estas dos instituciones mantenían una visión diferente de la educación. El partido único promovió un monopolio estatal en la materia que impulsara un espíritu nacional fuerte y unido. La Iglesia, por el contrario, rechazó cualquier tipo de monopolio educativo y reivindicó, por el contrario, su derecho a crear centros docentes, así como la inspección tanto de la enseñanza pública como privada. El juego de equilibrios de la dictadura hizo que las tesis confesionales terminaran por imponerse al discurso falangista<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup>CORTES ESPAÑOLAS, *Ley de Principios Generales del Movimiento Nacional*, Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 95, de 21 de abril de 1967, p. 5251.

<sup>132</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 235.

<sup>133</sup>SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, cit., p. 433.

<sup>134</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., pp. 236-238.

La primera de las leyes educativas del régimen franquista fue la Ley de 20 de septiembre de 1938 sobre Segunda Enseñanza. Esta norma preveía crear un sistema público de educación secundaria que no se concretó en la realidad dada la falta de recursos económicos y la aplicación del principio de subsidiaridad de la escuela pública frente a la privada. Los establecimientos públicos vieron relegada su importancia en favor de aquellos de titularidad de las congregaciones religiosas<sup>135</sup>.

La segunda ley de la dictadura en esta materia fue la Ley de 29 de julio de 1943 sobre Ordenación de la Universidad española<sup>136</sup>. Esta norma se inspiró en la sacralización de la universidad que se manifestó en el reconocimiento de los derechos de la Iglesia católica sobre esta institución y su carácter confesional. Por otra parte, se previó que la universidad habría de servir a los planteamientos ideológicos de la Falange en tanto que ideales políticos inspiradores del Estado<sup>137</sup>.

La Ley de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945 completó la regulación del sistema educativo del nuevo régimen. La ley recogió la concepción de la Iglesia sobre la libertad de enseñanza<sup>138</sup>. Asensio destaca que: “(i) en primer lugar, se reconoce el derecho primordial e inalienable y el deber ineludible de los padres de educar a sus hijos y, consecuentemente, de elegir las personas o centros donde aquéllos hayan de recibir educación primaria (Artículo 2); (ii) en segundo lugar, se recoge el derecho de la Iglesia a la creación de centros docentes de enseñanza primaria y de escuelas de Magisterio, así como el derecho a la inspección a la enseñanza primaria, tanto pública como privada, en cuestiones relacionadas con la fe y las costumbres (Artículo 3); (iii) en tercer lugar, se reconoce, a la iniciativa privada el derecho a la creación de centros docentes (Artículo 27); (iv) por último, el Estado se reserva, en la creación de centros docentes, un carácter subsidiario de la iniciativa privada de la Iglesia. El poder público, no obstante, conserva la facultad de expedir a los maestros los títulos profesionales y retiene las facultades de inspección en la enseñanza primaria, tanto pública como privada, (Artículo 4)”<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup>Ídem, pp. 238-240.

<sup>136</sup>CORTES ESPAÑOLAS, *Ley de 29 de julio de 1943 sobre Ordenación de la Universidad española*, BOE nº 212, de 31 de julio de 1943, pp. 1-31 en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1943/BOE-A-1943-7181-consolidado.pdf> (Última consulta 18/10/2015)

<sup>137</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., pp.241-242.

<sup>138</sup>CORTES ESPAÑOLAS, *Ley sobre Enseñanza Primaria*, BOE nº 199, de 18 de julio de 1945.

<sup>139</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 244.

La restricción de la libertad de cátedra fue especialmente intensa y se concretó a través de un proceso de depuración, tanto de la comunidad educativa como de los libros de texto. El cuerpo de profesores, del que serían expulsados aquellos maestros vinculados con la República, debía servir como transmisor de la ideología nacionalista y católica. Se imponía la fidelidad a los principios fundamentales del Movimiento y la cooperación tanto con las familias como con la Iglesia. Por otra parte, los libros de texto debían ser aprobados por el Ministerio y en lo que afectara a las doctrinas religiosas también debían contar con el beneplácito de la jerarquía eclesiástica, a la cual se le reconocía, además, el derecho de aprobar los libros de uso escolar en sus propias escuelas<sup>140</sup>.

La dictadura franquista redujo la influencia del nacional catolicismo en 1951 con la llegada de Ruiz Jiménez al ministerio de Educación. El 26 de febrero de 1953 se promulgó una nueva Ley de Ordenación de la Enseñanza Media<sup>141</sup>. En esta Ley se vio reducido el interés por imponer la ideología nacionalista en las escuelas, pero se reforzó su carácter confesional. Se insistió en la consideración de la enseñanza como una materia de competencia concurrente entre la Iglesia y el Estado<sup>142</sup>.

El Concordato de 1953 preveía que la enseñanza debía ajustarse a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica. Este mandato se garantizó a través del reconocimiento del derecho de inspección de la Iglesia, tanto de la enseñanza pública como de la privada en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa.

Las transformaciones introducidas por el Concilio Vaticano II, que surgen a partir de la declaración *Dignitatis humanae*, y que se concretan en el reconocimiento de la libertad religiosa como derecho humano hicieron insostenible el régimen de confesionalidad doctrinal<sup>143</sup>. Los cambios en la propia Iglesia católica, junto con las

---

<sup>140</sup>Ídem, p. 247-251.

<sup>141</sup>CORTES ESPAÑOLAS, *Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953*, BOE nº 58, de 27 de febrero de 1953, pp. 1119-1130.

<sup>142</sup>ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, cit., p. 252.

<sup>143</sup>La doctrina conciliar declara que la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa. “Ésta libertad consiste en que todos los hombres han de estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera, que en materia religiosa ni se obliga a nadie a obrar contra su conciencia ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en

transformaciones sociales y económicas de España, obligaron al franquismo a adoptar una actitud aperturista que produjo importantes reformas en el terreno de la política educativa.

A partir del Plan de Estabilización de 1959, el Estado se comprometió con la creación de un sistema educativo público capaz de satisfacer la demanda educativa de los ciudadanos que se incrementaba como consecuencia y causa del crecimiento económico.

La mayor apertura ideológica del régimen se concretó en la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa. Esta norma, sin menoscabar el carácter confesional del Estado, reconoció dicha libertad bajo el límite del respeto a la doctrina católica. En el ámbito de la educación se tradujo en un mayor espíritu de tolerancia que se concretó en el reconocimiento del derecho de las familias a elegir la formación religiosa que debían seguir sus hijos y en un régimen de exención para aquellos alumnos que no profesaran la religión católica<sup>144</sup>.

Los cambios en la concepción franquista de la educación se concretaron en la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970 que, en definitiva, recuperó la línea de secularización de la enseñanza creando un sistema educativo público paralelo al privado.

---

público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos (...) el derecho a la libertad religiosa no se funda en la disposición subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza, por lo cual el derecho a esta inmunidad permanece en aquellos que no cumplen la obligación de buscar la verdad y de adherirse a ella, y su ejercicio no puede ser impedido con tal de que se guarde el justo orden público". PABLO VI, "*Dignitatis humanae*" en CONCILIO VATICANO II, *Constituciones. Decretos. Declaraciones*, Madrid, 1965. *Concilio Vaticano II. Constituciones. Decretos. Declaraciones*, Madrid, 1965, en [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html) (Última consulta 18/10/2015).

<sup>144</sup>El Artículo séptimo establece: "Uno. El Estado reconoce a la familia el derecho de ordenar libremente su vida religiosa bajo la dirección de los padres, y a éstos, la facultad de determinar, según sus propias convicciones, la educación religiosa que se ha de dar a sus hijos. Dos. Se reconoce asimismo el derecho de los padres a elegir libremente los centros de enseñanza y los demás medios de formación para sus hijos. Tres. Los alumnos de los centros docentes no estarán obligados a recibir enseñanza de una religión que no profesen, para lo cual habrán de solicitarlo los padres o tutores si aquéllos no estuviesen emancipados legalmente. Cuatro. La enseñanza en los centros del Estado se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica". JEFATURA DEL ESTADO, *Ley 44/1967, de 28 de junio de 1967, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa*, BOE nº 156, de 1 de julio de 1967, pp. 9191-9194.

## II. EL MODELO EDUCATIVO DEFINIDO POR LA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 1978 establece que todos los españoles verán garantizada su educación. En concreto, su Artículo 27 CE establece, en su apartado primero, que “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. La libertad de enseñanza implica el reconocimiento de la libertad de cátedra, libertad de creación de centros docentes y el reconocimiento del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos.

A partir de este mandato, puede deducirse que en el sistema educativo se hacen presentes, sin perjuicio del reconocimiento de otros instrumentales, dos derechos fundamentales: el derecho a la educación y libertad de enseñanza.

El derecho a la educación es un derecho de prestación que se concreta en el acceso a las enseñanzas regladas del sistema educativo para recibir, a través de los instrumentos de dicho sistema, la formación en los contenidos y valores definidos por la Constitución y las leyes y alcanzar los objetivos señalados en el Ordenamiento<sup>145</sup>.

Este derecho establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la formación integral de los ciudadanos para favorecer el libre desarrollo de su personalidad y la compensación de desigualdades, objetivo tendente a materializar los principios superiores del ordenamiento igualdad, libertad, pluralismo y justicia.

La libertad de enseñanza se define como una proyección de la libertad ideológica y de la libertad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones que se reconoce a los grupos e individuos en el ámbito educativo. Esta libertad tiene como una de sus manifestaciones principales la libertad de elección de la formación religiosa y moral de los alumnos, por parte de los padres o tutores; el derecho de creación de centros docentes que se justifica precisamente en el derecho de elección de los padres y, por tanto, tiene un carácter instrumental y, finalmente, la libertad de cátedra<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup>DÍAZ REVORIO, F. J., *Los derechos fundamentales del ámbito educativo*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2003, p. 51.

<sup>146</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ7.

En palabras de Llamazares, puede afirmarse que “El orden secuencial fundante va del derecho a la libre formación de la conciencia, inserto en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al derecho a la educación y, finalmente, al derecho de libertad de enseñanza que se bifurca en derecho de libertad de cátedra y derecho de creación de centros”<sup>147</sup>.

Martínez de Pisón al referirse a los “derechos sobre la educación” describe un régimen jurídico caracterizado por los siguientes elementos:

- i) Su naturaleza compleja, que no se reduce a un derecho a la educación, “el fenómeno de la educación despliega en el mundo del derecho un haz de requerimientos, un haz de derechos diversos no siempre de fácil armonización”<sup>148</sup>;
- ii) Los derechos educativos y, en concreto, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza tienen una doble naturaleza jurídica. “Si hablamos de la libertad de enseñanza, entonces, hacemos referencia a un derecho de autonomía. Si nos fijamos y hablamos del derecho a la educación en sentido estricto estamos ante un derecho de prestación (...) derecho de autonomía y derecho de prestación son dos cosas bien distintas, hasta contradictorias”<sup>149</sup>;
- iii) El derecho a la educación tiene una titularidad condicionada por la pretensión de universalidad e igualdad y su objeto es favorecer el pleno desarrollo de la personalidad humana y reforzar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- iv) En cuanto al contenido y el alcance de los derechos educativos podemos referirnos a “una enseñanza primaria obligatoria y gratuita, una enseñanza

---

<sup>147</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Educación en valores y enseñanza religiosa en el sistema educativo español”, en SUÁREZ PERTIERRA, G., CONTRERAS MAZARÍO, J., *et al*, *Interculturalidad y educación en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 397.

<sup>148</sup>MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “El derecho a la educación y la libertad de enseñanza” en PECES-BARBA, G., *et al*, *Historia de los Derechos Fundamentales*, Tomo III, V. II, Libro I, Dykinson, Madrid, 2007, p. 183.

<sup>149</sup>Ibídem.

secundaria generalizada y accesible ya sea por su gratuidad o porque existe un sistema de becas y ayudas financieras que posibilite el acceso a la formación; una enseñanza superior accesible por su gratuidad o por la existencia de un sistema de becas o de ayudas; una educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; y el desarrollo de un sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza que mejoren continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”<sup>150</sup>.

#### **A. El debate constitucional sobre los derechos del ámbito educativo**

Las relaciones entre la obligación del Estado de garantizar a sus ciudadanos una educación integral y el derecho de los padres a elegirla pueden ser, en determinados supuestos problemáticas, como lo pone de manifiesto el debate en torno al carácter principal o subsidiario de la escuela pública. En esta discusión, que tuvo lugar en las Cortes Constituyentes de 1978, se manifestaron una *opción liberal-conservadora*, una *opción igualitaria* y una *opción pluralista* que contaría con el apoyo de los grupos parlamentarios mayoritarios.

La *opción liberal-conservadora* se preocupa por favorecer la libertad de elección de centro para lo que resulta necesario consolidar un sistema educativo de gestión privada con financiación pública. La *opción igualitaria*, por su parte, es partidaria de que el principal protagonista del sistema educativo sean los centros públicos<sup>151</sup>.

Calero destaca que, como resultado de la tensión de ideologías contrapuestas, surge una tercera opción que puede denominarse “pluralista” que combina algunos de sus elementos y que ha caracterizado buena parte de los desarrollos legislativos realizados en las últimas décadas. Esta opción busca plantear una posición de equilibrio entre la libertad de elección y la igualdad de oportunidades, en el marco de un sistema educativo con centros públicos de calidad como instrumento fundamental para la compensación de desigualdades y la eficacia de la libertad, la igualdad y la justicia<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup>Ídem, p.184.

<sup>151</sup>GALLEGO-DÍAZ, S. y DE LA CUADRA, B. *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989, p.116.

<sup>152</sup>CALERO, J., *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE-MECD), Madrid, 2006, pp. 22y 24- 25.

La *opción liberal-conservadora* se hizo explícita en los debates de la comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, en el Pleno del Congreso de Los Diputados y en el Senado por parte de los representantes de Alianza Popular (AP).

D. Federico Silva Muñoz, en la discusión del entonces Artículo 26, llevó a cabo una defensa maximalista de la libertad de enseñanza y, en concreto, del derecho de elección de los padres que consideraba consustancial a una sociedad pluralista y democrática. El derecho de elección de los padres es, desde su punto de vista, un derecho natural anterior al Estado y que, por lo tanto, sólo puede ser reconocido por las constituciones y por los textos internacionales, tal y como ya lo había hecho el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>153</sup>.

En la enmienda que propone a la ponencia constitucional considera que “al elegir un tipo de educación entre las distintas opciones que constituyen diferentes planteamientos de la vida, facultamos a nuestros hijos para adquirir una firme identidad personal, formando un núcleo de convicciones en la infancia y en la adolescencia, lo que les permitirá poder hacer una verdadera confrontación crítica con las otras iniciativas cuando alcancen su periodo de madurez”<sup>154</sup>.

Frente al “pluralismo en la escuela” se muestra partidario del “pluralismo de escuelas”<sup>155</sup> y considera necesario que el Estado se autolimite competencialmente en materia educativa, garantizando y promoviendo la escuela privada y otorgando un estatus subsidiario a la escuela pública. En concreto, señala que a la “Administración (...) del Estado corresponde tutelar la efectiva realización del derecho de todos los ciudadanos a la educación, corregir desigualdades y discriminaciones, señalar las condiciones generales en materia de enseñanza, controlar su calidad con el debido respeto a la autonomía de cada escuela y proporcionar la gestión de centros donde la necesidad educativa no hubiera sido convenientemente cubierta por la iniciativa de la sociedad”<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. I, Gabinete de publicaciones, Madrid, 1989, p. 1140.

<sup>154</sup>Ibidem.

<sup>155</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. II, cit., p. 2095.

<sup>156</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. I, cit., p.1141.

La argumentación del diputado Silva Muñoz continúa con una defensa de la formación religiosa como parte de la educación integral que debe programarse tanto en las escuelas públicas como en las privadas. El diputado siguiendo la retórica habitual, pero no por ello acertada, considera que la educación confesional es la única que puede satisfacer la dimensión trascendente de la persona y garantizar la correcta búsqueda del sentido de la vida humana<sup>157</sup>.

La posición de Alianza Popular se complementó con la intervención de otro de sus diputados, D. Laureano López Rodó quien consideró que la Constitución no sólo debe reconocer la libertad de enseñanza sino garantizarla de manera expresa para evitar que dicho reconocimiento se quede en una simple declaración sin efecto alguno.

Además, estima conveniente que a los particulares no sólo se les debe reconocer el derecho a crear centros docentes sino, también, a dirigirlos. Escuelas privadas que deben tener, en todo caso, acceso a una financiación pública suficiente y en las cuales el Estado y la comunidad escolar podrán intervenir mediante el control no de la gestión general que de los centros se haga sino, en exclusiva, de la utilización de aquellas subvenciones que haya otorgado la Administración<sup>158</sup>.

En el trámite de la Ponencia Constitucional ante el Senado, la posición de AP fue sostenida por D. Francisco Cacharro Pardo que formula una enmienda a la totalidad del Artículo 27. Esta enmienda considera que el texto constitucional reconoce la libertad de enseñanza para limitarla indebidamente en los numerales 2 a 9 del Artículo 27. En concreto, reitera la libertad de acceso a los recursos públicos por parte de las escuelas privadas que cumplan con los requisitos mínimos para impartir enseñanza, insiste en que las personas físicas o jurídicas que creen centros docentes deben disfrutar de una amplia facultad para dirigirlos y alerta sobre una eventual estatalización de la educación a través de las facultades de programación de la enseñanza y control de los centros que se reconocen a los poderes públicos<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup>Ibidem.

<sup>158</sup>Ibidem, pp. 1148-1149.

<sup>159</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. IV, cit., pp. 4616-4618.

En resumen, la *opción liberal conservadora* se muestra favorable a un reconocimiento y garantía amplios de la libertad de enseñanza. Esta concepción política de la escuela es partidaria de un sistema constituido, fundamentalmente, por centros de titularidad privada financiados, sin especiales exigencias, con recursos del Estado y en el que la escuela pública sólo resulta aceptable para cubrir las necesidades educativas de aquella población no atendida por la iniciativa privada. La dirección de los centros docentes debe corresponder principalmente a quienes los hayan creado, con una participación residual de la comunidad educativa y del Estado que sólo deberá ejercer un control sobre aquellos fondos otorgados a través de la Ley de Presupuestos Generales.

La *opción igualitaria*, por su parte, reitero, es partidaria de que el principal protagonista del sistema educativo sean los centros públicos. Especialmente interesantes resultan las intervenciones de los diputados D. Heribert Barrera i Costa, de la Minoría Catalana; D. Lluís María Xirinacs i Damian, senador independiente de la Izquierda Catalanista y D. Rossend Audet Puncernau, de Entesa dels Catalans.

El diputado Barrera i Costa consideró innecesario incluir en la Constitución la obligación del Estado de ayudar económicamente a la enseñanza privada. Su posición se fundamentó en seis argumentos. En primer lugar, consideró que la ayuda obligatoria, a pesar de todas las precauciones que pudiesen tomarse, terminaría por favorecer a los ricos y a la ideología de los ricos. En segundo lugar, la obligatoriedad de la ayuda haría políticamente difícil que la Ley se limitara, como es necesario, a las escuelas auténticamente gratuitas. En tercer lugar, la ayuda obligatoria sería un obstáculo prácticamente insalvable para la racionalización del sistema escolar. En cuarto lugar, la ayuda obligatoria, siendo una pseudogarantía del pluralismo, distraería la atención de lo que a su juicio es la verdadera solución del problema: “Establecer desde dentro un pluralismo real en el interior del sistema docente creado y mantenido por los poderes públicos”<sup>160</sup>. En quinto lugar, el texto del anteproyecto constitucional excluiría otras formas de canalizar la ayuda que también deberían evaluarse como, por ejemplo, el cheque escolar o formas equivalentes y, sexto, la obligación de subvencionar a todo tipo de centros educativos afectaría la necesaria concentración de ayudas a la enseñanza obligatoria.

---

<sup>160</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. I, cit., p. 1138.

De los distintos puntos de la enmienda presentada, merecen ser destacados aquellos argumentos que denuncian el carácter elitista de la ayuda obligatoria a todos los centros escolares. De forma vehemente, el diputado afirma que “en este país, invariablemente, todas las ayudas del Estado, todas las exenciones de impuestos, por ejemplo, son o acaban convirtiéndose en nuevos privilegios de los ya privilegiados. Los privilegiados son los que disponen de la información y de la organización para poder aprovechar las ventajas que el poder público pueda conceder”<sup>161</sup>. La subvención, en consecuencia, resultaría contraria al principio de la redistribución de rentas a través de los impuestos. A continuación, añade que con la financiación pública de los centros privados “el pluralismo quedaría respetado, pero sólo de manera testimonial. Serían, pues unas ciertas corrientes ideológicas, unas ciertas concepciones del mundo las que cuantitativamente tendrían una situación dominante y, en muchos casos, la libertad de escoger sería pura ficción”<sup>162</sup>.

El senador Xirinacs i Damian denunció que durante el debate constitucional se condicionó a determinado sector de la opinión pública con el fantasma de la “escuela única” de la Segunda República. En su intervención ante la Comisión y, con posterioridad, ante el Pleno afirmó: “Tengo mi casa y el casillero del Senado invadido de cartas de padres de familia, que dicen ser millones, y que temen que el derecho a la libertad de enseñanza sea coartado por la Constitución. Dicen que si existe libertad, los padres tienen el derecho de transmitir sus ideales a sus hijos y que, con el actual proyecto, se puede constitucionalizar la escuela única. Son todos señores de escuela privada. En cambio, ni una sola carta he recibido de los verdaderos millones y millones de padres de familia que no tienen otra opción que enviar a sus hijos a la escuela pública”<sup>163</sup>.

Frente a la defensa a ultranza de la libertad de enseñanza, el senador consideró que la única garantía de que la enseñanza sea libre e igual para todos es que sea controlada socialmente y no quede ese control, a través de la vía económica, en manos privadas. “Los defensores de la escuela privada no quieren libertad de enseñanza. Quieren libertad de enseñanza para los económicamente fuertes, que es la cosa más antidemocrática y

---

<sup>161</sup>Ibidem.

<sup>162</sup>Ibidem.

<sup>163</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. III, cit., p. 3499.

contraria a la libertad que se pueda pensar. Quieren escuelas «apartheid», escuelas de la clase dominante, bien separaditos de la chusma y, encima, pagadas por todos”<sup>164</sup>.

Días después, ante el Pleno del Senado, denunciaba que la problemática del Artículo 27 se había identificado con la libertad y no se concedió el énfasis necesario al aspecto de la igualdad. Previendo, acertadamente, una dificultad actual de nuestro sistema educativo sostuvo que: “A mí me preocupa que va a fallar la igualdad. Porque somos herederos (...) de una especie de coto cerrado. Salimos de una etapa de dictadura, de una etapa medievalizante. Y con esto nos parece que pasamos a través del liberalismo a todas esas cosas conseguidas con la revolución francesa, etcétera. Pero, por otro lado, el mundo ha corrido en este tiempo. Estamos en una fase final del liberalismo, que ya, quizás, no se puede llamar liberal. Hemos descubierto, o han descubierto otros países, que lo que llamábamos libertad, para que cada uno hiciera lo que quisiera, ha resultado la libertad de los ricos, sólo para ellos. Afirmer la libertad de enseñanza da la posibilidad de que se eduquen a su manera y a su gusto los que tienen dinero y los pobres tendrán que ir a las escuelas estatales”<sup>165</sup>.

En su enmienda el senador abordó un tema considerado tabú en el debate constitucional. Frente al entonces Artículo 26 propuso la adición de un numeral 11 en el que se estableciera el carácter laico de la escuela. Ésta no podría usarse para la transmisión reglamentada de convicciones o creencias, como mucho, podría tener lugar la religión como hecho cultural. Para la enseñanza confesional, el lugar idóneo tendría que ser el hogar o la iglesia, pero no la escuela. Xirinacs i Damian denunció: “Una vez más las escuelas católicas privadas se aferran a una situación de ventaja sin negar los esfuerzos realizados en el plano de la educación y en el intento de educar también a las clases económicamente débiles, ahora, como siempre, el conjunto de acciones en defensa de las escuelas católicas es un freno a la democratización de la enseñanza”<sup>166</sup>.

A los maestros católicos y a los religiosos dedicados a la enseñanza les formuló la siguiente invitación: “Id por el ancho mundo de la escuela pública y predicar el evangelio con vuestra vida de maestros competentes, cumplidores, democráticos. Que los

---

<sup>164</sup>Ibidem.

<sup>165</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. IV, cit., p. 4620.

<sup>166</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. III, cit., p.3501.

alumnos adivinen vuestra fe detrás de vuestra vida ejemplar y os pregunten, fuera de programa por vuestras motivaciones; que los compañeros en el magisterio vean que no tenéis privilegios, que os sometéis a sus mismos exámenes, a sus mismos títulos, a su mismo escalafón; que lucháis sindicalmente codo con codo con ellos; que no sois unos selectos apartados de ellos; que no tenéis privilegio de ninguna clase y que vuestra única fuerza especial es vuestra fe y nada más”<sup>167</sup>.

El senador Audet Puncernau llamó la atención sobre la previsión constitucional que establece la obligatoriedad de la enseñanza. Si bien consideraba legítimo que dicha carga se atribuyera a los alumnos, estimaba necesario que el Estado fuera el principal sujeto vinculado por dicha obligatoriedad, garantizando a todos los niños y jóvenes españoles las plazas escolares que resultaran necesarias. Afirmó que los poderes públicos no pueden esperar a que la iniciativa privada supla las deficiencias en esta materia. En cuanto a la libertad de enseñanza estimaba necesario que la enseñanza privada estuviese garantizada, pero una cosa es la garantía y otra muy distinta la promoción decidida por parte de un Estado que no cumpla con sus obligaciones en materia educativa. Además, denunció que la subvención a los centros de titularidad privada podía generar grandes injusticias<sup>168</sup>. Al respecto, sostuvo que “subvencionando las escuelas de los ricos, los poderes públicos ayudarán a que éstos cuenten con la gratitud (sic) de, incluso, cosas superfluas, mientras que en las escuelas de los pobres faltará lo más elemental puesto que los recursos públicos son limitados y se saca de unos lo que se da a otros (...) no estamos en contra de las subvenciones en términos generales; estamos en contra de la obligatoriedad indiscriminada de las subvenciones”<sup>169</sup>.

*La opción igualitaria*, en definitiva, consideraba que la protagonista del sistema educativo debe ser la escuela pública y pluralista. La libertad de enseñanza debía ser reconocida a pesar de que, tras los legítimos argumentos que la fundamentan, se esconda la intención no declarada pero, en todo caso, evidente de favorecer a los colegios de la Iglesia católica que fueron destinatarios de importantes privilegios durante la dictadura franquista. Por último, estas voces críticas se muestran contrarias a que de la naturaleza de la libertad de enseñanza derive, sin más, la obligatoriedad de una financiación pública

---

<sup>167</sup>Ibidem.

<sup>168</sup>Ibidem, pp. 3508-3509.

<sup>169</sup>Ibidem, p. 3509.

que, en todo Estado social y democrático de Derecho, debe estar orientada, principalmente, a favorecer la situación de los centros educativos públicos.

En el debate constituyente la *ideología pluralista* se identifica con el consenso que en la ponencia constitucional alcanzaron los principales grupos parlamentarios, Unión de Centro Democrático (UCD), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Comunista de España (PCE) y Convergencia i Unió (CiU).

Tanto los representantes de CiU como de UCD llevaron a cabo una defensa sin excepciones de la ponencia constitucional. En definitiva, el actual Artículo 27 CE, si bien contó con el apoyo de los grupos mayoritarios, parece que no dio satisfacción plena a las expectativas de los partidos.

Tanto el representante de CiU, D. Miquel Roca Junyent, como D. Óscar Alzaga Villamil, de UCD, en sus intervenciones, respondieron a las críticas formuladas por Alianza Popular. En primer lugar, consideraron que reconocer la libertad de enseñanza lleva implícito la obligatoriedad de su garantía. En segundo lugar, estimaron que las personas físicas o jurídicas que creen centros docentes tienen el legítimo derecho a dirigirlos. Este derecho de dirección, sin embargo, no se reconoce de manera expresa para evitar que sea interpretado como una limitación de la participación de la comunidad educativa en el control de la gestión de las escuelas financiadas con recursos públicos<sup>170</sup>. Por último, los dos grupos parlamentarios se felicitaron del consenso alcanzado. El diputado Alzaga Villamil manifestó al respecto, tras la aprobación del texto en el Pleno del Congreso de los Diputados, que se “ha superado en la tarde de hoy el mismo trance que otras muchas constituyentes han tenido que pasar: la difícil situación de buscar una fórmula de compromiso al complejísimo tema del derecho y la libertad de educación (...) dijimos que en esta materia había que ir a una gran transacción, que era un tema que había que seguir debatiendo, un tema en el que el consenso que necesita nuestra sociedad no era un simple consenso a nivel de Ley fundamental, sino de confrontación, de aproximación paulatina, del modo de entender por todos la enseñanza de nuestros hijos”<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. I y II, cit., pp. 1149-1150 y 2121-2124.

<sup>171</sup>CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. II, cit., pp.2121-2123.

El PSOE y el PCE apoyaron el texto consensuado en la ponencia constitucional, sin embargo, a través de sus portavoces, D. Luis Gómez Llorente (PSOE) y D. Jordi Solé Tura (PCE), aclararon que el acuerdo alcanzado, si bien favorecía a los intereses nacionales del momento, implicaba una serie de renunciaciones importantes a la visión programática que sobre la educación mantenían sus respectivos partidos.

Gómez Llorente fue categórico al señalar que la disposición no recogía la filosofía socialista de la educación, pero que era “el artículo posible en estos momentos, según el actual estado de la conciencia colectiva de las fuerzas políticas y sociales de nuestro país”<sup>172</sup>. En cuanto al espíritu de renuncia aclaró que “nosotros no hemos intentado poner en la Constitución la idea de que la enseñanza sea laica, y no crean que hemos dejado de pensar que la enseñanza debe de ser laica. Sin embargo, no creemos que deba imponerse a través de la Constitución que la enseñanza sea laica”<sup>173</sup>.

Frente a las objeciones de Alianza Popular afirmó que “nos sorprendemos profundamente de que aquellas personas que tanto han hablado de la libertad de enseñanza y del derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos, sin embargo, en la práctica hayan tratado con sus enmiendas de disminuir la auténtica participación de la comunidad escolar en el control y gestión de sus centros (...) si lo que se pretende a través de la Constitución, o de cualquier otra norma, no es proteger la libertad de los padres, la libertad de la comunidad escolar, sino la libertad de los propietarios de determinados centros privados, frente a eso estaremos en este trámite y en cualquier momento en el Parlamento”<sup>174</sup>.

En cuanto a la importancia del consenso alcanzado, finaliza su intervención señalando que “esta tarde la Cámara ha hecho un gran servicio a la consolidación de la democracia, en la medida en que ha aprobado un artículo sobre educación que la inmensa mayoría de los partidos puede suscribir, que la inmensa mayoría de los españoles puede suscribir y que, desde luego, a nosotros nos ayuda y nos anima y nos impulsa, una vez más, a pensar que con una Constitución de este talante nosotros estaremos siempre

---

<sup>172</sup>Ídem, p. 2123.

<sup>173</sup>Ídem, p. 2115.

<sup>174</sup>Ídem, p. 2116.

decididamente en la primera fila de los que defiendan en su integridad esta Constitución”<sup>175</sup>.

Por su parte, el diputado Solé Tura identifica en el debate dos filosofías: “Por un lado, la de los grupos que hemos querido resolver el problema haciendo frente a los fantasmas tradicionales que lo asechan; por otro lado, los grupos, o mejor dicho, el grupo parlamentario de Alianza Popular, que ha intentado precisamente poner por delante esos fantasmas, intentando volver a traerlos a la actualidad para impedir –creo yo– que el valor fundamental de ese artículo, es el valor del consenso en un texto equilibrado; pudiese seguir adelante”<sup>176</sup>.

Frente al principal argumento del sector conservador, el diputado comunista señaló “se ha combatido este texto en nombre de la libertad de enseñanza (...) Alianza Popular, por libertad de enseñanza entiende, pura y simplemente, dejar las cosas como están planteadas hoy, sin aportar soluciones reales a los problemas concretos (...) Nosotros partimos de que el sistema educativo que hemos heredado, y heredado concretamente de esos cuarenta años de Dictadura, es malo, es insuficiente y es discriminatorio; es un sistema que genera graves injusticias sociales y perpetúa los privilegios existentes (...) Libertad de enseñanza significa y empieza por tener acceso a la enseñanza. Sin tener asegurado este acceso, sin disponer de una enseñanza en condiciones dignas para todos y sin igualdad real de oportunidades para seguir adelante en el ciclo educativo no hay libertad de enseñanza; no hay libertad de elección de escuela; no hay escuela para todos en buenas condiciones pedagógicas. Este es el punto de partida”<sup>177</sup>.

La *opción pluralista* combina algunos elementos de las ideologías inicialmente contrapuestas y ha caracterizado buena parte de los desarrollos legislativos realizados en las últimas décadas. Esta opción busca plantear una posición de equilibrio entre la libertad de elección y la igualdad de oportunidades, en el marco de un sistema educativo con centros públicos de calidad como instrumento fundamental para la compensación de desigualdades y la eficacia de la libertad, la igualdad y la justicia.

---

<sup>175</sup>Ídem, p. 2117.

<sup>176</sup>Ídem, p. 2119.

<sup>177</sup>Ídem, p. 2120.

## **B. El derecho a la educación**

### **1. La educación como derecho objetivo y garantía institucional**

El derecho a la educación, de conformidad con el Artículo 27.1 CE, está reconocido a “todos”, afirmación que implica una comprensión amplia de su titularidad. En tanto que derecho fundamental, la educación tiene una dimensión objetiva, una dimensión como garantía institucional y una dimensión como derecho subjetivo.

Alexy en su explicación de la teoría del “efecto irradiación” y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán Federal, señala que “(...) las normas iusfundamentales contienen no sólo derechos subjetivos de defensa del individuo frente al Estado sino que representan, al mismo tiempo, un orden valorativo objetivo, que, en tanto, decisión básica jurídico- constitucional, vale para todos los ámbitos del Derecho y proporciona directrices e impulsos para la legislación, la administración y la justicia (...)”<sup>178</sup>. Es decir, los derechos implicados en el ámbito educativo, en su posición privilegiada de derechos fundamentales, son “norma básica material” que condiciona a las demás reglas jerárquicamente subordinadas.

Según Peces-Barba, esta dimensión objetiva de los derechos resulta de importante utilidad, “(...) los derechos fundamentales en su función de norma básica material son usados para su desarrollo general por el poder legislativo; para la integración de supuestos de laguna o de antinomia principalmente por jueces y Tribunales, y para su función de interpretación de normas cuestionadas en su validez, por un desarrollo anticonstitucional de los derechos, por el Tribunal Constitucional. En su dimensión de suministradores de criterios interpretativos, son usados por todos los operadores jurídicos aplicadores del Derecho, incluidos jueces y legisladores. Son guía de la interpretación y de la aplicación correcta del Derecho. Son guía para la creación normativa y límite a la misma”<sup>179</sup>.

La garantía institucional es una construcción de la doctrina jurídica que se configuró con el objetivo de que las libertades públicas no fueran simples declaraciones

---

<sup>178</sup>ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 509.

<sup>179</sup>PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales*, Universidad Carlos III de Madrid, BOE, Madrid, 1999, p. 422.

programáticas cuyo contenido fuese determinado de manera discrecional por el legislador<sup>180</sup>.

Llamazares Calzadilla, tomando como referencia las conclusiones de Jiménez Blanco, conceptualiza esta institución jurídica a partir de los siguientes elementos:

- (i) “Existe una garantía institucional cuando determinadas instituciones, organizaciones y figuras jurídicas, formadas con complejos normativos y con realidades fácticas se encuentran contempladas en la Constitución con fines de protección.
- (ii) La función de la garantía puede referirse a normas y a realidades o sólo a lo primero. En el primer caso estamos ante instituciones y en el segundo ante institutos. Las garantías de instituciones suelen encontrarse en la parte orgánica de la Constitución y las garantías de institutos en la parte dogmática, entre los derechos fundamentales.
- (iii) Entre las garantías, las hay vinculadas a los derechos fundamentales y no vinculadas a los mismos.
- (iv) Cuando existen la garantía y el derecho fundamental, la primera sirve para fortalecer al segundo, para protegerlo, no para limitarlo”<sup>181</sup>.

Una garantía institucional a diferencia de un derecho subjetivo, según la STC 32/1981 de 28 de julio, “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup>Siguiendo a la profesora Llamazares Calzadilla “la teoría de la garantía institucional surge en Alemania como elaboración doctrinal y jurisprudencial a raíz del Artículo 127 de la Constitución de Weimar de 1919 (destinado a garantizar la autonomía local)”. Esta teoría se desarrolla en un primer momento por K. Schmitt y termina por configurarse en su totalidad con las aportaciones de F. Klein E. Schmidt-Jortzig y K. Stern. LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 33-34.

<sup>181</sup>Ídem, pp. 35-36.

<sup>182</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia (Pleno) 32/1981, de 28 de julio de 1981, [RTC 1981\ 32], FJ 3.

Si bien, tanto las garantías institucionales como los derechos subjetivos pretenden asegurar la primacía de la Constitución sobre el legislador, se diferencian en tanto que si los derechos pretenden el reconocimiento de espacios de libertad, las garantías, por su parte, aseguran la pervivencia de ciertas instituciones<sup>183</sup>. En lo que respecta al ámbito de la educación, resulta evidente que las instituciones democráticas tienen como condición necesaria, aunque no suficiente, para su funcionamiento eficaz, la necesidad de contar con la participación de unos ciudadanos mínimamente formados e informados. Los derechos educativos, tendrían, por tanto, este plus de relevancia que viene determinado por dicha dimensión institucional<sup>184</sup>. A través de estos derechos se está garantizando la realización efectiva de los valores superiores del ordenamiento: libertad, igualdad, justicia y pluralismo político.

Llamazares Calzadilla, por último, destaca que “cuando estos derechos actúan revestidos de la categoría de garantía institucional, cosa que no sucede en todo caso, su ejercicio resulta reforzado. Pero resulta reforzado única y exclusivamente hasta donde es necesario para conseguir la finalidad que la garantía persigue (...)”<sup>185</sup>. La autora, citando a Díez Picazo, aclara que “los derechos fundamentales suponen siempre ‘garantías institucionales’, si bien, como es lógico no las agota”<sup>186</sup>. La compatibilidad entre derecho subjetivo y garantía institucional es, por tanto, plena y favorable a la protección y delimitación de los derechos del ámbito educativo.

---

<sup>183</sup>BAÑÓ LEÓN, J. M., “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española”, *Revista española de Derecho Constitucional*, Año nº 8, nº 24, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, p. 170.

<sup>184</sup>Llamazares Calzadilla destaca que “la STC 104/1986, dictada en un caso de conflicto entre libertad de expresión y derecho al honor, señala que ‘esta dimensión de garantía de una institución pública fundamental, la opinión pública libre, otorga las libertades del Artículo 20 una valoración que trasciende a la que es común y propia de todos los derechos fundamentales’”. STC (Sala Primera) 104/1986, de 17 de julio de 1986, [RTC 1986\104], FJ 5, según cita LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, cit., p. 40.

<sup>185</sup>LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, cit., pp. 234.

<sup>186</sup>STC 11/1984 (Pleno), de 28 de noviembre, [RTC 1984\11], voto particular del magistrado Díez Picazo, según cita, *Ídem*, p. 38.

## 2. La educación como derecho subjetivo

Como derecho subjetivo, la educación puede ser interpretada como derecho libertad, derecho social y derecho cultural<sup>187</sup>. La educación como derecho libertad se abordará en el epígrafe siguiente dedicado a la libertad de enseñanza y sus manifestaciones. Como derecho prestacional, Fernández señala como elemento básico que “todo derecho fundamental sólo puede comprenderse ‘situado’ en un contexto social,

---

<sup>187</sup>Los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos proclaman el Derecho a la Educación en los siguientes términos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula, en su Artículo 26, que “toda persona tiene derecho a la educación (...) la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (...) los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 217 A (III) por la que se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, París.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirma, en su Artículo 13, que: “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) Los Estados Parte (...) se comprometen a respetar la libertad de los padres (...) de escoger para sus hijos (...) escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas (...)”. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, BOE nº 103, de 30 de abril de 1977, pp. 9343-9347.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el ámbito de la libertad de pensamiento, conciencia y religión prevista en el Artículo 18, establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión (...) los Estados Parte (...) se comprometen a respetar la libertad de los padres (...) para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, BOE nº 103, de 30 de abril de 1977, pp. 9337-9343.

El Artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño añade al contenido del derecho a la educación una referencia a la identidad cultural y a crear centros de enseñanza: “1. Los Estados Parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: (...) c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distinta de la suya (...) Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el Artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1990, pp. 38897-38904. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares prevé, en su Artículo 30, que “todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios (...) no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada el 18 de diciembre de 1990, texto no ratificado por España.

En el ámbito europeo el Protocolo Adicional Número I al Convenio para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, en su Artículo 2, realiza un reconocimiento del derecho a la educación a través de una fórmula negativa en los siguientes términos: “a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de sus funciones que asumirá en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza, conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950, Roma, enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979, pp. 23564- 23570.

económico, político y cultural. No debe esta situación relativizarlo, pero sí permitir una ‘adaptación’ a la evolución de la sociedad”<sup>188</sup>.

**a) La dimensión prestacional desde el Derecho Internacional**

La Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación lo conceptualizó como el “marco jurídico global que define los derechos humanos y las obligaciones correspondientes de los gobiernos (...) la simetría entre los derechos humanos y las consiguientes responsabilidades gubernamentales garantiza la sostenibilidad al vincular la potenciación para el ejercicio de los derechos con la rendición de cuentas. El Estado de Derecho, en tanto que base de los derechos humanos, promueve y, al mismo tiempo, requiere el establecimiento de garantías jurídicas del derecho a la educación y de salvaguardia de los derechos humanos en la educación”<sup>189</sup>.

Fernández, tomando en consideración los diferentes instrumentos internacionales que regulan el derecho a la educación, identifica los siguientes elementos como contenidos del núcleo duro de dicho derecho:

- (i) Toda persona tiene derecho a la educación. El Estados debe asegurar la gratuidad de la enseñanza, aunque la exigencia es menor en la enseñanza secundaria y superior.
- (ii) La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y al respeto de los derechos humanos. La educación debe respetar las identidades culturales.
- (iii) Los padres son responsables en materia de educación, aunque el ámbito de aplicación de esta autoridad está definido con cierta ambigüedad.

---

<sup>188</sup>FERNÁNDEZ, A., “La educación como derecho. su situación dentro de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Estudio sobre educación*, nº 10, 2006, p. 80.

<sup>189</sup>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *Derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la relatora especial Katarina Tomasevski*, E/CN.4/2004/45 de 25 de enero de 2004 § 43.

- (iv) El sistema educativo de cada país debe comprender escuelas públicas y escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas no gubernamentales o privadas<sup>190</sup>.

A partir de las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) a los artículos 13 y 14 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se pueden identificar cuatro características que debe reunir el sistema educativo en todos sus niveles:

- (i) Disponibilidad: el Estado debe disponer de centros educativos suficientes. Por disponibilidad se entiende que “debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado (...) las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo, la dotación de instalaciones, la cualificación de los docentes, sus salarios competitivos, la calidad de los materiales de enseñanza, etc.”.
- (ii) Accesibilidad: las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica.
- (iii) Aceptabilidad: la forma y el fondo de la educación han de ser aceptables, sus contenidos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad; tanto para los estudiantes como para sus padres.
- (iv) Adaptabilidad: la educación debe “adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup>FERNÁNDEZ, A., “La educación como derecho. su situación dentro de los derechos económicos, sociales y culturales”, cit. pp. 84-85.

<sup>191</sup>Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (Artículo 14 del Pacto)*, E/C.12/ 1999/4. – Ídem, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13: El derecho a la educación (Artículo 13 del Pacto)*, E/C.12 /1999/10.

El acceso al sistema educativo ha de ser generalizada para el nivel básico y en lo que respecta a los niveles superiores de educación, deberán garantizarse las plazas suficientes para aquellos alumnos que cuenten con los conocimientos, capacidades y competencias que les permitan seguir los estudios correspondientes a estos niveles superiores.

Las características que debe reunir la prestación del derecho a la educación van acompañadas de una serie de obligaciones que también el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha tipificado: respeto del derecho, protección contra terceros y pleno cumplimiento de las obligaciones de las obligaciones derivadas tomando en consideración la progresividad del derecho.

El CDESC señala que “la obligación de respetar exige que los Estados Parte eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del Derecho a la Educación. La obligación de proteger impone a los Estados Parte adoptar medidas que eviten que el Derecho a la Educación sea obstaculizado por terceros. La obligación de dar cumplimiento incluye la de facilitar el ejercicio del derecho. Los Estados deben adoptar medidas positivas que permitan a los individuos y comunidades disfrutar del Derecho a la Educación y prestarles asistencia”<sup>192</sup>. En esta observación general se señala que los poderes públicos son los principales responsables de la prestación directa de la educación, sin que ello implique la negación de una participación de la sociedad civil y del sector privado.

**b) La dimensión prestacional desde el Derecho interno**

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) se establece que la enseñanza básica se inicia a los seis años de edad y se extiende hasta los 16, reconociéndose, además, que los alumnos tendrán el derecho a permanecer en los centros de enseñanza básica hasta los 18 años de edad<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup>Ibidem, § 47.

<sup>193</sup>La LOGSE establece: “Artículo 5.1. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la enseñanza básica. La enseñanza básica comprenderá diez años de escolaridad, iniciándose a los seis años de edad y extendiéndose hasta los dieciséis. 2. La enseñanza básica será obligatoria y gratuita

La enseñanza básica está caracterizada a través del mandato constitucional, por su gratuidad, que beneficia obviamente a los niños y jóvenes pero, también, a los adultos que decidan adquirir los conocimientos de la educación básica a través de una oferta que atienda a sus particulares condiciones y necesidades.

El Tribunal Constitucional reconoce la dimensión prestacional del Derecho a la Educación “en cuya virtud los poderes públicos habrán de promover la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4 de este Artículo 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el número 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9 de las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca<sup>194</sup>.

A partir de esta jurisprudencia constitucional, Castillo señala que el ámbito prestacional del Derecho a la Educación viene definido por tres elementos: (i) gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza básica; (ii) programación general de la enseñanza y creación de centros de enseñanza públicos y (iii) ayuda pública a los centros docentes privados<sup>195</sup>.

En cuanto a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza la Constitución prevé un mandato a los poderes públicos de posibilitar los procesos de aprendizaje y fiscalizar el cumplimiento del deber de escolarización. La gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza son indispensables para realizar el objeto de la educación definido por el Artículo 27.2 CE. Castillo destaca que “aunque parezca una paradoja, la imposición del deber de educarse al menos en un nivel básico, contribuye efectivamente a fomentar la libertad del hombre, en la medida que el nivel básico está pensado precisamente para una

---

(...) Artículo 6. 1. A lo largo de la enseñanza básica, se garantizará una educación común para los alumnos. No obstante, se establecerá una adecuada diversificación de los contenidos en sus últimos años.

2. Los alumnos tendrán derecho a permanecer en los centros ordinarios, cursando la enseñanza básica, hasta los dieciocho años de edad”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE), BOE nº 238, de 4 de octubre de 1990, p. 28930.

<sup>194</sup>STC (Sala Segunda) 86/1985, de 10 de julio de 1985, [RTC 1985\86], FJ 3.

<sup>195</sup>Vid. CASTILLO CÓRDOVA, L., “La dimensión objetiva o prestacional del derecho fundamental a la educación”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 9, 2005, pp. 75-90.

etapa de la persona en la cual la característica principal es su poca preparación y conciencia de las cosas, en buena cuenta, su ignorancia”<sup>196</sup>.

El Estado debe llevar a cabo todos los actos necesarios para posibilitar el cumplimiento del deber ciudadano de escolarización. Dadas las limitaciones y dificultades fácticas en el acceso a la educación y, en particular, el elevado coste económico del servicio, el conjunto de la sociedad debe ser quien asuma los gastos. Las prestaciones o ayudas económicas deben alcanzar una cuantía suficiente que garantice la gratuidad de la enseñanza como contrapartida necesaria a su obligatoriedad. En lo que respecta a la programación general de la enseñanza, se permite que el poder público organice el sistema educativo y plantee las grandes directrices de acción que los centros docentes deben seguir. Las distintas administraciones públicas, además, pueden ser titulares de centros docentes, sin que dicha acción promocional pueda llegar al punto de monopolizar la educación básica como consecuencia de los condicionantes de la libertad de enseñanza y, en concreto, del derecho de creación de centros docentes que se reconoce a los ciudadanos.

El tercer elemento de la dimensión prestacional del Derecho a la Educación está previsto en el Artículo 27.9 CE en el que se establece que los poderes públicos tienen un deber de ayuda económica a los centros docentes privados que cumplan los requisitos que disponga la ley. El Tribunal Constitucional ha sido claro en que para beneficiarse de la ayuda pública se deben reunir una serie de condiciones pues un centro docente por el solo hecho de serlo no tiene automáticamente reconocido el derecho a percibir dinero público<sup>197</sup>.

En relación con las exigencias que el legislador debe cumplir al desarrollar el Artículo 27.9 CE, el máximo intérprete constitucional lleva a cabo las siguientes menciones explícitas: (i) la ley que regule la concesión de ayudas a los establecimientos de titularidad privada no puede contrariar los derechos y libertades fundamentales; (ii)

---

<sup>196</sup>Ídem, p. 79.

<sup>197</sup>STC (Pleno) 77 /1985, de 27 de junio, [RTC 1985, 77], FJ 11.

debe sujetarse a los requerimientos del principio de igualdad y (iii) debe respetar las pautas orientadoras del gasto público<sup>198</sup>.

En cuanto a los requisitos que deben reunir los centros que se beneficien de las ayudas públicas, de conformidad con la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en su Artículo 51, aún vigente tras numerosas reformas educativas, es necesario suscribir el denominado “concierto” que exige a los establecimientos, con carácter general, ofertar una enseñanza gratuita y acorde con las exigencias de calidad que determina el Gobierno en su competencia de programación general de la enseñanza. Frente a estas exigencias genéricas se fijan otra serie de requisitos por el propio gobierno central y las comunidades autónomas por vía reglamentaria<sup>199</sup>.

En lo que respecta al contenido del Derecho, desde el punto de vista constitucional, su núcleo esencial, desde la perspectiva del derecho español, puede identificarse con:

---

<sup>198</sup>El Tribunal Constitucional en concreto considera que “el que en el Artículo 27.9 CE no se enuncie como tal un derecho fundamental a la prestación pública y el que, consiguientemente, haya de ser sólo en la Ley en donde se articulen sus condiciones y límites, no significa, obviamente, que el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. La Ley que reclama el Artículo 27.9 CE no podrá, en particular, contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo y deberá, asimismo, configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (Artículo 1.1, 9.2 y 31.2, principalmente)”. STC (Sala Segunda) 86/1985, de 10 de julio de 1985, [RTC 1985\ 86], FJ 3.

<sup>199</sup>El Artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE) establece que: “1. El régimen de conciertos que se establece en el presente Título implica, por parte de los titulares de los centros, la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de los mismos.2. En los centros concertados, las actividades escolares complementarias y las extraescolares y los servicios escolares no podrán tener carácter lucrativo. El cobro de cualquier cantidad a los alumnos en concepto de actividades escolares complementarias deberá ser autorizado por la Administración educativa correspondiente. 3. En los centros concertados, las actividades extraescolares, así como las correspondientes cuotas que deban aportar los usuarios, deberán ser aprobadas por el Consejo Escolar del centro y comunicadas a la Administración educativa correspondiente. Estas actividades no podrán formar parte del horario escolar del centro. Las Administraciones educativas establecerán el procedimiento de aprobación de los servicios escolares que presten los centros y de sus correspondientes cuotas. El cobro de ambos tipos de actividades podrá contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones.4. Las Administraciones educativas regularán las actividades escolares complementarias extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tendrán carácter voluntario”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación* (LODE), BOE nº 159, de 4 de julio de 1985, p. 21020.

- (i) El acceso a las enseñanzas regladas que integran el sistema educativo. El derecho de elección de los padres no puede justificar la ausencia de escolarización en lo que respecta a la enseñanza básica dado su carácter obligatorio<sup>200</sup>. El acceso a las enseñanzas regladas, por otra parte, no conlleva necesariamente la posibilidad de acceder al centro educativo que se elija. Este derecho está limitado por la disponibilidad de plazas en cada centro y por los demás criterios de admisión de alumnos que se fijan en la legislación educativa.
  
- (ii) La permanencia en los centros que imparten la enseñanza reglada. Esta permanencia, no obstante, puede interrumpirse si el alumno no alcanza el rendimiento académico exigido o como consecuencia de un proceso disciplinario ante faltas muy graves que dieran lugar a la sanción de expulsión. Frente a esta sanción, a partir de la doctrina Tribunal Constitucional, se exige una serie de garantías en cuanto al procedimiento y el fondo del asunto. Para el TC el reconocimiento del Derecho a la Educación sería ineficaz “si luego fuese posible sancionar arbitrariamente a los alumnos dentro de los centros por supuestas faltas de disciplina cuya consecuencia última pudiera ser la expulsión del centro”<sup>201</sup>. Para evitar la arbitrariedad se exigen garantías objetivas, proporcionadas y racionales, así como la exigencia de un proceso reglado que no genere indefensión en la imposición de sanciones<sup>202</sup>.
  
- (iii) El derecho a la valoración objetiva del rendimiento escolar. La valoración objetiva alude al establecimiento de criterios generales que se aplicarán en

---

<sup>200</sup>STC 133/2010, de 2 de diciembre de 2010. Esta sentencia frente a la objeción al sistema educativo en su conjunto, resuelve denegar a unos padres la posibilidad de formar a sus hijos en su propio domicilio sin escolarizarlos en un centro oficial. Establece la "facultad de los padres de elegir para sus hijos una educación ajena al sistema obligatorio" y de enseñar "libremente", pero fuera del horario escolar, y sin perjuicio del deber de escolarización. Los padres sí tienen, según la sentencia, "la facultad de crear un centro docente" cuyo proyecto educativo se ajuste mejor "con sus preferencias pedagógicas". El fallo destaca que la opción de escolarización obligatoria no viene requerida por la propia Constitución, sino que es una opción legislativa que la norma fundamental no prohíbe, por lo que "no cabe descartar otras opciones legislativas que incorporen una cierta flexibilidad al sistema educativo y, en particular, a la enseñanza básica, sin que ello permita dejar de dar satisfacción a la finalidad que ha de presidir su configuración normativa". STC (Sala Primera) 133/2010, de 2 de diciembre de 2010, [RTC 2010\133].

<sup>201</sup>STC (Pleno) 5/ 1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ 28.

<sup>202</sup>ATC (Sección Cuarta) 382/1996, de 18 de diciembre de 1996, [RTC 1996\382 AUTO] y ATC (Sección Primera) 333/1997 de 13 de octubre de 1997, [RTC 1997\ 333 AUTO].

la evaluación y al reconocimiento a los alumnos o a sus padres de la posibilidad de reclamar contra las calificaciones establecidas por los docentes al finalizar un ciclo o curso.

- (iv) El derecho a la gratuidad de las enseñanzas básicas. Este derecho encuentra plena aplicación en los centros públicos y en los centros privados financiados con recursos públicos a través del instrumento de los conciertos<sup>203</sup>. Evidentemente, la gratuidad de la enseñanza no es exigible frente a los centros privados que desarrollan su actividad a partir de recursos propios. La gratuidad afecta exclusivamente a la enseñanza en sentido estricto sin que se extienda a otros bienes o servicios relacionados como libros y material, comedores escolares, transporte, etcétera.
- (v) El derecho a recibir la educación en una lengua comprensible para quien se incorpora al sistema educativo. El Tribunal Constitucional ha formulado este derecho afirmando que “es evidente que quienes se incorporan al sistema educativo en una comunidad autónoma donde existe un régimen de cooficialidad lingüística han de recibir la educación en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten”<sup>204</sup>.

El Derecho a la Educación se podrá ver limitado por los criterios de admisión de los centros educativos, y en lo que respecta a los centros de titularidad privada, por la aceptación por parte del alumno del carácter propio o ideario. En cuanto a las garantías. En cuanto a su protección el Derecho a la Educación cuenta con unas garantías específicas relativas a: la creación de centros docentes por parte de los poderes públicos (Art. 27.5 CE); las ayudas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (Art. 27.9 CE); la programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados (Art. 27.5 CE); y la inspección y homologación del sistema educativo (Art. 27.8 CE).

---

<sup>203</sup>SOUTO PAZ, J., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, cit., p. 445.

<sup>204</sup>STC (Pleno) 337/1994, de 23 de diciembre de 1994, [RTC 1994\ 337], FJ 11.

Este Derecho, como es lógico, cuenta con las garantías generales propias de todo derecho fundamental, referidas al respeto de su contenido esencial y a la reserva de ley orgánica. Como garantías institucionales es destacable la función que para su tutela desempeña el defensor del pueblo y, en cuanto a las garantías jurisdiccionales, el Derecho a la Educación encuentra protección en los recursos ordinarios de la jurisdicción civil y contencioso-administrativa, en el recurso preferente y sumario, y en el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>205</sup>.

El Derecho analizado, de conformidad con la formulación del Artículo 27.2 CE, está orientado hacia tres objetivos fundamentales: (i) el pleno desarrollo de la personalidad humana; (ii) el respeto de los derechos y libertades fundamentales (derechos humanos); y (iii) el respeto de los principios democráticos de convivencia.

Teniendo en cuenta estos elementos constitutivos, puede afirmarse que “la educación tiene como función ayudar y guiar a la persona en el progresivo descubrimiento de sí mismo como radical libertad, orientado a la felicidad sobre la base de la autoestima, no sólo en lo que tiene diferente, sino también en lo que tiene en común y semejante con lo que le rodea y, consecuentemente, en la adhesión interna al sistema de los valores de los derechos humanos y las normas democráticas de convivencia derivadas de ellos”<sup>206</sup>.

Según el Tribunal Constitucional, la “educación en valores” no cumple sólo una función de informar cualquier otra actividad docente y las relaciones entre los distintos derechos que están implicados en el mundo educativo, sino que constituye el contenido básico de la tarea educativa<sup>207</sup>. Así, los derechos humanos y los principios democráticos: informan positivamente toda la acción educativa, incluida la transmisión de conocimientos; y constituyen el objeto básico de la formación<sup>208</sup>.

### **c) El mandato antidiscriminatorio y el derecho a la educación**

La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza entiende por discriminación, según su Artículo 1, “toda distinción, exclusión,

---

<sup>205</sup>PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales*, cit., pp. 501-567.

<sup>206</sup>SOUTO PAZ, J., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, cit., p. 403.

<sup>207</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ 7.

<sup>208</sup>Ídem, FJ 1.

limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o en nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”<sup>209</sup>.

En el Artículo 3, la Convención establece el deber de los Estados parte de conceder a los ciudadanos extranjeros residentes en su territorio el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales<sup>210</sup>.

En lo que respecta a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea dicho compromiso adquiere plena eficacia a través del Artículo 126 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que fija como objetivo “favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudio”<sup>211</sup>.

Por lo que se refiere a los ciudadanos extracomunitarios la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, en su Artículo 9, reconoce la educación básica, gratuita y obligatoria a todos los extranjeros menores de 18 años como derecho y deber. Para la educación no obligatoria se reconoce el derecho, en las mismas condiciones que los españoles, pero sólo a aquellos “extranjeros residentes”<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, BOE nº. 262, de 1 de noviembre de 1969, p. 17070.

<sup>210</sup>Vid. DAUDET, Y. y EISEMANN, P., *Commentaire de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* (adoptée le 14 décembre 1960 par la Conférence Générale de L'UNESCO), UNESCO, Paris, 2005.

<sup>211</sup>JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992*, BOE nº 11, de 13 de enero de 1994, p. 873.

<sup>212</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, BOE nº 10, de 12 de enero de 2000, p. 4 en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf> (Última consulta 18/10/2015).

La regulación española en materia de extranjería se ha concretado, además, en la Ley Orgánica 7 /1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España; Ley Orgánica 8/2000 de Derechos y Libertades en España y su Integración Social; Ley Orgánica 11/2003 Contra la Inseguridad Ciudadana, contra la violencia doméstica y por la integración social de los extranjeros; Ley Orgánica 14/2003 con la que se pretendía desincentivar el empadronamiento de extranjeros habilitando el acceso policial a los datos del padrón municipal; el Real Decreto 23-93 / 2004 que aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 14/2003; y, finalmente, la Ley 2/2009, de 11 de diciembre sobre Derechos y Libertades de los extranjeros y su integración social que se promulga en un momento en el que se vincula inmigración con crisis económica. Se limita la reagrupación familiar de ascendientes. Se permite a las autoridades policiales

La igualdad de acceso a la educación, según la UNESCO, no conlleva la obligación de una formación idéntica para todos los estudiantes. Es posible plantear diferencias que no sólo son legítimas sino, incluso, necesarias en determinados contextos<sup>213</sup>. Para determinar cuáles distinciones son admisibles en el ámbito de la educación, Fernández considera que la noción de “igualdad constitutiva”, desarrollada por la UNESCO, debe constituir el referente para la diferenciación. Esta noción, para el autor: “no implica una igualdad estricta de contenido, supone más bien que se adapte el contenido a la necesidad del educando, la igualdad se refiere entonces a la inversión por alumno que debería ser independiente del sexo, de la raza o de la religión etcétera”<sup>214</sup>.

### 3. El Derecho a la Educación como derecho cultural

La Declaración sobre la Diversidad Cultural de Naciones Unidas destaca que el Derecho a la Educación no se agota en un derecho prestacional sino que, además, tiene una dimensión cultural<sup>215</sup>.

---

solicitar el internamiento del extranjero que se halle incurso en un proceso de expulsión en tanto se realiza la tramitación del expediente sancionador. El periodo máximo de internamiento se eleva de 40 a 60 días, previsión bastante alejada de la Directiva de Retorno que autoriza un internamiento hasta los 18 meses.

<sup>213</sup>En el reporte preliminar a la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el ámbito de la educación, los relatores afirmaron que: “a veces nos preguntamos si la igualdad de acceso a la educación implica una educación idéntica para todos. Los educadores reconocen que ciertas diferencias en la educación dispensada a los niños no constituyen medidas discriminatorias. En general, las diferencias de enseñanza son consideradas como admisibles si constituyen adaptaciones a unas diferencias de aptitudes entre los alumnos o a las necesidades de formación profesional o técnica, o a ciertas situaciones, a ciertas necesidades individuales, por ejemplo, a los impedidos físicos. Ciertos educadores afirman también que, cuando la enseñanza no se adapta a las aptitudes de los niños y no tiene en cuenta los fines o las necesidades particulares, llega a ser discriminatoria para los alumnos que se alejan de la media. Vid. UNESCO, *Records of the General Conference, Tenth Session*, Paris, 1958, en <http://unesdoc.UNESCO.org/images/0011/001145/114584E.pdf> (Última consulta 18/10/2015).

<sup>214</sup>FERNÁNDEZ, A., “La educación como derecho. su situación dentro de los derechos económicos, sociales y culturales”, cit. p. 90.

<sup>215</sup>El Artículo 5 de la citada Convención establece: “Los derechos culturales, marco propicio para la diversidad cultural: Los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los definen el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Toda persona debe tener la posibilidad de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural; toda persona debe tener la posibilidad de participar en la vida cultural que elija y conformarse a las prácticas de su propia cultura, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. UNESCO, *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, Resolución adoptada sobre la base del Informe de la Comisión IV en la XX Asamblea Plenaria, de 2 de noviembre de 2001, París.

La noción de derecho cultural requiere una serie de matizaciones previas. Al respecto, existe un interesante debate doctrinal que, en todo caso, se establece a partir de la relevancia que se otorga a la identidad cultural. Así, para Habermas “los derechos culturales sirven para garantizar a todos los ciudadanos un acceso igualitario a las comunicaciones, tradiciones y prácticas de una comunidad que los mismos ciudadanos consideran necesarias para la conformación y el mantenimiento de su correspondiente identidad personal”<sup>216</sup>.

Ferlito, en una clave más multicultural, señala que “el contenido de estos derechos está determinado por la pertenencia del sujeto a una comunidad de tipo cultural, étnica o religiosa y ligado a las prácticas y a los comportamientos que el sujeto adopta en cuanto miembro de esta comunidad. En lo que se refiere a la función específica, ésta reside en el hecho de que los derechos están encaminados a la tutela, frente a la cultura dominante, de la identidad del grupo o del sujeto miembro del grupo, no en cuanto individuo aislado, sino en atención a la identidad definida por su pertenencia comunitaria”<sup>217</sup>.

Frente a los derechos culturales se han manifestado diversas reservas pero, quizás, es importante destacar aquella que se refiere a la posible redundancia en su función, pues los intereses protegidos podrían encontrar cobertura a través de la ampliación de los derechos individuales tradicionales o de la atribución de derechos colectivos.

En relación con este asunto, es destacable la posición de Facchi para quien, si bien, es posible responder a las demandas de las sociedades multiculturales a través de interpretaciones amplias de la libertad y de la igualdad abiertas a la diferencia, esta solución no es siempre viable. La noción de derechos culturales es relevante en la medida en que “interviene sobre todo en el plano de la justificación” y cita como ejemplo que “el financiamiento público de escuelas minoritarias o la norma que sustrae del régimen común a determinado comportamiento con valencias culturales pueden ser justificables a través de una interpretación amplia del derecho a la igualdad (...) pero también como

---

<sup>216</sup>HABERMAS, J., “De la tolerancia religiosa a los derechos culturales”, *Claves de la razón práctica*, n° 129, 2003, p.11.

<sup>217</sup>FERLITO, S., *Le religión, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino Editore, Catanzaro, 2005, pp. 143-144.

incompatibles con éste y justificables solamente a través de un derecho a la protección y valorización de la identidad cultural”<sup>218</sup>.

Para la promoción de la diversidad y el pluralismo los sistemas educativos resultan clave. A través de la noción de derecho cultural, la escuela puede cumplir la muy relevante función que Arendt ha definido como la *actitud de conservar*. Desde su punto de vista, la educación no puede renunciar a la autoridad ni a la tradición. “La escuela ha de enseñar cómo es el mundo y favorecer la implicación común, sin que ello niegue a los menores la posibilidad de renovar el mundo y asumir una responsabilidad por éste”<sup>219</sup>.

### **C. La libertad de enseñanza**

El Artículo 27.1 de la Constitución española reconoce, junto al Derecho a la Educación, la libertad de enseñanza. Este principio determina la configuración del sistema educativo, garantizando los valores superiores del ordenamiento y, muy especialmente, el pluralismo, tanto en las instituciones de enseñanza pública como en los establecimientos privados.

La libertad de enseñanza garantiza el pluralismo a través de sus manifestaciones: (i) la libertad de creación de centros docentes (Art. 27.6 CE); (ii) la libertad de cátedra de los profesores (Art. 20.1 CE); y (iii) el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos (art. 27.3 CE).

#### **1. El derecho de creación de centros docentes**

El Artículo 27.6 CE establece que “Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”.

---

<sup>218</sup>FACCHI, A., *Los derechos en la Europa multicultural*, Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2005, p. 18.

<sup>219</sup>ARENDT, H., “La crisis en la educación” en ARENDT, H., *Entre el pasado y el futuro*, Península, Barcelona, 2003, pp. 268-301.

La visión de esta filósofa sobre la cuestión se analiza, de forma detallada, en FERNÁNDEZ, E., “Algunas aporías sobre Educación para la Ciudadanía”, *Derechos y Libertades*, nº 23, Época II, junio 2010, pp. 139-144.

El reconocimiento del derecho de las personas físicas y jurídicas a crear centros docentes se justifica en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, en los cuales este derecho se incluye expresamente: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 13); Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en el ámbito de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960 (Art. 5.1.b); o Resolución del Parlamento Europeo sobre el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza, de 14 de marzo de 1984.

**a) El carácter propio de los centros docentes**

La diferencia fundamental entre enseñanza pública y enseñanza privada es el carácter obligadamente neutral de la enseñanza pública<sup>220</sup>, neutralidad que no se exige a los centros privados que pueden tener carácter propio<sup>221</sup>. La neutralidad puede entenderse como vacuidad o ausencia de objetivos o criterios rectores en el proceso educativo, lo cual no es compatible con los fines constitucionales. La neutralidad, por el contrario, debe ser entendida como “procedimiento” lo que implica hacer explícitos sus componentes epistemológicos (exigencia de racionalidad, reflexión crítica, hábito de objetividad, etc.) y axiológicos (compromiso con los valores democráticos como forma de vida, pluralismo, etc.)<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ 9. En este fundamento jurídico se señala: “(...) En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 27.3 de la Constitución), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente. La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos regulados en la L.O.E.C.E. impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita”.

<sup>221</sup>El derecho de los centros privados a dotarse de un carácter propio se recoge en el Artículo 115 de Ley Orgánica de Educación (LOE), de forma que “1. Los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos que, en todo caso, deberá *respetar los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos* en la Constitución y en las leyes. 2. El carácter propio del centro deberá ser puesto en conocimiento por el titular del centro a los distintos sectores de la comunidad educativa, así como a cuantos pudieran estar interesados en acceder al mismo. La matriculación de un alumno supondrá el respeto del carácter propio del centro, que deberá respetar a su vez, los derechos de los alumnos y sus familias reconocidos en la Constitución y en las leyes”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOE), BOE nº 106, de 4 de mayo de 2006, p. 17187.

<sup>222</sup>MARTÍ, J., “Factor religioso y enseñanza en España”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V. XVI, BOE, Madrid, p. 436.

En los establecimientos públicos pueden adoptarse ciertos criterios de actuación propios y singulares a través del “proyecto educativo”. La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE) abonaron esta posibilidad a través de la “autonomía pedagógica y organizativa” de los centros de enseñanza de titularidad estatal<sup>223</sup>. Este “proyecto educativo” puede añadir aspectos concretos, prioridades o procedimientos de actuación y otros aspectos circunstanciales derivados de las particularidades del centro escolar, pero en ningún caso podrá adoptar opciones religiosas o morales que no se correspondan o vayan más allá del “ideario constitucional”<sup>224</sup>.

El carácter propio de los centros privados o concertados no aparece de manera explícita en la Constitución pero surge a partir de la interpretación jurisprudencial y del desarrollo legal que se ha hecho en la materia. Este elemento cumple una doble función: (i) informar toda la actividad educativa del centro; y (ii) facilitar a los padres el ejercicio de su derecho a elegir el tipo de escuela<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup>Vid. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)*, BOE nº 238, de 4 de octubre de 1990, pp. 28927-28942. – Ídem, *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEGCD)*, BOE nº 278, de 21 de noviembre de 1995, pp. 33651-33665.

<sup>224</sup>El proyecto educativo de las escuelas públicas y privadas concertadas se regula en el Artículo 120 de la LOE, el cual establece que las escuelas, en el marco de su autonomía, elaboraran un proyecto educativo y de gestión, el cual “recogerá los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas. 2. Dicho proyecto, que deberá tener en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, recogerá la forma de atención a la diversidad del alumnado y la acción tutorial, así como el plan de convivencia, y deberá respetar el principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*, cit., p 17188.

<sup>225</sup>El Artículo 115 de la LOE establece: “1. Los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos que, en todo caso, deberá respetar los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos en la Constitución y en las leyes.

2. El carácter propio del centro deberá ser puesto en conocimiento por el titular del centro a los distintos sectores de la comunidad educativa, así como a cuantos pudieran estar interesados en acceder al mismo. La matriculación de un alumno supondrá el respeto del carácter propio del centro, que deberá respetar a su vez, los derechos de los alumnos y sus familias reconocidos en la Constitución y en las leyes.

3. Cualquier modificación en el carácter propio de un centro privado, por cambio en la titularidad o por cualquier otra circunstancia, deberá ponerse en conocimiento de la comunidad educativa con antelación suficiente. En cualquier caso, la modificación del carácter propio, una vez iniciado el curso, no podrá surtir efectos antes de finalizado el proceso de admisión y matriculación de los alumnos para el curso siguiente”. Ídem, p. 17187.

El carácter propio de los centros educativos puede ser objeto de modificaciones a lo largo del tiempo, asunto que puede generar cierta incertidumbre entre los padres, los alumnos y los profesores que en su momento se vincularon al centro de enseñanza, tomando en consideración sus directrices ideológicas. En la STC 5/1981 se afirma: “Aunque la fijación del ideario es un derecho reconocido por el Artículo 23 de la Ley Orgánica 5/1980 del Estatuto de los Centros Escolares a los titulares de los centros privados, éstos no podrán alterarlo a su arbitrio, pues, una vez establecido, el ideario pasa a ser un elemento objetivo y propio de la institución escolar y su arbitraria modificación o sustitución por el titular conllevaría una conducta fraudulenta en relación con los padres (...) y con los profesores que aceptaron trabajos en un centro cuya orientación ideológica no les pareció impedimento para incorporarse a él, pero tal vez no se sintieran en la misma disposición respecto a la nueva ideología del centro (...) Ello no debe llevar a negar el derecho del titular de transferir el centro a otro sujeto –que pasaría a ser el nuevo titular– y a que él mismo o los que adquiriesen su misma situación jurídica cambien el carácter o ideario del centro, en momento y forma oportunos, garantizándole el debido respeto (pero no necesariamente una absoluta intangibilidad) a los vínculos jurídicos contraídos anteriormente con profesores y alumnos o sus padres”<sup>226</sup>.

Quizás ante estos cambios sobrevenidos en el carácter propio de los centros debería evaluarse la posibilidad de que los profesores se acojan a las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores relativas a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo o que incluso se avanzara en el reconocimiento de una cláusula de conciencia (institución propia de las empresas ideológicas) que les permitiera resolver unilateralmente el contrato laboral con una indemnización correspondiente a la de despido improcedente.

**b) La contradicción entre la libertad de conciencia y el ideario del centro**

La contradicción entre el ideario del centro y la libertad de conciencia de los padres y alumnos resulta especialmente problemática. Una primera postura considera que, dada la libre elección de escuela por parte de los padres, este conflicto no debe producirse. Los padres han hecho su elección, sin coacción alguna y, por tanto, deben asumir las consecuencias derivadas de su decisión. El Tribunal Constitucional ha establecido que los

---

<sup>226</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero, [RTC 1981\5], voto particular de D. Francisco Tomás y Valiente.

padres “al haber elegido libremente para sus hijos un centro con un ideario determinado están obligados a no pretender que el mismo siga orientaciones o lleve a cabo orientaciones contradictorias con tal ideario, aunque sí pueden pretender legítimamente que se adopten decisiones que (...) no puedan juzgarse, con arreglo a un criterio serio y objetivo, contrarias al ideario”<sup>227</sup>.

Lo anterior, aunque en principio parece lógico puede ser objeto de crítica, pues la libertad de conciencia en su calidad de derecho fundamental es irrenunciable. Toda práctica confesional debe tener carácter voluntario, la enseñanza, así sea libremente elegida, no puede convertirse en un adoctrinamiento contrario a la libertad de creencias. Si bien, los padres y alumnos deben respetar el ideario, no es menos cierto que los titulares del centro educativo deben respetar la libertad de conciencia de los demás sujetos implicados en la enseñanza.

En consecuencia, es importante señalar los límites del derecho de creación de centros docentes. Estos vendrían a ser los mismos que afectan a la libertad de expresión, de la que es manifestación específica la libertad de enseñanza: respeto de los derechos fundamentales y protección de la juventud y de la infancia; además de los principios constitucionales del Título preliminar: libertad, igualdad, justicia y pluralismo político<sup>228</sup>.

La laicidad también actuaría como criterio a respetar. Al respecto, se considera que “el grado de no neutralidad del ideario no puede traspasar los límites que supongan poner en entredicho el libre desarrollo de la conciencia del alumno (...) El ideario no puede funcionar como un instrumento de transmisión de creencias o ideas, sino como un mero instrumento para dar a conocer esas creencias o ideas”<sup>229</sup>.

Adicionalmente el Artículo 27.2 CE explicita que los centros han de orientar su actividad al pleno desarrollo de la personalidad humana y a la materialización de los

---

<sup>227</sup>STC (Pleno) 77/1985, de 27 de junio de 1985, [RTC 1985\ 77], FJ 9.

<sup>228</sup>Por su parte, el artículo 13 del PIDESC considera como límites al derecho de creación de centros docentes: (i) la educación para la participación, la tolerancia y la paz; (ii) el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos; y (iii) el cumplimiento de los requisitos que el Estado establezca para cada nivel educativo. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, cit., p. 9344.

<sup>229</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, V. 2, cit., p. 92.

principios democráticos de convivencia, que según el Tribunal Constitucional no cumplen una función meramente limitativa, sino también de inspiración positiva<sup>230</sup>.

**c) El derecho de creación de centros y su financiación pública**

El reconocimiento del derecho de creación de centros docentes no implica *a priori* su financiación por parte de los poderes públicos. Es más, como ha venido señalando la doctrina, y se explicó en la redacción de los pormenores del debate en las Cortes Constituyentes, el consenso constitucional entre los defensores de la escuela pública unificada y los de la escuela pública subordinada a la privada se consiguió cuando: por una parte, el sector conservador admitió la conformación de un modelo educativo donde la escuela privada se conformase como subsidiaria de la pública, y fuera financiada por el Estado en la medida en la que se asemejase en su gestión y organización a la pública; y por la otra, el sector progresista aceptó la posibilidad de que el Estado financiase a las escuelas privadas<sup>231</sup>.

Como expone el profesor Celador, estamos ante una política educativa que busca mantener un equilibrio entre el derecho de creación de centros docentes y el mandato a los poderes públicos de ofrecer una educación de calidad a todos los ciudadanos. Los establecimientos reciben financiación del Estado pero, como contraprestación, ven reducido su ámbito de autonomía para que las distintas Administraciones implicadas puedan intervenir en sus políticas de admisión y, así, garantizar el acceso a la enseñanza de todos los estudiantes que así lo requieran<sup>232</sup>.

La posibilidad de que el Estado financie a los centros privados se recoge en el Artículo 27.9 CE, que prevé que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca. La ayuda referida está condicionada a que los centros cumplan determinados requisitos, que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, responden a principios contenidos en el marco constitucional como: (i) la gratuidad de la enseñanza, (ii) el establecimiento de las condiciones necesarias para que

---

<sup>230</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ 7.

<sup>231</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, V. 2. cit., p. 97.

<sup>232</sup>El carácter transaccional de las fuerzas políticas constituyentes y el modelo educativo lógico fruto del consenso es una idea que expresa el profesor Celador Angón de forma reiterada. Vid. CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.

la igualdad y la libertad sean reales y efectivas, o (iii) la participación de padres, profesores y alumnos en la gestión de los centros, y de la Administración educativa en la autorización de su apertura, a las que se refiere el Art. 27.7 CE<sup>233</sup>. En consecuencia, a mayor financiación de los centros privados menor autonomía y viceversa.

El Tribunal Constitucional considera que no puede aceptarse que exista un deber de ayuda a todos y cada uno de los centros docentes, sólo por el hecho de serlo, “pues la remisión a la ley que efectúa el artículo 27.9 CE puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales”<sup>234</sup>. Además, se deberán seguir las orientaciones que la propia Constitución impone para el gasto público en general, “porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado la Constitución”<sup>235</sup>.

La legislación española hace del “concierto educativo” el mecanismo jurídico a través del cual se canalizan las subvenciones estatales a los centros privados de enseñanza.

La aprobación de la LOE incidió notablemente en el sistema de conciertos escolares pues, tal y como señala su preámbulo, una de las prioridades del legislador es conseguir la escolarización equitativa del alumnado, de forma que los centros financiados por el Estado “asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, aunque sin perder su singularidad”.

Con este objetivo, el Capítulo III del Título II dedicado a la *Equidad en la educación* de la LOE regula la escolarización en centros públicos y privados concertados,

---

<sup>233</sup>La LOE, incluso tras la reforma de la LOMCE, siguiendo criterios de la LOE, señala que la apertura y funcionamiento de estos centros estará sujetos a una autorización administrativa de concesión obligada cuando se reúnan determinados requisitos en relación con: (i) la titulación académica del profesorado; (ii) la relación numérica alumnos- profesor; (iii) las instalaciones docentes y deportivas; y (iv) el número de puestos escolares. El Estado se reserva en todo caso la programación general de la enseñanza y la inspección y homologación del sistema. Para un análisis detallado sobre este punto Vid. FERNÁNDEZ, J.M., “Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario”, *Revista de Educación*, septiembre-diciembre 2007, pp. 45-47.

<sup>234</sup>STC (Sala segunda) 86/1985, de 10 de julio de 1985, [RTC 1985\ 86], FJ 3, y STC (Pleno) 77/1985, de 27 de junio de 1985, [RTC 1985\ 77], FJ 11.

<sup>235</sup>Ibidem.

y ordena a las Administraciones educativas establecer los criterios de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que se garanticen el derecho a la educación, y el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores de los alumnos. Para ello la LOE recoge las siguientes medidas:

*Derecho de elección de centro.* Los padres y no los centros tienen el derecho a elegir el colegio o instituto en el que quieren escolarizar a sus hijos. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, pero se prohíbe expresamente la discriminación en la escolarización por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (Art. 84.3). Cuando los establecimientos escolares tengan más solicitudes que oferta de plazas, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos (Art. 84.2)<sup>236</sup>.

*Equilibrio en la admisión de alumnos.* Para conseguir el equilibrio en la admisión de alumnos, se ordena a las administraciones educativas que vigilen que los centros educativos financiados con fondos públicos, localizados en una misma zona geográfica o área de influencia, utilicen las mismas normas de admisión, eludiendo de esta manera que los establecimientos puedan modificar su política de admisión atendiendo a sus intereses particulares (Art. 86). Con este objeto, las administraciones educativas podrán reservarse una parte de las plazas de los centros públicos o concertados hasta el final del periodo de inscripción, o bien podrán incrementar en un 10% en número máximo de alumnos por aula (Art. 87.2).

---

<sup>236</sup>La LOMCE prevé una modificación en los criterios de elección de centro al permitir que los establecimientos que “tengan reconocida una especialización curricular por las Administraciones educativas, o que participen en una acción destinada a fomentar la calidad de los centros docentes de las descritas en el Artículo 122 bis, podrán reservar al criterio del rendimiento académico del alumno o alumna hasta un 20% de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias. Dicho porcentaje podrá reducirse o modularse cuando sea necesario para evitar la ruptura de criterios de equidad y de cohesión del sistema”. Este precepto está siendo objeto de juicio de inconstitucionalidad. Vid. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno), *Providencia por la que se admite a trámite el Recurso de inconstitucionalidad n° 1455-2014, contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, BOE n° 91, de 15 de abril de 2014, pp. 30979-30979.

*Motivos socioeconómicos.* La no discriminación por motivos socioeconómicos en la escolarización se garantiza mediante la prohibición expresa de que los centros financiados con fondos públicos puedan cobrar cuotas por impartir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones, o establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran realizar aportaciones económicas (Art. 88.1).

Una de las principales destinatarias de las medidas mencionadas es la Iglesia católica, pues la mayoría de sus escuelas, en tanto que establecimientos concertados, tienen la consideración de centros pertenecientes a la red de escuelas financiadas por el Estado; de ahí que ésta fuera especialmente crítica con la norma. La posición de la Iglesia se soporta en su entendimiento de que el Estado, si bien tiene la obligación de financiar a las escuelas católicas, carece de legitimidad para regular la educación que en ellas se imparte. Se trata de un debate que no es nuevo y que caracterizó, como se señaló en el apartado relativo a la construcción de un sistema educativo público en España, las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica durante los siglos XIX y XX, en el cual la Iglesia perseguía el establecimiento de un modelo soportado en la iniciativa de las confesiones religiosas donde el Estado desempeña una función meramente subsidiaria, y el Estado pretendía constituir un sistema en el cual éste representa el papel principal, pero en el cual puedan convivir la enseñanza pública y privada.

Este debate lejos de estar superado a favor de los intereses del Estado, como ocurre en todos los países de nuestro entorno europeo desde mediados del siglo pasado, ha sido recuperado por la Iglesia en el siglo XXI para trasladar sus reivindicaciones al Estado. Para la Iglesia católica el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos, protegido en el 27.3 CE, se vulnera cuando el Estado establece datos objetivos para escolarizar a los alumnos, ya que esto supone “la conversión del Estado en el único educador, olvidando que es a los padres a quienes asiste el derecho primordial, insustituible e inalienable de educar a sus hijos [...] Se considera la educación como una actividad de servicio público y de exclusiva competencia del poder estatal. De ahí que la educación de iniciativa social sea regulada como mera concesión de carácter gubernamental. Tal reducción de la iniciativa social a función meramente subsidiaria de

los poderes públicos es impropia de sociedades plenamente democráticas que respetan y promueven el pluralismo educativo”<sup>237</sup>.

Se trata de una posición que no encaja con los principios del Estado social, ya que supondría que uno de los operadores responsable de la prestación del servicio público de educación -y que en esa medida es financiado por el Estado-, podría determinar de forma arbitraria a que alumnos presta el servicio educativo. La pretensión de la LOE ha sido solucionar la gravísima situación de segregación escolar por motivos económicos y sociales, característica de la red educativa financiada por el Estado, donde los alumnos inmigrantes y los pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas son escolarizados en la red escolar pública, debido a su exclusión de la red concertada. Desde esta óptica, la LOE no ha lesionado ningún hipotético derecho de la Iglesia, ya que no hay que olvidar que los centros concertados de la Iglesia, que son la mayoría de sus centros, son financiados por el Estado – es decir gracias a los impuestos de todos –, por lo que carece de toda lógica que estos centros decidan discrecionalmente a qué alumnos escolarizan.

## **2. La libertad de cátedra**

La libertad de cátedra se reconoce en el Artículo 20.1 c) de la Constitución y se define en el ordenamiento jurídico español como una manifestación de los derechos a la libertad de conciencia y de expresión de los docentes en el ejercicio de su labor profesional en todos los niveles educativos<sup>238</sup>. Se trata de un derecho autónomo de la libertad de expresión, aunque protegido por los mecanismos garantistas de este derecho, cuyo ejercicio debe armonizarse con los bienes jurídicos protegidos por los artículos 16 y 27 CE, y en especial con los derechos a la libertad de conciencia (de los docentes y los

---

<sup>237</sup> Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal, *Ante el Proyecto de Ley Orgánica de educación*, 28 de septiembre de 2005. La ausencia de respuestas a las peticiones de la Iglesia católica en las enmiendas a la LOE propició que el Comité Ejecutivo de la Conferencia Episcopal publicara una Nota titulada Grave preocupación por la LOE, muy crítica la reforma operada por el Gobierno, pues “la Ley no se inspira en el principio de subsidiariedad, según el cual, los poderes públicos regulan las condiciones necesarias para que la sociedad pueda ejercitar por si misma los derechos y los deberes que son originariamente propios de ésta. Por el contrario, aunque atenuada en algunos aspectos, la concepción estatista de la educación como servicio público, cual si fuera un derecho originario del Estado y una competencia primariamente suya, sigue lastrando el conjunto del texto legal” en COMITÉ EJECUTIVO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL, *Grave preocupación por la LOE enmendada*, Madrid 15 de diciembre de 2005.

<sup>238</sup>CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, cit., pp. 91-92.

discentes), a la educación y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

La libertad de cátedra, en palabras de Suárez Pertierra, “es conceptualmente una parte sustancial de la libertad de enseñanza. No tendría sentido, en efecto, defender la libertad real de los grupos a impartir enseñanza de acuerdo con sus convicciones y no defender idéntica libertad real del individuo”<sup>239</sup>. La libertad de cátedra se integra en el marco educativo referido de acuerdo con dos parámetros: en primer lugar, la libertad de cátedra forma parte de la libertad de enseñanza, refiriéndose la primera a un derecho y libertad fundamental que ejercen los docentes, y la segunda al derecho de los grupos a impartir una enseñanza de acuerdo con sus convicciones; y en segundo lugar, la libertad de cátedra es uno de los principios constitucionales a los que se refiere el Artículo 27.6 CE, y que por lo tanto opera a modo de límite de la libertad de creación de centros<sup>240</sup>.

La localización de la libertad de cátedra en el ámbito de las libertades de expresión y de información y no en el artículo dedicado a los derechos educativos, no implica que se trate de un derecho ajeno al contexto educativo pues, como expone Torres del Moral, “si la libertad de cátedra no estuviera singularmente reconocida en nuestra Constitución, podría hacérsela derivar directamente de la libertad ideológica y de la libertad de expresión. Por eso aunque su inclusión constitucional bien podría haberse hecho en el Artículo 16 (libertad ideológica) o en el 27 (sistema educativo) su inserción sistemática en el Artículo 20 no es errónea, sino que le permite beneficiarse de las garantías de este precepto, principalmente la prohibición total de censura previa, tanto de los poderes públicos cuando de otras instancias como, por ejemplo, la dirección del centro docente”<sup>241</sup>. De acuerdo con esta posición, la intención del legislador constitucional al localizar la libertad de cátedra en el terreno de la libertad de expresión, fue la de garantizar mejor su ejercicio, al dotarla de las protecciones que el ordenamiento jurídico ha previsto con carácter general para la libertad de expresión.

---

<sup>239</sup>SUÁREZ PERTIERRA, G., “Reflexiones acerca de la relación entre libertad de enseñanza e ideario del centro educativo”, en: *Anuario de Derechos Humanos*, nº 2, 1983, p. 631.

<sup>240</sup>Ibidem.

<sup>241</sup>VIDAL PRADO, C., *La Libertad de Cátedra: un estudio comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates, nº 105, Madrid, 2001, p. 10.

**a) La libertad de cátedra en el ordenamiento jurídico español y conflictos**

En España, la libertad de cátedra es un derecho de todos los docentes y es oponible tanto a actores públicos como privados. La configuración de este derecho varía según se esté frente a un centro educativo del Estado o privado<sup>242</sup>.

En los centros públicos, la libertad de cátedra tiene un doble contenido: negativo y positivo. El negativo hace referencia a que al profesor no se le puede imponer por parte de los agentes estatales la acomodación de sus enseñanzas a una doctrina oficial. El positivo le faculta para orientar su enseñanza de acuerdo con sus propias convicciones, aunque esta facultad va moderándose en función de la edad de los alumnos.

La libertad de cátedra ha sido clasificada, atendiendo al papel que tenga la investigación en la posición laboral de los docentes, como la “pequeña” o la “gran libertad” de cátedra. La “pequeña libertad de cátedra” es aquella que ejercen los docentes de los niveles educativos elementales, y la “gran libertad de cátedra” debe asociarse, tal y como hace el modelo educativo alemán, a los docentes universitarios, ya que es en este nivel educativo donde se encomienda y se reconoce en plenitud a los docentes la investigación científica y su traslación a su docencia. Ahora bien, no todos los docentes universitarios tienen plena capacidad investigadora, ya que de acuerdo con la Ley de

---

<sup>242</sup>La libertad de cátedra como libertad en el puesto docente tiene una regulación variada en el marco de la Unión Europea. En Alemania se reconoce exclusivamente a los profesores ordinarios de la Universidad, no a los de otros niveles o a los profesores asistentes. Este derecho no tiene más limitación que la lealtad a la Constitución, lo que no excluye sólo el ataque sino que establece una actitud positiva de transmisión y difusión de sus contenidos.

En Italia, por el contrario, la libertad de cátedra es predicable en relación con todos los profesores de cualquier nivel y no sólo de los universitarios, aunque su amplitud y límites serán distintos según el grado de madurez de los alumnos. Este derecho es esgrimible ante los poderes públicos y los particulares, por tanto, ante los titulares de los centros docentes. Según la opinión jurisprudencial y doctrinal mayoritaria, en caso de colisión entre la libertad de cátedra y la libertad de los titulares de los centros, cede siempre la primera, ya que, de lo contrario, la segunda se convertiría en algo puramente ilusorio: desaparecería la posibilidad de elección de los padres o, incluso, la misma libertad de los titulares de los centros privados, que también gozan de protección constitucional.

En Francia, la libertad de cátedra también es propia de los profesores de todos los niveles y funciona como garantía ante los poderes públicos y los particulares. Como límite a este derecho se establece el “deber de reserva”, aunque se reconoce que la enseñanza no puede reducirse a la mera enunciación de datos o de simples informaciones. El deber de reserva es “un deber de abstención o contención en el ejercicio de la propia libertad, pero sólo en la medida en que lo exija su armonización con la libertad de conciencia del titular de cara a la consecución de la finalidad de la actividad educativa: contribuir a la formación de las conciencias de los alumnos”. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, V. 2, cit., pp. 114-115.

Reforma Universitaria y la Ley Orgánica de Universidades, éste se obtiene cuando se adquiere el grado académico de doctor<sup>243</sup>.

La libertad de cátedra de los docentes que prestan sus servicios en los establecimientos públicos está limitada por el ideario de éstos. Dicho ideario, reitero, debe ser neutral. De esta manera, si bien los docentes de los centros públicos tienen derecho a la libertad de cátedra, el ejercicio de este derecho no es ilimitado y debe respetar, entre otros principios, el carácter neutral de este tipo de establecimientos, de forma que en el ejercicio de la actividad docente no se realicen labores de adoctrinamiento o proselitismo ideológico sobre los alumnos.

El fundamento de la configuración de la neutralidad como un límite a la libertad de cátedra reside, de acuerdo con este planteamiento, en el derecho de los padres a elegir la educación que quieren dar a sus hijos, de forma que cuando los padres envían a sus hijos a una escuela pública éstos están exigiendo a los poderes públicos que la educación de sus hijos sea ideológicamente neutral, y dicha elección se vería truncada si los docentes –en el ejercicio de su libertad de cátedra– pudieran adoctrinar a sus hijos.

Debe tenerse en cuenta que la neutralidad no implica que los educadores “estén obligados a renunciar a las propias convicciones, ni siquiera a no acomodar a ellas sus enseñanzas, sino tan sólo que tienen que renunciar al adoctrinamiento y que, de acuerdo con las propias convicciones, en la medida en que lo permita el nivel de enseñanza, las suyas han de ser unas explicaciones objetivas, respetuosas con cualesquiera otras orientaciones ideológicas y autocríticas, escrupulosamente respetuosas de la libertad de conciencia de los alumnos y de sus padres”<sup>244</sup>. En los centros públicos, también cabe destacar que la libertad de cátedra está limitada por “las competencias legalmente reconocidas a los centros docentes para disciplinar la organización de la docencia (...) Estas competencias, en la medida en que velan por la valoración objetiva de los conocimientos de los alumnos y por evitar cualquier discriminación en la enseñanza,

---

<sup>243</sup>FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación, Los Derechos educativos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, pp. 137-138.

<sup>244</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, V. 2, cit., págs. 114-115.

pueden considerarse como una exigencia derivada del derecho a la educación que reconoce el Artículo 27.1 de la Constitución”<sup>245</sup>.

Por otra parte, en los centros educativos privados los docentes disfrutan del derecho de libertad de cátedra, al igual que los docentes de los centros públicos. Sin embargo, en este contexto la libertad de cátedra puede verse limitada por el ideario de los centros privados<sup>246</sup>.

En el supuesto de que la libertad de cátedra y el ideario de los centros privados entren en conflicto habrá que tener en cuenta los siguientes parámetros:

- (i) Los profesores de los centros privados tienen derecho a la libertad de cátedra, pero dicho derecho debe ejercerse en el marco del ideario que los titulares de estos centros establezcan;
- (ii) Tanto la libertad de cátedra como el derecho de los titulares de los centros privados a establecer un ideario tienen un límite común referido a la propia enseñanza, ya que ésta “tiene exigencias propias que son incompatibles con una tendencia expansiva de cualquiera de estas dos libertades”;
- (iii) Los docentes de los centros privados se incorporan libremente a este tipo de centros conociendo el ideario de estos (bien porque dicho ideario fuera establecido antes de la incorporación laboral del docente, bien porque el docente acepte el mismo en el supuesto de que el centro se dote del mismo después de su incorporación). Pero esta incorporación informada no le obliga, como es evidente, ni a convertirse en apologista del carácter propio ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a

---

<sup>245</sup>SOUTO PAZ, J., *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, cit., p. 490.

<sup>246</sup>El Tribunal Constitucional señala que: “en los centros privados la definición del puesto docente viene dada, además de por las características propias del nivel educativo, y, en cuanto aquí interesa, por el ideario que, en uso de la libertad de enseñanza y dentro de los límites antes señalados, haya dado a aquél su titular (...) La libertad de cátedra del profesorado de estos centros es tan plena como la de los profesores de los centros públicos, y ni el Art. 15 de la LOECE ni ningún otro precepto de esta Ley la violan al imponer como límite de la libertad de enseñanza de los profesores el respeto al ideario propio del centro”. STC (Pleno), 5/1981 de 13 febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ 10.

subordinar ese ideario a las exigencias que el rigor científico impone a su labor.

- (iv) El profesor es libre en el ejercicio de su actividad específica pero esta libertad no le faculta, por tanto, para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, sino sólo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo, no resulten contrarios a aquél.

La virtualidad limitante del ideario será, sin duda, mayor en lo que se refiere a los aspectos propiamente educativos o formativos de la enseñanza y menor en lo que toca a la simple transmisión de conocimientos, terreno en el que las propias exigencias de la enseñanza dejan muy estrecho margen a las diferencias de idearios<sup>247</sup>.

En resumen, el límite del respeto al ideario no implica que el docente no pueda exponer libremente sus creencias, ideas u opiniones personales y las doctrinas científicas procedentes, aunque resulten contrarias al ideario. Su obligación se ve reducida a no polemizar y a no incurrir en menosprecio de este último. Las críticas siempre pueden tener lugar en tanto no sean irrespetuosas o adoctrinadoras<sup>248</sup>.

La aplicación práctica de esta construcción constitucional pretende evitar la colisión entre los derechos de libertad de cátedra y de libertad de enseñanza, y en el caso de que ésta se produzca evitar sacrificar sistemáticamente una libertad a costa de la otra. El ejercicio sin límites de la libertad de cátedra en un centro con un ideario opuesto a las convicciones del docente, supone que este último transmita a sus alumnos opiniones contrarias a dicha ideología, vulnerando el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos. De forma contraria, la primacía absoluta del ideario del centro sobre la libertad de cátedra del docente supondría que éste se vería siempre en la obligación de amoldar sus enseñanza al carácter propio, lo que implica la renuncia al ejercicio de derechos y libertades fundamentales que reconoce la Constitución, como la

---

<sup>247</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ 10. Vid. CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, cit. pp. 122-123.

<sup>248</sup>CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, cit. p. 123.

libertad de conciencia, la libertad de cátedra o el derecho a no ser discriminado por motivos religiosos.

**b) El ideario de los centros y las actividades extraescolares del docente**

Un supuesto especialmente problemático es el de la colisión de las actividades extraescolares del docente, es decir, de su vida al margen de su actividad académica, y el ideario del centro, ya que este supuesto es ajeno a los criterios contractuales propiamente dichos que regulan la relación laboral entre el profesor y el establecimiento educativo.

En estos casos, el Tribunal Constitucional entiende que las actividades extraescolares de los docentes pueden justificar su despido, siempre que así lo estime la jurisdicción competente caso por caso, “pues aunque ciertamente la relación de servicio entre el profesor y el centro no se extiende en principio a las actividades que al margen de ella lleve a cabo, la posible notoriedad y la naturaleza de estas actividades, e incluso su intencionalidad, pueden hacer de ellas parte importante e incluso decisiva de la labor educativa que le está encomendada”<sup>249</sup>.

Como señala Celador: “Al margen de lo sorprendente y excepcional que puede suponer que un individuo pueda ser despedido por ejercer sus derechos fundamentales, o simplemente por realizar actividades perfectamente legítimas –y protegidas por el ordenamiento jurídico– los criterios a valorar en estos supuestos son: la notoriedad, la intencionalidad y la naturaleza de la actividad extraescolar del docente que entra en conflicto con el ideario del centro”<sup>250</sup>.

El problema que plantea la colisión entre el ideario y las actividades extraescolares de los docentes reside en que en este caso no existe un conflicto entre el derecho a la libertad de cátedra y el ideario del centro, ya que el profesor no está desarrollando su actividad profesional, sino que, por el contrario, el conflicto se produce entre el ideario del centro y los derechos y libertades fundamentales que el ordenamiento jurídico reconoce a los individuos. Pues bien, en este supuesto concreto, de forma incongruente con el ordenamiento constitucional y especialmente con el derecho al libre desarrollo de

---

<sup>249</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], Voto particular de D. Francisco Tomás y Valiente, FJ 11.

<sup>250</sup>CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, cit. pp. 124-125.

la personalidad, el TC legitimó que el ejercicio por parte de un docente de una actividad lícita pueda ser sancionado en el terreno laboral cuando dicha actividad entre en colisión con los principios establecidos en el ideario del centro educativo.

En este tema debe realizarse una especial referencia al voto particular formulado por el Magistrado Tomás y Valiente, quien plantea que el respeto al ideario no conlleva “renunciar por vía contractual (...) a determinados derechos o libertades fundamentales, o a comprometerse a ejercer algunos de éstos (por ejemplo, los de asociación o sindicación) en favor de una opción determinada o en detrimento de otras”<sup>251</sup>.

Por este motivo, para el Magistrado, los docentes no pueden ser despedidos por realizar acciones lícitas en su vida extraescolar, pues “El respeto al ideario del centro sólo puede impedir a los profesores aquellas conductas docentes que pongan en peligro el carácter ideológico de las actividades docentes de dicho centro. Pero el ejercicio de derechos fundamentales o libertades públicas, o las conductas llevadas a cabo al margen de la institución escolar, no pueden ser considerados como contrarios al ideario del centro, ni podrían ser causa justa de rescisión del contrato de cualquier profesor”<sup>252</sup>.

Para Celador, la STC 47/1985 supone un avance importante en la garantía de la libertad de cátedra al incorporar a la jurisprudencia constitucional varios de los argumentos del Magistrado Tomás y Valiente. En lo que respecta a la disconformidad entre el ideario de los centros y las convicciones de los profesores es necesario “a) que esta *disconformidad se exteriorice* y b) que *se ponga realmente en peligro* la prestación del servicio educativo, atentando de esta manera contra el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos”<sup>253</sup>.

### **3. El derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos**

El Artículo 27.3 de la Constitución afirma que “Los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”, en coincidencia con el Artículo 26.3

---

<sup>251</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5], Voto particular de D. Francisco Tomás y Valiente, FJ 19.

<sup>252</sup>Ídem, FJ18.

<sup>253</sup>CELADOR, O., *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, cit. pp. 230-231.

de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>254</sup> y el Artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>255</sup>.

Siguiendo a Souto Paz, cabe señalar que “se está en presencia de un derecho libertad que ofrece una doble dimensión: a) en sentido negativo, la prohibición de obligar a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones, y b) en sentido positivo, el derecho a recibir una enseñanza moral o religiosa conforme a sus particulares convicciones”<sup>256</sup>.

Si la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, puede admitirse que los padres tendrán derecho a que dicho pleno desarrollo del hijo se materialice conforme sus propias convicciones. En todo caso, se estaría ante un derecho libertad y no ante un derecho prestación, en tanto resultaría materialmente imposible garantizar a toda familia una escolarización conforme a su particular pensamiento.

La elección de centro docente, tiene en consecuencia, un carácter instrumental respecto al derecho de elección, ya que el ideario del establecimiento puede, de alguna forma, satisfacer el ideal educativo de los padres.

La facultad de los padres plantea especiales problemas en relación con sus límites que se refieren fundamentalmente a la obligación estatal de garantizar la educación de todos sus ciudadanos y a la propia libertad de conciencia del menor que no puede verse menoscabada por una intervención paterna que atente contra sus propias convicciones o creencias.

El derecho de libertad religiosa del menor viene reconocido junto con el derecho a la libertad ideológica y de conciencia en el párrafo 1 del Artículo 6 de la Ley Orgánica

---

<sup>254</sup>El Artículo 26.3 de la DUDH establece que: “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 217 A (III) por la que se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, París.

<sup>255</sup>El Artículo 13.3 del PIDESC señala que: “Los Estados partes (...) se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales (...) de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, BOE nº 103, de 30 de abril de 1977, pp. 9345.

<sup>256</sup>SOUTO PAZ, J., *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, cit., p. 460.

1/2006, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor que señala que: “El menor tiene derecho a la libertad de ideología, conciencia y religión”, reconocimiento que se hace de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia<sup>257</sup>.

A partir del reconocimiento de este derecho, se desprende que el titular de este derecho es el propio menor y no sus padres o tutores, aunque sean éstos los que en determinadas circunstancias favorezcan su ejercicio o asuman, en última instancia, la garantía eficaz del derecho en cuestión<sup>258</sup>.

La minoría de edad es un estado civil que implica obediencia y dependencia, y dado que al menor, en principio, se le considera incapaz de gobernarse a sí mismo, se le somete a patria potestad. Ahora bien, tal y como señala Redondo Andrés “el menor, aunque incapaz, posee una capacidad de comprender y querer, que varía según la edad y el acto que está realizando”<sup>259</sup>.

Esta matización de la eventual incapacidad del menor se ve reflejada en el Artículo 162.1 del Código Civil cuando exceptúa de la representación legal a los padres o tutores

---

<sup>257</sup>La Convención de los Derechos del Niño en el artículo 14 establece: “1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”. La Carta Europea sobre los Derechos del Niño en su apartado 8.25 dice que: “Todo niño tiene derecho a la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión, sin perjuicio de las responsabilidades que las legislaciones nacionales reservan en estos ámbitos a los padres o personas encargadas del mismo”. *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1990, p. 38898.

<sup>258</sup>En la STC141/2000, de 29 de mayo de 2000, reconoce a los menores “como titulares plenos de sus derechos fundamentales, de sus derechos a la libertad de creencias y a su integridad moral, sin que el ejercicio de los mismos y la facultad de disponer sobre ellos abandonen por entero a lo que al respecto puedan decidir aquellos que tengan atribuida su guardia y custodia o su patria potestad, cuya incidencia sobre el disfrute del menor de sus derechos fundamentales, se modulará en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar”, y además manifiesta que “frente a la libertad de creencias de sus progenitores y su derecho a hacer proselitismo de las mismas con sus hijos, se alza como límite, además de la intangibilidad de la integridad moral de estos últimos, aquella misma libertad de creencias que asiste a los menores de edad, manifestada en su derecho a no compartir las convicciones de sus padres o a no sufrir sus actos de proselitismo, o más sencillamente, a mantener creencias diversas a las de sus padres, máxime cuando las de éstos pudieran afectar negativamente a su desarrollo personal (...)”. STC (Sala segunda) 141/2000, de 29 de mayo de 2000, [RTC 2000\141], FJ 5. Esta doctrina se reitera en la STC 154/2002, de 18 de julio de 2002. El Pleno del Tribunal Constitucional, en este caso, se pronuncia sobre la titularidad de la libertad de conciencia que se atribuye, en exclusiva, a un menor que en peligro inminente de muerte se niega a una transfusión sanguínea al contradecir los preceptos de los testigos de Jehová. Vid. STC (Pleno) 154/2002, de 18 de julio de 2002, [RTC 2002\154].

<sup>259</sup>REDONDO ANDRÉS, M., “La libertad religiosa del menor”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V. XX, 2004, Madrid, p. 137.

respecto de “los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las leyes y sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo”<sup>260</sup>.

Por regla general, cabría esperar que, en la mayoría de los casos, exista coincidencia entre la formación religiosa y moral que los padres quieren para sus hijos y la que éstos últimos desean para sí mismos. No obstante, no puede negarse que pueden producirse conflictos y discrepancias entre los titulares de la patria potestad y los menores con respecto a su opción ética.

En estas situaciones, cualquier solución al eventual conflicto debe partir de la base de que la titularidad del derecho de libertad de conciencia corresponde al menor, en tanto que derecho personalísimo e irrenunciable, y que la posibilidad de intervención de los padres y tutores se habrá de modular a partir del grado de madurez adquirido por los hijos o sujetos bajo protección.

El criterio de la madurez o suficiente juicio de los menores como factor determinante para que ejerzan su derecho de libertad religiosa lo encontramos plasmado en el artículo 14 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 en la que se afirma que: “Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades”<sup>261</sup>.

De esta forma, si bien en un principio el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos se habrá de entender plenamente eficaz, con el paso de los años y el consiguiente avance en el grado de madurez del menor, dicho derecho se verá limitado por la propia libertad de conciencia del tutelado, transformando la inicial facultad de elección de los padres en un deber de cooperación con el menor para que éste satisfaga de manera plena su libertad religiosa.

---

<sup>260</sup>MINISTERIO DE GRACIA Y JUSTICIA, *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil*, BOE n. 206, de 25 de julio de 1889, p. 37.

<sup>261</sup>JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE n° 313, de 31 de diciembre de 1990, p. 38898.

#### **D. El conflicto entre el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza**

Como se señaló al inicio de este capítulo las relaciones entre el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza no son pacíficas. En la descripción del debate constitucional, a pesar del consenso alcanzado, en el ámbito político, las ideologías conservadoras insisten en hacer una interpretación expansiva de la libertad de enseñanza y, fundamentalmente, del sostenimiento con fondos públicos de establecimientos de titularidad privada. Por su parte, las ideologías igualitarias se niegan a renunciar a un sistema educativo público que constituya la regla general sin que esto conlleve que, con carácter residual, se niegue la existencia y ayuda económica a centros educativos privados.

La interpretación expansiva de la libertad de expresión parte de la premisa de que los poderes públicos pueden adoptar tres políticas de intervención en el campo de la enseñanza básica: la primera, es el régimen de monopolio en el que el Estado suministra la educación de forma exclusiva y de modo gratuito. La segunda, es la destinación de todos los recursos económicos hacia ayudas para las escuelas privadas y el abandono progresivo de la titularidad pública de centros de enseñanza hasta el punto de configurar un sistema educativo en el que actuarían solamente escuelas privadas financiadas con recursos públicos sin que el Estado adquiriera ninguna competencia distinta a la regulación. La tercera, es una propuesta mixta en la que el poder público es titular de algunos centros en los que ofrece una educación gratuita y, a la vez, subvenciona algunos centros educativos privados bajo determinadas condiciones dentro de las que destaca la gratuidad en la prestación del servicio.

La defensa de los intereses privados en la educación se expresa con claridad en la siguiente reflexión de Castillo Córdova: la tercera posibilidad, es decir, la propuesta mixta “supone la presencia constante del poder estatal en la creación de centros y en la oferta de enseñanza, pero a la vez supone también la ayuda a centros docentes privados. Cuestión distinta y harto discutible (...) es la referente a la intensidad tanto en la actuación directa del poder estatal en la educación, como en la ayuda a los centros privados de enseñanza. Si en el sistema educativo español sólo se hubiese reconocido la igualdad en el acceso a la educación y no la libertad y el pluralismo educativos, entonces estaría constitucionalmente justificado que el poder público adoptase la primera de las tres

alternativas antes mencionadas. Pero, la libertad y el pluralismo deben estar necesariamente presentes en el sistema educativo, por tanto, la primera de las posibles formas de intervenir queda totalmente descartada. Por otro lado, habrá razones para argumentar a favor y/o en contra de las otras dos formas de intervención, ambas constitucionalmente posibles y que dependerán fundamentalmente del concepto que se tenga de Estado y, consecuentemente, del alcance y finalidad de su actuación en la sociedad<sup>262</sup>.

Este autor se muestra partidario de separar en la mayor medida posible la función de financiación de la educación que correspondería al Estado y la función de gestión o prestación directa de la enseñanza que ha de ser un ámbito de actuación en el que la sociedad civil ocupe un lugar destacado y en la que, eventualmente, también podrían intervenir los poderes públicos<sup>263</sup>.

En relación con la participación del sector privado, con el impulso de las políticas neoliberales, en el ámbito educativo, hace presencia, como en múltiples ámbitos de la sociedad, el concepto de “gobernanza”. Para Fernández, este concepto implica “la interacción entre los tres sectores del sistema social: Estado, sector privado y sociedad civil, para el ejercicio de la autoridad económica y política en la gestión de los asuntos de un país”<sup>264</sup>. En la perspectiva de la gobernanza, estos tres agentes realizan una acción conjunta, en la que el Estado se ve privado de su condición de actor principal, para impulsar políticas educativas que persiguen objetivos nobles como el desarrollo humano sostenible, la erradicación de la pobreza, la creación de empleo y la protección del medio ambiente.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el ámbito de la “gobernanza” la sociedad civil es concebida como “la parte de la sociedad que establece vínculos entre los individuos y el dominio público y el Estado”<sup>265</sup>. Para los defensores de

---

<sup>262</sup>CASTILLO CÓRDOVA, L., “La dimensión objetiva o prestacional del derecho fundamental a la educación”, cit., p. 82.

<sup>263</sup>Ídem, p. 89.

<sup>264</sup>FERNÁNDEZ, A., “La educación como derecho. su situación dentro de los derechos económicos, sociales y culturales”, cit. p. 88.

<sup>265</sup>ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 2069 (XX) por la que se fusionan el Fondo especial y el Programa ampliado de asistencia técnica y se crea el Plan de Naciones Unidas para el desarrollo* (PNUD), 1965. p. 9.

este tipo de políticas la sociedad tiene un papel nuevo y fundamental de contrapeso al poder de los gobiernos y de vigilancia de las irregularidades sociales al permitir al ciudadano participar de manera directa en las actividades económicas y sociales.

En materia educativa se han identificado diversas fases en el proceso de universalización de la oferta: segregación (mujeres, minorías, discapacitados); asimilación e integración de los colectivos diferentes y adaptación a la diversidad<sup>266</sup>. Para los defensores de la “gobernanza” la adaptación a la diversidad sólo puede darse desde la equiparación de estatus entre el Estado, los agentes privados y la sociedad civil.

Para las concepciones expansivas de la libertad de enseñanza, los valores de libertad y pluralismo sólo pueden materializarse en el ámbito educativo a través de la promoción de establecimientos de titularidad privada financiados con recursos públicos. La argumentación precedente omite dos razonamientos claves para una adecuada comprensión de las relaciones entre el Derecho a la Educación y libertad de enseñanza. Estos razonamientos son:

- (i) El Estado como principal garante del régimen democrático, las libertades públicas y la convivencia pacífica tiene una legitimidad suficiente y necesaria para intervenir en el ámbito educativo. La enseñanza es, sin incurrir en los excesos de la “utopía pedagógica”, un instrumento clave para la construcción de sociedades justas y los poderes públicos no pueden renunciar a hacer uso de dicho instrumento. La función del Estado en la educación debe ser central y la de los agentes privados subordinada y

---

<sup>266</sup>La segregación, la asimilación y la adaptación a la diversidad son etapas que Tomasevski ha identificado en el proceso de realización del derecho a la educación. Al respecto señala: “la primera etapa entraña la concesión del derecho a la educación a aquellos a los que se les ha denegado históricamente (los pueblos indígenas o los no ciudadanos (...)) [conlleva] habitualmente una segregación, es decir, que se otorga a las niñas, a los pueblos indígenas, a los niños discapacitados o a los miembros de minorías el acceso a la educación pero se les confina en escuelas especiales; la segunda etapa requiere abordar la segregación educativa y avanzar hacia la integración, en la que los grupos que acaban de ser admitidos tienen que adaptarse a la escolarización disponible, independientemente de su lengua materna, religión, capacidad o discapacidad; las niñas tal vez sean admitidas en centros escolares cuyos planes de estudios fueron diseñados para niños (...) la tercera etapa exige una adaptación de la enseñanza a la diversidad de aspectos del Derecho a la Educación, sustituyendo el requisito previo de que los recién llegados se adapten a la escolarización disponible por la adaptación de la enseñanza al derecho igualitario de todos a la educación y a los derechos paritarios en ese ámbito. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *Derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la relatora especial Katarina Tomasevski*, E/CN.4/2004/45 de 25 de enero de 2004, p. 30.

condicionada a la existencia de una demanda formativa real formulada por aquellos padres que no encuentren adecuada la oferta pública y neutral; además, de la disponibilidad de recursos públicos para financiar estas demandas específicas.

El concepto de “gobernanza” que equipara la posición del Estado, la sociedad civil y los agentes privados en la prestación del Derecho a la Educación ofrece como elemento interesante el hecho de impulsar una mayor implicación de sectores ajenos al ámbito de lo público en los procesos de aprendizaje. La participación de las familias, de las comunidades locales y de determinadas organizaciones privadas representativas de intereses generales, en la escuela es necesaria para que los procesos pedagógicos resulten exitosos.

La necesidad de esta participación que resulte incuestionable, sin embargo, no puede identificarse con el concepto de “gobernanza”. El Estado no puede constituirse en un *par* frente a la sociedad civil y el sector privado en el ámbito educativo. Los poderes públicos no pueden dejar de ser los principales responsables de la formación de los futuros ciudadanos. Desde una posición conciliadora, como mucho, podríamos considerar que el Estado en el ámbito educativo sea un *primus inter pares* pero, bajo ningún supuesto, un simple regulador y financiador de la actividad en cuestión, pues ello supone una dejación de funciones y un incumplimiento de sus deberes constitucionales.

- (ii) La propuesta neoliberal cuando afirma que el respeto a la diversidad sólo es posible a través del derecho de creación de centros docentes con ideario o carácter propio omite que, en materia educativa, siempre se han manejado dos conceptos teóricamente muy bien delimitados. El primero de ellos es “el pluralismo de escuelas” que, efectivamente, a través de una red de establecimientos privados puede generar una oferta educativa que satisfaga, adecuadamente, las exigencias ideológicas de los padres y los alumnos. Junto a este concepto existe el denominado “pluralismo en la escuela”. Esta noción sostiene que el sistema educativo público, sin

renunciar a su neutralidad y objetividad, puede atender adecuadamente las distintas opciones ideológicas presentes en las sociedades democráticas a través de un mecanismo que se concreta en la difusión comprometida del mínimo común ético de la sociedad y en la explicación, claramente diferenciada, de las distintas nociones del bien que puedan existir en nuestro país. La información que se proporcione al alumnado sobre estas concepciones ha de ser crítica, respetuosa y, en ningún caso, se debe perseguir la adhesión de los alumnos a dichas concepciones particulares del bien, eliminando cualquier riesgo de adoctrinamiento.

En definitiva, no hay motivos suficientes para considerar que un sistema educativo público acorde con el modelo de “escuela única” sea contrario a la teoría de los derechos humanos y la sociedad democrática. Los establecimientos de titularidad pública son espacios en los que se pueden realizar plenamente los valores superiores del ordenamiento: la igualdad, la justicia y también la libertad y el pluralismo. Lo que constituye una cuestión distinta es la evolución que, tanto en el ámbito del Derecho Internacional como interno, han seguido los derechos que afectan a la formación de los jóvenes. En esta evolución se han consolidado de forma eficaz tanto el Derecho a la Educación como la libertad de enseñanza, esto nos obliga a buscar formas de compatibilizarlos.

El equilibrio que se logre en relación con estos derechos no puede renunciar a priorizar el sistema educativo público pues el Estado, como principal garante de la convivencia, debe hacer uso de las herramientas pedagógicas para formar ciudadanos respetuosos de la ley y comprometidos con la libertad, la igualdad, la solidaridad y el mínimo común ético que constituya la idea de justicia en una sociedad determinada. La libertad de enseñanza, por su parte, deberá ayudar a potenciar la diversidad y a atender las específicas demandas educativas de los padres en beneficio de sus hijos. Finalmente, resulta muy acertada la reflexión de Llamazares: “el derecho a la educación está por encima del derecho de elección del centro docente y, en consecuencia, sólo debidamente satisfecho el primero se puede pasar a satisfacer, en la medida en que existan recursos disponibles, el segundo (...) Lo obligado para los poderes públicos es la satisfacción del Derecho a la Educación para todos, con independencia de cuáles sean sus creencias, religiosas o no, de manera que la enseñanza, sea pública o privada, tenga el grado de

neutralidad ideológica y religiosa suficiente para que no choque con la libertad de conciencia ni de los alumnos ni de sus padres”<sup>267</sup>.

### **III. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA DEMOCRÁTICA PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LOMCE**

Como señala con claridad Calero: “El sistema educativo español actual es el resultado de un conjunto de rápidas transformaciones que desde la década de 1960 y, con más intensidad, desde la transición a la democracia (desde 1976, tras el final de la dictadura franquista), ha sufrido la sociedad española y, más en concreto, las instituciones de su Estado de Bienestar. En este periodo se ha desarrollado, tardíamente con respecto a los países de nuestro entorno, la escuela de masas y se ha ampliado notablemente el acceso a los niveles postobligatorios de la educación. Partiendo de una educación destinada a la reproducción de élites, con una presencia predominante de los centros privados (de la Iglesia católica), se ha alcanzado actualmente una situación donde la presencia del sector público es mucho más intensa (en cuanto a regulación, financiación y provisión), aunque todavía comparativamente menor a la del resto de países de la Unión Europea”<sup>268</sup>.

#### **A. El antecedente inmediato. Ley 14/1970, General de Educación**

En la historia reciente de España la primera reforma educativa de importancia se concretó en la Ley 14/1970 de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Esta norma vinculó la cuestión educativa con la política tecnocrática que inspiró la última etapa del franquismo y buscó una legitimación del orden social desde una base cultural ampliada<sup>269</sup>. El proceso legislativo se inició con la publicación en 1969 del libro blanco *La educación en España. Bases para una política educativa*, que a través de un diagnóstico de la situación en aquella época establecería los pilares de la reforma educativa<sup>270</sup>.

---

<sup>267</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, cit., p. 94.

<sup>268</sup>CALERO, J., *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*, cit., p.19.

<sup>269</sup>TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3(1), 2013, p. 23. doi:1 0.4471 /remie.201 3.02, en: <http://dx.doi.org/1 0.4471 /remie.201 3.02> (Última consulta 25/10/2015).

<sup>270</sup>Este documento consta de dos partes. La primera analizaba la situación educativa existente y la segunda presentaba las bases para una nueva política educativa. A pesar de numerosas alusiones a los aciertos del

La Ley General de Educación constituyó la primera experiencia de un proceso de reforma basado en un diagnóstico riguroso de la situación que se pretendía modificar y en la apertura de un debate público con un nivel aceptable, dadas las circunstancias propias de toda dictadura.

De esta forma, cabe destacar un número importante de participantes en las reuniones preparatorias que, no obstante, se correspondían con un público seleccionado y próximo al régimen que, aunque diverso, no incluían a la oposición más comprometida que podría desbordar el debate. Dentro de los sectores participantes cabe mencionar el Consejo Nacional del Movimiento, la Organización Sindical, el Instituto de Estudios Políticos, la Comisión Episcopal de Enseñanza, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y algunas asociaciones de profesores, universidades y hermandades de inspectores. Puelles Benítez es claro en señalar que el Libro Blanco constituyó una experiencia digna de tener en cuenta aunque más tecnocrático que democrático tanto en su procedimiento de elaboración y discusión como en su contenido<sup>271</sup>.

La Ley General de Educación (LGE) consideró que el sistema educativo nacional debía proporcionar oportunidades educativas a la totalidad de la población para dar así plena efectividad al derecho de toda persona a la educación. Se aparta de la Ley Moyano en la que “los fines educativos se concebían de manera muy distinta (...) reflejaban un estilo clasista opuesto a la aspiración, hoy generalizada de democratizar la enseñanza. Se trataba de atender a las necesidades de una sociedad diferente de la actual: una España de 15 millones de habitantes con el setenta y cinco por ciento de analfabetos, dos millones y medio de jornaleros del campo y doscientos sesenta mil pobres de solemnidad, con una estructura socioeconómica preindustrial en la que apenas apuntaban algunos intentos aislados de industrialización”<sup>272</sup>.

---

régimen, el diagnóstico del Libro Blanco señalaba sin matices que la organización de la educación en España era acreedora de serios reparos e invitaba a que “la serena consideración de los hechos analizados en este capítulo debe determinar la toma de conciencia social ante tan graves problemas y el propósito de darles una solución urgente. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política Educativa*, MECD, Secretaría General Técnica, Madrid, 1969, p. 33, según cita: Ídem, p. 24.

<sup>271</sup>TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”, cit., pp. 26-27.

<sup>272</sup>CORTES ESPAÑOLAS, *Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, BOE nº 187, de 6 de agosto de 1970, p. 12525.

La Ley pretendía satisfacer la expectativa popular de dotar a nuestro país de un sistema educativo más justo, más eficaz y más acorde con las aspiraciones de la España de la época.

La LGE califica a la educación como una tarea permanente inacabada. La Ley afirmaba dentro de sus intenciones el no establecimiento de un cuerpo de dogmas pedagógicos reconocidos por todos, ni la imposición autoritaria de un determinado tipo de criterios. Lejos de ello, afirmaba la convicción de que todos aquellos que participan en las tareas educativas han de estar subordinados al éxito de la obra educadora, y que quienes tienen la responsabilidad de estas tareas han de tener el ánimo abierto al ensayo, a la reforma y a la colaboración. Reconoce la autonomía de los centros docentes y pretende mejorar el rendimiento y la calidad del sistema mediante la formación continua del profesor y el adiestramiento del alumno para aprender por sí mismo.

En la Exposición de Motivos, la Ley sostiene que “no se trata de vencer, sino de convencer”<sup>273</sup> y vincula el éxito de la reforma a la participación activa de toda la sociedad española. Se añade una previsión de gasto público para cumplir con sus fines que se enumeran en el Artículo primero: “Uno. La formación humana integral, el desarrollo armónico 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, la integración y promoción social y el fomento del espíritu de convivencia; todo ello de conformidad con lo establecido en los principios del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino.

”Dos. La adquisición de hábitos de estudio y trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales que permitan impulsar y acrecentar el desarrollo social, cultural, científico y económico del país.

”Tres. La incorporación de las peculiaridades regionales, que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España, así como el fomento del espíritu de comprensión y de cooperación internacional”.

---

<sup>273</sup>Ibídem.

La Ley reconoce el derecho de todos los españoles y extranjeros residentes en España a la educación general básica que sería obligatoria y gratuita y añade, para potenciar la naturaleza social y universal del derecho, que una vez conseguido este objetivo el Gobierno extendería la gratuidad al bachillerato. El Estado se comprometía a dar plena efectividad al principio de igualdad de oportunidades, en función de la capacidad intelectual, la actitud y el aprovechamiento personal, mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos necesarios a los alumnos que carezcan de los indispensables medios económicos.

## **B. La LOECE de 1980 y la LODE de 1985**

Tras la aprobación de la Constitución española de 1978, tuvo lugar una adaptación parcial de la normativa educativa a las disposiciones constitucionales. En 1980 se aprueba la Ley Orgánica 5/1980, por la que se regula el Estatuto de los Centros Escolares (LOECE)<sup>274</sup> y la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)<sup>275</sup>.

La LOECE elimina, como resultaba imperativo, aquellas alusiones a los principios del régimen franquista, pero da continuidad al régimen jurídico diseñado por la LGE. De esta forma, reconoce el derecho de todos los españoles y extranjeros a la educación básica y profesional de forma gratuita. En lo que respecta a la educación superior también hay un reconocimiento del derecho cuyo ejercicio estaría únicamente condicionado por la elección vocacional, las aptitudes específicas y el aprovechamiento personal, de forma coherente con las posibilidades y necesidades de la sociedad<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares* (LOECE), BOE nº 154, de 27 de junio de 1980, pp.14633-14636.

<sup>275</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación* (LODE), BOE nº 159, de 4 de julio de 1985, pp. 21015- 21022.

<sup>276</sup>El Artículo 3 de LOECE establece: “Artículo tercero. Uno. Todos los españoles tienen derecho a recibir una educación básica y profesional que permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en los niveles que las leyes establezcan sin que la obligatoriedad pueda afectar a los menores de seis años. Se extenderá la gratuidad, en cuanto las posibilidades presupuestarias lo permitan, a la etapa preescolar.

Dos. Se reconoce asimismo el derecho de todos los españoles a una educación de nivel superior al de la obligatoria. El ejercicio de este derecho estará únicamente condicionado por la elección vocacional, las aptitudes específicas y el aprovechamiento personal, de forma coherente con las posibilidades y necesidades de la sociedad.

Tres. Los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a recibir la educación a que se refieren los apartados uno y dos”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares* (LOECE), cit., p. 14633.

La Ley impulsada por la UCD considera como un pilar fundamental del sistema el derecho de los padres y tutores a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos y pupilos. A partir de este reconocimiento se establece que el Estado, mediante la correspondiente Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria, garantizaría la libertad fundamental de elección de centro en los niveles de enseñanza que se establecían como obligatorios y, consecuentemente, gratuitos.

A partir del derecho de elección de los padres se reconoce el derecho de toda persona física o jurídica, pública o privada, de nacionalidad española, para establecer y dirigir centros docentes, dentro del respeto a la Constitución y a las leyes. Se configura, por tanto, un sistema educativo dual constituido por centros públicos y por centros privados que estarían sujetos a una previa autorización administrativa en la que se evaluaría el cumplimiento de una serie de requisitos relativos a la titulación académica del profesorado, la relación numérica alumno/profesor, instalaciones docentes y deportivas, número de unidades escolares, número mínimo y máximo de puestos escolares, instrumentación pedagógica y servicios complementarios adecuados a las necesidades del centro<sup>277</sup>.

Los profesores verían reconocida su libertad de cátedra que se adecuaría a la edad de sus alumnos y al respeto de la libertad y dignidad personales de los mismos. Los docentes, los padres, el personal laboral y los alumnos quedarían facultados para participar en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos<sup>278</sup>.

---

<sup>277</sup>El Artículo quinto de la LOECE señala: "Artículo quinto. Uno. Los padres y tutores tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos o pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones.

Dos. El Estado, mediante la correspondiente Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria, garantizará la libertad fundamental de elección de centro educativo en los niveles de enseñanza que se establezcan como obligatorios y, consecuentemente, gratuitos". *Ibidem*.

<sup>278</sup>El artículo quince de la LOECE establece: "Artículo quince. Los profesores, dentro del respeto a la Constitución, a las leyes, al reglamento de régimen interior y, su caso, al ideario educativo propio del centro, tienen garantizada la libertad de enseñanza. El ejercicio de tal libertad deberá orientarse a promover, dentro del cumplimiento de su específica función docente, una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuya a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con la libertad y dignidad personales de los mismos". *Ídem*, p. 14634.

La Administración se atribuía competencias para: i) la programación general de la enseñanza con la participación efectiva de todos los sectores afectados; ii) la determinación de los niveles mínimos de rendimiento; iii) la inspección, la evaluación, el control y el asesoramiento de los centros; iv) la expedición o reconocimiento de los títulos académicos y profesionales; v) la creación y supresión de los centros de su titularidad mediante Real Decreto; vi) la autorización de funcionamiento, la clasificación académica y la revocación de la autorización de los centros que no sean de su titularidad a través de orden ministerial; y vii) la determinación general de los límites máximo y mínimo de alumnos por unidad, así como la fijación de la plantilla del profesorado y demás personal de los centros públicos.

En lo que respecta a los centros públicos se estipula que los órganos de gobierno serán el director, el secretario, el jefe de estudios, el consejo de dirección, el claustro de profesores y a junta económica. La participación de padres y alumnos se garantizaría a través de la presencia de sus representantes tanto en el consejo de dirección como en la junta económica.

Para los centros privados, la estructura directiva sería, en términos generales, la misma prevista para los centros públicos, con la diferencia de que la participación de los padres y profesores se concretaría en un consejo de centro que no tendría la naturaleza de órgano de dirección sino de participación y en la que estos colectivos tendrían un número de representantes que supondrían, al menos, la mitad de sus miembros<sup>279</sup>.

La Ley, finalmente, establece un catálogo de derechos y deberes de los alumnos. Dentro de los derechos son especialmente reseñables: i) el respeto de su conciencia cívica, moral y religiosa, de acuerdo con la Constitución; ii) la garantía de oportunidades y servicios educativos para que puedan desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en condiciones de libertad y dignidad; iii) a ser educados en un espíritu de comprensión, tolerancia y convivencia democrática; iv) la participación activa en la vida escolar y en la organización del centro en la medida en la que la evolución de las edades

---

<sup>279</sup>Como principio general el Artículo dieciséis de la LOECE señala: “Artículo dieciséis. Los profesores, los padres, el personal no docente y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos en los términos establecidos por la presente Ley”. *Ibidem*.

de los alumnos lo permita; v) la orientación educativa y profesional, atendiendo especialmente a los problemas personales de aprendizaje; vi) el respeto de su dignidad personal no sufriendo sanciones humillantes y vii) la concesión de ayudas precisas que compensen posibles carencias de tipo familiar; económico y sociocultural, principalmente en los niveles de escolaridad obligatorios.

En lo que respecta a los deberes, se enuncian las obligaciones de: i) respetar la dignidad y función de los profesores y de cuantas otras personas trabajen en el la institución, así como las normas generales de convivencia y las establecidas específicamente para cada una; ii) participar en la medida en que lo permitan las edades propias de cada nivel en la vida escolar y organización del establecimiento; iii) asistir regular y puntualmente a las actividades docentes; iv) realizar responsablemente las actividades escolares; v) respetar las instalaciones del centro y vi) colaborar con sus compañeros en las actividades formativas y respetar su dignidad individual.

La Ley Orgánica 8 /1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), la considera como un servicio esencial de la comunidad, asequible a todos, sin distinción de ninguna naturaleza, en condiciones de igualdad de oportunidades, caracterizada por su regularidad y continuidad, y que se adapta a los cambios sociales de manera progresiva. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la libertad de enseñanza.

La LODE viene a concretar con pretensión de estabilidad los derechos y deberes de los agentes implicados en el ámbito educativo: alumnos, padres, profesores, administraciones públicas, directores y titulares de centros privados. El aspecto fundamental de la LODE es la definición de un sistema dual configurado por centros públicos y por centros privados que, a su vez, pueden o no suscribir conciertos con las administraciones educativas. La lógica del concierto responde a una relación inversamente proporcional entre autonomía y financiación pública<sup>280</sup>.

---

<sup>280</sup>El Artículo esencial de la LODE es el artículo diez que establece: “Artículo diez.1. Los centros docentes podrán ser públicos y privados. 2. Son centros públicos aquellos cuyo titular sea un poder público. Son centros privados aquellos cuyo titular sea una persona física o jurídica de carácter privado. Se entiende por titular de un centro docente la persona física o jurídica que conste como tal en el registro a que se refiere el artículo 13 de esta Ley. 3. Los centros privados sostenidos con fondos públicos recibirán la denominación

El régimen de conciertos implica, por parte de los titulares de los centros, la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas. En los centros concertados, las actividades escolares complementarias y las extraescolares no podrán tener carácter lucrativo. A la condición de gratuidad se añade el principio de participación. Los profesores, los padres de los alumnos y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de los centros concertados a través del consejo escolar que tiene atribuidas funciones de máxima relevancia tales como: i) intervenir en la designación y cese del director del centro; ii) intervenir en la selección y despido del profesorado del centro; iii) participar en el proceso de admisión de alumnos, garantizando la sujeción a las normas establecidas al efecto; iv) conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar porque se atenga a la normativa vigente; v) aprobar, a propuesta del titular, el presupuesto del centro en lo que se refiere tanto a los fondos provenientes de la Administración como de las cantidades autorizadas, así como la rendición anual de cuentas; vi) aprobar y evaluar la programación general del centro que con carácter anual elaborará el equipo directivo; vii) participar en la aplicación de la línea pedagógica global del centro y elaborar las directrices para la programación y desarrollo de las actividades escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios escolares; viii) aprobar, a propuesta del titular, el reglamento de régimen interior del centro; y, ix) supervisar la marcha general del centro en los aspectos administrativos y docentes.

La LODE, por último, establece las causas de incumplimiento del concierto, que pueden traer como consecuencia la resolución definitiva del mismo. Los incumplimientos más graves consisten en: i) impartir las enseñanzas, objeto del concierto contraviniendo el principio de gratuidad; ii) infringir las normas sobre admisión de alumnos; iii) separarse del procedimiento de selección y despido del profesorado; y, iv) lesionar los derechos reconocidos en los artículos 16 y 20 de la Constitución, cuando así se determine por sentencia de la jurisdicción competente.

---

de centros concertados y, sin perjuicio de lo dispuesto en este título, se ajustarán a lo establecido en el Título Cuarto de esta Ley”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación* (LODE), cit. p. 21017.

### C. La LOGSE de 1990

En la etapa democrática, la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)<sup>281</sup> supone la iniciativa legislativa dotada de mayor sustantividad en el ámbito que nos ocupa. En 1987 el Ministerio de Educación y Ciencia hizo público un documento titulado *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para el debate*, que se organizaba en cuatro partes. La primera, realizaba un diagnóstico sucinto de la situación educativa en España y analizaba las experiencias europeas de comprehensividad escolar que podrían servir como parámetro de la futura reforma. La segunda, recogía las condiciones exigibles para la mejora de la calidad de la enseñanza y planteaba la necesidad de renovar el currículum. La tercera, incluía una propuesta para reestructurar los niveles educativos existentes. La cuarta, finalmente, planteaba las líneas generales que debería seguir el proceso de reforma.

La voluntad de diálogo para sacar adelante el proyecto de LOGSE se hacía explícita en la declaración del Ministerio de asumir “el firme compromiso de propiciar el diálogo y la participación, con la voluntad de alcanzar el mayor acuerdo posible y de impulsar con prudencia y realismo, pero también con decisión política, una renovación de la educación capaz de ilusionar al conjunto de la sociedad española”<sup>282</sup>. Este proceso daría lugar a un debate público abierto y transparente con total publicidad de las aportaciones recibidas, tanto favorables como opuestas<sup>283</sup>. En 1989 el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* recogió en cinco partes las principales líneas de la propuesta socialista. La primera, presentaba la situación educativa existente y justificaba la necesidad de la reforma. La segunda, describía la nueva configuración del sistema educativo, detallando su estructura y ordenación. La tercera, analizaba los diversos factores y procesos del sistema educativo que deberían ser objeto de reforma. La cuarta,

---

<sup>281</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE), BOE nº 238, de 4 de octubre de 1990, pp. 28927 - 28942.

<sup>282</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para el debate*, MEC, Madrid, 1987, p. 185.

<sup>283</sup>Estas propuestas se publicarían en cinco volúmenes genéricamente denominados *Papeles para el debate*. En los cuatro primeros se recogían las respuestas de todos los participantes y en el quinto un informe de síntesis de las mismas. El Gobierno socialista contaba con una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, lo que le permitía aprobar, sin dificultad alguna, cualquier ley. Esta mayoría absoluta, sin embargo, no limitó los esfuerzos para promover un amplio acuerdo con otros grupos parlamentarios y agentes sociales, que finalmente se consiguió. TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”, cit., p. 30.

se dedicaba al proceso de cambio en un periodo de diez años. La quinta, incluía la memoria económica y los recursos necesarios para implantar la reforma. El proceso de elaboración de la LOGSE vincularía de manera estricta los conceptos de educación y construcción de consenso<sup>284</sup>.

El 3 de octubre de 1990 se promulgó la LOGSE que definió como el objetivo primero y fundamental de la educación el de “proporcionar a los niños y a las niñas, a los jóvenes de uno u otro sexo, una formación plena que les permita conformar su propia y esencial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre, a la vez, el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma. Tal formación plena ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer de manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad”<sup>285</sup>.

La educación tendría que permitir avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean estas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, si arrastren tradicionalmente o aparezcan confirmadamente con las dinámicas de la sociedad.

La reforma da por concluidas las experiencias educativas que prefiguraban el futuro de los ciudadanos mediante sistemas de privilegio, cerrados, elitistas y propagadores de ortodoxias excluyentes. La nueva Ley revitalizaría e impulsaría una idea de educación esperanzadora y confiada en sus posibilidades transformadoras. Se reconoce un derecho social básico y universal como una de las conquistas más significativas de las sociedades modernas.

La iniciativa legislativa de 1990 en su medida más relevante incrementó la obligatoriedad de la educación hasta los dieciséis años<sup>286</sup>. Además, configuró de manera

---

<sup>284</sup>Javier Solana en *El Libro Blanco* declara que las distintas aportaciones realizadas a las propuestas “no sólo han contribuido a enriquecer las posiciones originales sino que no son escasas las ocasiones en que han aconsejado la modificación de las propuestas de partido. El Ministerio de Educación y Ciencia no ha sido víctima de imprudentes y falsos pruritos y no ha tenido, por tanto, inconveniente en revisar su oferta cuando la abundancia de cualificados juicios discrepantes ha evidenciado la racionalidad y la oportunidad de soluciones alternativas. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, MECD, Madrid, 1989, p. 6.

<sup>285</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo*, cit., Preámbulo, p. 28927.

<sup>286</sup>La LOGSE en su Artículo quinto establece: “Artículo 5.1. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la enseñanza básica. La enseñanza básica comprenderá diez años de

detallada las etapas de educación primaria, secundaria obligatoria y el bachillerato. Impulsó la formación profesional tanto de grado medio como de grado superior; y adoptó el sistema educativo a la estructura autonómica del Estado y a su integración en el marco de las comunidades europeas.

Atendiendo a los retos de la sociedad del futuro, configurada progresivamente como una sociedad del conocimiento, la Ley atribuye a la educación la obligación de capacitar a los ciudadanos para ordenar los saberes de forma crítica y para dotarlos de sentido moral.

Frente al desafío de la diversidad, la Ley no sólo fortalece la formación profesional sino que, además, introduce un elemento de flexibilidad en el conjunto del sistema. Para asegurar la calidad se preocupa por fomentar el compromiso de los protagonistas directos de la educación. La modernización de los centros educativos, incorporando los avances tecnológicos, pedagógicos y didácticos que hasta la fecha se habían conseguido; y potenciando la consideración social de la importancia de la función docente. Se reitera la apuesta por la autonomía pedagógica de los centros educativos y por el fomento de la investigación y de la innovación en los ámbitos curricular, metodológico y organizativo.

La igualdad representó el pilar axiológico central de la reforma. La Ley, además de contener a lo largo de su articulado numerosas previsiones al respecto, dedicó específicamente su Título quinto a la compensación de las desigualdades en la educación. A través de las acciones y medidas de carácter compensatorio, de la oferta suficiente de plazas escolares en la enseñanza postobligatoria, de la política de becas y ayudas al estudio que aseguraran que el acceso al mismo esté sólo en función del rendimiento del alumno. Se desarrolla una política para las personas adultas en concordancia con el principio de la educación permanente y se promueve el tratamiento integrador de la educación especial<sup>287</sup>. Por último, se incluyó una memoria económica en la que se

---

escolaridad, iniciándose a los seis años de edad y extendiéndose hasta los dieciséis.2. La enseñanza básica será obligatoria y gratuita”. Ídem, p. 28930

<sup>287</sup>En el marco del Título V de la LOGSE, el Artículo 63 señala: “Artículo 63. 1. Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, los Poderes públicos desarrollarán las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos para ello.2. Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra

aseguraba un amplio compromiso para contar con los medios suficientes y necesarios para la efectiva puesta en práctica de las disposiciones de la Ley.

#### D. La LOPEGCD de 1995

En un modelo de debate abierto similar al de la LOGSE aunque considerablemente más sencillo y abreviado, se basó la preparación de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCD)<sup>288</sup>. Esta Ley tuvo como propósito la mejora de la calidad educativa, a través de la modificación de la LOGSE, para hacer frente a ciertas deficiencias que se pusieron de manifiesto en determinados análisis de la situación de la enseñanza<sup>289</sup>.

La LOPEGCD garantizó la escolarización de los alumnos con necesidades especiales en los centros docentes sostenidos con fondo públicos. Para ello los centros de una misma zona deberían escolarizar a estos alumnos en igual proporción de acuerdo con los límites y recursos que las administraciones educativas determinaran<sup>290</sup>. Se insiste en que los padres y los alumnos vean garantizado su derecho a la elección de centro sin discriminación. A su vez, se les reconoce a éstos la capacidad de incorporar a su proyecto

---

índole.3. El Estado y las Comunidades Autónomas fijarán sus objetivos prioritarios de educación compensatoria”. Ídem, p. 28937.

<sup>288</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes* (LOPEGCD), BOE nº 278, de 21 de noviembre de 1995, pp. 33651-33665.

<sup>289</sup>El Ministerio de Educación y Ciencia presentó el documento *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuestas de actuación*, que incluía un conjunto de 77 medidas para mejorar la calidad de la enseñanza. Tras la discusión de este documento se preparó un recopilatorio de las respuestas recibidas que sirvió para elaborar el anteproyecto de la Ley. Los principios de la calidad educativa y de la participación se afianzaron a través de las siguientes reformas. Para la mejora de la calidad de la enseñanza se ampliaron los límites de la evaluación para que pudiera ser aplicada de modo efectivo al conjunto del sistema educativo en sus enseñanzas, centros y profesores. Se reguló la función inspectora para mejorar su eficacia y detectar con acierto las irregularidades presentes en los distintos elementos del sistema educativo. Se ofreció a los inspectores, que debían superar un exigente proceso de selección, una situación profesional que facilitara al máximo el ejercicio de su tarea considerada, en todo caso, como fundamental. Según cita TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”, cit., pp. 31-32.

<sup>290</sup>La Disposición adicional segunda de la LOPEGCD establece: “Escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales. 1. En el marco de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, las Administraciones educativas garantizarán la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, manteniendo en todo caso una distribución equilibrada de los alumnos, considerando su número y sus especiales circunstancias, de manera que se desarrolle eficazmente la idea integradora (...) 2. Los centros docentes sostenidos con fondos públicos tienen la obligación de escolarizar a los alumnos a los que hace referencia el punto anterior, de acuerdo con los límites máximos que la Administración educativa competente determine (...)”.CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes* (LOPEGCD), cit., p. 33660.

educativo todas las mejoras cualitativas que estimen convenientes o que directamente deriven de la Ley.

La concepción participativa se refuerza a través de las funciones encomendadas al Consejo Escolar<sup>291</sup>, siendo calificadas de especial trascendencia: la elección del director, el ejercicio de una mayor autonomía de organización y gestión y la determinación de las directrices para la elaboración del proyecto educativo del centro.

#### **E. La LOCE de 2002**

En la segunda legislatura del gobierno Aznar se llevó a cabo la elaboración de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación<sup>292</sup> (LOCE) que pretendía introducir reformas importantes en el sistema educativo español. El anteproyecto de Ley se hizo público y se pidieron informes al respecto. Estos trámites de audiencia, no obstante, no cumplieron con los parámetros exigibles a un debate público y abierto<sup>293</sup>.

Sin la posibilidad de alcanzar una reforma basada en el consenso de las fuerzas políticas parlamentarias, el 23 de diciembre de 2002 se aprobó la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación que, dados los amplios apoyos que obtuvo y tras la victoria

---

<sup>291</sup>El Artículo 11 de LOPEGCD establece las competencias del Consejo Escolar del centro, “1. El Consejo Escolar del centro tendrá las siguientes atribuciones: a) Establecer las directrices para la elaboración del proyecto educativo del centro, aprobarlo y evaluarlo, sin perjuicio de las competencias que el Claustro de profesores tiene atribuidas en relación con la planificación y organización docente; b) Elegir al Director del centro y, en su caso y previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del Director así elegido; c) Decidir sobre la admisión de alumnos, con sujeción estricta a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen; d) Aprobar el reglamento de régimen interior del centro (...)”. Ídem, p. 33654.

<sup>292</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación* (LOCE), BOE nº 307, de 24 de diciembre de 2002, pp. 45188 - 45220.

<sup>293</sup>De hecho, muchos de los informes requeridos no fueron objeto de publicidad alguna. En una entrevista recogida en el *Boletín del ilustre Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, la entonces ministra, Pilar del Castillo afirmaba que “las cosas hay que hacerlas sin esperar el sí de todos, sería imposible y, además, una falta de responsabilidad. Si un político lo que espera es tener la palmada en el hombro de la oposición o no sabe de lo que está tratando o no está haciendo nada (...)” En consecuencia, “el tiempo de debate ha de ser el suficiente para hacer las cosas con rigor pero el tiempo no es el objetivo fundamental de una reforma, el objetivo es hacerla (...) El diálogo no se puede confundir con una tertulia de café o de amigos que no tiene más objetivos que hablar y hablar un día y otro día. El diálogo tiene una finalidad, si esa finalidad no se comparte se fracasa. Si el objetivo es hacer una reforma del sistema educativo y hay quien no tiene esa intención y lo que quiere es poner pequeños parches o hacer las cosas en una dirección diametralmente opuesta a la de uno, el diálogo se inicia pero se frustra.” *Boletín del Ilustre Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, 137, septiembre 2002, pp. 3-7, según cita: TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”, cit., p.38.

socialista de 2004, nunca entraría en vigor. Si el fundamento axiológico de la LOGSE fue el principio de igualdad, la LOCE como su propia denominación indica, se centraría en el aspecto de la calidad. Se consideran como los principales objetivos de la reforma la reducción de las elevadas tasas de abandono de la educación secundaria obligatoria, la mejora del nivel medio de los conocimientos de los alumnos, la universalización de la educación y la atención a la primera infancia y la necesaria ampliación de la atención educativa a la población adulta.

La inmigración que por aquel entonces se empezaba a constituir como un elemento estructural de la sociedad española también se incluía dentro de los motivos que hacían necesaria la reforma. El objetivo a alcanzar en este ámbito era la efectiva integración, educativa y social de los alumnos procedentes de otros países, prestando especial atención a quienes hablan otras lenguas y comparten otras culturas<sup>294</sup>.

La mejora del sistema que contemplaba la Ley se organizaba en torno a cinco ejes fundamentales. El primero partía de la convicción de que los valores del esfuerzo y de la exigencia personal constituyen condiciones básicas para la mejora de la educación en España. Estos valores, según el diagnóstico de la entonces mayoría de Gobierno, se habían ido desdibujando a la vez que se debilitaban los conceptos del deber, de la disciplina y del respeto al profesor, “La cultura del esfuerzo es una garantía de progreso personal, porque sin esfuerzo no hay aprendizaje por eso, que los adolescentes forjen su futuro en un sistema educativo que sitúa en un lugar secundario esa realidad, significa sumergirles en un espejismo que comporta, en el medio plazo, un elevado coste personal, económico y social difícil de soportar tanto en el plano individual como en el colectivo”. El segundo eje se basaba en la intensificación de los procesos de evaluación de los alumnos, de los profesores, de los centros y del sistema en su conjunto. El tercer eje pretendía que el periodo de escolarización iniciado con la educación infantil y finalizado en los niveles postobligatorios, se caracterizara por la flexibilidad. A partir de esta premisa, se introducían una cierta variedad de trayectorias que tendrían que estar abiertas al futuro, asegurando a todos la adquisición de competencias cualificadoras que les

---

<sup>294</sup>Según datos del Instituto Nacional de Estadística disponibles a 1 de enero de 2003, el número de extranjeros empadronados en España era de 2'664.168 personas, lo que significaba que los extranjeros residentes se habían multiplicado por cuatro en el quinquenio 1998-2003, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, “Extranjeros en España”, *Boletín informativo del INE*, nº 3, Madrid, 2004.

permitieran continuar con una etapa educativa superior o con enseñanzas formativas o laborales caracterizadas por la calidad. El cuarto eje se refería al profesorado. Tras la mención obligada a la necesidad de elevar la consideración social de este colectivo, se insistía en reforzar su sistema de formación inicial. La Ley afirma, con indudable acierto, que: “ganar el futuro de la educación en nuestro país pasa, pues, por atraer a la profesión docente, a los buenos estudiantes y por retener en el mundo educativo a los mejores profesionales”. El quinto eje estaba relacionado con el desarrollo de la autonomía de los centros educativos y con el estímulo de la responsabilidad de estos en el logro de buenos resultados por parte de sus alumnos. Se preveían procedimientos de evaluación que facilitaran la mejora y permitieran orientar y modular las acciones conjuntas de cada centro educativo y de cada administración. La LOCE nunca se aplicó en España. El Gobierno socialista elegido en 2004, a través de un Real Decreto 827/2003 de 27 de junio, prorrogó en dos años su entrada en vigor, tiempo suficiente para que se aprobara otra ley educativa. Los principales motivos que impidieron que la LOCE desplegara sus efectos aludían al carácter innecesario o superfluo de esta reforma<sup>295</sup>. La flexibilidad materializada en itinerarios de enseñanza dirigidos a atender la diversidad del alumnado, como garantía de calidad, no necesitaban una derogación de la LOGSE. Para lograr tal objetivo era suficiente el desarrollo reglamentario de la reforma de 1990. Por otra parte, el hecho de fijar una alternativa a la asignatura de religión católica confesional justificó las objeciones de los sectores laicos de la sociedad española<sup>296</sup>. Los escasos condicionantes que se preveían para la celebración y mantenimiento de los conciertos educativos resultaban contrarios al principio de equidad en el ámbito educativo<sup>297</sup>. Por

---

<sup>295</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, BOE nº 154, de 28 de junio de 2003, pp. 25057 a 25060.

<sup>296</sup>De acuerdo con la LOCE los alumnos tenían que optar entre cursar enseñanza de la religión confesional, o bien recibir enseñanza de la religión desde una óptica cultural e histórica. El modelo de enseñanza de la religión de la LOCE se recoge en la Disposición Adicional Segunda de la norma, denominada *del área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión*, y a grandes rasgos se caracterizó por tres factores: 1) Se crea una asignatura obligatoria y evaluable denominada Sociedad, Cultura y Religión, la cual a su vez comprende dos opciones, una laica y otra confesional, entre las cuales deberán optar los padres de los alumnos. 2) La enseñanza de la religión confesional se ajustará al régimen ya descrito, es decir, a la normativa previa a la aprobación de la Ley de Calidad. Y 3), de forma coherente con los contenidos de la enseñanza, el Estado seleccionará y controlará los libros de texto, profesorado y material escolar de la opción no confesional, y las confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos con el Estado los de la opción confesional. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación* (LOCE), cit., p. 45213.

<sup>297</sup>El artículo 75 de la LOCE establecía que los centros privados que impartan las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente Ley, podrán acogerse al régimen de conciertos siempre que así lo soliciten. Los demás requisitos habrían de ser establecidos por vía reglamentaria. Ídem, p. 45206.

último, los profesores, desde la defensa de su autonomía pedagógica, coincidían en que tanto esta reforma como la LOGSE, invadían competencias que le son propias a la hora de decidir los métodos o las fórmulas más adecuadas para la transmisión de conocimientos<sup>298</sup>.

## F. La LOE de 2006

Concluido el proceso de elaboración de la LOCE, sin haber alcanzado ningún tipo de resultado, en septiembre de 2004, la ministra María Jesús San Segundo manifestó ante la Conferencia Sectorial de Educación la voluntad del Gobierno de iniciar un nuevo proceso de reforma<sup>299</sup>, que se iniciaría con un debate público que tuvo lugar entre octubre de 2004 y marzo de 2005. La utilización de las herramientas que permitían el desarrollo de Internet dotó al proceso de una transparencia notable. Todos los documentos recibidos en formato electrónico, cualquiera que fuese su procedencia, fueron colgados en un espacio web habilitado al efecto y de acceso público<sup>300</sup>.

Tras el debate, y una vez realizadas las consultas pertinentes, el 3 de mayo de 2006 se aprueba la Ley Orgánica 2/2006 de Educación<sup>301</sup>(LOE). Esta Ley destaca la vertiente

---

<sup>298</sup>Resulta significativo que el Artículo 68.8 de la LOCE al regular la autonomía pedagógica sólo reconozca a los equipos de profesores de los centros públicos la autonomía para elegir, de entre los que se adapten al currículo normativamente establecido, los libros de texto y demás materiales curriculares que hayan de usarse en cada ciclo o curso y en cada área, asignatura o módulo. Ídem, p. 45205.

<sup>299</sup>Los elementos clave de la reforma se recogieron en el documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Este documento realizaba un análisis de la situación existente, resaltando los aspectos especialmente problemáticos para, a continuación, presentar una serie de propuestas y plantear determinadas preguntas que promovieran un debate público sobre la cuestión educativa. La búsqueda de acuerdos era un objetivo fundamental de la reforma socialista. El citado documento resulta explícito en relación con este objetivo al manifestar que “debido a la importancia del reto y a la necesidad de acertar con la respuesta adecuada, es preciso contar con una reflexión serena y amplia de la comunidad educativa y del conjunto de la sociedad, reflexión a la que invitamos a participar con la presentación de este documento”. El texto que se ha elaborado aspira a propiciar un debate abierto, sincero y con vocación de futuro. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*, MECD, Madrid, 2004, p. 4, según cita TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”, cit., p. 32.

<sup>300</sup>Ídem, p. 34.

<sup>301</sup>CORTES GENERALES, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, BOE nº 106, de 4 de mayo de 2006, pp. 17158-17207. El desarrollo reglamentario de la LOE ha tenido lugar a través de diversos instrumentos normativos, dentro de los que cabe destacar: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria*, BOE nº 293, de 8 de diciembre de 2006, pp. 43053-43102. –Ídem. *Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO)*, BOE nº 5, de 5 de enero de 2007, pp. 677-773. –Ídem, *Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas*, BOE nº 266, de 6 de noviembre de 2007, pp. 45381- 45477.

individual y colectiva de la educación. En lo que respecta al individuo, la educación se considera como el medio más adecuado para construir su personalidad, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, integrando la dimensión cognoscitiva, la afectiva y la axiológica. Desde una perspectiva social, la educación se identifica como el medio indispensable para transmitir la cultura y renovarla, fomentar la convivencia democrática, el respeto de las diferencias individuales, la promoción de la solidaridad y la no discriminación. La escuela genera cohesión social y ha de garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas. La LOE tiene como pilar fundamental la convicción de que es necesario mejorar la calidad de la educación, pero también de que ese beneficio debe llegar a todos los jóvenes sin exclusiones.

La reforma considera que la calidad y la equidad no deben considerarse objetivos contrapuestos sino, por el contrario, han de asumirse como principios indisociables. La meta que se fija es la de conseguir el éxito escolar de todos los jóvenes. En lo que respecta a los principios inspiradores, el primero, se identifica con la calidad; el segundo, con el principio del esfuerzo compartido de todos los sectores sociales para alcanzar dicho objetivo; y, el tercero, consiste en un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para 2020, objetivo que pretende convertir a la organización supranacional en la economía más competitiva y dinámica a nivel mundial sobre la base del conocimiento. Para materializar estos principios se insiste en la concepción de la formación como un proceso permanente que se desarrolla durante toda la vida. Se promueve la ciudadanía democrática como elemento indispensable para la cohesión social y la participación política. Se insiste en incrementar la flexibilidad del sistema educativo y la autonomía de los centros docentes. Se establecen mecanismos de evaluación de los establecimientos y de rendición de cuentas y, por último, se destaca la relevancia de la función docente desarrollada por profesionales comprometidos con su tarea<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup>Vid. FERNÁNDEZ SORIA, J.M., “Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la reforma educativa (LOE)”, *Revista de Educación*, 346, mayo- agosto 2008, pp. 245-265.



## SEGUNDA PARTE. EL MODELO EDUCATIVO CÍVICO Y EL MODELO EDUCATIVO DE LA EMPLEABILIDAD Y LA COMPETITIVIDAD<sup>303</sup>

Constituye una creencia ampliamente compartida el considerar a la educación como un instrumento fundamental para el desarrollo de los individuos y la consolidación de las instituciones democráticas, a través de la formación de ciudadanos fuertemente comprometidos con nuestra ética pública.

Esta visión positiva de la educación, no obstante, ha sido puesta en cuestión desde distintos sectores críticos. Resulta evidente que los objetivos atribuidos a la enseñanza son demasiado ambiciosos y, para su realización, además de garantizar un sistema educativo universalmente accesible y eficaz, es necesario introducir reformas en distintos ámbitos sociales como la economía o la estructura institucional del poder público. Resultaría ingenuo pensar que sólo a través de la educación pudiésemos materializar los valores de libertad, igualdad, justicia y pluralismo que propios de las sociedades contemporáneas. Debemos, no obstante, partir de la consideración de que si bien la educación no es una condición suficiente para la consolidación del Estado social y democrático de Derecho sí constituye una condición necesaria para la realización de tal fin.

Las teorías de la reproducción social y cultural incluyen las críticas, a mi juicio, mejor fundadas frente a la visión idealista y radicalmente transformadora de la educación. Bourdieu rechaza la neutralidad de los sistemas educativos frente a la clase social y al poder<sup>304</sup>. Para este autor, el “capital” es trabajo acumulado susceptible de apropiación privada. Este capital se presenta en distintas formas. En primer lugar, está el capital

---

<sup>303</sup>Para la identificación de buena parte de los autores citados en los inicios de esta segunda parte del trabajo resultó fundamental la consulta de la investigación realizada por: RON BALSERA, M., *La igualdad de oportunidades y el derecho a la educación*, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Tesina para la obtención del título de Máster Oficial en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Bienio 2004/06, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006.

<sup>304</sup>Si bien el gran teórico de la reproducción social es Bourdieu, su trabajo tiene un antecedente importante en Althusser quien sostiene que el poder público tiene una naturaleza ideológica que sus aparatos se encargan de hacer realidad. La educación constituye uno de estos aparatos destinados a garantizar la continuidad de las estructuras de producción y la división del trabajo. El estatus privilegiado de la escuela en la reproducción viene determinado por la transmisión de una serie de valores, normas y concepciones de la sociedad que atienden a los puestos de trabajo que los alumnos ocuparán en el futuro. La reproducción social exige que a los niños se les enseñen diferentes actitudes según la función que en el ámbito del trabajo vayan a desempeñar. ALTHUSSER, L., *Sur la reproduction*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, pp. 111-118.

económico que se institucionaliza en derechos de propiedad. En segundo lugar, está el capital cultural que adopta la forma de cualificaciones educativas y, por último, el capital social que se refiere al reconocimiento que un individuo tiene por parte de la sociedad<sup>305</sup>.

La transmisión del capital cultural se lleva a cabo en el ámbito familiar y cubre todo el periodo de socialización. La reproducción cultural que sostiene este autor parte de la premisa de que la riqueza cultural, aunque formalmente es ofrecida a todo el mundo, sólo pertenece a aquellos que poseen los medios necesarios para apropiársela. Para acceder a la riqueza cultural se requiere un código que sólo se transmite de generación en generación dentro de las clases dominantes. La educación familiar facilita determinados modelos lingüísticos y culturales que permiten a los miembros de las clases dominantes desempeñarse satisfactoriamente en el ámbito educativo<sup>306</sup>.

Los modelos lingüísticos y culturales de las clases sociales privilegiadas no se ofrecen a través de los sistemas educativos y, sin embargo, son condición necesaria para el éxito escolar. De esta manera se desmiente la tesis de la igualdad de oportunidades garantizada por los establecimientos educativos. La clase trabajadora al desconocer los modelos lingüísticos y culturales exigidos desiste de conseguir títulos académicos<sup>307</sup>.

En aquellas sociedades en las que la clase trabajadora logra obtener determinadas cotas de capital cultural, otros mecanismos de jerarquización empiezan a ser aplicados para garantizar la reproducción cultural. Se hace uso, por ejemplo, del capital social en su forma de relaciones, contactos y reconocimiento para la obtención de las mejores posiciones y los títulos académicos se devalúan como consecuencia de la denominada “inflación educativa”<sup>308</sup>.

Las teorías de la reproducción social y cultural no resultan aceptables por su carácter determinista. La autonomía de los individuos y las decisiones que del ejercicio de la misma deriven tienen un peso significativo a efectos de alcanzar o no una formación

---

<sup>305</sup>BOURDIEU, P., “The Forms of Capital”, en HALSEY, A., LAUDER, H., BROWN, P., y WELLS, A., (eds.), *Education: Culture, Economy and Society*, Oxford University Press, Oxford, 1986, p. 56.

<sup>306</sup>BOURDIEU, P. y PASSERON, J.C., “Cultural Reproduction and Social Reproduction”, en KARABEL, J. y HALSEY, A., (eds.), *Power and Ideology in Education*, Oxford University Press, Oxford, 1977, p. 493.

<sup>307</sup>Ídem, p. 494.

<sup>308</sup>Ídem, p. 506.

adecuada. Evidentemente, la adquisición de aprendizajes suficientes para materializar los objetivos personales no depende, en exclusiva, de la voluntad del alumno, pero tampoco los condicionantes del éxito educativo son el único criterio a tener en cuenta a la hora de valorar a la escuela como instrumento favorecedor de la igualdad de oportunidades.

A partir de estas consideraciones es interesante el análisis de Carnoy y Levin quienes consideran que en el sistema escolar se da una relación dialéctica entre los imperativos del capitalismo y los imperativos de la democracia<sup>309</sup>. En las escuelas se establecen procedimientos dirigidos a los alumnos para adaptarlos a las desigualdades del mundo del trabajo pero, a su vez, se les educa para la ciudadanía en una sociedad democrática basada en los valores de la libertad y la igualdad y en la garantía de los derechos humanos. De esta forma, los sistemas educativos contribuyen a la reproducción de las estructuras de clase pero no son, en exclusiva, instrumentos del capitalismo, en él se da en realidad un conflicto constante entre la clase dominante y las clases dominadas. La escuela sería, por tanto, un ámbito para el enfrentamiento ideológico en el que los movimientos sociales tratarían de transmitir sus postulados emancipadores y las empresas reproducir su hegemonía<sup>310</sup>.

La identificación de esta tensión dialéctica permite concluir que los establecimientos escolares son parte del Estado que es, a la vez, democrático y capitalista. Los imperativos de la democracia no mantienen una relación de equilibrio con los imperativos del capitalismo. La preeminencia de unos frente a otros dependerá de las características propias de cada momento histórico. En nuestro tiempo, como resultado de los ya prolongados efectos de la revolución conservadora, el sistema educativo sirve con eficacia a los intereses económicos mientras que flexibiliza su compromiso con la ciudadanía democrática.

---

<sup>309</sup>CARNOY, M., y LEVIN, H., *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press, Stanford, 1985, p. 4.

<sup>310</sup>Ídem, pp. 245-246.

## I. UN MARCO DE REFERENCIA PARA LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Considerando aceptable la interpretación de la escuela como un ámbito para el enfrentamiento entre capitalismo y democracia, a continuación, propongo dos modelos educativos. El “modelo de la empleabilidad y la competitividad”<sup>311</sup> que responde a las exigencias del libre mercado y el “modelo educativo cívico” que atiende a los requerimientos de la democracia y los derechos humanos<sup>312</sup>.

Para adoptar decisiones políticas de reforma o consolidación de aspectos concretos del sistema educativo es necesario tener en cuenta los aportes doctrinales que enfatizan una visión humanística o mercantilista de los procesos de enseñanza. Los principios en los que se basan tanto el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” como el “modelo educativo cívico” se identifican a partir de los parámetros que nos ofrecen los siguientes ejes analíticos: (i) libertad entendida como autonomía individual y socialización; (ii) calidad educativa e igualdad; y, (iii) la participación de los distintos agentes implicados en los procesos de aprendizaje y la eficiencia en el funcionamiento de los establecimientos escolares.

---

<sup>311</sup>Los términos empleabilidad y competitividad también son utilizados por Bayona Aznar en su crítica a la visión predominantemente economicista de la educación. Vid. BAYONA AZNAR, B., “Los ejes de la LOMCE”, *Forum Aragón: revista digital de FEAE-Aragón sobre organización y gestión educativa*, nº 7, 2013, pp. 13-15.

<sup>312</sup>Estos modelos coinciden parcialmente con la propuesta de M. Nussbaum quien identifica dos perspectivas para abordar las cuestiones educativas. La primera perspectiva prioriza el desarrollo humano o la formación integral de la persona y la segunda subordina la educación a los procesos económicos. En el paradigma del desarrollo humano atribuye a la educación el objetivo de que todas las personas adquieran un nivel aceptable de oportunidades para desarrollar sus propias capacidades en distintos ámbitos de la vida como la salud y la participación política.

La segunda perspectiva, coincidente con el modelo de la empleabilidad y la competitividad, entiende que los estudiantes han de aprovechar su tiempo aprendiendo numerosas destrezas útiles para la carrera laboral, dejando de lado aquellos conocimientos que no ofrecen una rentabilidad inmediata. La alfabetización, las matemáticas, el conocimiento de la actividad económica y de la historia constituyen el currículo básico. Estas enseñanzas, ofreciendo una apariencia de neutralidad, excluyen el análisis crítico de las injusticias de clase, género, etnia o religión. La formación en nuevas tecnologías e informática se consideran indispensables, pero se descuidan las humanidades interpretándolas como “gustos caros”, calificativo que es extensible a la educación para la ciudadanía. Este concepto de calidad resulta incompatible con los principios de igualdad de acceso a la educación y la equidad. NUSSBAUM, M., *Sin fines de lucro*, Katz, Madrid, 2010, pp. 12 y ss.

## A. El “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad”

### 1. Autonomía individual (libertad) y socialización

Este modelo tiene como pilar axiológico la libertad de enseñanza que, desde una perspectiva histórica, se vincula con los planteamientos liberales de filósofos como Locke, Mill y Humboldt.

Locke define a la educación como un asunto moral que determina las conductas buenas o malas de las personas y como un proceso, en todo caso necesario, para fomentar la virtud y permitir el desarrollo de las habilidades humanas<sup>313</sup>. En su pensamiento se encuentra el germen de una defensa de la libertad de enseñanza entendida como el derecho de los padres a elegir la formación de sus hijos<sup>314</sup>.

En relación con los niños, reconoce una jurisdicción y un gobierno transitorio de los padres que excluye toda intervención pública en el proceso educativo<sup>315</sup>. El poder paternal y el poder político deben estar claramente diferenciados. Por una parte, tenemos el deber de obediencia de los súbditos frente a su soberano que se fundamenta, en exclusiva, en el pacto social, y, por otra, el deber de obediencia de los hijos frente a sus padres a partir de las naturales inclinaciones de ternura y cuidado.

La autoridad paterna ha de inculcar numerosos valores y hábitos de comportamiento que modulan de manera significativa el principio de libertad de los menores<sup>316</sup>. Esta tarea, sin embargo, habrá de tener lugar en el ámbito doméstico y no en el público. Los padres han de asumir la responsabilidad de inculcar a sus hijos la virtud, la prudencia, la urbanidad y la ciencia. La virtud se vincula a la adhesión a los postulados

---

<sup>313</sup>LOCKE, J., *Pensamiento sobre educación*, Akal, Madrid, 1986, pp. 31 y 65.

<sup>314</sup>En un interesante elaboración sobre quién resulta competente para definir las políticas educativas en una sociedad Gutmann distingue entre el “Estado familia” que atribuye a Platón y en el que el poder público es el único legitimado para ocuparse de la educación de los jóvenes. También identifica la fórmula del “Estado de las familias” que refleja la postura de Locke favorable a que los padres definan la educación que deben seguir sus hijos y, por último, identifica al “Estado de los individuos” que coincide con la teoría de Mill de plena defensa de la autonomía humana incluso en menores que no deben estar sujetos a ninguna forma de dominación sino que, en el marco de la educación, deben recibir el apoyo de personas competentes técnicamente, es decir, los profesores. Vid. GUTMANN, A., *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Paidós, Barcelona, 2001.

<sup>315</sup>En concreto, considera que “Dios ha encargado a los padres que cuiden de su descendencia, y ha puesto en ellos las apropiadas inclinaciones de ternura y cuidado para que regulen este poder y para que lo apliquen, según fue designado por la sabiduría divina, al bien de sus hijos mientras éstos necesitan estar bajo su tutela. LOCKE, J., *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2004, § 63.

<sup>316</sup>Vid. LOCKE, J., *Educación de los niños*, Manuel Álvarez, Madrid, 1817.

de la moral cristiana y, en concreto, a la calidad como criterio rector de las relaciones interpersonales.

Frente al valor de la autonomía de los individuos y el riesgo que para éste implica la acción educativa del Estado resultan especialmente relevantes las reflexiones de Humboldt y Mill.

Humboldt considera que el objetivo fundamental del Estado es, siguiendo la tradición de Hobbes, la garantía de la seguridad de los ciudadanos. Para lograr este objetivo puede, por una parte, limitarse a reparar y castigar las faltas cometidas o, por otra, desarrollar una acción preventiva que evite dicha comisión. En el marco de la prevención, la política a adoptar consistiría en influir en el carácter y el espíritu de los ciudadanos.

En su teoría, la cuestión de los límites de la acción de los poderes públicos es central. El vínculo de sujeción al monarca debería, desde su punto de vista, limitarse al compromiso de obediencia a las leyes y la provisión de bienestar para el propio individuo y su familia. Al margen de estos compromisos, considera que la intervención del Estado en la formación del concreto carácter de sus súbditos, merecería calificarse de excesiva e ilegítima, además, de absolutamente ineficaz dadas las inclinaciones naturales del ser humano.

Humboldt desarrolla una teoría educativa que parte de la premisa de que toda educación pública imprime en el hombre una cierta forma política, puesto que, a través de ella, necesariamente, se manifiesta el programa político del Gobierno. En los *Límites de la acción del Estado*, considera que a la persona le corresponde un rol natural como hombre y otro, mediado por la estructura social, como ciudadano<sup>317</sup>.

---

<sup>317</sup>La teoría de Humboldt, que se desarrolla en este punto, es previa a aquella que elaborará una vez asume la dirección de las políticas educativas en Prusia, en donde introducirá reformas en favor de un sistema educativo público que contradicen de manera notable su visión del Estado como adoctrinador de las conciencias individuales. Vid. HOHENDORF, G., "Wilhelm von Humboldt (1767-1835)", *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada*, París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación, V. XXIII, nº 3-4, 1993, pp. 707-719.

A partir del valor de la no interferencia, las exigencias que se formulan al ciudadano deben ser mínimas, permitiendo el libre desarrollo del hombre en su condición original. Si las condiciones impuestas al ciudadano coinciden con aquellas propias del hombre, el programa educativo resulta aceptable, desde una perspectiva liberal. Este justo equilibrio, sin embargo, se altera en la medida en que el estatus de ciudadanía implique una serie de deberes y obligaciones adicionales, impuestos a través de la acción coercitiva del Estado o por la mediación de un sistema educativo que, en definitiva, habrá de calificarse como perjudicial. La intervención pública puede repercutir en una mayor igualdad entre los hombres pero, al final, les hace perder lo que motivó su asociación en un Estado, la garantía plena de la libertad individual<sup>318</sup>.

Por otra parte, Mill rechaza que el Estado pueda imponer a sus ciudadanos cualquier concepción del bien, pero en contraste con Locke, su compromiso liberal no se interrumpe frente a los menores. Los niños no pueden ser sometidos, sin restricción alguna, a la autoridad de sus padres y tutores.

Firme convencido del vínculo entre la racionalidad y la libertad, el autor destaca la importancia de la labor educativa desempeñada por profesionales con competencias técnicas contrastadas e independencia suficiente frente a los poderes públicos. El siguiente fragmento de su ensayo *Sobre la libertad*, resulta esclarecedor: “Las objeciones que con razón se plantean contra la educación por el Estado no se aplican a la educación impuesta por el Estado sino a que el Estado se encargue de dirigirla, lo que es algo totalmente distinto. Me opongo como el que más a que toda la educación, o una gran parte de ella, esté en manos del Estado. Todo cuanto sea dicho acerca de la importancia de la individualidad de la personalidad, y la diversidad en uniones y formas de comportamiento incluye la diversidad de la educación con la misma sacrosanta importancia”<sup>319</sup>.

Un sistema de educación general a cargo del Estado es, para el autor, un instrumento proclive para la homogenización de los individuos que limita la libertad y sólo puede favorecer a una determinada iglesia, aristocracia o mayoría social. Su concepción del Estado es puramente instrumental, éste no es más que la suma de unos individuos que han de disfrutar del grado máximo de libertad, a riesgo de convertirse en

---

<sup>318</sup>HUMBOLDT, W., *Los límites de la acción del Estado*, Tecnos, Madrid, 1988, pp.59-67.

<sup>319</sup>MILL, J.S., *Sobre la libertad*, Tecnos, Madrid, 2008, p.229.

“hombres empequeñecidos” y sacrificados injustamente en favor de la maquinaria estatal.

Para la tradición liberal que representan autores clásicos como Humboldt, Locke y Mill la educación necesariamente debe favorecer el libre desarrollo de la personalidad de los individuos. La intervención estatal debe estar fuertemente limitada en la medida en que implica una amenaza real de adoctrinamiento y, en consecuencia, la libertad de enseñanza de los sujetos privados ha de ser objeto de un amplio reconocimiento.

Estas ideas se retoman con fuerza en la segunda mitad del siglo XX a través de autores libertarios, como Hayek o Friedman, que no sólo han hecho profundas propuestas de reforma económica y política sino también educativa.

Hayek coincide en identificar al adoctrinamiento como un riesgo importante para las libertades educativas. Afirma que la implantación de la enseñanza obligatoria necesariamente concede a los poderes públicos la autoridad de definir los planes pedagógicos. Esta autoridad, si bien puede facilitar la transmisión de una serie de valores que constituyan una base cultural común, no resulta siempre deseable. El logro de dicho objetivo puede hacerse en perjuicio de la libertad, mediante la implantación de programas educativos que, contando con el apoyo de las mayorías sociales, resulten lesivos para la dignidad de las personas<sup>320</sup>.

Friedman desarrolla su programa libertario a través de dos principios. El primero de ellos enuncia que el poder del Estado debe estar disperso. El segundo sostiene que la esfera pública ha de ser limitada, su función principal radica en proteger nuestra libertad contra los enemigos de puertas afuera y de puertas adentro, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados y fomentar los mercados competitivos. Más allá de esta función principal, el Estado puede a veces ayudarnos a conseguir en forma conjunta lo que sería más difícil o más caro de conseguir separadamente. En cuanto a la educación, reconoce que “para que una sociedad democrática y estable pueda existir tiene que haber un mínimo de alfabetismo y de conocimiento por parte de la mayoría de los ciudadanos y una amplia aceptación de una escala de valores común a todos”<sup>321</sup>. La

---

<sup>320</sup>HAYEK, F., *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975, pp. 495-496.

<sup>321</sup>FRIEDMAN, M., *Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid, 1966, pp. 116.

tarea educativa que pueda desempeñar el Estado, sin embargo, no se identifica con el establecimiento de un sistema general de enseñanza pública y gratuita.

A partir de estos parámetros, se puede atribuir algún grado de importancia al establecimiento de un vínculo social. Sin embargo, este es un objetivo, en todo caso, secundario. La primacía de la individualidad rechaza tanto al comunitarismo como al estatismo. Los grupos en los que los individuos se insertan generan una serie de peligros inaceptables para una buena teoría educativa. El sometimiento a la autoridad sin posibilidad de cuestionarla, la limitación de los proyectos de vida personales o, en definitiva, la disolución del individuo en la colectividad; son los riesgos que supone la intervención sin límites del Estado en la enseñanza. Delimitar competencias y garantizar la autonomía privada constituye, en consecuencia, una premisa clave que el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” adopta como elemento definidor.

## 2. Calidad educativa e igualdad

Para Puelles Benítez, dado el carácter polisémico del término “calidad educativa” es necesario distinguir entre la *calidad como problema* y la *calidad como ideología*. La *calidad como problema* atiende a dos consideraciones distintas, desde el punto de vista privado trata de desarrollar todas las potencialidades del individuo; desde el punto de vista público la preocupación se centra en la relación entre los sistemas educativos y los sistemas productivos, por la relación eficaz entre educación y desarrollo económico, por los procesos de socialización de los individuos y por la formación para la ciudadanía democrática<sup>322</sup>.

La calidad como ideología puede identificarse, según Santos Rego, con una lectura social que se preocupa por alcanzar mejoras sostenibles en el compromiso y el rendimiento académico de los estudiantes, optimizando sus capacidades, pero ofreciendo, además, ayudas específicas a quienes puedan ver perjudicado su progreso por algún tipo de limitación. La otra lectura es la neoconservadora<sup>323</sup> que incide en la gestión eficiente

---

<sup>322</sup>PUELLES BENITEZ, M., “Calidad, reformas escolares y equidad social” en SANTOS REGO, M., (ed.), *Políticas educativas y compromiso social. El progreso de la equidad y la calidad*, Octaedro y Ministerio de Educación, Política social y Deporte, Barcelona, 2010, pp. 26-27.

<sup>323</sup>En materia de calidad educativa las posiciones neoconservadoras y neoliberales coinciden. Las dos ideologías en cuestión consideran al mercado como el mejor regulador de la distribución económica y generador de bienestar social. Sus propuestas coinciden en limitar ampliamente las competencias de los Estados. Los individuos y las asociaciones privadas que estos constituyan deben actuar con plena libertad

del gasto y la maximización de los beneficios en forma de cualificaciones profesionales útiles para el crecimiento económico<sup>324</sup>.

Si el rendimiento escolar se reduce a la simple adquisición de conocimientos, los esfuerzos se centran en alcanzar importantes resultados cognitivos que sólo pueden darse como consecuencia del esfuerzo individual del alumno. Esta visión economicista subordina otros factores, muy relevantes en el ámbito escolar, como el desarrollo de la personalidad del sujeto y la adquisición de valores públicos que garanticen la ciudadanía democrática.

La educación como elemento indispensable para la garantía de la igualdad de oportunidades es objeto de un amplio consenso. Jencks afirma que la igualdad de oportunidades es identificable con distintos criterios de distribución de recursos: una igual distribución de recursos, una meritocrática distribución de recursos y una distribución compensatoria de recursos<sup>325</sup>.

La igual distribución de recursos consiste en ofrecer igual tiempo y atención a cada alumno con independencia de su esfuerzo, de sus preferencias o de las privaciones que se deriven de su concreta situación familiar. La concepción meritocrática de la igualdad de recursos favorece a aquellos estudiantes que se esfuerzan o que consiguen mejores resultados; por el contrario, la concepción compensatoria busca mejorar la situación de aquellos estudiantes que arrastren privaciones familiares o algún tipo de discapacidad, pero también a todos aquellos cuyos resultados estén por debajo de la media<sup>326</sup>.

---

en los distintos ámbitos de la sociedad. La diferencia se manifiesta en el ámbito de la moral, los liberales proponen que los poderes públicos mantengan una actitud neutral con respecto a los valores que las personas adopten. En este aspecto la influencia de la construcción milliana del “daño a terceros” continúa vigente. Los neoconservadores, por el contrario, si bien estiman que el Estado debe ser mínimo no renuncian a que desde el poder se lleve a cabo una amplia regulación de distintos aspectos éticos que coincida con la moral cristiana. En consecuencia, la escuela debe promover esta ética privada de la que se derivan efectos para el tratamiento de cuestiones como la bioética, la educación sexual, los modelos de familia, la eutanasia, la eugenesia, la interrupción voluntaria del embarazo, entre otras. Vid, DIAZ, E., “Neocons y Teocons: fundamentalismo versus Democracia”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 44, 2010, pp. 61-79.

<sup>324</sup>SANTOS REGO, M., “Explorando la sustantividad relacional entre la política y el compromiso social en educación”, en Ídem, *Políticas educativas y compromiso social. El progreso de la equidad y la calidad* cit., p.19.

<sup>325</sup>JENCKS, C., “Whom Must We Treat Equally for Educational Opportunity to be Equal?”, *Ethics*, V. 98, nº 3, April 1988, pp. 519-520.

<sup>326</sup>Ídem, pp.532-533.

Gutmann identifica cuatro concepciones filosóficas distintas de la igualdad de oportunidades<sup>327</sup>. La primera definición corresponde a la maximización que parte de la libertad de elección y la neutralidad entre los diferentes planes de vida. Las oportunidades educativas se distribuirían de forma igualitaria entre los individuos con la finalidad de que maximicen su potencial en todos los niveles educativos. Las instituciones democráticas asumirían la obligación de invertir amplios recursos en la educación de los ciudadanos lo que hace que esta opción sea desaconsejable en la medida en que otros bienes sociales, también valiosos, como la salud o los seguros sociales se vean desatendidos<sup>328</sup>.

La segunda concepción se refiere a la compensación. Para esta versión de la igualdad de oportunidades, el fin a perseguir es disminuir en lo posible todo tipo de desigualdad, logrando el objetivo de que tanto los más desfavorecidos como los más aventajados estén al mismo nivel. En esta estrategia todos los recursos públicos deben estar dirigidos a los individuos más necesitados por su condición natural o social y resulta descartable en la medida en que se renuncia al legítimo compromiso que también se tiene que tener en el ámbito educativo con las personas más aventajadas<sup>329</sup>.

La tercera concepción, a la que adhiere Gutmann, pone en juego dos principios. El primero es el “principio de la autorización democrática” por el que se otorga autoridad a las instituciones para determinar la prioridad relativa de la educación en relación con otros bienes sociales, eliminando los riesgos de la maximización. La autorización democrática, no obstante, no permite que los recursos destinados a la enseñanza sean claramente insuficientes. Para prevenir el riesgo de una subordinación inadecuada de la educación frente a otros intereses, se establece un segundo principio, el “principio del umbral democrático” que evita que las desigualdades en la distribución de recursos educativos no supongan para ningún alumno un riesgo para su participación futura en la sociedad<sup>330</sup>.

---

<sup>327</sup>GUTMANN, A., *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, cit., pp. 162-163.

<sup>328</sup>Ídem, pp. 163-165.

<sup>329</sup>Ídem, pp. 166-167.

<sup>330</sup>Ídem, pp. 172-175.

La cuarta concepción se vincula a la meritocracia. La igualdad de oportunidades, a partir de este criterio, debería distribuir los recursos educativos en proporción al esfuerzo y al potencial de los individuos. Esta concepción de la igualdad es la que se adopta en el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” y, además, resulta plenamente coherente con la noción neoconservadora de una calidad educativa identificable con el aprovechamiento eficaz de las capacidades del alumno, en tanto que individuo, para su correcta inserción en el mercado de trabajo y su aporte al crecimiento económico.

Para la financiación de la educación es interesante retomar la doctrina de Friedman para quien los poderes públicos habrán de financiar los niveles de enseñanza que garanticen al alumno adquirir ciertas competencias que repercutan en beneficio de la colectividad. Este proceso que genera el denominado “efecto de vecindad”, es el único que justifica una intromisión del Estado, en forma de atribución de recursos económicos, en el ámbito de la libertad de enseñanza.

La propuesta libertaria, en consecuencia, diferenciaría entre la educación susceptible de generar dicho “efecto de vecindad” y aquella que permitiría a la persona adquirir una serie de conocimientos y competencias que le generarán, en exclusiva, beneficios individuales. Este segundo tipo de formación debe financiarse por el propio beneficiario, destinar recursos públicos para generar plusvalías privadas resultaría contrario al principio neoliberal de interdicción del “riesgo moral”. La educación que si genera beneficios colectivos debe recibir financiación por parte del Estado. Los poderes públicos, no obstante, se deben limitar a facilitar dicha financiación y se considera vetado cualquier intervencionismo en la programación de la enseñanza que los establecimientos privados lleven a cabo.

La fórmula de financiación que Friedman propone es el denominado “cheque escolar”. Esta sería una cantidad que el Estado entregaría a toda familia por un importe fijo y que cubriría los gastos básicos educativos. Los padres en ejercicio de su plena libertad destinarían dicho cheque a la institución educativa que mejor se adapte a sus expectativas éticas y pedagógicas.

Carnoy señala cinco presupuestos que incentivarían al Estado a adoptar el sistema de cheques escolares: (i) el bienestar del individuo aumenta cuando aumenta su capacidad de elección; (ii) los procesos de elección y privatización generan un aumento general del bienestar, al incrementarse de manera notable los beneficios de un número importante de familias que optan por la educación más eficaz; (iii) los colegios privados son más rentables y eficientes; (iv) la privatización conlleva una competencia que induce a la mejora de la educación pública y (v) el cheque escolar fomenta la movilidad social de los pobres<sup>331</sup>.

Para el “modelo de la empleabilidad y la competitividad”, desde la perspectiva de la calidad e igualdad, los establecimientos educativos deben adecuar sus programas a las realidades económicas. El individuo es interpretado como un ser autónomo y, en consecuencia, responsable que debe tener como objetivo vital fundamental el proveerse sus propios medios de subsistencia. Para ello, debe capacitarse adecuadamente y desempeñar un oficio que le produzca réditos económicos suficientes. La formación del ciudadano, para este modelo, carece del interés suficiente para ocupar el lugar central del proceso educativo. La formación axiológica se desplaza hacia el ámbito familiar, el Estado renuncia, por tanto, a un instrumento indispensable para garantizar la estabilidad de las instituciones democráticas y constitucionales.

### **3. Participación en los procesos educativos**

Para la gestión de los centros educativos el “modelo de la empleabilidad y la competitividad” confía en los conocimientos técnicos de un director gerente especialmente cualificado al efecto. El fundamento filosófico de este planteamiento resulta identificable con las reflexiones de Mill, anteriormente citadas. En éstas se consideraba deseable que los responsables del proceso educativo sean personas legitimadas por su competencia, como mejor estrategia para mitigar lo que este autor considera como las principales amenazas de todo proceso de aprendizaje: las restricciones indebidas a la libertad individual y el adoctrinamiento.

---

<sup>331</sup>CARNOY, M., “National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?”, *Comparative education Review*, V. 42, nº 3, 2008, pp. 310-317.

La visión, de alguna forma, tecnocrática del director de un centro docente, le reconoce amplias competencias en la determinación de las decisiones pedagógicas a adoptar que, además, deben disfrutar de un amplio margen de autonomía en el que la intervención estatal y de otros sectores de la sociedad civil sea residual.

La participación de las familias, las asociaciones vecinales, las pequeñas empresas de un determinado barrio o los representantes sindicales; en el modelo que ahora se describe sólo puede canalizarse a través de Consejos consultivos desprovistos de toda competencia ejecutiva bajo la premisa de una mayor eficacia y eficiencia en el logro de unos determinados objetivos.

A partir de estas reflexiones, se puede concluir que el “modelo de la empleabilidad y competitividad” se basa en los siguientes principios:

- (i) Considera a la educación como un servicio de interés general, ampliamente desregulado, abierto a la competencia y determinado por las dinámicas del mercado para satisfacer las demandas del propio mercado.
- (ii) La libertad de enseñanza es el valor central de un sistema, en buena medida, privatizado. Se considera a los establecimientos privados como las instituciones mejor ubicadas para satisfacer los criterios de eficiencia y para hacer realidad el derecho de elección de los padres o tutores.
- (iii) La competencia social y ciudadana está subordinada en un orden de prioridades centrado en la capacitación profesional. La educación moral se considera una cuestión del ámbito privado o familiar donde cualquier intervención por parte del Estado implica un grave riesgo de adoctrinamiento, vulneración de la libertad de conciencia de los alumnos y del derecho de elección de los padres.
- (iv) La igualdad no debe obstaculizar la implantación de una escuela centrada principalmente en la calidad. Este último concepto se entiende como el ejercicio de potenciar las facultades propias de los alumnos entendidos

individualmente para adquirir el mayor número de conocimientos y aptitudes útiles para el trabajo.

- (v) Frente al fracaso escolar se ofrece la solución de establecer itinerarios educativos identificables con los diversos tipos de formación profesional. En este modelo la elección entre dichos itinerarios debe ser precoz y los alumnos, además, en beneficio del rendimiento académico deben ser objeto de evaluaciones constantes.
- (vi) La participación de la comunidad escolar no es un elemento esencial del sistema. En el mejor de los casos, se admiten consejos escolares meramente consultivos y desprovistos de cualquier poder de decisión que debe residir, exclusivamente, en la figura del director–gerente.

## **B. El “modelo educativo cívico”**

### **1. Autonomía individual (libertad) y socialización**

Los orígenes de la función socializadora de la escuela se remontan a la Grecia clásica. En la sociedad ateniense y, de forma más evidente, en la espartana, la educación se entendía como formación del ciudadano y se hacía por el Estado y para el Estado.

El rechazo del individualismo resulta patente en *La República* de Platón quien considera que a cada persona le corresponde desde el momento de su nacimiento y, dados sus orígenes, el cumplimiento de una determinada función social. La posibilidad de adquirir la virtud viene determinada por la clase a la que se pertenece.

En su concepción radical de un cuerpo social caracterizado por la unidad y la jerarquía al que debían subordinarse los intereses de la persona, llega a plantear la hipótesis extrema de expulsar de la ciudad a todos los mayores de 10 años excepto a los filósofos gobernantes que se encargarían de la formación de estos niños. En este sentido, entiende que “¿no es éste el procedimiento más rápido y simple para establecer el sistema que exponíamos de modo que siendo feliz el Estado, sea también la causa de los más grandes beneficios para el pueblo en el cuál se den?”<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup>PLATÓN, *La República*, cit., §541 a.

Aristóteles vincula, de manera esencial, la educación, la virtud y el mantenimiento del régimen político de cada ciudad. Toda ciudad necesita que sus ciudadanos compartan unos valores básicos que permitan un trabajo y una vida en comunidad. La educación necesariamente habría de cumplir la función de trasladar a los ciudadanos los valores y las virtudes necesarios para el mantenimiento del orden de la ciudad.

En *La Política* considera que la educación de los niños debe ser uno de los objetos principales de los que debe cuidar el legislador. Si ésta se descuida las consecuencias son funestas para el Estado. Añade, además, que “como el Estado tiene un sólo y mismo fin, la educación debe ser necesariamente una e idéntica para todos sus miembros, de donde se sigue que la educación debe ser objeto de una vigilancia pública y no particular, por más que este último sistema haya generalmente prevalecido, y que hoy cada cual educa a sus hijos en su casa según el método que le parece y en aquello que le place. Sin embargo, lo que es común debe aprenderse en común, y es un error grave creer que cada ciudadano sea dueño de sí mismo, siendo así que todos pertenecen al Estado, puesto que constituyen sus elementos y que los cuidados de que son objeto las partes deben concordar con aquellos de que es objeto el conjunto (...) en nuestra opinión, es de toda evidencia que la ley debe arreglar la educación y que esta debe de ser pública”<sup>333</sup>.

Superado el período clásico, la enseñanza sólo tuvo como destinatarios a las clases privilegiadas como la aristocracia y el clero. Fue un asunto desplazado al ámbito privado y apenas se hacían esfuerzos puntuales para que las personas pudiesen ejercer un determinado oficio y cumplieran con las leyes y tradiciones de su comunidad.

El énfasis en la función de la escuela como creadora del vínculo social, ha sido objeto de una puesta al día por los teóricos a los que se les ha atribuido el calificativo de “comunitaristas”. Estos autores han tomado distancia de los postulados más autoritarios del programa educativo dirigido a la socialización, expuesto por Platón<sup>334</sup>. Se insertan,

---

<sup>333</sup>ARISTÓTELES, “Condiciones de la educación” en Ídem, *La Política*, Libro V, Capítulo I, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1941, pp. 166-167.

<sup>334</sup>Según K. Popper, el programa político de Platón perseguía el control institucional y se basaba en la concepción autoritaria del aprendizaje, es decir, en la autoridad de los expertos y de los hombres de reconocida probidad. Su ideal educativo resulta contrario al ideal socrático y, profundamente, antiliberal. Vid. POPPER, K., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 2006, pp. 136-152.

por el contrario, en la tradición aristotélica. En *La Política* se afirma que antes de que podamos definir los derechos de las personas o indagar acerca de “la naturaleza de la Constitución ideal”, es necesario, que determinemos, en primer lugar, la naturaleza del modo de vida social más deseable<sup>335</sup>.

Los comunitaristas manifiestan su especial interés por el “sujeto situado” en oposición al atomismo liberal. Algunos de los nombres más relevantes de esta corriente son: Taylor, MacIntyre y Sandel. Estos autores coinciden en una clara línea de crítica al liberalismo que alude al énfasis puesto en la libertad de elección individual, en detrimento de la importancia de conceptos valiosos como los de comunidad, solidaridad y pertenencia<sup>336</sup>.

El proyecto filosófico-político de los autores comunitaristas tiene consecuencias para el programa educativo. La finalidad de la escuela tendría que incluir la formación en los valores y tradiciones de una comunidad concreta, dotando al sujeto de una identidad claramente definida que le aporte seguridad y que, además, le sirva como parámetro de valoración acerca de la bondad de sus actos. A esta finalidad Arendt la ha definido como la *actitud de conservar*. Desde su punto de vista, la educación no puede renunciar a la autoridad ni a la tradición. La escuela ha de enseñar cómo es el mundo y favorecer la implicación común, sin que ello niegue a los menores la posibilidad de renovar el mundo y asumir una responsabilidad por éste<sup>337</sup>.

En palabras de Sandel, “si los liberales pueden apoyar la educación pública con la esperanza de que prepara a los estudiantes para ser individuos autónomos, capaces de elegir sus propios fines y de tratar eficazmente de alcanzarlos, los comunitaristas pueden estar a favor de la educación pública porque esperan que prepare a los estudiantes para

---

<sup>335</sup>ARISTÓTELES, “Continuación de la teoría de la República propiamente dicha” en Ídem, *La Política*, Libro VI, cit., p. 203.

<sup>336</sup> Vid. SANDEL, M., *El liberalismo y los límites de la Justicia*, Gedisa, Barcelona, 2000. –Ídem, *Filosofía Pública*, Marbot, Barcelona, 2008, p.198. TAYLOR, C., *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona, 2006, pp. 19-48 y 49.-Ídem, *La Ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994, pp. 38-47. – Ídem, *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 85. –Ídem, *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1997, pp. 239-267. – Ídem, *L'âge séculier*, Éditions du Seuil, Paris, 2011, p. 749. MACINTYRE, A., *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 1987, p.271.

<sup>337</sup>ARENDR, H., “La crisis en la educación” en Ídem, *Entre el pasado y el futuro*, cit., pp. 268-301.

ser buenos ciudadanos, capaces de contribuir significativamente, a las deliberaciones y a las actividades públicas”<sup>338</sup>.

La propuesta de este autor, en un principio identificable con el comunitarismo, ha hecho una transición gradual hacia los postulados del republicanismo cívico. En su teoría destaca la importancia de la participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones de una comunidad estructurada sobre la base de valores sustantivos, resultado tanto de la tradición como de la deliberación.

Las concepciones de la justicia que, en su opinión, tienen que estar vinculadas con las nociones del bien<sup>339</sup>, pueden enraizarse en las convenciones fruto de la tradición. Este tipo de vinculación puede eliminar cualquier posibilidad para el disenso necesario en una sociedad democrática. La segunda posibilidad que se ofrece para llevar a cabo esta vinculación entre la justicia y las concepciones del bien, justificaría los principios de la justicia a partir de “la valía moral o la bondad intrínseca de los fines a los que tales principios sirven”<sup>340</sup>.

La argumentación sustantiva, la participación política y la toma en consideración de una tradición susceptible de diversas interpretaciones y de crítica, constituirían los rudimentos necesarios para la configuración de una idea de justicia. En consecuencia, la escuela necesariamente debería ofrecer a las personas las competencias indispensables para conocer los elementos fundamentales de su cultura y para deliberar acerca de las decisiones políticas que la sociedad deba adoptar.

## **2. Calidad e igualdad**

El “modelo educativo cívico” considera que la educación debe garantizar la igualdad de oportunidades en su versión compensatoria. Jencks, como señalamos al exponer su doctrina, indica que el trato desigual que conlleva la visión de la igualdad, a

---

<sup>338</sup>SANDEL, M., *Filosofía pública*, cit., pp. 211-212.

<sup>339</sup>Sandel sostiene “nuestras reflexiones sobre la justicia no pueden separarse en ningún sentido mínimamente razonable de nuestras reflexiones sobre la naturaleza de la vida buena y de los fines humanos más elevados”. Desde su perspectiva política, “nuestras deliberaciones acerca de la justicia y los derechos no pueden progresar sin hacer referencias a las concepciones del bien que se manifiestan en las múltiples culturas y tradiciones dentro de las que tales deliberaciones tienen lugar. Ídem, p. 283.

<sup>340</sup>Ídem, pp.330-333.

la cual nos adherimos, dificulta su puesta en práctica por el peso que supone dar buenas razones para el trato desigual. En la doctrina constitucional de las democracias occidentales está admitida la ruptura del principio de igualdad formal siempre que se demuestre que el tratamiento diferenciado está plenamente justificado. Es más, dicho tratamiento puede resultar obligado por el deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas.

En materia de educación, la dificultad señalada no resulta insalvable en la medida en que los principales condicionantes del éxito educativo están vinculados al contexto socioeconómico y familiar de los alumnos. Dicho contexto es fácilmente constatable y, por ello, resulta útil para aportar razones adecuadas para la puesta en marcha de acciones compensatorias en favor de los individuos con privaciones. Situaciones desventajosas que escapan a la lógica de la responsabilidad, al no ser el resultado de libres elecciones personales.

En el ámbito de la educación, la igualdad de oportunidades aunque debe garantizarse no resulta suficiente desde la perspectiva del “modelo educativo cívico” que, también, aspira a la igualdad de resultados. Esta igualdad de resultados, obviamente, no debe interpretarse como el hecho de que todos y cada uno de los alumnos adquieran, tras los procesos de aprendizaje que se desarrollan en el marco del sistema, un nivel idéntico de conocimientos y competencias. Cuando se habla de igualdad de resultados nos estamos refiriendo, en coincidencia con la noción social de calidad, a que todos los individuos cuenten con los recursos educativos suficientes para ejercer plenamente los derechos propios de un Estado democrático, asumir los deberes que implica la ciudadanía e incorporarse al mercado de trabajo en condiciones dignas, como mecanismo idóneo para su plena integración social.

En definitiva, el “modelo educativo cívico” consciente de la relación dialéctica que se da en la escuela entre los imperativos del capitalismo y los imperativos de la democracia, apuesta por hacer efectiva una igualdad de oportunidades que compense las privaciones heredadas y una igualdad de resultados en la que cada alumno adquiera las aptitudes necesarias para desarrollarse tanto individual como socialmente.

De este planteamiento deriva la incompatibilidad del modelo con aquellas políticas de segregación precoz del alumnado en itinerarios educativos diferenciados. La diversidad de habilidades puede justificar dichos itinerarios, no obstante, éstos sólo podrán plantearse a las personas una vez que éstas han adquirido los conocimientos y las destrezas necesarias que se exigen para una vida digna en las comunidades políticas de nuestro tiempo.

En lo que respecta a la financiación de la educación, Jacobs considera, como expuse en el apartado relativo a la igualdad como principio inspirador del “modelo educativo cívico”, que garantizar la igualdad de oportunidades debe constituir una de las finalidades principales de la escuela. Este autor incluye una preocupación por la justicia de los recursos que están en juego en el ámbito educativo. Su teoría cuestiona, desde una perspectiva ética, si resulta adecuado que todos los bienes sociales estén expuestos a la libre competencia o, si por el contrario, existen ciertos recursos que deben ser accesibles a todos los ciudadanos sin necesidad de competir<sup>341</sup>. La educación debe ser uno de estos bienes cuya garantía ha de estar al margen de la concurrencia entre individuos, los beneficios que ofrece, tomando como base la teoría de las capacidades<sup>342</sup> son tan significativos que no resulta justo que determinados individuos resulten privados de los bienes básicos que la escuela proporciona.

En este sentido *La gran transformación* de Polanyi identifica cómo ante los avances del capitalismo, los movimientos sociales han ejercido una autodefensa que consiste en desmercantilizar<sup>343</sup>. Los derechos sociales cumplen esta función: se apropian

---

<sup>341</sup>JACOBS, L., *Pursuing equal opportunities: the theory and practice of egalitarian justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp.4, 16-17.

<sup>342</sup>M. Nussbaum considera que existen diez capacidades funcionales centrales entre ellas aparecen (i) la razón práctica que consiste en ser capaz de formarse una concepción propia del bien y poder ejercer la reflexión crítica sobre los distintos planes de vida en el ejercicio de la libertad de conciencia y (ii) ser capaz de utilizar los sentidos, imaginar, pensar y razonar. Estas acciones deben llevarse a cabo de una manera “verdaderamente humana” es decir, informada y cultivada mediante una educación adecuada.

El enfoque de las capacidades ofrece una importante ventaja a la hora de justificar un derecho humano: su propuesta no resulta contraintuitiva y puede contar, en consecuencia, con un consenso amplio entre las personas. Adicionalmente, se debe tener en cuenta la relevancia que el criterio de universalidad supone para la justificación de distintas pretensiones morales. Las capacidades que identifica Nussbaum resultan universales, son predicables de cualquier individuo con independencia de su cultura, sexo, raza, etcétera. La objeción del relativismo es susceptible de ser planteada y, por ello, la justificación de los distintos derechos implicados y, en concreto, la del derecho a la educación, resulta fortalecida. Vid., NUSSBAUM, M., *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*, Herder, Barcelona, 2002. – Ídem, *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Paidós, Barcelona, 2012.

<sup>343</sup>POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Endymion, Madrid, 1997, Capítulo 13, pp. 247-265 y Capítulo 18, pp. 333-348.

de determinados bienes que con anterioridad se hallaban en el mercado, considerados esenciales para la vida digna y que, en consecuencia, deben quedar al margen de las fuerzas de la oferta y la demanda. El “modelo educativo cívico” se adhiere a la tesis de la desmercantilización de la educación a partir de su consideración como un derecho social fundamental que siempre debe estar garantizado por un sistema educativo público, universal, gratuito, igualitario y dotado de los recursos personales y materiales suficientes para desarrollar eficazmente su función.

### 3. Participación en los procesos educativos

La tradición republicana que se remonta a las organizaciones políticas de la península itálica en el Renacimiento, ha ocupado un lugar central en la discusión filosófico-política de los últimos años. Esta tradición hace una defensa decidida de la libertad a través de la participación política y, además, considera necesario el cultivo de determinadas virtudes, como el patriotismo de carácter constitucional o la capacidad de deliberación, en los ciudadanos.

En el marco de la concepción republicana, Gutmann realiza una propuesta educativa de referencia que se basa en la distribución de la autoridad educativa entre los ciudadanos, los padres y los educadores quienes han de tener garantizada la posibilidad de participar en la definición de los programas de enseñanza que seguirán los futuros ciudadanos.

La educación asume el objetivo de fomentar virtudes, pero la totalidad de sus contenidos deberán ser definidos, a través de la participación de los sujetos interesados, en procesos deliberativos que sólo han de observar dos límites. El primero es la *no represión*, este principio previene que el Estado o cualquier grupo de su interior utilicen la educación para restringir la deliberación racional entre concepciones competitivas de la buena vida y la buena sociedad. El segundo límite es el de la *no discriminación* que se traduce en que “ningún niño educable debe ser excluido de una educación adecuada para participar en el proceso político que estructura la elección entre buenas vidas”<sup>344</sup>.

---

<sup>344</sup>GUTMANN, A., *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, cit., pp. 65-66.

La propuesta republicana mantiene un compromiso firme con una enseñanza centrada en los valores y en las virtudes. No obstante, no hace una defensa cerrada de ningún contenido en particular, aceptaría el hecho de las diferencias entre las distintas ideas morales sobre la educación. Lo fundamental es que los programas de enseñanza sean el resultado de la deliberación pública de todos los sectores sociales con intereses legítimos en la escuela. Esta participación dirigida a la conciliación de diferencia cumple, en sí misma, una importante función pedagógica. La inclusión de todos los sectores en la discusión que definirá los objetivos a alcanzar y la no discriminación de ningún alumno a la hora de garantizar su acceso al sistema educativo son las dos únicas restricciones innegociables que la concepción democrática incluye.

Es importante destacar que, en definitiva, el rasgo distintivo de una teoría democrática de la educación es que “crea una virtud democrática a partir del desacuerdo inevitable sobre los problemas educativos. Esta virtud, definida muy brevemente es la posibilidad de debatir públicamente sobre problemas en la educación de una manera que nos permita incrementar nuestro conocimiento de la educación y de todos los componentes de la sociedad”<sup>345</sup>.

Frente a la objeción del adoctrinamiento, las teorías democráticas y republicanas nos ofrecen el valor de la participación en la definición de los proyectos educativos y en la gestión de los centros de enseñanza. La implicación de los distintos sectores sociales en dicha gestión resulta un elemento que no sólo permite que distintas opiniones sean tenidas en cuenta sino que, adicionalmente, favorece que la educación que se imparta se adecue a las expectativas y necesidades de la comunidad que le sirve de base. Sin embargo, esta implicación que, quizás, constituye un ejercicio democrático fundamental, se enfrenta a una paradoja: si bien, por una parte, son constantes las reivindicaciones de participación de determinadas instituciones, por otra, también es patente el escaso compromiso que otros sujetos afectados mantienen con las instituciones educativas en los asuntos más próximos y cotidianos.

A pesar de esta contradicción, los derechos de participación de los estudiantes, los profesores, los padres de familia y los demás miembros de la comunidad educativa

---

<sup>345</sup>Ídem, p.26.

deben verse garantizados para que los establecimientos escolares puedan lograr dos objetivos fundamentales: la formación de ciudadanos y la transmisión a los individuos de los conocimientos y capacidades para insertarse adecuadamente en la estructura económica de la sociedad.

En Europa, el claustro de profesores, el consejo escolar y las asambleas de alumnos han venido encausando, junto con las asociaciones de padres, las demandas de participación. Estas instituciones deben reforzarse para el correcto funcionamiento del “modelo educativo cívico”. En este sentido, deben mantenerse como instancias decisorias y no solamente consultivas en el proceso de toma de decisiones que afecten a los establecimientos escolares. El director de dichos establecimientos debe asumir la gestión cotidiana de los mismos, pero para las decisiones clave que se adopten en el marco de la autonomía reconocida a los centros escolares, resulta indispensable la codecisión que haga partícipes a los agentes de la comunidad educativa.

A partir de esta construcción teórica se puede afirmar que los principios del “modelo educativo cívico” son:

- (i) El reconocimiento de la plena competencia educativa del Estado como garante último de la paz y la convivencia en una sociedad democrática y caracterizada por el pluralismo.
- (ii) La consideración de la educación como un auténtico derecho fundamental y un servicio público que condiciona cualquier desarrollo tanto legal como reglamentario que se lleve a cabo y que ha de verse protegido por especiales garantías tanto materiales como institucionales y jurisdiccionales.
- (iii) La aceptación de la validez de la fundamentación axiológica de la libertad de enseñanza de conformidad con los textos del Derecho Internacional de los derechos humanos que la reconocen. Esta libertad, en todo caso, ha de armonizarse con los requerimientos propios del Derecho a la Educación, siendo este último prioritario.

La escuela pública es, por tanto, el centro del sistema y los centros privados que se verán afectados por una detallada regulación estatal sólo encuentran fundamento en el pluralismo ideológico de una sociedad democrática. El derecho de creación de centros docentes no implica necesariamente una obligación de financiación por parte de los poderes públicos a través de subvenciones.

- (iv) Este modelo pretende la transmisión de aquellos valores que favorecen la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, que constituyen la base de la vida en común. Los fines de la educación más relevantes son el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades afectivas del alumnado, la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la valoración crítica de las desigualdades. Propone, además, el ejercicio de la tolerancia y de la libertad, dentro de los principios democráticos de convivencia y la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, e insiste en la importancia de la preparación del alumnado para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable.

La competencia social y ciudadana constituye el centro de la actividad educativa. Este compromiso cívico, sin embargo, no implica restar la importancia de vida a la adquisición de aquellos conocimientos y capacidades que resulten necesarios para insertarse en el mundo laboral como condición necesaria para la plena integración social. El modelo, no obstante, parte de la premisa de que, dada la complejidad del mundo actual, resulta imposible ser un buen trabajador o profesional sin la condición previa de ser un buen ciudadano.

- (v) El sistema educativo ha de caracterizarse por la igualdad de oportunidades y la calidad. Este concepto significa, en concreto, dotar a todos y cada uno

de los estudiantes de las competencias necesarias que les garanticen desenvolverse adecuadamente en la esfera social y laboral.

La calidad debe hacer frente a fenómenos perjudiciales como el abandono escolar temprano a través de mecanismos de apoyo generalizado para todo estudiante que se enfrente a dificultades en su proceso de aprendizaje.

- (vi) Desde la perspectiva de la igualdad, el modelo considera necesario el establecimiento de un programa de enseñanzas comunes para el alumnado que sólo admite la diversidad de itinerarios en las etapas más avanzadas de la enseñanza y siempre desde el respeto de la autonomía y libre elección del alumnado.
- (vii) Se incluye un compromiso con la formación inicial y continua del profesor para garantizarle la legitimidad y autoridad que requiere en el desarrollo de sus funciones. Adicionalmente, tanto el profesorado como los alumnos y sus padres han de ver garantizada su participación en la gestión de los centros docentes a través de un consejo escolar con facultades decisorias.

## **II. EL ACTUAL DEBATE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MODELOS**

En la actualidad el debate educativo español viene determinado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)<sup>346</sup>. En el tercer párrafo de su Preámbulo, tras una mención puntual a la necesidad de garantizar la movilidad social y el reconocimiento de la diversidad del alumnado, define como elemento central de la reforma a la *empleabilidad* y al *estímulo del espíritu*

---

<sup>346</sup>Esta Ley se aparta de la dinámica de debate público y abierto que caracterizó a la LOGSE y a la LOE. El diagnóstico de la situación educativa española se limitó a la reiteración de los resultados del Informe PISA y a una presentación de cincuenta diapositivas disponible en la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Se llevó a cabo un proceso de consulta a través de una dirección de correo electrónico a la que podían enviar comentarios las personas y organizaciones que lo consideraran oportuno. Estos comentarios no podían contrastarse ni confrontarse dada la ausencia de aforos plurales. El Ministerio asegura haber hecho uso de tales aportaciones para elaborar el proyecto de Ley. TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”, cit., pp. 38-39.

*emprendedor* a través de la posibilidad, para los alumnos y sus padres o tutores legales, de elegir las mejores opciones de desarrollo personal y profesional<sup>347</sup>.

La calidad, en consecuencia, es la prioridad a concretar en la nueva Ley. Las altas tasas de abandono escolar<sup>348</sup>, y los supuestos resultados mediocres de las evaluaciones internacionales<sup>349</sup>, hacen necesario que se replantee, de manera sustancial, el sistema educativo español.

Los objetivos que se persiguen a partir de una referencia genérica a los “estudios internacionales”, consisten en i) La simplificación del currículum y el refuerzo de los conocimientos instrumentales; ii) La flexibilización de las trayectorias de forma que los estudiantes puedan elegir las más adecuadas a sus capacidades y aspiraciones; iii) El desarrollo de sistemas de evaluación externas censales y consistentes en el tiempo; iv) El incremento de la transparencia de los resultados; v) La promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros docentes; vi) La exigencia a estudiantes, profesores y centros de la rendición de cuentas; y vii) El incentivo del esfuerzo.

Dentro de las medidas concretas cabe destacar: i) La influencia que tendrá la Administración en la elección de los directores de los centros educativos a los que se definen como responsables del proyecto educativo y como líderes pedagógicos y de gestión. Para acceder al puesto de director se establece un sistema de certificación previa;

---

<sup>347</sup> En concreto el citado párrafo establece que: “Todos los estudiantes poseen talento, pero la naturaleza de este talento difiere entre ellos. En consecuencia, el sistema educativo debe contar con los mecanismos necesarios para reconocerlo y potenciarlo. El reconocimiento de esta diversidad entre alumnos en sus habilidades y expectativas es el primer paso hacia el desarrollo de una estructura educativa que contemple diferentes trayectorias. La lógica de esta reforma se basa en la evolución hacia un sistema capaz de encauzar a los estudiantes hacia las trayectorias más adecuadas a sus capacidades, de forma que puedan hacer realidad sus aspiraciones y se conviertan en rutas que faciliten la empleabilidad y estimulen el espíritu emprendedor a través de la posibilidad, para los alumnos y sus padres o tutores legales, de elegir las mejores opciones de desarrollo personal y profesional. Los estudiantes con problemas de rendimiento deben contar con programas específicos que mejoren sus posibilidades de continuar en el sistema”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013, p. 97858.

<sup>348</sup> El Preámbulo de la LOMCE en su apartado V señala: “Los resultados de 2011, difundidos por EUROSTAT (*Statistical Office of the European Communities*) en relación con los indicadores educativos de la Estrategia Europa 2020, destacan con claridad el abandono educativo temprano como una de las debilidades del sistema educativo español, al situar la tasa de abandono en el 26,5% en 2011, con tendencia al descenso pero muy lejos del valor medio europeo actual (13,5%) y del objetivo del 10% fijado para 2020”, Ídem, p. 97861.

<sup>349</sup> En esta Ley se añade: “Por otra parte, el Informe PISA 2009 arroja unos resultados para España que ponen de relieve el nivel insuficiente obtenido en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica, muy alejado del promedio de los países de la OCDE”. *Ibidem*.

ii) La realización de evaluaciones externas al final de la educación primaria, la ESO y el bachillerato. Las pruebas de secundaria y bachillerato no tendrán sólo un carácter de diagnóstico, sino plenos efectos académicos que condicionarán el acceso del alumno a las etapas superiores formativas; iii) La flexibilidad del sistema se materializa a través de la Formación Profesional Básica a la que accederán aquellos alumnos de entre 14 y 15 años que no ofrezcan resultados académicos satisfactorios en el ámbito de la educación general; y iv) La Educación para la Ciudadanía dejará de formar parte del currículum como materia independiente y se adaptará a la fórmula de las materias transversales.

A partir de los principios que inspiran el sistema educativo español, de conformidad con el artículo 1 de la LOE en la nueva redacción dada por la LOMCE<sup>350</sup>, a continuación se llevará a cabo un análisis sobre las diversas interpretaciones que de estos principios se pueden formular para argumentar, finalmente, que aquella interpretación acorde con el “modelo educativo cívico” es la que resulta más adecuada para resolver nuestros problemas educativos y sociales.

#### **A. La calidad de la educación para todo el alumnado**

La preocupación prioritaria por la calidad de la educación se viene manifestando, de manera explícita, desde la promulgación de las principales leyes de la etapa

---

<sup>350</sup>Los principios a los que se refiere el Artículo 1 son: (i) la calidad; (ii) la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades; (iii) la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad y la ciudadanía democrática; (iv) la concepción de la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida; (v) la flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado (vi) la orientación educativa y profesional de los estudiantes; (vii) el esfuerzo individual y la motivación del alumnado; (viii) el esfuerzo compartido por alumnado, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad; (ix) la autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares, en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos; (x) la participación de la comunidad educativa; (xi) la educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos; (xii) el desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; (xiii) la consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, el reconocimiento social del profesorado y el apoyo a su tarea; (xiv) el fomento y la promoción de la investigación, la experimentación y la innovación educativa; (xv) la evaluación del conjunto del sistema educativo; (xvi) la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas; y (xvii) la cooperación y colaboración de las Administraciones educativas con las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa. Ídem, pp. 97866-97867.

democrática como la LOECE del 1980<sup>351</sup> hasta la actual LOMCE de 2013, pasando por la LOGSE<sup>352</sup>, la LOCE<sup>353</sup> y la LOE<sup>354</sup>.

Los evaluadores del Informe PISA consideran que para valorar la calidad de un sistema educativo es necesario atender a los siguientes criterios: a. Los resultados del aprendizaje; b. La igualdad de oportunidades educativas; c. La eficiencia de los procesos educativos; y, d. el impacto de los resultados del aprendizaje en el bienestar económico y social<sup>355</sup>.

La calidad, en la acepción que le atribuye el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” y, por tanto, economicista, se concentra en el rendimiento escolar como parámetro fundamental que pone de manifiesto la eficiencia de

---

<sup>351</sup>El artículo 12 de la LOECE establece: “Uno. Todos los centros docentes reunirán los requisitos mínimos que reglamentariamente se establezcan para impartir en cada nivel o modalidad educativa las enseñanzas con garantía de calidad (...) Dos. Los requisitos se referirán a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas, número de unidades escolares, número mínimo y máximo de puestos escolares, instrumentación pedagógica y servicios complementarios adecuados a las necesidades del centro”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares* (LOECE), cit. p. 14663.

<sup>352</sup>El preámbulo de la LOGSE contiene numerosas referencias a la calidad. Así, en lo que se refiere a los objetivos de esta norma señala que: “Asegurar la calidad de la enseñanza es uno de los retos fundamentales de la educación del futuro. Por ello, lograrla es un objetivo de primer orden para todo proceso de reforma y piedra de toque de la capacidad de ésta para llevar a la práctica transformaciones sustanciales, decisivas, de la realidad educativa. La consecución de dicha calidad resulta, en buena medida, de múltiples elementos sociales y compromete a la vez a los distintos protagonistas directos de la educación. La modernización de los centros educativos, incorporando los avances que se producen en su entorno, la consideración social de la importancia de la función docente, la valoración y atención a su cuidado, la participación activa de todos los sujetos de la comunidad educativa, la relación fructífera con su medio natural y comunitario, son, entre otros, elementos que coadyuvan a mejorar esa calidad”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE), cit. p. 28929.

<sup>353</sup>El Preámbulo de la LOCE es categórico en señalar: “El logro de una educación de calidad para todos, que es el objetivo esencial de la presente Ley, es un fin cuyas raíces se encuentran en los valores humanistas propios de nuestra tradición cultural europea. Y además, constituye, en el momento presente, un instrumento imprescindible para un mejor ejercicio de la libertad individual, para la realización personal, para el logro de cotas más elevadas de progreso social y económico y para conciliar, en fin, el bienestar individual y el bienestar social”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación* (LOCE), cit., p. 45188.

<sup>354</sup>La LOE en una equilibrada reflexión sobre los principios inspiradores de la labor educativa hace mención a la calidad pero también a la equidad. Así, su preámbulo establece con toda claridad que el valor de la igualdad inspira el conjunto de sus disposiciones: “En los comienzos del siglo XXI, la sociedad española tiene la convicción de que es necesario mejorar la calidad de la educación, pero también de que ese beneficio debe llegar a todos los jóvenes, sin exclusiones. Como se ha subrayado muchas veces, hoy en día se considera que la calidad y la equidad son dos principios indisolubles. Algunas evaluaciones internacionales recientes han puesto claramente de manifiesto que es posible combinar calidad y equidad y que no deben considerarse objetivos contrapuestos”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOE), cit. p. 17159.

<sup>355</sup>OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, MECD, Madrid, 2010, pp.17 y ss.

la inversión de recursos en el sistema. “Si la educación es considerada sólo y predominantemente una inversión, es lógico que exijamos de ella resultados tangibles desplazando consciente o inconscientemente a un plano muy secundario el proceso de enseñanza y aprendizaje que, como es sabido, constituye la esencia de la educación”<sup>356</sup>.

Si el rendimiento escolar se reduce a la simple adquisición de conocimientos, los esfuerzos se centran en alcanzar importantes resultados cognitivos que sólo pueden darse como consecuencia del esfuerzo individual del alumno. Esta visión economicista subordina otros factores, muy relevantes en el ámbito escolar, como el desarrollo de la personalidad del sujeto y la adquisición de valores públicos que garanticen la ciudadanía democrática.

La argumentación que sustenta el discurso de la calidad se apoya, en primer lugar, en la elevada tasa de fracaso escolar y en los supuestos malos resultados de los informes PISA elaborados por la OCDE<sup>357</sup>.

En España, la situación más preocupante se da en el ámbito del abandono educativo temprano. La definición de este concepto alude al porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación. El abandono escolar temprano, si bien ha mostrado un ligero descenso en los últimos años, afecta a un 23,6% de la población de 18 a 24 años, según la cifras de la educación divulgadas por el MECD<sup>358</sup>. El fracaso escolar y una de

---

<sup>356</sup>PUELLES BENITEZ, M., “Calidad, reformas escolares y equidad social”, cit., p. 28.

<sup>357</sup>En concreto, el apartado V del Preámbulo de la exposición de motivos de la LOMCE otorga a los estudios comparativos internacionales las características de objetividad y evidencia. Haciendo referencia a PISA señala que estos informes “reflejan como mínimo el estancamiento del sistema (y) llevan a la conclusión de que es necesaria una reforma del sistema educativo que huya de los debates ideológicos que han dificultado el avance en los últimos años”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., p. 97861.

Una afirmación de esta naturaleza ignora las críticas a la imparcialidad del estudio de la OCDE que se recogen en este apartado de la investigación y desconoce que los resultados de España, desde el año 2006, han tenido una mejora gradual. Conviene recordar que en el año 2006 se aprobó la LOE y que existe un amplio consenso en que los avances en educación suelen producirse en largos periodos de tiempo dados los condicionantes del buen desempeño escolar como la formación de los padres de los alumnos, el empleo que estos desempeñan, la estructura y el desarrollo económico de un país, las facilidades o dificultades de acceso al mercado laboral, etcétera.

<sup>358</sup>La cifra de abandono escolar en el curso 2011/2012 fue del 28,4%. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, Catálogo general de publicaciones, Madrid, 2012, pp. 25-26. La actual cifra está disponible en MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Datos y cifras. Curso escolar 2014/2015*, Catálogo general de publicaciones, Madrid, 2014, p. 25, en <http://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4363&tipo=documento> (Última consulta 25/10/2015).

sus consecuencias, el alto índice de desempleo juvenil, son una realidad incontrovertible. La propuesta de la calidad resulta necesaria para solventar este problema. La mejora de los sistemas de apoyo a los estudiantes con dificultades es absolutamente necesaria<sup>359</sup>.

Reconociendo esta situación preocupante, de la que nos ocuparemos en la tercera parte de esta tesis, por el momento, abordé el segundo fundamento en el que sustenta el discurso de la calidad, es decir, los resultados de los estudios comparativos entre sistemas educativos y, en concreto, el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA).

## 1. Los resultados de los alumnos españoles en PISA 2012

Con carácter preliminar es necesario señalar que existen dos instituciones ampliamente reconocidas a partir de los estudios comparativos sobre la adquisición de conocimientos y competencias por parte de los alumnos. La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y la Asociación para la Evaluación de los Resultados Escolares (IEA, por sus siglas en inglés) éstas son financiadas por los gobiernos de los países participantes y dentro de sus estudios más conocidos encontramos el anteriormente mencionado estudio PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE<sup>360</sup> y los estudios TIMSS (*Trends in International Mathematics*

---

<sup>359</sup>En concreto la LOE prevé, sin que la LOMCE introduzca modificaciones, que en la etapa de Educación Primaria: “*Artículo 18. Organización. 6.* En el conjunto de la etapa, la acción tutorial orientará el proceso educativo individual y colectivo del alumnado”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOE), cit., p. 17168.

En lo que respecta al primer ciclo de la ESO la LOE establece en su Artículo 27 los *Programas de diversificación curricular* destinados a los alumnos de segundo y tercer curso que “3 (...) estarán orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria”. Ídem, p. 17171.

La LOMCE introduce la modificación del Artículo 27 para regular los *Programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento en el primer ciclo* que pueden afectar a los alumnos que una vez terminado el primer curso no se hallen en condiciones de promocionar. En estos programas “1 (...) se utilizará una metodología específica a través de la organización de contenidos, actividades prácticas y, en su caso, de materias diferente a la establecida con carácter general, con la finalidad de que los alumnos puedan cursar el cuarto curso por la vía ordinaria y obtengan el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit. p. 97876.

<sup>360</sup>Cfr. OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, MECD, Madrid, 2010., -Ídem, *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2012), Informe Español*, MECD, Madrid, 2013.

*and Science Study*) y PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) de la IEA<sup>361</sup>.

Los dos estudios TIMSS se centran en los resultados en ciencias y en matemáticas de dos muestras de alumnos que hayan cursado cuatro años y ocho años de escolaridad. El estudio PIRLS recoge los resultados de lectura de los estudiantes del cuarto año de escolaridad. Por su parte, el estudio PISA, según sus autores, trata de contribuir a la evaluación de lo que los jóvenes de 65 países saben y son capaces de hacer. Este programa evalúa tres competencias básicas: matemáticas, lectura y ciencia (incluyendo biología, geología, física, química y tecnología)<sup>362</sup>.

La competencia matemática se refiere a “la capacidad del individuo para formular, emplear e interpretar las matemáticas en distintos contextos. Incluye el razonamiento matemático y la utilización de conceptos, procedimientos, datos y herramientas matemáticas para describir, explicar y predecir fenómenos. Ayuda a los individuos a reconocer el papel que las matemáticas desempeñan en el mundo y a emitir los juicios y las decisiones bien fundadas que los ciudadanos constructivos, comprometidos y reflexivos necesitan”<sup>363</sup>.

La competencia lectora alude a “la capacidad de un individuo para comprender, utilizar, reflexionar e interesarse por textos escritos, para alcanzar los propios objetivos, desarrollar el conocimiento y potencial propios y participar en la sociedad”<sup>364</sup>.

La competencia en ciencias se define como “el conocimiento científico y el uso que se pueda hacer de ese conocimiento para identificar preguntas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos, y llegar a conclusiones basadas en pruebas científicas sobre cuestiones de este tipo. Incluye la comprensión de las características de la ciencia como una forma de conocimiento y de investigación. Asimismo, la conciencia de que la ciencia y la tecnología organizan nuestro medio

---

<sup>361</sup>ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO (IEA), *Trends in International Mathematics and Science Study*, (TIMSS), Washington D.C. –Ídem, *Progress in International Reading Literacy Study*, (PIRLS), Washington D.C.

<sup>362</sup>OCDE e INSTITUTO DE EVALUACIÓN. *PISA 2012. Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos. Informe español*, Ministerio de Educación, Madrid, 2013, p. 8.

<sup>363</sup>Ídem, pp. 12-13.

<sup>364</sup>Ibidem.

material e intelectual, y la voluntad de interesarse por cuestiones e ideas relacionadas con la ciencia, como ciudadanos reflexivos”<sup>365</sup>.

El estudio PISA pretende evaluar no sólo lo que el alumno ha aprendido en el ámbito escolar sino también lo adquirido por otras vertientes no formales e informales del aprendizaje. Los objetivos específicos de PISA son:

- (i) Orientar las políticas educativas, al enlazar los resultados de los alumnos en las pruebas cognitivas con su contexto socioeconómico y cultural, además de considerar sus actitudes y disposiciones, y al establecer rasgos comunes y diferentes en los sistemas educativos, los centros escolares y los alumnos.
- (ii) Profundizar en el concepto de “competencia” referida a la capacidad del alumno de aplicar el conocimiento adquirido dentro y fuera de su entorno escolar, en las tres áreas clave objeto de evaluación del estudio.
- (iii) Relacionar los resultados de los alumnos con sus capacidades para el autoaprendizaje y el aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo su motivación e interés, su autopercepción y sus estrategias de aprendizaje.
- (iv) Elaborar tendencias longitudinales para mostrar la evolución de los sistemas educativos en un plano comparativo internacional<sup>366</sup>.

Los alumnos de la población PISA deben tener 15 años cumplidos y al menos seis años de escolarización. Las exclusiones se minimizan hasta por debajo del 5% de la población total de alumnos; los criterios de exclusión más frecuentes son alguna discapacidad intelectual o física y el dominio limitado de la lengua de enseñanza (en alumnos que llevan menos de un año escolarizados en la lengua de la prueba, que es la lengua de enseñanza). La aplicación de la prueba se realiza por personas externas a los centros educativos, en un período de tiempo de seis semanas. Cada tres años la prueba se centra en una competencia específica. En 2009 la evaluación prestó especial énfasis a la

---

<sup>365</sup>Ibidem.

<sup>366</sup>Ídem, p. 8.

comprensión lectora, en 2012 la competencia matemática concentró la mayor parte de las preguntas propuestas y para 2015 la evaluación prestará especial atención a las ciencias.

En 2012 se examinaron unos 510 mil alumnos, como muestra de una población escolar de 28 millones de alumnos de los 65 países que mencioné con anterioridad. Para los estudiantes, la prueba impresa consta de un cuaderno con unidades cognitivas de matemáticas, lectura y ciencias, que se realiza en un máximo de dos horas. Las preguntas son de opción múltiple y de respuesta abierta, organizadas en unidades que se basan en pasajes mixtos (textos, gráficos, imágenes, mapas, etcétera.) sobre una situación de la vida real. Además, los alumnos cumplimentan un cuestionario de contexto, en media hora con preguntas sobre ellos mismos, sus familias y sus experiencias escolares. Los directores de los centros educativos participantes rellenan otro cuestionario en unos veinte minutos<sup>367</sup>. La evaluación PISA ofrece tres tipos de resultados: (i) Indicadores básicos que describen un perfil del conocimiento y las competencias de los alumnos; (ii) Indicadores que muestran cómo se relacionan esas competencias con variables demográficas, sociales, económicas y culturales; (iii) Indicadores de las tendencias que ilustran los cambios en el rendimiento de los alumnos y en las relaciones entre las variables del alumno individual y las del centro educativo<sup>368</sup>.

En el estudio de la OCDE es indispensable aclarar que lo relevante no es el lugar concreto que ocupa un país en la clasificación, sino los coeficientes que evalúan la adquisición de competencias. Realizar esta aclaración es importante pues España, aunque no ocupe los primeros lugares, mantiene diferencias mínimas con un buen número de los Estados que la preceden en la clasificación.

En competencia matemática España obtiene una puntuación media de 484 puntos<sup>369</sup>. En la edición de 2003 nuestros alumnos obtuvieron una puntuación media de

---

<sup>367</sup>Ídem, pp. 11-12.

<sup>368</sup>Ídem, p. 12.

<sup>369</sup>La puntuación media española (488) está diez puntos por debajo del promedio de la OCDE (494) y cinco puntos por debajo del promedio de la UE (489), siendo la diferencia con la OCDE estadísticamente significativa, pero no con la UE. El rendimiento del alumnado de España está en el intervalo de 481 a 488 puntos. De modo que sus resultados no se diferencian significativamente de los de Reino Unido (494), Luxemburgo (490), Noruega (489), Italia (485), Estados Unidos (481) y Suecia (488). los países o regiones de rendimiento más elevado son los del bloque asiático de la OCDE, Corea del Sur (554) y Japón (546). Suiza (531), Países Bajos (523), Estonia (521) y Finlandia (519) presentan las mejores puntuaciones europeas. El promedio de los países de la OCDE se sitúa en 494 puntos y no difiere significativamente de las puntuaciones de Francia (495), Reino Unido (494) o Noruega (489). -Ídem, pp. 36-37.

485 puntos en matemáticas frente a los 488 puntos obtenidos en 2012. Las diferencias entre estas puntuaciones no son estadísticamente significativas, de modo que no se ha producido ningún cambio sustancial en el rendimiento del alumnado entre estas dos ediciones, en las que las matemáticas han sido el área principal de evaluación<sup>370</sup>.

En comprensión lectora la puntuación media de España es de 488 puntos<sup>371</sup>. Desde una perspectiva longitudinal, el resultado de España es mejor que el de PISA 2009 (481), supone veintisiete puntos más que en 2006, supera también la puntuación de 2003, aunque implica cinco puntos menos que en la edición de 2000, año en el que los resultados han sido los mejores para nuestro país<sup>372</sup>.

España obtiene 496 puntos en ciencias, sólo cinco puntos por debajo del promedio OCDE siendo esta diferencia significativa sólo desde el punto estadístico. Por el contrario, la coincidencia entre el resultado de nuestro país y el promedio de la UE es prácticamente absoluta<sup>373</sup>. Se puede observar una mejora en los resultados de España al comparar la presente edición del estudio con cualquiera de las dos anteriores, siendo esa mejora de ocho puntos<sup>374</sup>.

Si se analizan los resultados de PISA con un mínimo de detalle resulta claro que las puntuaciones que valoran el rendimiento de los alumnos de 15 años no son, de ninguna manera, tan negativos como los responsables políticos trasladan a la opinión pública, con el objeto de poner en cuestión al conjunto del sistema educativo español<sup>375</sup>.

---

<sup>370</sup>Ídem, pp. 182-183.

<sup>371</sup>La puntuación española es significativamente inferior al promedio de la OCDE pero no respecto al de la UE. Además, el alumnado español consigue en lectura un rendimiento similar al del alumnado de la misma edad de Estados Unidos (498), Dinamarca (496), Italia (490), Luxemburgo (488) o Suecia (483). Los países o regiones de rendimiento más elevado también son Japón (538) y Corea del Sur (539). Entre los europeos o norteamericanos que forman parte de la OCDE y alcanzan las puntuaciones más altas en lectura están Finlandia (524), Irlanda (523), Canadá (523), Polonia (518) y Estonia (516). El promedio de los países de la OCDE en lectura se sitúa en 496 puntos y el promedio de los 27 países de la Unión Europea participantes es de 489 puntos. Ídem, p. 60.

<sup>372</sup>Ídem, p. 190.

<sup>373</sup>En la competencia científica destacan cuatro países de la OCDE, Japón (537), Finlandia (545), Estonia (541) y Corea del Sur (538). El promedio de la OCDE en ciencias es de 501 puntos y de la UE de 497 puntos. Seis países obtienen resultados similares al promedio de la OCDE: Austria (506), Bélgica (505), Francia (499), Dinamarca (498) y Estados Unidos (497). Ídem, p. 70.

<sup>374</sup>Ídem, p. 199.

<sup>375</sup>En la rueda de prensa de presentación del Informe PISA 2012, la exsecretaria de Estado de Educación, Dña. Montserrat Gomendio, consideró que "Es la primera vez que se eleva el impacto del factor socioeconómico en el rendimiento educativo en España desde que empezó PISA (...) "A pesar de que la inversión en Educación sí ha aumentado en estos años (...) Lo que no se ha modificado en estos años ha sido el modelo". Con estas declaraciones no sólo se buscó justificar la reforma de la legislación educativa

## 2. Objeciones al Informe PISA

La literatura científica dedicada al análisis crítico del estudio PISA es numerosa y plantea importantes objeciones a la evaluación que la OCDE realiza. De entrada se denuncia la manipulación política de sus resultados, PISA sistemáticamente se ha utilizado para defender una cosa y la contraria. Así en el informe correspondiente a 2009, Finlandia ocupaba uno de los primeros lugares del ranking y este hecho sirvió para argumentar en favor del principio del currículum único y en contra de los itinerarios diferenciados y, sobre todo, de la segregación temprana de los alumnos. Pero, por otra parte, los avances del sistema educativo alemán daban pie a plantear justamente el argumento contrario.

Por otra parte, se pone de manifiesto la dificultad de hacer comparables tradiciones educativas distintas a través de preguntas concretas de un examen. Se puede otorgar una presunción de validez a los resultados de estas pruebas. Sin embargo, resulta obvio que algunos países lo van a hacer mejor que otros por un buen número de razones posibles. Éstas incluyen las diferencias culturales, las situaciones económicas, el énfasis en las técnicas para hacer exámenes tanto como las diferencias genuinas en el desempeño del país<sup>376</sup>. Los resultados de PISA, o cualquier otra comparación similar, nos aportan una serie de datos fundamentalmente descriptivos. Las cifras que recogen, en muchos casos, no son concluyentes y apenas son útiles para identificar las causas del desempeño aceptable o no de un determinado sistema educativo a partir del parámetro de la calidad. En realidad estas descripciones, en muchos casos, resultan obvias y, en los restantes, poco útiles para servir de fundamento a una reforma educativa<sup>377</sup>.

---

de conformidad con los parámetros del “modelo de la empleabilidad y la competitividad” sino, además, justificar los recortes presupuestarios en el sector. Cfr. AGENCIA EFE, Madrid, 1 de Abril de 2014.

<sup>376</sup>GOLDSTEIN, H., “International comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA study”, *Assessment in Education*, 2004, pp. 3-4, en <http://www.bristol.ac.uk/cmm/team/hg/pisa-reading-literacy.pdf> (Última consulta 25/10/2015).

<sup>377</sup>El objetivo de la OCDE es que sus análisis comparativos de los sistemas educativos sirvan para implementar reformas en favor de la equidad y la calidad. Desde el primer estudio en 2000 hasta la actual edición de 2012 los resultados en ciencias y en comprensión lectora han tenido una mejora insignificante. (PISA 2012, p. 198). En matemáticas los resultados han empeorado. En el conjunto de los países de la OCDE, entre 2003 y 2012, se ha producido un incremento de 0,7 puntos porcentuales en la proporción del alumnado que no alcanza el nivel básico de competencia matemática. A su vez, también se observa que se ha reducido en 1,6 puntos porcentuales la proporción del alumnado en los niveles altos de competencia. Ante esta realidad, resulta claro que el prestigioso estudio PISA, tras doce años, recoge unos indicadores que no han servido para que la calidad educativa mejore, de hecho, de los datos facilitados se podría concluir que nos encontramos en una situación peor a la del año 2000. La inclusión de algunos Estados como nuevos miembros de pleno derecho de la OCDE no puede servir de excusa para matizar el descenso del promedio

Las interpretaciones ingenuas de los resultados de estas investigaciones realizadas por los gobiernos y por los medios de comunicación pueden no sólo carecer de fundamento sino, más grave aún, ser contraproducentes. Se pueden generar reacciones de pánico que no se apoyan en ninguna prueba tangible y pueden hacer perder el tiempo y la energía necesaria para llevar a cabo aproximaciones más reflexivas.

Los estudios comparativos internacionales sobre los resultados escolares deben ser concebidos como una oportunidad de adquirir unos conocimientos esenciales sobre las razones de las diferencias que existen entre los países y no una competición para saber quién llega primero a la meta.

A continuación vamos a examinar algunas de las críticas mejor fundamentadas que se han hecho a los estudios comparativos en materia educativa y, en concreto, a PISA. En primer lugar, se recogen las denominadas “críticas internas” que ponen en cuestión algunos aspectos del desarrollo de las pruebas como la determinación de la muestra de los alumnos examinados, la influencia del factor tiempo en los resultados, la transparencia del estudio, etcétera. En esta tesis se analiza, además, una crítica externa que, en realidad, recurriendo a la terminología legislativa puede entenderse como una “enmienda a la totalidad” de PISA al cuestionar sus fundamentos éticos.

#### **a) Críticas internas al programa PISA**

Goldstein, en referencia a los estudios comparativos entre alumnos, señala como principales problemas las siguientes cuestiones: ¿Cómo elegir los contenidos de estos estudios para obtener resultados útiles? ¿Cómo elaborar las muestras de alumnos para obtener unas comparaciones válidas? ¿Cómo construir unos estudios pertinentes que permitan comparar en el tiempo unos sistemas educativos diferentes, anclados en unas culturas diversas? Y ¿Cómo los datos de estos estudios deben ser analizados?<sup>378</sup>

---

de esta organización. La lectura de esta situación, desde mi punto de vista, no puede ser otra que la capacidad muy limitada de este estudio para servir de fundamento a una política educativa nacional.

<sup>378</sup>Ídem, “Comment peut-on utiliser les études comparatives internationales pour doter les politiques éducatives d’informations fiables?”, *Revue française de pédagogie*, nº 184, julio-agosto-septiembre 2008, p. 69.

Uno de los objetivos centrales del estudio de la OCDE consiste en plantear pruebas que no se vean afectadas por los sesgos culturales de cada uno de los países evaluados. Esto reduce la prueba a una especie de mínimo común denominador cuyo posible uso es muy limitado.

Por otra parte, en el análisis de los estudios de la OCDE se suelen omitir los matices inherentes a toda prueba estadística. PISA utiliza un modelo estadístico denominado *rash* y sus escalas son unidimensionales y transversales lo que simplifica de manera excesiva la evaluación de unos sistemas caracterizados por su complejidad.

El modelo *rash* permite que mediante preguntas con respuesta múltiple de las cuales sólo una es la correcta se pueda adoptar procedimientos claros de gradación estadística con el fin de que los países puedan ser clasificados en una única escala de valor. Este modelo persigue la universalidad omitiendo las particularidades culturales de los sistemas educativos. Los estudios PISA utilizan un método de descarte de aquellas preguntas que se suponen pueden presentar sesgos culturales. Este procedimiento elimina preguntas si un mínimo de ocho países considera a la pregunta como sospechosa. Blum y otros estiman que estas preguntas pueden ofrecer información valiosa e identificar diferencias interesantes en las respuestas dadas en diferentes países. El hecho de excluir estos ítems resulta muy ilustrativo del interés puesto en realizar comparaciones simples entre países en lugar de hacer frente a toda la complejidad de las diferencias propias de los sistemas educativos<sup>379</sup>.

Los alumnos que responden a los test de la OCDE tienen 15 años y al menos 6 años de escolaridad. Este tipo de criterios conllevan inconvenientes y es necesario que los resultados los tengan en cuenta. Un caso claro de su inconveniencia se aprecia en las comparaciones entre Francia e Inglaterra.

Un problema que aparece en las comparativas entre Francia e Inglaterra es que los alumnos de los dos sistemas avanzan de un curso al siguiente de manera diferente. Por ejemplo, PISA 2000 utiliza una muestra de jóvenes nacidos en 1984. En Inglaterra, la mayoría de niños comienzan su educación primaria en el mes de septiembre del año

---

<sup>379</sup>BLUM, A., GOLDSTEIN, H. y GUERIN-PACE, F., "International adult literacy survey (IALS): an analysis of international comparisons of adult literacy", *Assessment in Education*, 2001, pp. 225-246.

escolar correspondiente a su quinto año de vida. La repetición de cursos no suele ser habitual en Inglaterra. En consecuencia un joven inglés que tiene 15 años en el momento en el que la evaluación PISA fue realizada (abril–mayo 2000) y que nació en agosto de 1984 comenzó la escuela en septiembre de 1988 y se encuentra en su undécimo año de escolaridad. En su clase hay un cierto número de alumnos mayores que no son tenidos en cuenta por PISA y que han nacido entre septiembre y diciembre de 1983. Además, el primer año de escuela que se llama *reception* debe también integrarse en el cálculo. De hecho este joven ha tenido oficialmente una escolaridad de doce años. Un joven nacido en septiembre de 1984 habrá comenzado su escolaridad un año más tarde y estará en su décimo año. Este niño que tiene prácticamente la misma edad que el precedente, sin embargo, ha pasado un año menos en la escuela.

En Francia, por el contrario, los alumnos comienzan la primaria en el mes de septiembre del año civil en curso en el que ellos tienen seis años. Ellos ingresan en la clase de CR que es considerado como el primer año de escolaridad. De esta forma, un niño nacido en agosto de 1984 y que nunca ha repetido estará en segundo (décimo año de escolaridad) como sucede con aquel alumno que ha nacido en septiembre. Los dos tienen el mismo número de años en la escuela. Todo alumno que haya repetido un año (aproximadamente un tercio de los niños de 15 años) se encontrará a la edad de 15 años en tercero (noveno año de escolaridad). Teniendo en cuenta que la transición del *collège* al *lycée* se hace después de tercero, estos niños estarán en el *collège* con otros que no han sido repetidores, es decir, aquellos nacidos en 1985. De esta forma los niños nacidos entre septiembre y diciembre de 1984, sean franceses o ingleses, tienen el mismo número de años de escolarización. Por el contrario, los niños nacidos entre enero y agosto de 1984 en Francia tienen un año menos de escolarización, sin tener en cuenta las consecuencias posibles de ser repetidor<sup>380</sup>.

Este ejemplo demuestra cómo las comparaciones internacionales implican riesgos entre sistemas educativos que por naturaleza son poco comparables. Estas diferencias de edad de entrada en los ciclos escolares, de organización de las transiciones entre los niveles de enseñanza y de las prácticas de repetición de curso tienen consecuencias directas sobre los datos de PISA. Así, a menos de que se tome en consideración la

---

<sup>380</sup>GOLDSTEIN, H., “Comment peut-on utiliser les études comparatives internationales pour doter les politiques éducatives d’informations fiables?”, cit., pp. 70-71.

estructura de los sistemas escolares, las estadísticas relativas a la diferencias de desempeño entre los establecimientos educativos son más exigentes para Francia, dadas sus altas tasas de repetición y la transición entre el *collège* y el *lycée* a la edad estratégica de 15 años que es también la edad de referencia para PISA. Cuando se evalúa en el estudio de la OCDE las variaciones entre establecimientos, en el caso francés no sólo se comparan establecimientos diferentes sino también la categoría propia de los *collège* y aquella de los *lycée*, lo que amplifica mecánicamente las variaciones<sup>381</sup>.

Para remediar este tipo de problemas, el Informe PISA ha incorporado análisis longitudinales en los que los resultados de años anteriores de un determinado país son tenidos en cuenta. Los estudios transversales pueden decir muy pocas cosas sobre los resultados de las escuelas de un determinado sistema si no son objeto de análisis en periodos regulares de tiempo. El estudio de la OCDE, en la medida en que ha sido reconocido como un instrumento clave en el ámbito de la enseñanza, es capaz hoy en día de decirnos qué avances o retrocesos se han producido en un país concreto. Estos resultados circunscritos a un único sistema educativo son válidos y resultan de interés, no obstante, la evaluación entre distintos sistemas educativos sigue sin ser convincente por las razones antes expuestas en relación con la omisión de datos fundamentales relativos al contexto cultural, a la tradición histórica, a la situación socioeconómica, etcétera.

Estos análisis en periodos regulares de tiempo, que he considerado adecuados, no están exentos de objeciones. En 1972 dos investigadores de la *National Foundation for Education Research* condujeron un estudio cambiando los criterios de evaluación de una prueba de lectura de comienzos de los años sesenta con otra de finales de los años cuarenta. Los investigadores obtuvieron unos resultados que demostraban que el empleo de la lengua durante este periodo de tiempo había cambiado de tal forma que los resultados de los años cuarenta eran mejores no porque el nivel de los alumnos hubiese empeorado sino porque el cuestionario había adquirido un mayor nivel de dificultad<sup>382</sup>.

Una de las características comunes de los estudios internacionales es el carácter secreto que afecta a un porcentaje relevante de las preguntas utilizadas. Sólo algunas de las preguntas son publicadas. Existen diversas razones para ello, evidentemente, la

---

<sup>381</sup>Ibidem.

<sup>382</sup>Ídem, p. 73.

necesidad de salvaguardar determinados ítems con la finalidad de poderlos utilizar para comparaciones en el tiempo. En el estudio PISA un 15% de las preguntas son idénticas en las pruebas que se realizan cada tres años. Estas preguntas estables no se hacen públicas. La hipótesis es que estos ítems son invariables, es decir, que se puede suponer que ellos tienen el mismo nivel de exigencia en distintas convocatorias de la prueba, mientras que las otras preguntas pueden reflejar los cambios en relación con los programas escolares, el contexto general, etcétera. De las preguntas estables se sirve la OCDE para identificar con claridad los avances o retrocesos.

En todo caso este tipo de operación plantea un problema doble. Por una parte, es necesario dar por válida la hipótesis del carácter no variable de los ítems comunes y, por otra, si el planteamiento se acepta genera dudas en cuanto a la transparencia del estudio en la medida en que dichas preguntas no se hacen públicas. A menos que los interesados puedan ver qué tipo de preguntas se plantean, es difícil o imposible, juzgar lo que los test evalúan realmente y si las comparaciones son válidas. Los responsables de las políticas educativas deben fiarse de los juicios que realizan las organizaciones evaluadoras internacionales y esto cierra la puerta a toda una serie de debates productivos<sup>383</sup>.

Existen ciertas exigencias elementales para este tipo de estudios: (i) de entrada, es importante que se tengan en cuenta las especificidades culturales en la formulación de las preguntas de los test así como en los análisis subsiguientes; (ii) los modelos estadísticos utilizados en los análisis deben reflejar la complejidad de la realidad mediante “multidimensionalidad” de los fenómenos estudiados y conservando las diferencias culturales en lugar de eliminarlas para favorecer una escala común; (iii) es necesario insistir en el carácter multinivel de toda comparación, hay que observar diferentes niveles; (iv) también es importante que los estudios comparativos adopten perspectivas longitudinales; (v) la transparencia debe llevar a poner en disposición de los responsables de la política educativa de los países todos los ítems utilizados en las pruebas de tal forma que puedan juzgar correctamente aquello que se ha evaluado. A pesar de los inconvenientes posibles, la transparencia debe convertirse en una condición esencial; (vi) para finalizar, todos estos estudios no deben ser percibidos como unos simples instrumentos de clasificación de países. Éstos deben utilizarse para analizar mejor las

---

<sup>383</sup>Ídem, pp. 74-75.

diferencias de cultura, de programas escolares y de organización de la educación entre países. Las pruebas requieren la recopilación de información local<sup>384</sup>.

#### **b) Crítica externa a los estudios internacionales de carácter comparativo**

Los objetivos de la OCDE responden a un planteamiento fundamentalmente economicista. Esta organización de cooperación deja al margen elementos centrales de la función educativa relacionados con su núcleo axiológico identificable con los valores de la autonomía personal y la socialización a través de la adhesión a la ética pública, la convivencia, la tolerancia y el reconocimiento de la diferencia<sup>385</sup>.

Popkewitz destaca que dentro de los objetivos de la OCDE se incluye medir la contribución de los sistemas escolares a la competitividad de los países en función de las nuevas demandas de la economía global. El autor pone de manifiesto que “la educación ha adquirido una importancia cada vez mayor, ya que se ha replanteado como un elemento central de la competitividad económica nacional dentro del marco del capital humano y vinculada a la emergente economía del conocimiento”<sup>386</sup>. A partir de la Revolución francesa se vincula a los números con el valor igualdad y con el sistema democrático. De hecho, el establecimiento del sistema métrico decimal resultó clave para desmontar el régimen estamental y garantizar la generalidad de la ley. Para este autor “como las luchas perennes de las ciencias y las políticas contra la subjetividad, los números parecen excluir

---

<sup>384</sup>Ídem, p. 75.

<sup>385</sup>OCDE, Tratado constitutivo, hecho en París el 14 de diciembre de 1960. El Artículo 1 del Tratado de la organización dice textualmente que “esta está dirigida a promover lo siguiente: 1. La realización de la más amplia expansión posible de la economía y del empleo; 2. Una mejora en el nivel de vida de los países miembros, procurando mantener la estabilidad financiera de los mismos y contribuyendo al desarrollo de la economía global; 3. Contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y de los países no miembros en situación de infradesarrollo económico; 4. Contribuir a la expansión del comercio internacional sobre una base multilateral y no discriminatoria, en conformidad con las obligaciones internacionales estipuladas.

Los mecanismos para llevar a cabo estos fines se enumeran en los artículo 2 y 3 del referido tratado: a. Asegurar la utilización eficaz de los recursos económicos ya sea individual o conjuntamente; b. Facilitar el desarrollo de sus recursos en el campo científico y técnico así como fomentar la investigación y favorecer la formación profesional en cada uno de los países; c. Seguir políticas económicas dirigidas a asegurar el desarrollo económico y la estabilidad financiera interna y externa, evitando que se creen situaciones que pudieran poner en peligro la economía de los países miembros o la de otros terceros países; d. Continuar por la vía de la reducción o supresión de los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y favorecer la liberalización de los movimientos de capitales; e. Contribuir al desarrollo económico de los países miembros y de los no miembros en vía de desarrollo económico, mediante la aportación de los medios apropiados y, en particular, mediante aportaciones de capitales y de ayudas en materia de asistencia técnica y de ampliación de las posibilidades de colocación de los productos de exportación.

<sup>386</sup>POPKEWITZ, T., “Pisa: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares”, *Revista de currículum y formación del profesorado*, V. 17, nº 2, mayo-agosto 2013, p.50.

juicio alguno. La objetividad mecánica de los números parece seguir, *a priori* unas reglas que proyectan equidad e imparcialidad, excluyendo el juicio y atenuando la subjetividad”<sup>387</sup>.

PISA se fundamenta en el principio de la neutralidad de los números a los que comprende como “hechos que dicen la verdad comparativa sobre los sistemas educativos y la progresión o regresión de las sociedades”<sup>388</sup>. No obstante, los números no son simplemente números, ni siquiera hechos, en realidad, son actores que hacen que las mediciones del conocimiento práctico no sean meramente descriptivas sino que están dirigidas a la promoción de un espacio cultural que crea y fabrica modos de vida<sup>389</sup>.

La pedagogía es, según Popkewitz, el proceso de trasladar “las cosas” de un ámbito académico a otro espacio: las materias escolares. Estas herramientas de traducción materializan una serie de tesis culturales acerca de quién es el niño y qué debe ser<sup>390</sup>.

Las psicologías de la pedagogía (constructivista, interaccionista-social, pragmatismo, conductismo, etcétera) están relacionadas con la transformación del niño en un futuro ciudadano<sup>391</sup> y en este sentido la evaluación de PISA formula una tesis cultural acerca de cómo es la vida y cómo debe ser vivida por el sujeto que, en concreto, promueve: “el aprendiz a lo largo de la vida”<sup>392</sup>.

La tesis cultural del “aprendiz a lo largo de la vida” que se reflejan en las nociones de aprendizaje y de conocimiento inscritas en PISA “se refieren a determinadas nociones

---

<sup>387</sup>Ídem, p. 51.

<sup>388</sup>Ibidem.

<sup>389</sup>Ídem, pp. 51-52.

<sup>390</sup>Ídem, p. 54.

<sup>391</sup>Las traducciones de la enseñanza de la educación matemática son ilustrativas. El aprendizaje del conocimiento disciplinario está al servicio de los valores sociales y culturales del ciudadano y no es una pedagogía para aprender las normas disciplinarias y los valores de las matemáticas. La investigación de la reforma de los estándares matemáticos en Estados Unidos, por ejemplo, está avalada por las pedagogías constructivistas. Estas psicologías históricamente han sido diseñadas como una tecnología que gobierna las reglas y los estándares de la conducta. El currículum está dirigido hacia los procesos y las prácticas mediante las cuales el niño ordena y juzga sus acciones en la vida cotidiana a través de abstractos conjuntos matemáticos de reglas y estándares. Pero las estructuras simbólicas de las matemáticas en el currículum escolar es más que el aprendizaje de fórmulas y razones matemáticas, por ejemplo, se afirma que la educación matemática es la respuesta social moderna que permite a los niños convertirse en ciudadanos, es decir, en miembros de una sociedad con acceso a una cultura común y dotados de herramientas intelectuales y emocionales para afrontar los problemas en el lugar de trabajo y en la vida cotidiana. Ídem, pp. 55-56.

<sup>392</sup>Ídem, pp. 55-57.

cosmopolitas del ciudadano ilustrado que se cruzan con la secularización de la salvación de la reforma y la formación del republicanismo moderno que tiene lugar entre el siglo XVIII y principios del XX. Los principios contemporáneos del sentido común sobre la diversidad, la autoemancipación y el progreso social están relacionados con un determinado tiempo y espacio histórico que no es universal”<sup>393</sup>. Goldstein coincide en esta apreciación al señalar que los estudios se elaboran a partir de fuentes de financiación occidentales, con unos modelos sicométricos occidentales dominantes y en ellos la posición del inglés es central como medio de comunicación y como lengua de desarrollo de las preguntas. Estos hechos nos plantean la hipótesis de la existencia de un sesgo cultural pro occidental en el tipo de pruebas realizadas<sup>394</sup>.

La identificación de una esencia etnocéntrica en los estudios educativos comparativos propuesta resulta interesante en tanto que evidencia la escasa neutralidad de unos números que se muestran como objetivos pero que en realidad son herramientas para la construcción de un sujeto ideal que responde a una determinada tesis cultural.

Si para Popkewitz la tesis cultural de PISA vendría determinada por la secularización, el progreso, la autonomía y, en algún grado, por el republicanismo moderno, desde mi punto de vista, este estudio comparativo sostiene una tesis cultural distinta y moralmente menos aceptable. El sujeto ideal que se promueve no sólo resulta difícilmente universalizable sino que, además, guarda una estrecha relación con una persona individualista y competitiva. El sujeto estaría interesado en adquirir una serie de destrezas que le permitirán su fácil inserción en un mercado de trabajo del que obtendrá únicamente beneficios propios.

El ideal que inspira las acciones del estudio es el sujeto neoliberal que mantiene un escaso interés por los beneficios colectivos y el vínculo social, centrándose en el valor de una autonomía incompatible con cualquier limitación que no se encuentre justificada en la propia libertad de elección.

---

<sup>393</sup>Ídem, pp. 58-59.

<sup>394</sup>GOLDSTEIN, H., “Comment peut-on utiliser les études comparatives internationales pour doter les politiques éducatives d’informations fiables?”, cit., p. 71.

El carácter individualista extremo y escasamente social de la tesis cultural del “aprendiz a lo largo de la vida”, impulsada por PISA, se manifiesta en aspectos como:

- (i) El ámbito de la evaluación que se reduce a las matemáticas, la comprensión lectora y las ciencias que si bien de forma derivada pueden producir bienestar colectivo son, fundamentalmente, aspectos del currículum escolar dirigidos a la adquisición de conocimientos y destrezas que favorecen al individuo que las posee en un sentido determinado: su futura inserción en un mercado laboral ampliamente desregulado, con escasa protección social y en el que la flexibilidad supone una característica esencial para la obtención de rentas que permitan satisfacer las necesidades y expectativas fundamentalmente personales.

Buckingham considera que resulta difícil poner en duda la relevancia que los gobiernos otorgan a los estudios comparativos internacionales y, en concreto, a PISA. Esta relevancia, sin embargo, debería ser matizada teniendo en cuenta el ámbito de evaluación del estudio de la OCDE. Conocer los resultados del desempeño de los alumnos en matemáticas, lectura o ciencias puede resultar muy necesario pero, evidentemente, es insuficiente para determinar los elementos básicos de una política educativa<sup>395</sup>.

- (ii) En el informe español de PISA 2012 el Ministerio reconoce las limitaciones del ámbito de evaluación del estudio al recaer sobre tres disciplinas concretas. A pesar de este reconocimiento, la Administración estima que las críticas que se plantean al estudio, a partir de este argumento, no le afectan en cuanto a su necesidad y conveniencia sino que, por el contrario, reafirman la necesidad de contar con evaluaciones externas y supuestamente imparciales de nuestro sistema educativo que gradualmente se pueden ir extendiendo a más áreas del conocimiento<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup>BUCKINGHAM, J., “Keeping PISA in perspective: Why Australian Education Policy Should Not Be Driven by International Test Results”, *Issue Analysis*, nº 136, December 2012, pp. 3-4.

<sup>396</sup>OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2012)*, Informe Español, MECD, Madrid, 2013, p. 5.

- (iii) A mi juicio, el hecho de que PISA se concentre en matemáticas, lectura y ciencias no responde a un criterio de elección aleatorio que con posterioridad tienda a una mayor inclusión de materias escolares. La exclusión de las ciencias sociales, la historia, la geografía o la educación física lo que en realidad evidencia es el escaso interés de la OCDE por analizar el estado de aquellas enseñanzas que de manera directa contribuyen al fortalecimiento del vínculo social.
- (iv) PISA se basa en un estudio estadístico que se sirve del carácter objetivo de los números para eliminar cualquier sesgo subjetivo o cultural. Con anterioridad ya hemos puesto de manifiesto que los números no son imparciales sino que contribuyen a impulsar un determinado modelo de persona.

Dejando esta reflexión al margen, la lucha contra la subjetividad y los condicionantes culturales del alumno demuestran el escaso interés del trabajo de la OCDE por un análisis complejo en el que tengan mayor cabida los contextos sociales de los alumnos.

La apuesta, en consecuencia, es por el individuo aislado muy propio del liberalismo de tradición kantiana y no por el sujeto contextualizado. Es importante tener en cuenta los valores tanto procedimentales como sustantivos que operan en una comunidad política. De ellos depende la concepción de la justicia en general y sirven, en particular, para definir los objetivos que debe cumplir la escuela. Su misión no se identifica con formar “aprendices a lo largo de la vida” sino auténticos ciudadanos libres y autónomos, pero, a la vez, comprometidos con la ética pública de su sociedad.

- (v) Los resultados de PISA 2012 ubican en los primeros lugares del ranking a los estudiantes de Shanghái, Singapur, Hong Kong, Taipéi, Corea del Sur, Macao o Japón.

Estos resultados afectan a la tesis cultural del profesor Popkewitz que identificaba al “aprendiz a lo largo de la vida” con las tradiciones de la secularización, la democracia y el republicanismo moderno. Los países y regiones que obtienen las mejores puntuaciones en el estudio suelen identificarse con estructuras sociales y familiares muy exigentes con sus jóvenes en lo que respecta a la consolidación de hábitos de estudio. Estas costumbres juegan un papel determinante en los resultados que nos ofrece la OCDE pero, por otra parte, no podemos obviar que los Estados y las ciudades autónomas mejor ubicadas son enclaves del capitalismo menos regulado en el que las libertades son sólo económicas y el mercado no se enfrenta al contrapeso de las instituciones democráticas.

- (vi) Por último, la propia presentación de los resultados de los estudios PISA que adquieren la forma de ranking, introducen en el pensamiento colectivo que la calidad de los sistemas educativos es un factor que debe responder a las máximas de la competitividad. Las escuelas pueden ser sometidas a comparaciones pero no deben entrar en una competencia-espectáculo que no ofrece ventaja alguna salvo la de despertar un interés mediático o una alarma social que sitúe al estudio en las portadas de los periódicos. La competitividad junto con el individualismo son los rasgos fundamentales del neoliberalismo de nuestro tiempo y la propia estructura de PISA responde a estos fundamentos.

Si en realidad, a través de un análisis comparativo de los sistemas, se quiere mejorar la calidad de la educación deben formularse recomendaciones concretas a cada uno de los países participantes en el estudio mediante informes detallados que sustituyan de manera definitiva la errática fórmula del ranking. En un tema de la relevancia de la educación no tiene sentido ofrecer una clasificación de países como si se tratase de una competición deportiva. Las recomendaciones que se deberían recoger en un informe dirigido a cada uno de los gobiernos no han de limitarse simplemente a describir el desempeño de algunos alumnos en tres áreas concretas del conocimiento. Es imperativo que el ámbito de la evaluación se amplíe para que no sólo nos aventuremos a predecir las oportunidades que nuestros jóvenes tendrán en el futuro de encontrar un puesto de trabajo

sino que, además, debemos conocer si los estudiantes están adquiriendo o no la muy relevante competencia social y ciudadana.

El carácter puramente descriptivo de PISA, aunque se incluyan unos análisis estadísticos que apenas cruzan los datos obtenidos y que en muchas ocasiones llevan a afirmaciones no concluyentes no es suficiente para orientar a los responsables políticos. De manera expresa, debería incluirse recomendaciones sustantivas que recojan imparcialmente los resultados que las políticas impulsadas en otros países han generado.

Si se supera la tesis neoliberal de “el aprendiz a lo largo de la vida” y nos centramos en realizar análisis sobre la eficacia de la escuela en formar ciudadanos libres, plenamente respetuosos de los imperativos democráticos y con las competencias suficientes para desempeñar un trabajo que no sólo aporte beneficios individuales sino también un bienestar colectivo significativo, se estará adoptando la perspectiva correcta para mejorar la calidad educativa.

En materia de calidad, sin lugar a dudas, hay un margen amplio para adoptar medidas de mejora, fundamentalmente, en lo que respecta a las tasas de abandono escolar. Pero lo que no resulta asumible es desconocer los avances que España ha logrado en las últimas tres décadas materializando, un verdadero “salto educativo” que no solamente se manifiesta en la universalidad del servicio público sino, también, en unos resultados de rendimiento académico que nos posicionan en un nivel medio y aceptable en comparación a los países de la UE 27 y la OCDE.

En su redacción definitiva el apartado III del Preámbulo de la LOMCE, en su párrafo cuarto, considera que “la principal amenaza a la que, en sostenibilidad, se enfrentan las sociedades desarrolladas es la fractura del conocimiento esto es, la fractura entre los que disponen de los conocimientos, competencias y habilidades para aprender y hacer, y hacer aprendiendo, y los que quedan excluidos. La lucha contra la exclusión de una buena parte de la sociedad española, propiciada por las altas tasas de abandono escolar temprano y por los bajos niveles de calidad que hoy día reporta el sistema educativo, son el principal impulso para afrontar la reforma”.

El Consejo Escolar del Estado en el Dictamen 1/2013, de 24 de enero, considera que la redacción de este apartado, cuya literalidad no se ha visto modificada desde que se presentó el proyecto de ley, no resulta la más adecuada. Reconociendo que las altas tasas de abandono escolar pueden tener como consecuencia, no deseada, que alguno de los afectados queden laboral e incluso socialmente excluidos, el párrafo citado “incurre en un juicio de valor que convendría modular para que refleje con una mayor precisión la realidad existente”<sup>397</sup>.

Esta apreciación resulta plenamente válida, todos deseamos un sistema educativo de calidad. A partir de este concepto, debemos elegir entre dos alternativas la calidad entendida como aquella característica de una escuela que garantiza a todos un nivel de capacidades suficientes para desempeñarse adecuadamente en el mundo del trabajo y ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía o, por el contrario, una calidad que maximiza las potencialidades de los alumnos más privilegiados y que debe valorarse, exclusivamente, en los términos de una adquisición de conocimientos plenamente eficaces y eficientes en el mercado laboral. Acierta Santos Guerra cuando al valorar el concepto de calidad nos recuerda que “bajo este término se esconden muchas acepciones, muchas decisiones, mucho dinero, muchas trampas (...) Bajo la superficie de muchas contestaciones se esconde una compleja trama de tópicos, sofismas, confusiones, simplificaciones. Además – obviamente – de perspectivas de valoración muy distintas. Lo que para unos es calidad para otros es precisamente su antítesis”<sup>398</sup>.

## **B. La equidad educativa para la garantía de la igualdad**

Con el establecimiento de los sistemas educativos como consecuencia de las revoluciones liberales del siglo XVIII se instauró un sistema educativo de carácter público que garantizó la instrucción primaria para las clases populares de forma gratuita. Este logro fundamental se vio afectado en términos de igualdad por la denominada “ley de hierro de la estructura bipolar”<sup>399</sup>. La instrucción primaria generalizada y gratuita no tenía continuidad, para la gran mayoría de la población en una instrucción secundaria y

---

<sup>397</sup>CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Dictamen 1/2013*, de 24 de enero, p. 12, en: [www.mecd.gob.es](http://www.mecd.gob.es), (Última consulta 25/10/2015).

<sup>398</sup>SANTOS GUERRA, M. A., “La calidad, un concepto controvertido y manipulado” en CANTON, I., (coord.), *La implantación de la Calidad en los Centros Educativos*, Madrid, CCS, 2001, p. 311.

<sup>399</sup>PUELLES BENITEZ, M., “Calidad, reformas escolares y equidad social”, cit., p. 32.

superior, onerosa y, en consecuencia, reservada exclusivamente para las élites de la sociedad.

La “ley de hierro de la estructura bipolar” se logra superar hasta la segunda posguerra en los países de Europa occidental. Nace, entonces, la escuela comprensiva, integrada o polivalente que se preocuparía de no reproducir las desigualdades sociales, tratando de equiparar el capital cultural de los alumnos.

La equidad, como concepto genérico es la “garantía de acceso en igualdad de condiciones para todos, junto a la provisión de oportunidades para la promoción, al margen de los recursos económicos de las familias”<sup>400</sup>. La concepción general de la equidad que implica igualdad de acceso de todos a la formación, es decir, igualdad de partida, debería complementarse para Puelles Benítez con la igualdad de resultados. Ésta “no significó nunca la igualdad de rendimientos escolares, con la que es frecuentemente asociada, sino la igualdad de resultados básicos, es decir, la adquisición de unos aprendizajes relevantes que son los que constituyen la sustancia de la formación general”<sup>401</sup>. Sin que ello implique desconocer que determinados estudiantes con mayores talentos, capacidades o motivación puedan obtener mejores resultados.

En el marco de la actual crisis económica que ha dado lugar a una política de restricción del gasto público, el sistema educativo se ha visto afectado por la reducción de los recursos destinados a los centros educativos y de las ayudas dirigidas a los estudiantes en situación vulnerable. Esta opción política, evidentemente equivocada, ha venido acompañada por una serie de medidas que superan el objetivo del equilibrio presupuestario y que, en aplicación de lo que Naomi Klein denomina “la terapia del shock” afecta a los fundamentos axiológicos de nuestro sistema educativo<sup>402</sup>.

Si el marco constitucional exige compatibilidad entre calidad y equidad, en la actualidad, la ruptura con esta última se intenta materializar a través de la promoción del elitismo basado en la meritocracia individualista, en el fomento de la competitividad y en

---

<sup>400</sup>SANTOS REGO, M., “Explorando la sustantividad relacional entre la política y el compromiso social en educación”, cit., pp. 18-19.

<sup>401</sup>PUELLES BENITEZ, M., “Calidad, reformas escolares y equidad social”, cit., p.34.

<sup>402</sup>Vid. KLEIN, N., *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Buenos Aires, 2008.

la fijación de unos itinerarios educativos que supuestamente vienen a atender las exigencias de la pluralidad del alumnado pero que, en realidad, ocultan una segregación forzosa de los estudiantes menos capacitados que sólo hallará respuesta a sus necesidades educativas en escuelas técnicas o académicas de segundo nivel<sup>403</sup>.

Los informes PISA revelan la posibilidad real de conjugar eficiencia e igualdad de oportunidades, excelencia y equidad social. La OCDE reconoce que el rendimiento está influido por las circunstancias en las que se desarrollan los aprendizajes, los condicionantes de partida, los entornos sociales, económicos y culturales de alumnos y los centros educativos.

En concreto, se señala que “la variación del rendimiento de los alumnos puede deberse a diversas causas que tienen que ver con los factores propios de cada sistema educativo; entre ellas, los recursos humanos, materiales y financieros puestos a disposición de los centros, los procesos educativos derivados de las diferentes formas de organizar los centros y las enseñanzas dentro de ellos, de los funcionamientos de los equipos docentes o del trabajo en las aulas y, desde luego, de la trayectoria académica de los alumnos, de su actitud y esfuerzo ante el aprendizaje y de la confianza que en él depositan su familia, sus profesores, el centro y el propio sistema”<sup>404</sup>.

---

<sup>403</sup>Al respecto resultan preocupantes las actuales previsiones del Artículo 30 de la LOE relativas a los *Programas de cualificación profesional inicial*, que establece “1. Corresponde a las Administraciones educativas organizar programas de cualificación profesional inicial destinados al alumnado mayor de 15 años, cumplidos antes del 31 de diciembre del año de inicio del programa, para el que se considere que es la mejor opción para alcanzar los objetivos de la etapa. Para acceder a estos programas se requerirá el acuerdo del alumnado y de sus padres o tutores. 2. El objetivo de los programas de cualificación profesional inicial es que todos los alumnos alcancen competencias profesionales propias de una cualificación de nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales creado por la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como que tengan la posibilidad de una inserción socio laboral satisfactoria y amplíen sus competencias básicas para proseguir estudios en las diferentes enseñanzas”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOE), cit., p. 17171.

Política que tendría continuidad con la LOMCE cuya nueva redacción del Artículo 30 prevé la *Propuesta de acceso a Formación Profesional Básica* en los siguiente términos “El equipo docente podrá proponer a los padres o tutores legales, en su caso a través del consejo orientador, la incorporación del alumno a un ciclo de Formación Profesional Básica cuando el grado de adquisición de las competencias así lo aconseje, siempre que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 41.1 de esta Ley Orgánica”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., p. 97879.

<sup>404</sup>OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009)*, Informe español, cit., pp. 85-86.

PISA se ocupa de exponer los resultados de la equidad en la educación desde tres perspectivas: primero, mediante el análisis de las diferencias, de los resultados entre los alumnos y los centros educativos; segundo, mediante el análisis de la distribución de recursos de aprendizaje y; tercero, analizando el impacto social, económico y cultural de estudiantes y centros educativos en los resultados.

En España, un reducido impacto del ESCS (3,4 puntos por cada décima de aumento) sitúa al sistema educativo español entre los más equitativos de la OCDE, próximo a los de Noruega o Finlandia y más equitativo que, entre otros, los de Corea del Sur, Japón, Suiza o Países Bajos. Puede destacarse que muchos de los países del sur de Europa se distinguen por la equidad de sus sistemas educativos (Italia, Grecia, Turquía y Portugal), con un efecto del ESCS menor que el del promedio de la OCDE<sup>405</sup>.

Los alumnos españoles con ESCS bajo alcanzan puntuaciones ligeramente superiores a las puntuaciones medias de la OCDE y de la UE para su mismo nivel de ESCS. Por el contrario, en los tramos medio y alto del ESCS las puntuaciones de España son inferiores a las de la media de dichos países. Este hecho pone de manifiesto que el sistema educativo español contribuye en mayor medida a mejorar el rendimiento académico de los alumnos procedentes de entornos sociales, económicos y culturales menos favorecidos que en el conjunto de los países de la OCDE y UE. Sin embargo, los alumnos con más ventajas socioeconómicas tienen resultados más bajos que los de la OCDE y UE<sup>406</sup>.

El Informe PISA, tal y como se señaló con anterioridad, no ofrece unos resultados ni mucho menos desalentadores de calidad en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica. Adicionalmente, en un valor central para la educación como es la equidad, las puntuaciones españolas difícilmente podrían ser mejores<sup>407</sup>. Esta realidad evidencia que dicho Informe ha sido instrumentalizado para

---

<sup>405</sup>Ídem, *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2012), Informe Español*, cit., p. 102.

<sup>406</sup>Ídem, p. 103.

<sup>407</sup>El Informe PISA 2009 ya ponía de manifiesto en la comparativa entre centros, el país con una menor variabilidad de resultados es Finlandia; le siguen con diferencias mínimas España, Suecia y Canadá, con valores ligeramente superiores al 20%. La parte de las diferencias que corresponde a circunstancias económicas, sociales y culturales de los alumnos es, en muchos casos, superior al 50% de la variación total entre centros. Existe una mayor equidad en los países en los que las diferencias entre centros son menores. Estos resultados ponen de manifiesto que el sistema educativo español es, tras el finlandés, el que presenta

desacreditar la política que en la materia ha seguido nuestro país en las últimas décadas mediante el recurso a interpretaciones erróneas e interesadas.

Si la equidad es el elemento destacable del sistema educativo español deberíamos certificar el éxito de los esfuerzos realizados. Además de considerar la situación como satisfactoria, deberíamos hacer los esfuerzos necesarios para mantener este nivel de equidad que, hoy por hoy, se encuentra seriamente amenazado por la calidad como ideología propia del "modelo de la empleabilidad y la competitividad", a través de propuestas como la segregación temprana del alumnado<sup>408</sup>, los itinerarios cuya permeabilidad es difícil que se concrete en la práctica<sup>409</sup>, la transformación de las evaluaciones de diagnóstico en evaluaciones con efectos académicos<sup>410</sup>, la modificación del modelo de gestión de los centros escolares<sup>411</sup> y los recortes presupuestarios, etc.

El inmovilismo no puede ser una propuesta aceptable frente al "modelo de la competitividad y de la empleabilidad". La calidad del sistema educativo español es, en términos generales, aceptable. Este hecho, sin embargo, debe matizarse por el elevado índice de fracaso escolar que afecta a nuestros alumnos. La estigmatización y la condena temprana a la marginalidad no pueden ser la respuesta. Es necesario concentrar todos los recursos personales y materiales que estén a disposición para fijar mecanismos de apoyo eficaces.

---

una mayor equidad entre los países analizados. Los resultados coinciden con los obtenidos en la evaluación general de diagnóstico española que confirman la notable equidad del sistema educativo español. Las diferencias de los resultados de los alumnos que se producen dentro de los centros, en el ámbito de la OCDE, son muy importantes, hasta alcanzar un porcentaje del 64.5%. El caso español es radicalmente diferente. La variación que se produce en los resultados de nuestros alumnos, entre unos centros y otros, es del 19,5%, la homogeneidad del sistema español queda "elocuentemente confirmada" y reitera los resultados de la evaluación de diagnóstico de 2009. OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, cit., pp. 87-88.

<sup>408</sup>Vid. Artículo 30 de la LOE y su propuesta de modificación por la LOMCE en lo que respecta a los Programas de Cualificación Profesional Inicial y la Formación Profesional Básica. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*, cit., p. 17171. – Ídem, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)*, cit., p. 97879.

<sup>409</sup>La regulación de las denominadas "pasarelas" las lleva a cabo la LOMCE a través de la modificación del Artículo 44, dedicado a títulos y convalidaciones de la LOE. Las pasarelas se condicionan a la superación de evaluaciones o de procesos de admisión. Ídem, pp. 97890-97891.

<sup>410</sup>Las evaluaciones de diagnóstico se mantienen por parte de la LOMCE para la etapa de educación primaria, incluyendo una evaluación precoz en el tercer curso. Para la ESO y el Bachillerato se pasa del diagnóstico a las evaluaciones académicas según el artículo 31, relativo al Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y el Artículo 37 sobre el Título de Bachiller. Ídem, pp. 97879-97880.

<sup>411</sup>Además del procedimiento de designación del director, resulta especialmente inquietante la ampliación de competencias que se le concede a éste en aquellos centros que cuenten con un *Proyecto educativo de Calidad*, de acuerdo con el artículo 122.bis que la LOMCE introduce en la LOE. Ídem, pp. 97902-97903.

Los esfuerzos para mejorar la calidad no pueden, bajo ningún supuesto, someter al más mínimo riesgo nuestro principal haber educativo, un sistema equitativo en el que de manera llamativa los alumnos provenientes de contextos sociales, económicos y culturales modestos, ofrecen resultados académicos que superan la media de la OCDE. Atentar contra el principal logro que hasta el momento hemos alcanzado sólo puede calificarse de irracional. Maestro añade que “esta es una de las enseñanzas más relevantes de la OCDE: se pueden obtener buenos rendimientos para todos los alumnos sin disminuir el de los mejores y sin recurrir a la selección o a la exclusión de ninguno de ellos. No sólo se puede, sino que se comprueba que los sistemas de mayor calidad (Finlandia, Corea, Canadá, etcétera) son también los más equitativos. Estos países adaptan el sistema para que los alumnos con ritmos más lentos de aprendizaje cuenten con el tiempo y el profesorado de apoyo necesario”<sup>412</sup>.

En España, Castilla y León o en el País Vasco muestran en sus respectivos sistemas altos niveles de calidad y equidad lo que evidencia que una mejor educación para todos no es una utopía igualitaria sino un objetivo realista y directamente derivado, sin posibilidad de matizaciones, del mandato constitucional.

### **C. La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad**

Desde la perspectiva de la pedagogía para atender a la diversidad presente en las aulas existen tres posibles soluciones: la repetición de curso, los denominados itinerarios formativos diferenciados y los sistemas de apoyo a los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Para que los alumnos alcancen las competencias que se establecen en la ESO, España hasta el momento autoriza en supuestos extraordinarios la repetición de curso. Esta previsión extraordinaria no se ajusta a la realidad pues en nuestro país más del 20% de los estudiantes han tenido que hacer frente a la repetición<sup>413</sup>.

---

<sup>412</sup>MAESTRO MARTÍN, C., “La evaluación del sistema educativo” en *Trasatlántica de Educación*, año 2006, nº 1, p. 59.

<sup>413</sup>La tasa española de repetidores triplica, en los alumnos de 15 años, a la del conjunto de la Unión Europea (31,9 frente a 10,4 según Eurydice), hasta el punto de que el 40% de los alumnos lleva un año o más de retraso en cuatro de la ESO, según la estadística del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Las cifras de la educación en España*, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación, Madrid, 2011, en <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano->

La OCDE ha reiterado en numerosas ocasiones que la repetición de curso es ineficaz y costosa<sup>414</sup>. No obstante, esta opción podría resultar positiva si se modifican los contenidos, se individualice el aprendizaje y se aporten refuerzos por parte de todos los agentes de la comunidad educativa en beneficio del alumno en riesgo de fracaso escolar. Si no se adoptan medidas en tal sentido la repetición sólo genera el sentimiento de frustración en el alumno y la degradación de su autoestima.

Descartada, por tanto, la opción de la repetición, los itinerarios educativos diferenciados deben valorarse teniendo presente que esta solución puede degenerar en una segregación forzosa del estudiante que no responda a una libre elección personal sólo condicionada por sus expectativas profesionales.

Para implantar un sistema de itinerarios educativos diferenciados cabe adoptar diferentes políticas. En primer lugar, es posible fomentar la competencia entre centros favoreciendo a aquellos que en su proyecto educativo expliciten un alto grado de especialización o, en segundo lugar, sobre la base del sistema educativo en su conjunto (colegios públicos, concertados, privados), se puede plantear un currículum general de carácter académico en concurrencia con programas específicos de aprendizajes técnicos o formación profesional.

La LOMCE impulsa la competencia entre centros y su clasificación<sup>415</sup>, fomenta aquellos que persigan una especialización y excelencia a través de la definición de

---

[mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2015.html](http://mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2015.html)

(Última consulta 25/10/2015).

<sup>414</sup>El Secretario General de la OCDE expresamente señala: “Las medidas para facilitar el acceso a los cursos formativos de formación profesional intermedia son especialmente importantes en este sentido. Entre ellas se debería incluir la reducción de la repetición innecesaria de cursos por parte de alumnos con la suficiente formación académica que se matriculan en ciclos de formación profesional. Hay que incidir también en potenciar el atractivo de los cursos de formación profesional intermedia, garantizando su relevancia para las empresas y el entorno laboral geográfico más inmediato”. OCDE, *Discurso de Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, con ocasión del 10 Aniversario de la Revista Capital*, 4 de octubre de 2010, Madrid, España.

Cfr. OCDE, *Équité et qualité dans l'éducation. Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, OCDE Publishing, Paris, 2013, en: [10.1787/9789264028050-fr](http://dx.doi.org/10.1787/9789264028050-fr) OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, cit., pp. 110-112. – Ídem, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2013. Informe español*, cit., p.40.

<sup>415</sup>Así el la disposición sesenta y dos de la LOMCE estipula que el apartado 3 del Artículo 120 queda redactado de la siguiente manera: “3 (...) Las Administraciones educativas publicarán los resultados

acciones de calidad que resulten competitivas. Para los centros que alcancen la excelencia (entendida, en exclusiva, como mejora de los resultados académicos evaluados por los organismos internacionales) habrá una mejor dotación de recursos y medios económicos.

La dinámica de la competitividad traerá como consecuencia que ya no serán los alumnos los que elijan centro sino que los propios centros seleccionarán a aquellos alumnos con altas capacidades intelectuales con el fin de alcanzar una mejor financiación<sup>416</sup>.

En el tercer curso de la ESO se separarán las trayectorias académica y profesional del alumnado. La justificación que se ofrece alude a la necesidad de reducir el fracaso escolar. Esta finalidad, no obstante, contradice los informes de la OCDE que recomiendan evitar la separación temprana y posponer la selección de estudiantes hasta la educación media o superior<sup>417</sup>. Los estudios del Proyecto INCLUD-ED, que evalúa las actuaciones de éxito en las escuelas europeas, establecen que la separación en itinerarios antes de los 16 años genera desigualdades que se amplían cuanto antes se realiza. De hecho, en Suecia y en Finlandia se iniciaron reformas para retrasar la separación del alumnado, con resultados positivos en los dos países que se concretaron en una mejora del nivel de estudios de los alumnos<sup>418</sup>. La reciente ley francesa de refundación de la escuela de la República también adapta esta política potenciando el principio del *collège*

---

obtenidos por los centros docentes considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes de esta ley orgánica y en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente. Las administraciones educativas aplicarán medidas correctoras a los centros sostenidos con fondos públicos que no alcancen los niveles adecuados”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., p. 97901.

<sup>416</sup>Además el *Proyecto Educativo de Calidad* modifica de manera sustancial los criterios de admisión de alumnos. Se recoge la siguiente previsión: Cincuenta y cuatro. El apartado 2 del Artículo 84 queda redactado de la siguiente manera: “2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este Artículo (...) No obstante, aquellos centros que tengan reconocida una especialización curricular por las Administraciones educativas, o que participen en una acción destinada a fomentar la calidad de los centros docentes de las descritas en el Artículo 122.bis, podrán reservar al criterio del rendimiento académico del alumno hasta un 20% de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias. Dicho porcentaje podrá reducirse o modularse cuando sea necesario para evitar la ruptura de criterios de equidad y de cohesión del sistema”. Ídem, p. 97896.

<sup>417</sup>Vid. OCDE, *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, Santillana, Madrid, 2004, p. 265.

<sup>418</sup>INCLUD-ED, *Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from education*, 15 de diciembre de 2008, pp. 10 y ss., en <http://creaub.info/included/about/> (Última consulta 20/08/2015)

*unique*, corrigiendo la anterior legislación que permitía segregaciones tempranas y autorizando la diversidad de itinerarios sólo a partir de los 16 años<sup>419</sup>.

De acuerdo con la LOMCE, a la FP de grado medio le antecederá la denominada FP Básica destinada a aquellos alumnos que se considere que no están capacitados para la obtención del título de graduado en ESO. El artículo 41.1 de la LOE recoge las condiciones de acceso a los ciclos de esta modalidad de formación profesional:

- (i) Tener cumplidos quince años, o cumplirlos durante el año natural en curso, y no superar los diecisiete años de edad en el momento del acceso o durante el año natural en curso.
- (ii) Haber cursado el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria o, excepcionalmente, haber cursado el segundo curso de la Educación Secundaria Obligatoria.
- (iii) Haber propuesto el equipo docente a los padres, madres o tutores legales la incorporación del alumno o alumna a un ciclo de Formación Profesional Básica, de conformidad con lo indicado en el artículo 30.

El Consejo Escolar del Estado en Dictamen 1/2013, de 24 de enero, sugiere, con acierto, que las enseñanzas de formación profesional básica deben incluir complementos formativos, que en el anteproyecto no se preveían, y que deben conducir a la obtención del título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria, tomando como referencia los programas de similar naturaleza previstos en la LOCE y en la LOE<sup>420</sup>.

Esta consideración es tenida en cuenta por la LOMCE que complementa las enseñanzas tanto de la Formación Profesional Básica como de la Formación Profesional de Grado Medio con materias como lengua castellana, lengua extranjera, matemáticas o

---

<sup>419</sup>ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, JORF n°0157 du 9 juillet 2013, Articles 33, 34 et 38, en

<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2013/7/8/MENX1241105L/jo#JORFARTI000027678229>

(Última consulta (25/10/2015).

<sup>420</sup>CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Dictamen 1/2013*, de 24 de enero, p. 12, en: [www.mecd.gob.es](http://www.mecd.gob.es) (Última consulta 25/10/2015).

ciencias<sup>421</sup>. La formación complementaria que se impartirá, sin duda alguna, ofrece una ayuda necesaria para aquellos alumnos que pretendan obtener el título de graduado en ESO o el Bachillerato, sin embargo, ninguna de estas enseñanzas, salvo en alguna medida las Ciencias Sociales, resultan adecuadas para la promoción de la competencia social y ciudadana que es tan necesaria para un alumno del programa académico general como para aquellos que sigan los itinerarios de la Formación Profesional.

Se afirma por los responsables políticos que los itinerarios que se materializan en las modalidades de formación académica y en los distintos tipos de formación profesional no constituyen una acción segregadora<sup>422</sup>.

El argumento en relación con las opciones que se prevén en el cuarto curso de la ESO para cursar enseñanzas académicas o enseñanzas orientadas a la Formación Profesional<sup>423</sup>, es valorado por el Consejo de Estado en los siguientes términos: “la elección de una u otra de las opciones que se contemplan para cuarto curso de la Enseñanza Secundaria Obligatoria no condiciona el acceso de los alumnos al bachillerato o a la educación profesional, sino que ese acceso no depende de la opción seguida en

---

<sup>421</sup>La disposición treinta y dos de la LOMCE señala que el artículo 42 queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 42. Contenido y organización de la oferta. 4. Los ciclos de Formación Profesional Básica garantizarán la adquisición de las competencias del aprendizaje permanente a través de la impartición de enseñanzas organizadas en los siguientes bloques comunes: a) Bloque de Comunicación y Ciencias Sociales, que incluirá las siguientes materias: Lengua Castellana, Lengua Extranjera, Ciencias Sociales, en su caso Lengua Cooficial b) Bloque de Ciencias Aplicadas, que incluirá las siguientes materias: Matemáticas Aplicadas al Contexto Personal y de Aprendizaje en un Campo Profesional y Ciencias Aplicadas al Contexto Personal y de Aprendizaje en un Campo Profesional (...) 5. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ofertar al alumnado que curse ciclos formativos de grado medio las siguientes materias voluntarias para facilitar la transición del alumno hacia otras enseñanzas: Comunicación en Lengua Castellana, Comunicación en Lengua extranjera, Matemáticas Aplicadas, En su caso, Comunicación en Lengua Cooficial”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., pp. 97889-97890.

<sup>422</sup>En concreto, el Preámbulo de la LOMCE en el apartado X considera: “Es un tema recurrente de la reforma eliminar las barreras para favorecer la realización, como mínimo, de las etapas superiores de secundaria, una exigencia cada vez más evidente en la sociedad en la que vivimos, para lo que se han planteado nuevos itinerarios y se ha dotado de mayor permeabilidad a los existentes. La permeabilidad del sistema, tanto vertical como horizontal, es una de las mayores preocupaciones de la Unión Europea. Así, la Ley abre pasarelas entre todas las trayectorias formativas y dentro de ellas, de manera que ninguna decisión de ningún alumno o alumna sea irreversible. Cualquier alumno o alumna puede transitar a lo largo de su proceso de formación de unos ámbitos a otros de acuerdo con su vocación, esfuerzo y expectativas vitales, enlazando con las necesidades de una formación a lo largo de la vida”. Ídem, p. 97864.

<sup>423</sup>La disposición catorce de la LOMCE establece que el artículo 25 queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 25. *Organización de cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria*. 1. Los padres o tutores legales, o en su caso los alumnos, podrán escoger cursar el cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria por una de las dos siguientes opciones: a) Opción de enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato. b) Opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional”. Ídem, pp. 97874-97876.

cuarto curso, sino de la escogida en la evaluación final prevista a acabar esa etapa (proyectados artículos 3.2 y 4.2 A. I), que podrá ser distinta de la elegida el cuarto curso (Artículo 29.2); y además cabrá repetir la evaluación en opción diferente, como prevé el proyectado artículo 29.2, segundo párrafo”<sup>424</sup>.

Si el carácter reversible de los itinerarios se traduce en este argumento, estamos ante una irregularidad que, respetuosamente, merece la calificación de “fallo en la racionalidad”. La tradicional adecuación entre los medios y los fines perseguidos está ausente en esta previsión legal. La reforma da por válida la posibilidad de que, durante varios meses, un alumno siga una educación que lo prepara en un concreto ámbito académico o profesional. Llegado el momento de realizar la evaluación final, la LOMCE, contra toda experiencia, considera viable que un alumno escoja la evaluación final que corresponde justo con el ámbito de aprendizaje distinto al que ha dedicado la mayor parte de su tiempo y de su esfuerzo. No es de recibo que se traslade a la opinión pública que estamos ante una reforma flexible y con itinerarios reversibles sobre la base irracional de que los alumnos escogerán un examen que no guarda ninguna relación con los estudios realizados durante largos periodos de tiempo.

Una de las grandes novedades de la LOMCE es la introducción, a través de la modificación del Artículo 42.2 de la LOE, de la Formación Profesional dual. Regulada, en el ámbito laboral a través del Real Decreto 1529/2012 de 18 de noviembre, se recoge ahora, por primera vez, en la legislación educativa. La Formación Profesional dual, incluirá una formación práctica en los centros de trabajo con carácter adicional a la formación en los centros educativos. El objetivo es disponer de más y mejores titulados en una formación profesional que incluya, de manera anticipada, una experiencia laboral<sup>425</sup>.

---

<sup>424</sup>CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 172/2013*, de 18 de abril de 2013, BOE, nº 172/2013 Asunto: Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Fecha de aprobación: 18/4/2013, p. 61 en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-172> (Última consulta 25/10/2015).

<sup>425</sup>La disposición treinta y tres de LOMCE establece que se añade un nuevo Artículo 42.bis con la siguiente redacción: “Artículo 42.bis. Formación Profesional dual del Sistema Educativo Español.1. La Formación Profesional dual del Sistema Educativo Español es el conjunto de acciones e iniciativas formativas que, en corresponsabilidad con las empresas, tienen por objeto la cualificación profesional de las personas armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los centros educativos y los centros de trabajo.2. El Gobierno regulará las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo por las Administraciones educativas de la Formación Profesional dual en el ámbito del sistema educativo”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, cit., p. 97890.

El Gobierno establecerá, por vía reglamentaria, los contenidos, condiciones y requisitos básicos de esta modalidad de la formación profesional que se fundamenta sobre la base de la corresponsabilidad de las empresas y de los centros docentes en los procesos formativos del alumnado.

El Consejo Escolar del Estado sugirió que la estructura básica de la Formación Profesional dual, dada su importancia, se incluyera en la LOMCE y no se aplazase a una definición incierta a través de los correspondientes Reales Decretos<sup>426</sup>. Esta recomendación era útil para despejar las distintas dudas que surgen en relación con esta enseñanza dual.

Resulta difícil apreciar su viabilidad al fundamentarse en un principio de corresponsabilidad con las empresas. La estructura económica española se configura, mayoritariamente, a través de las PYMES. Es difícil que este tipo de empresas, dado su volumen de negocio y su capacidad económica, puedan asumir un importante compromiso en materia educativa<sup>427</sup>. Teniendo en cuenta además, las dificultades de acceso al crédito que llevan, día tras día, a un importante número de pequeños y medianos empresarios a la declaración del concurso de acreedores o, directamente, al cese de su actividad económica.

La Ley debería clarificar esta serie de objeciones, definiendo con claridad los beneficios financieros o tributarios que tendrán aquellas empresas que se comprometan con la formación dual. El denominado “contrato de generación” francés podría ser un

---

<sup>426</sup>CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 172/2013*, de 18 de abril, cit., p. 40.

<sup>427</sup>La Formación Profesional dual se inspira en el modelo educativo alemán. El tejido empresarial germano, no obstante, tiene diferencias notables con el español. En España las microempresas, (0-9 empleados), suponen un 93,8%; las pequeñas, (10-49 empleados), un 5,4%; las medianas, (50-249 empleados), un 0,7%; y las grandes, con más de 250 empleados, un 0,1% del tejido empresarial. En Alemania los datos son significativamente diferentes. Las microempresas representan el 83,2%, las pequeñas el 13,7%, las medianas el 2,6% y las grandes en 0,5%. Las diferentes magnitudes de los agentes económicos alemanes, frente a los españoles, hacen que para los primeros la formación dual sea un objetivo realista en la medida en que pueden asumir un principio de corresponsabilidad con el Estado en materia educativa. En España, el tejido empresarial obliga a ser pesimistas respecto al futuro de la Formación Profesional dual. EUROSTAT 2013, según cita CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *El tejido empresarial español*, Madrid, octubre, 2013, en <http://circulodeempresarios.org/es/blog/entrada/el-tejido-empresarial-espanol> (Última consulta 25/10/2015).

buen punto de partida para poner en funcionamiento este tipo de enseñanza<sup>428</sup>. Esta propuesta, junto con otras muchas que pueden garantizar el sistema, debieron discutirse y definirse con carácter previo a la aprobación de la LOMCE. Las soluciones adoptadas por la reciente reforma educativa ofrecen dudas sobre la posibilidad de alcanzar el objetivo de dignificar la Formación Profesional. Es previsible que la FP continúe siendo el destino de unos alumnos que no han contado con el apoyo educativo suficiente y a los que, en consecuencia, se les ofrece un itinerario alternativo en el que algunas competencias básicas y, en concreto, la competencia social y ciudadana, resultan insuficientemente promovidas.

La tercera política que se puede seguir frente a la diversidad del alumnado, una vez examinados los efectos de la repetición de curso y de la diversificación de itinerarios académicos, es el establecimiento de sistemas de apoyo para los estudiantes con dificultades de aprendizaje. Si en la implementación de esta opción pedagógica, se logra evitar la estigmatización del estudiante que recibe el apoyo, nos encontramos ante una solución adecuada y acorde con los principios del “modelo educativo cívico”. El análisis de esta política se abordará con detalle en la tercera parte de esta tesis.

#### **D. El esfuerzo individual y la motivación del alumnado**

Cuando se plantea la necesidad de promover la cultura del esfuerzo es necesario partir del concepto, definido por Tedesco<sup>429</sup> y López<sup>430</sup> de *educabilidad de las personas*. La *educabilidad* hace referencia a las condiciones mínimas necesarias que posibilitan el proceso de aprendizaje. Estas condiciones son generadas por el entorno del individuo, en especial por la familia, que además de cubrir las necesidades básicas del niño debe proporcionar una serie de valores, actitudes y comportamientos favorables al aprendizaje escolar, y que podemos denominar como los condicionantes del nivel educativo de las

---

<sup>428</sup>El Contrato de Generación francés permite establecer una vinculación laboral entre una empresa y un aprendiz con reducidas cotizaciones sociales tanto para este contrato como para un contrato vigente entre la empresa y un trabajador próximo a la edad de jubilación con la condición de que el trabajador experimentado trasmite al aprendiz los conocimientos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones. Dicha modalidad de contratación laboral está prevista por la ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi n° 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération*, JORF n°0053 du 3 mars 2013, p. 3943.

<sup>429</sup>Vid. TEDESCO, J.C. “Los pilares de la educación del futuro”, en *Documentos del IPE*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, Buenos Aires, 2002.

<sup>430</sup>Vid. LÓPEZ, N., “Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad” en *Documentos del IPE*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, Buenos Aires, 2004.

personas. Desde una perspectiva internacional resulta llamativo que el Informe PISA vincule el rendimiento del alumnado con el nivel de estudio de los padres, su ocupación y el número de libros de los que dispone el alumno en casa. La variable del nivel de estudio de los padres ofrece unas diferencias en los resultados importantes<sup>431</sup>, al igual que su nivel de ocupación<sup>432</sup>. La puntuación media obtenida por los alumnos en comprensión lectora, competencia científica y matemática también se ve afectada por el número de libros en casa aunque los autores del Informe evitan establecer una relación causal<sup>433</sup>, no obstante, en PISA 2009 a partir de esta variable se extrajeron datos más concluyentes<sup>434</sup>.

A nivel nacional, sobre los condicionantes del éxito educativo se han realizado estudios por Peraita y Sánchez<sup>435</sup>, Calero<sup>436</sup>, entre otros. Estos estudios, aunque

---

<sup>431</sup>En España, el rendimiento medio de los alumnos cuyos padres tienen nivel educativo bajo desde 450 puntos en matemáticas, 32 puntos menos que aquellos estudiantes cuyos padres tienen nivel educativo medio y 57 menos que los de nivel educativo alto. En la OCDE la diferencia de las puntuaciones medias entre los niveles educativos alto y bajo de los padres alcanza los 77 puntos, y 80 puntos en la UE. Esto quiere decir que los alumnos españoles cuyos padres tienen un nivel educativo alto obtienen resultados inferiores a los esperados si la variabilidad asociada a este factor fuera la misma en España que en la OCDE o en la UE. OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2012), Informe Español*, cit., p. 93.

<sup>432</sup>Los alumnos españoles cuyos padres ocupan puestos de trabajo cualificados son los que obtienen mejores puntuaciones medias en matemáticas (529 puntos), 79 puntos más que aquellos cuyos padres ocupan puestos básicos, seguidos de aquellos alumnos cuyos padres ocupan puestos no manuales semicualificados (507 puntos). - Ídem, p. 95.

<sup>433</sup>Los resultados muestran que los alumnos con un número de libros en casa igual o inferior a 10 obtienen en matemáticas una puntuación media de 409 puntos, que los sitúa en el nivel 1 de rendimiento. En cambio, si el número de libros de los que dispone el alumno supera los 200, su puntuación media aumenta hasta los 533 puntos, que se corresponde con el extremo superior del nivel 3 de rendimiento. Las puntuaciones para lectura y ciencias presenta una situación similar a la de matemáticas, aunque con diferencias algo menores: 126 puntos en lectura y 115 puntos en ciencias. Ídem, pp. 96-97.

<sup>434</sup> Cuanto mayor es el número de libros que el alumnado tiene en casa, más alta es la puntuación media que obtiene. Las diferencias de puntuación en este caso llegan a ser de 125 puntos en España entre los alumnos que tienen de 0 a 10 libros y los que tienen más de 500, y en la OCDE la diferencia es idéntica. Ídem, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, cit., pp. 89-91.

<sup>435</sup>Peraita y Sánchez señalan que la etapa de escolaridad alcanzado por una persona está influido por el nivel de estudios, los ingresos y la clase social de los padres. Vid. PERAITA, C., y SÁNCHEZ, M., "The Effect of Family Background on Children's Level of Schooling Attainment in Spain", *Applied Economics*, V. 30, 1998, pp. 1327-1334.

<sup>436</sup>Calero, en 2006, estudió la situación laboral o educativa de los jóvenes de entre 16 y 17 años, los resultados de su análisis indican que son factores relevantes en la decisión de que un joven se incorpore al mercado laboral o continúe con su educación, el nivel educativo que ha alcanzado su madre, el número de hermanos que tiene y la clase social a la que pertenecen sus padres. Señala, también, la influencia que tiene la Comunidad Autónoma de residencia, en la medida en que las comunidades del litoral mediterráneo incorporan más temprano a los jóvenes en el mercado de trabajo. Vid. CALERO, J., *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*, Documento de trabajo de la Fundación Alternativas, nº 83/06, 2006.

En otro estudio de 2008, también dirigido por Calero, se señalan como factores determinantes del nivel educativo el nivel educativo de los progenitores; la clase social a la que se pertenece, siendo muy marcada la presencia en los niveles educativos avanzados de los hijos de profesionales y pequeños propietarios, el

mantienen diferencias coinciden en señalar que el buen desempeño de los alumnos depende, en buena medida, del bagaje cultural de la familia, los ingresos y la clase social de los padres.

Estos condicionantes del nivel educativo no llevan, desde luego, a la necesidad de postular un determinismo social que se aplique sin matices a las posibilidades educativas de las personas, como ya se señaló al describir las teorías de la reproducción social de Althusser y Bourdieu<sup>437</sup>. Los condicionantes, no obstante, sirven para matizar el abuso retórico que se hace de la denominada “cultura del esfuerzo”<sup>438</sup> que, además y para empeorar las cosas, tiene una dimensión eminentemente individual.

La LOE, antes de la reforma operada en 2013, con acierto destacaba que el principio del esfuerzo resulta indispensable para lograr una educación de calidad, pero se refiere no sólo al esfuerzo individual sino también al “principio del esfuerzo compartido”<sup>439</sup>.

Las familias tienen que colaborar de manera directa y comprometerse con el trabajo cotidiano de sus hijos y han de participar en la gestión de los centros docentes. Éstos y el profesorado deben construir entornos de aprendizaje: ricos, motivadores y exigentes. Las administraciones educativas deben ser eficaces en el cumplimiento de sus

---

género, se constata que las mujeres tienen una mayor presencia en los niveles educativos más elevados; el nivel de ingreso de los hogares, las personas que viven en hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza acceden con una frecuencia de 10 puntos porcentuales menos a la educación universitaria del ciclo largo; el desempleo de larga duración del padre y la comunidad autónoma de residencia, repitiéndose el patrón mediterráneo. Vid. CALERO, J. “Los determinantes del nivel educativo de las personas”, en *Sociedad desigual ¿educación desigual? Sobre las desigualdades en el sistema educativo español*, MEC, Madrid, 2008.

<sup>437</sup>Cfr. ALTHUSSER, L., *Sur la reproduction*, cit., pp. 111-118. BORDIEU, P., “The Forms of Capital”, cit., p. 56. BORDIEU, P. y PASSERON, J.C., “Cultural Reproduction and Social Reproduction”, cit., p. 493.

<sup>438</sup>Así en la LOMCE son constantes las referencias a dicha cultura. En el apartado IV del preámbulo se señala que: “La educación es la clave de esta transformación mediante la formación de personas activas con autoconfianza, curiosas, emprendedoras e innovadoras, deseosas de participar en la sociedad a la que pertenecen, de crear valor individual y colectivo, capaces de asumir como propio el valor del equilibrio entre el esfuerzo y la recompensa”. Unos párrafos más adelante se reitera que el sistema educativo debe ver incrementada su exigencia a estudiantes, profesores y centros de la rendición de cuentas, y el incentivo del esfuerzo. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., pp. 97860-97861.

<sup>439</sup>La LOE en su Preámbulo original, en concreto, expone que: “la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo”. Ídem, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOE), cit., p. 17159.

funciones y deben proporcionar los recursos personales y materiales que resulten necesarios.

La sociedad, en definitiva, debe comprometerse con el sistema educativo y transformar en realidades tangibles los valores superiores del ordenamiento garantizando una vida en común caracterizada por la libertad, la igualdad, la justicia y la tolerancia.

En definitiva, la cultura del esfuerzo resulta, de forma innegable, necesaria, pero los parámetros individualistas que hacen recaer la responsabilidad sólo en el estudiante resultan inasumibles. El esfuerzo, en la tarea educativa, es compartido. El deber de aportar al más noble de los objetivos, es decir a la educación, es de todos y cada uno de nosotros.

## E. La autonomía y la participación en los centros docentes

Uno de los pilares del “modelo de la competitividad y la empleabilidad” es la promoción de los centros de enseñanza privada por los motivos que señalé al construir los modelos y que aluden al riesgo de adoctrinamiento que atribuyen al Estado. El fomento de los establecimientos de titularidad privada se articula a través de la financiación pública materializada en la fórmula de los conciertos, en detrimento de la educación pública. A ésta se le asigna una posición, en el mejor de los casos, subordinada siguiendo los parámetros de la ideología liberal-conservadora española que, incluso tras la aprobación de la Constitución de 1978, ha logrado afianzarse de manera progresiva<sup>440</sup>.

440

E1.2. Tabla 2: Evolución del alumnado escolarizado según el tipo de financiación del centro. Porcentajes.

		2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
<b>E. Infantil</b>	C. Públicos	65,5	65,3	65,0	64,8	64,5	64,2	63,9	63,9	64,2	64,4	65,0
	C. Privados concertados	18,3	20,0	20,8	21,6	22,3	24,0	24,0	25,0	24,7	24,5	24,5
	C. Privados no concertados	16,2	14,7	14,1	13,5	13,2	11,9	12,1	11,1	11,1	11,1	10,6
<b>E. Primaria</b>	C. Públicos	66,5	66,6	66,7	66,7	66,8	67,1	67,2	67,2	67,3	67,4	67,5
	C. Privados concertados	30,1	30,0	29,8	29,8	29,6	29,4	29,1	28,9	28,8	28,5	28,5
	C. Privados no concertados	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7	3,9	4,0	4,0	3,9
<b>E. Secundaria Obligatoria</b>	C. Públicos	65,5	65,8	66,0	66,3	66,4	66,3	66,2	65,9	65,8	65,7	65,8
	C. Privados concertados	31,2	30,9	30,7	30,5	30,4	30,5	30,5	30,5	30,6	30,7	30,7
	C. Privados no concertados	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,4	3,6	3,5	3,5	3,5
<b>E. Secundaria segunda etapa</b>	C. Públicos	74,7	74,3	74,5	74,5	74,3	74,1	73,6	74,1	75,1	75,9	76,3
	C. Privados concertados	13,1	13,1	13,5	13,5	13,3	14,4	14,6	14,1	14,2	13,9	13,7
	C. Privados no concertados	12,2	12,6	12,0	12,0	12,4	11,5	11,8	11,7	10,8	10,3	10,1
<b>E. Superior no Universitaria</b>	C. Públicos	74,8	75,3	76,4	77,3	78,1	78,1	78,3	78,8	79,0	78,7	78,6
	C. Privados concertados	17,8	17,6	17,2	17,0	16,9	16,7	16,3	15,8	15,3	14,7	14,6
	C. Privados no concertados	7,4	7,1	6,4	5,7	5,0	5,2	5,4	5,5	5,7	6,6	6,8
<b>Educación Universitaria</b>	C. Públicos	88,1	88,1	88,1	87,8	87,5	87,2	86,7	86,9	85,8	86,0	85,5
	C. Privados no concertados	11,9	11,9	11,9	12,2	12,5	12,8	13,3	13,1	14,2	14,0	14,5

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2014*, MECD, Madrid, 2014, p. 17.

Desde estas posiciones ideológicas, se ha intentado que la opinión pública identifique “educación de calidad” con educación privada o concertada<sup>441</sup>, a partir de la instrumentalización del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos. La estrategia ha resultado exitosa, de conformidad con los datos del Informe PISA 2012 en el que España tiene un 32% casi el doble que el promedio OCDE<sup>442</sup>.

En lo que respecta a la vinculación que se establece entre calidad y educación privada, cabe señalar que las diferencias entre las puntuaciones de los alumnos que asisten a unos y otros centros son moderadas en España, sobre todo, si se aplica la corrección del ESCS<sup>443</sup>.

La estrategia de la ideología liberal-conservadora que sustenta el "modelo de la empleabilidad y la competitividad", se pone en cuestión por la propia OCDE que, en el Informe PISA 2012 elaborado para España, sostiene de forma explícita que las diferencias entre los alumnos de los dos tipos de centro, en función de su titularidad, pueden ser explicadas por la influencia del nivel socioeconómico y cultural de sus familia<sup>444</sup>. En España la diferencia de 39 puntos que se obtenía a favor de los alumnos de los centros

<sup>441</sup>En este sentido resultan reveladores los resultados de este Barómetro del CIS que incluía una pregunta 13 en los términos siguientes: De las siguientes frases que le voy a leer a continuación, me gustaría que me dijera cuáles relaciona Ud. con la enseñanza pública, cuáles con la enseñanza privada, con ambas o con ninguna.

	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Ambas</b>	<b>Ninguna</b>	<b>N.S.</b>	<b>N.C.</b>	<b>. (N)</b>
<b>Es eficaz</b>	28.0	31.6	28.3	4.9	7.1	0.2	(2474)
<b>Reconoce el mérito a quien lo merece</b>	32.6	24.9	25.6	5.1	11.3	0.4	(2474)
<b>Transmite más conocimiento</b>	25.0	35.0	29.8	1.8	8.0	0.4	(2474)
<b>Es exigente con los/as estudiantes</b>	22.2	49.8	17.5	2.5	7.6	0.2	(2474)
<b>Mejora las posibilidades de conseguir un empleo</b>	15.8	41.1	22.6	11.4	8.8	0.4	(2474)
<b>Forma o educa integralmente a los/as alumnos/as</b>	25.9	31.3	28.5	4.8	8.9	0.6	(2474)

Fuente: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), *Barómetro de marzo 2012*, estudio nº 2.935 en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2920\\_2939/2935/e293500.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2920_2939/2935/e293500.html) (Última consulta 25/10/2015).

<sup>442</sup>Junto con España, ocho países tienen una proporción de centros privados superior al promedio de la OCDE: Dinamarca, Japón, Australia, Reino Unido, Corea, Irlanda, Chile y Países Bajos. Muchos de los países europeos cuentan con una pequeña proporción de centros privados, en países como Italia, Finlandia, Polonia, Grecia, Islandia o Suiza, más del 94% de los centros son de titularidad pública. OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009)*, Informe español, cit., p. 119.

<sup>443</sup>En PISA 2009 la diferencia de resultados entre alumnos que asistían a centros de titularidad pública en relación a aquellos que acudían a centros de titularidad privada era de 37 puntos en favor de los segundos. En PISA 2012 la puntuación media de nuestros alumnos en matemáticas en centros públicos es de 471 puntos, solo por encima de la de México, Chile, Grecia, Turquía e Israel. Los alumnos de los centros privados obtienen una puntuación media 39 puntos superior, alcanzando los 510 puntos. En lectura, los centros privados en España obtienen 512 puntos, alrededor de 36 puntos más que los centros públicos. En ciencias la diferencia entre la puntuación media de los alumnos de centros públicos (485) y la de los centros privados (519) es de 34 puntos. Ídem, p. 113. OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2012)*, Informe Español, cit., pp. 119-121.

<sup>444</sup>Ídem, p. 121.

privados, se reduce a 10 puntos al detraer el ESCS de las familias y de los centros. De este modo, se puede concluir que aunque los centros privados tienden a rendir más que los públicos, las diferencias entre los centros de distinta titularidad disminuirían considerablemente si los niveles sociales, económicos y culturales entre los centros públicos y privados en España fueran similares<sup>445</sup>. En PISA 2009 la diferencia de 37 puntos a favor de los centros privados en comprensión lectora se reducía a 19 puntos al detraer el efecto del ESCS de las familias de los alumnos y a 7 cuando se detrae, adicionalmente, el efecto del nivel socioeconómico y cultural que asisten al centro<sup>446</sup>. Lo que pone de manifiesto que las diferencias en materia de calidad de la enseñanza entre establecimientos públicos y privados no sólo son mínimas sino que, con el transcurso del tiempo, van reduciéndose progresivamente.

Las propuestas para mejorar la calidad, en consecuencia, no guardan relación alguna con la injustificada política de promoción y financiación de la escuela privada en detrimento del sistema público de educación. Si se quiere avanzar en calidad, se debe atender a criterios redistributivos y prestar una atención especial a aquellos alumnos con especiales necesidades educativas.

Abordando el tema de la participación de la comunidad educativa y la autonomía de los centros docentes, estos principios encontraban sus manifestaciones más relevantes en la fijación de un proyecto educativo y en la intervención del profesorado y de los padres de los alumnos en el Consejo Escolar.

En relación con la participación al definir el “modelo educativo cívico”, se estableció que la misión de la escuela debe ser definida por la Administración pública, los padres, los profesores y todo agente con un interés legítimo en los procesos de aprendizaje. El objeto de la educación debe atender, sin lugar a duda, a condicionantes adicionales como el respeto de los valores constitucionales y el fomento de la virtud de la moderación pública<sup>447</sup>.

---

<sup>445</sup>Ídem, p. 122.

<sup>446</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009)*, Informe español, cit., p. 117.

<sup>447</sup>La virtud de la moderación pública, que alude a que los ciudadanos liberales tienen que proporcionar razones para sustentar sus exigencias políticas y no limitarse a afirmar sus preferencias. Además, estas razones tienen que ser razones públicas en el sentido de que deben ser capaces de persuadir a personas con

En España, el Consejo Escolar se constituye como el principal órgano de gobierno colegiado de los centros educativos y su función decisiva consiste en participar en la elección del director de la institución. Desde las visiones economicistas de la educación se promueve la conversión del Consejo Escolar en un órgano asesor dejando de lado su naturaleza de órgano de gobierno. El director tendría que ser designado por la propia Administración educativa y asumiría el gobierno del centro, definiendo el proyecto educativo y los programas de mejora y especialización del mismo<sup>448</sup>. La profesionalización del director adopta un modelo de gestión propio del sector empresarial y rompe con los equilibrios que se debe dar entre todos los sujetos implicados en la educación.

La autonomía de los centros se reduce, de manera significativa, dada la intervención directa de la Administración en la designación del órgano unipersonal de gobierno. Por su parte, la participación resulta notablemente afectada ante la desnaturalización de un Consejo Escolar que desprovisto de funciones directivas, se transforma en un simple foro consultivo.

#### **F. La consideración de la función docente como factor esencial de la calidad**

A partir de la promulgación de 1978, todas y cada una de las reformas han coincidido en vincular la situación del profesorado con la calidad. Las propuestas se han centrado en la mejora de su formación inicial, en la garantía de una formación continua, en el fomento de su autoridad ante el alumnado y en la garantía de su prestigio social como profesionales indispensables en una sociedad democrática.

---

diferentes concepciones del bien. KYMLICKA, W., *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, 2003 pp. 341-345.

<sup>448</sup>Tanto la LOE como la reforma introducida por la LOMCE permiten la intervención de las Administraciones educativas en la designación del Director reduciendo las competencias del Consejo Escolar al respecto, pero la LOMCE incluso incrementa dicha intervención afectando de manera significativa el principio de participación. La reforma de la LOMCE se realiza en los siguientes términos: “Setenta y uno. El artículo 133 queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 133.1. La selección del director se realizará mediante un proceso en el que participen la comunidad educativa y la Administración educativa”. “Artículo 135.2. La selección será realizada por una comisión constituida por un lado por representantes de las Administraciones educativas, y por otro, en una proporción mayor del treinta y menor del cincuenta por ciento, por representantes del centro correspondiente. De estos últimos, al menos el cincuenta por ciento lo serán del Claustro de profesores de dicho centro. Las Administraciones educativas determinarán el número total de vocales de las comisiones y la proporción entre los representantes de la Administración y de los centros; en cualquier caso deberán dar participación en las comisiones a los Consejos Escolares de los centros (...)”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., pp. 97905-97906.

Entre las medidas que mayor repercusión han tenido en los últimos años están la de la configuración de un máster universitario dirigido a aquellos profesionales que quieran enfocar su carrera hacia la docencia. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dedica su Artículo 100 a la formación inicial del profesorado y establece que su contenido garantizará la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo y adaptar las enseñanzas a las nuevas necesidades formativas. Asimismo establece que para ejercer la docencia en las diferentes enseñanzas reguladas en dicha Ley, será necesario tener la formación pedagógica y didáctica que el Gobierno establezca para cada enseñanza<sup>449</sup>. Los resultados que ofrezca esta exigencia de especial cualificación profesional tendrán que valorarse en los próximos años.

Otra propuesta para la mejora de la consideración de la función docente es la de dotar a los profesores del estatuto de autoridad pública<sup>450</sup>. La legislación que se ha dictado en este sentido tiene como objetivo, según sus defensores, reforzar la autoridad de maestros y profesores con el fin de garantizar el derecho individual a la educación, mejorar la convivencia en los centros educativos y aumentar la calidad de la enseñanza.

---

<sup>449</sup>El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, dispone que en el supuesto de títulos que habiliten para el acceso o ejercicio de actividades profesionales, se prevé que el Gobierno establezca las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios para garantizar que los títulos acreditan la posesión de las competencias y conocimientos adecuados para dicho ejercicio profesional. Asimismo determina que la introducción de prácticas externas enriquecerá la formación de los estudiantes, proporcionándoles, tanto a ellos como a los responsables de la formación, un conocimiento más profundo acerca de las competencias que necesitarán en el futuro. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*, BOE nº 260, de 30 de octubre de 2007, pp. 44037-44048.

La Orden ministerial ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y enseñanzas de idiomas, destaca que el *practicum* de dichos títulos ha de tener carácter presencial y que las instituciones educativas participantes en su realización habrán de estar reconocidas como centros de prácticas, así como los tutores encargados de la orientación y tutela de los estudiantes. Los resultados de esta política han sido limitados como lo ponen de manifiesto los recientes resultados de las oposiciones para la provisión de docentes en el sistema educativo público de la Comunidad de Madrid. Otra propuesta, que también se ha materializado en dicha comunidad es la de dotar a los profesores del estatuto de autoridad pública. La motivación de esta controvertida medida aludía a determinados casos de agresión a los docentes, tanto por parte de los alumnos como de sus padres, en los colegios madrileños. Ídem, *Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas*, BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2007, pp. 53751-53753.

<sup>450</sup>Vid. ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, *Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor de la Comunidad de Madrid*, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), nº 154, pp. 2-6.

La condición de autoridad pública implica que los hechos constatados por los profesionales de la enseñanza gozarán de presunción de veracidad en sus declaraciones e informes. La medida permitirá que las faltas que se cometan contra los maestros tengan una consideración más grave que la que prevé el Derecho común<sup>451</sup>.

La decisión en cuestión resulta desproporcionada y no guarda una relación lógica con el objetivo de mejorar el reconocimiento social del colectivo. Si a un profesor se le equipara a la condición de un miembro, por ejemplo, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, es evidente que las consecuencias de los actos violentos que se dirijan contra él se verán agravadas desde una perspectiva penal, pero lo que no resulta de ninguna forma claro es que esto contribuya a mejorar la convivencia en las aulas. La confianza, que constituye una precondition básica de todo proceso de enseñanza, resulta gravemente lesionada por medidas como la descrita. La autoridad de un profesor es esencial, pero ésta no se garantiza por decreto sino, por el contrario, se consigue a través de la competencia técnica que el profesor sea capaz de poner al servicio de sus alumnos<sup>452</sup>.

La fórmula de garantizar la autoridad del profesor por imperativo legal no va a dar el resultado esperado. El reconocimiento adecuado de la importancia de la función docente. Los profesionales de la educación, si bien en su mayoría dicen encontrarse satisfechos con su trabajo, en un porcentaje significativo también nos encontramos con profesores que manifiestan su frustración y su desorientación en el cumplimiento de la

---

<sup>451</sup>El Artículo 10 de la Ley 2/2010 de la Comunidad de Madrid recoge la obligación de cada centro educativo de elaborar su propia normativa de convivencia y de aplicar las medidas disciplinarias que se deriven del incumplimiento de dichas normas, en los términos que establece el Decreto de Convivencia Escolar de la Comunidad de Madrid. Serán sancionables no sólo las conductas contrarias a la convivencia que tengan lugar en el recinto escolar sino también aquellas que se produzcan durante la realización de actividades extraescolares o la prestación de los servicios de comedor y transporte escolar. También podrán ser sancionadas aquellas conductas que, aunque llevadas a cabo fuera del recinto escolar, estén motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar y afecten a algún miembro de la comunidad educativa. El Artículo 12 obliga a los alumnos a reparar los daños que causen, de forma intencionada o por negligencia, a las instalaciones, a los materiales del centro y a las pertenencias de otros miembros de la comunidad educativa. Ídem, p. 5.

<sup>452</sup>En este sentido merece una valoración positiva la regulación del proyecto de convivencia de los centros educativos que la LOMCE prevé, superando la referencia, en todo caso insuficiente de la LOE. La LOMCE señala en su disposición sesenta y siete que el Artículo 124 queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 124. *Normas de organización, funcionamiento y convivencia*. 1. Los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., pp. 97903-97904.

misión encomendada<sup>453</sup>. Ante esta manifestación de malestar resulta interesante el diagnóstico de Puelles Benítez quien estima que la mayoría de ellos fueron preparados para un sistema educativo selectivo con un alumnado motivado y homogéneo. En concreto, sostiene que “tenemos un profesorado preparado para un sistema educativo que ya no existe, para un alumnado que tampoco existe, a lo que se ha venido a sumar el incremento constante en las aulas públicas de alumnos inmigrantes procedentes de diversas culturas”<sup>454</sup>.

La mejora de la situación de los docentes, en consecuencia, necesariamente pasa por fijar toda política educativa desde la imposibilidad de la escuela homogénea. Resulta imperiosa la adopción de nuevos métodos pedagógicos, nuevas estrategias didácticas en el aula, nuevos métodos de formación del profesorado y un compromiso inequívoco con la equidad social. Algunas de estas imperiosas reformas serán desarrolladas en la parte tercera de esta tesis.

#### **G. La evaluación del conjunto del sistema educativo**

La continuidad del alumnado en el sistema educativo, por el momento, necesariamente tendrá que materializarse en itinerarios. El valor de la permanencia y la obtención de titulaciones académicas o profesionales avanzadas se enfrenta con un importante obstáculo propio de las concepciones más conservadoras de la educación: las evaluaciones con efectos académicos y no de diagnóstico, más conocidas como las reválidas.

En lo que respecta a la Educación Secundaria Obligatoria, el apartado diecinueve de la LOMCE da una nueva redacción al artículo 31 de la LOE en el que se establece que para obtener el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria será necesario la superación de la evaluación final, así como una calificación final de la Educación Secundaria Obligatoria igual o superior a cinco puntos sobre diez. La calificación final

---

<sup>453</sup>En un estudio de José Antonio Torres González del Equipo de Investigación Grupo D.I.E.A de la Universidad de Jaén se puede observar que la gran mayoría de los profesores encuentran satisfactorio su trabajo docente (51%), siendo muy aproximados los valores que se sitúan en los extremos: poco satisfactorio (22,6%) o bastante satisfactorio (26,1%). Los autores destacan el valor extremadamente bajo del ítem "nada satisfactorio" (5,5%). TORRES, J. A., "Análisis del grado de satisfacción del profesorado de educación secundaria en el desarrollo de su labor docente", *Contextos Educativos*, nº13, 2013, p. 33.

<sup>454</sup>PUELLES BENITEZ, M., “Calidad, reformas escolares y equidad social”, cit., p. 37.

vendrá constituida en un 70% por la media de las calificaciones obtenidas a lo largo de la ESO y en un 30% por la nota obtenida en la evaluación final.

El Consejo Escolar del Estado, en su Dictamen 36/2012, de 30 de octubre, ha señalado que “la evidencia empírica consolidada nos indica que la evaluación, en general, y la evaluación externa, en particular, constituyen políticas cuyo impacto sobre el rendimiento de los alumnos es sustantivo”<sup>455</sup>. Esta apreciación del Consejo Escolar del Estado, sin embargo, no toma en consideración que las pruebas estandarizadas suelen ser útiles como evaluaciones del sistema en su conjunto, pero ofrecen serias dudas sobre su capacidad de mejorar los resultados individuales.

Las evaluaciones o reválidas al final de cada etapa educativa, disminuyen las potencialidades de la evaluación continua. Los alumnos en lugar de ir logrando y afianzando las competencias básicas día tras día, concentrarán sus esfuerzos en adquirir con carácter prioritario los conocimientos que se requieran para aprobar las pruebas estandarizadas, dando lugar a un empobrecimiento del complejo proceso educativo<sup>456</sup>. El Consejo de Estado en su Dictamen 172/2013, de 18 de abril, señala que las asignaturas troncales que vendrían a ser aquellas consideradas fundamentales para la formación de los alumnos constituirán el temario de la evaluación final de la Educación Secundaria Obligatoria y del bachillerato. Sólo una de las asignaturas específicas será objeto de evaluación, criterio que limita aún más, si cabe, el proceso de aprendizaje, teniendo en cuenta que dichas asignaturas específicas también incluyen una serie de competencias y contenidos indispensables para la formación integral de la persona<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup>CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Dictamen 36/2012*, de 30 de octubre, p. 9, en: [www.mecd.gob.es](http://www.mecd.gob.es) (Última consulta 25/10/2015).

<sup>456</sup>La LOMCE en su disposición dieciocho prevé que el Artículo 29 quede redactado de la siguiente manera: “Artículo 29. Evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria.1. Al finalizar el cuarto curso, los alumnos realizarán una evaluación individualizada por la opción de enseñanzas académicas o por la de enseñanzas aplicadas, en la que se comprobará el logro de los objetivos de la etapa y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con las siguientes materias: a) Todas las materias cursadas del bloque de asignaturas troncales. b) Materias del bloque de asignaturas específicas: una de las materias cursadas en cada uno de los cursos, que no sean Educación Física, Religión, o Valores Éticos”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., pp. 97878-97879.

<sup>457</sup>CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 172/2013*, de 18 de abril, BOE, Número de expediente: 172/2013 (Educación, Cultura y Deporte), Referencia: 172/2013, Asunto: Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa. Fecha de aprobación: 18/4/2013, cit., pp. 62-63.

El objetivo de la Unión Europea para el año 2020 es que al menos el 40% de la generación más joven tenga estudios superiores completos. Si se adoptan las reválidas, la restricción del acceso a los estudios superiores será importante. La OCDE ha pedido eliminar restricciones y limitar los criterios de promoción de curso en ESO ya que los estrictos requisitos han contribuido a la frecuente repetición y a un alto grado de abandono.

Nadie duda que la evaluación sea necesaria, lo que se objeta es el hecho de que tenga consecuencias académicas, como establece la LOMCE al suprimir el apartado II del Artículo 140 de la LOE que no permitía que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo pudieran ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros. A través de la reforma, dicha publicación de los resultados se establece como obligatoria, según indicadores educativos comunes.

Frente a este tipo de evaluaciones, existen propuestas alternativas como los certificados de las competencias adquiridas en los 10 años de escolaridad. En Inglaterra este instrumento se corresponde con el *General Certificated of Secondary Education*<sup>458</sup> que permite continuar determinados estudios según las competencias adquiridas pero posibilita que los alumnos que deseen realizar estudios no respaldados por su certificado puedan, de forma voluntaria, someterse a un procedimiento reglado de evaluación de las competencias necesarias a fin de acreditar el nivel adecuado.

Por otra parte, el Consejo Escolar del Estado propuso, en su Dictamen I/2013 de 24 de enero, que los alumnos que no hayan obtenido el título de la ESO deben seguir escolarizados hasta la nueva presentación de las pruebas extraordinarias. De lo contrario, desde su acertado punto de vista, “se crearía un limbo que afectaría a una cuantía indeterminada del alumnado, muchos de ellos menores de edad que estarían simplemente a la espera de la realización de unas nuevas pruebas”<sup>459</sup>. Por el momento, lo que se prevé como posibilidad y no como obligación, es el establecimiento, por parte de las

---

<sup>458</sup>En la legislación educativa inglesa se introduce en 1955-1956 el *General Certificated of Secondary Education*. UNITED KINGDOM PARLIAMENT, *The 1944 Education Act*, en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/school/overview/1870educationact/> (Última consulta 20/08/2015).

<sup>459</sup>CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Dictamen I/2013*, de 24 de enero, p. 34, en: [www.mecd.gob.es](http://www.mecd.gob.es) (Última consulta 25/10/2015).

Administraciones educativas, de medidas para la preparación de estos alumnos que han superado todas las materias de la ESO pero no la evaluación final<sup>460</sup>.

## H. La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales en la educación tiene una de sus manifestaciones más importantes en el reparto horario que se establece entre la Administración central y la autonómica en relación con el currículum escolar<sup>461</sup>.

La LOMCE como medida legislativa en favor de la empleabilidad y la competitividad modificó las competencias de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, incluyendo estándares de evaluación y modificando la definición del currículum. La *recentralización* se materializa en que el Gobierno definirá las materias troncales y diseñará las evaluaciones al final de cada etapa, con la única exigencia de escuchar previamente a las Comunidades Autónomas. Además, fijará los objetivos y criterios de evaluación de las materias específicas, en cuya determinación de contenidos sí intervendrán las autonomías<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup>La LOMCE en su disposición veinte señala que el Artículo 29 queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 29. Evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria. 6. Los alumnos que no hayan superado la evaluación por la opción escogida, o que deseen elevar su calificación final de Educación Secundaria Obligatoria, podrán repetir la evaluación en convocatorias sucesivas, previa solicitud. Los alumnos que hayan superado esta evaluación por una opción podrán presentarse de nuevo a evaluación por la otra opción si lo desean, y de no superarla en primera convocatoria podrán repetirla en convocatorias sucesivas, previa solicitud. Se tomará en consideración la calificación más alta de las obtenidas en las convocatorias que el alumno haya superado. Se celebrarán al menos dos convocatorias anuales, una ordinaria y otra extraordinaria”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE), cit., p. 97878.

<sup>461</sup>La disposición número cinco de la LOMCE añade un nuevo Artículo 6.bis, dentro del capítulo III del título preliminar, con la siguiente redacción: “Artículo 6.bis. Distribución de competencias. e) El horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales se fijará en cómputo global para toda la Educación Primaria, para el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, para el cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, y para cada uno de los cursos de Bachillerato, y no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general. En este cómputo no se tendrán en cuenta posibles ampliaciones del horario que se puedan establecer sobre el horario general (...)”. Ídem, p. 97868.

<sup>462</sup>La disposición número cinco también prevé en su Artículo 6.bis que: “ a) Corresponderá al Gobierno: 1º) Determinar los contenidos, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales. 2º) Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas. 3º) Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria. b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato: 1º) Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas

La LOMCE obliga en las comunidades con lengua cooficial a que se garanticen la enseñanza en castellano, llegando a imponer la carga presupuestaria en la Administración de pagar un colegio privado que lo garantice<sup>463</sup>. La garantía de la enseñanza del castellano ha sido uno de los elementos de la LOMCE que mayor difusión ha encontrado en los medios de comunicación. El asunto si bien resulta especialmente importante, ha servido para poner en un segundo plano cuestiones de igual o mayor trascendencia para la educación en España. Resulta acertada la apreciación de Bayona Aznar que considera que con esta estrategia de desinformación “el Gobierno sitúa el debate en el terreno del nacionalismo y distrae de los verdaderos contenidos de la reforma”<sup>464</sup>.

### III. LA URGENTE NECESIDAD DE REPLANTEAR LA LOMCE

Los indicadores de la OCDE 2013 *Panorama de la Educación. Informe español*, comprueban una evidencia: “la población de 25 a 64 años con un mayor nivel de formación presenta una mayor tasa de ocupación y una menor tasa de desempleo, así como un nivel salarial más elevado; tanto en España, como en la OCDE y en la UE 21. En España, en el año 2011, prácticamente el 80% de las personas que habían completado la educación terciaria se habían integrado en el mercado laboral, mientras que la población con un nivel de formación correspondiente a la primera etapa de educación secundaria o inferior, alcanzó una tasa de ocupación de un 52%. En lo que se refiere al salario, las personas con estudios terciarios ganan un 40% más que las que han finalizado

---

troncales y específicas. 2º) Determinar las características de las pruebas. 3º) Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria”. *Ibidem*.

<sup>463</sup>El apartado ochenta y ocho de la LOMCE añade una nueva disposición adicional trigésima octava, con la siguiente redacción: “Disposición adicional trigésima octava. Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal. c) Las Administraciones educativas podrán, asimismo, establecer sistemas en los que las asignaturas no lingüísticas se impartan exclusivamente en la lengua cooficial, siempre que exista oferta alternativa de enseñanza sostenida con fondos públicos en que se utilice la lengua castellana como lengua vehicular en una proporción razonable. En estos casos, la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular. Los padres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano, dentro del marco de la programación educativa. Si la programación anual de la Administración educativa competente no garantizase oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa comprobación de esta situación, asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización de estos alumnos en centros privados en los que exista dicha oferta con las condiciones y el procedimiento que se determine reglamentariamente, gastos que repercutirá a dicha Administración educativa”. *Ídem*, pp. 97912-97913.

<sup>464</sup>BAYONA AZNAR, B., “Los ejes de la LOMCE”, *cit.*, p. 5.

la segunda etapa de educación secundaria y un 60% más que las que han completado la primera etapa de educación secundaria o un nivel inferior.

La educación produce, a su vez, beneficios económicos colectivos<sup>465</sup>, pero también otro tipo de ventajas sociales. Incluso desde la vertiente neoliberal, inspirada en Friedman, se reconoce un denominado “efecto de vecindad”<sup>466</sup>. Este concepto, vendría a identificarse con las garantías que ofrece una sociedad en la que los ciudadanos han alcanzado un nivel aceptable de competencias académicas y profesionales, destacando especialmente la competencia cívica. Una sociedad conformada por individuos suficientemente formados es una sociedad, en definitiva, libre, segura, más o menos igualitaria y tolerante.

El “modelo educativo cívico” insiste en que la educación debe estar dirigida a formar ciudadanos respetuosos de los valores democráticos y los principios de convivencia, sin que ello implique restar importancia a la necesidad de adquirir competencias técnicas. Este ambicioso proyecto educativo debe definirse a través del acuerdo mayoritario de los distintos agentes implicados que, en el mejor de los casos, deberían alcanzar un amplio consenso. Sus valores son la universalidad; la calidad; la equidad; la igualdad, entendida como igualdad compleja; la no discriminación; la participación; el reconocimiento de la labor docente y la promoción decidida de una escuela pública que dado su carácter neutral resulta idónea para materializar el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos.

La reforma educativa que se materializa a través de la LOMCE rompe con el fundamento axiológico del “modelo cívico” que inspiró la legislación vigente hasta su entrada en vigor. La Ley es el resultado de una mayoría parlamentaria que no ha mostrado suficiente interés por consensuar sus posturas con los demás agentes políticos, que

---

<sup>465</sup>Para calcular la rentabilidad de la inversión en educación la OCDE elabora unos indicadores utilizando dos variables: el Valor Actual Neto (VAN) de ganancias que obtendrá un individuo en un nivel educativo en el futuro y su comparación con la inversión inicial realizada. En su informe de 2013 esta organización señala que en España, el valor absoluto de beneficios públicos generados por un hombre con etapa de educación secundaria o postsecundaria no terciaria supera los US\$17.700, muy inferiores a las ganancias privadas que alcanzan los US\$106.500. Un titulado de educación terciaria prácticamente duplica su contribución a la sociedad generando beneficios públicos superiores a los US\$27.600, mientras que su retorno a privado no resulta muy superior, alcanzando los US\$118.200. OCDE e INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2013. Informe español*, cit., pp. 17-28.

<sup>466</sup>FRIEDMAN, M., *Capitalismo y libertad*, cit., p. 116.

establece medidas cuestionables para el logro de la calidad, que pone en peligro el principal logro de nuestro sistema educativo: su equidad, que dificulta la consecución de la igualdad de oportunidades y de resultados mediante el establecimiento de itinerarios formativos difícilmente reversibles, que limita la participación en los centros docentes a través de la desnaturalización del consejo escolar y que, además, a pesar de identificarse formalmente con la autonomía de los centros y los derechos derivados de la libertad de enseñanza, no ofrece justificaciones suficientes para que estos valores supongan la subordinación de lo público, único ámbito en el que todos somos realmente iguales, libres por imperativo de la neutralidad y fuertemente comprometidos con los valores y virtudes que hacen posible la convivencia: la moderación pública, la racionalidad y la tolerancia.

El sistema educativo español, ha logrado importantes avances, no obstante, existe un cuestionamiento extendido de la calidad de la enseñanza y, en concreto, del alto índice de fracaso escolar. Estas dudas en relación con la calidad se acompañan de otras deficiencias que vienen siendo denunciadas desde hace ya una década:

- (i) Acceso reducido a la educación secundaria postobligatoria, especialmente entre los grupos más desfavorecidos, con consecuencias negativas para la igualdad de los ciudadanos.
- (ii) Dualización del sistema educativo: separación creciente entre una red de centros privados concertados, donde “se refugian” las clases medias, y una red de centros públicos, que recibe una proporción muy elevada de niños y niñas inmigrantes y de alumnos y alumnas de bajo rendimiento. Esta dualización se debe tanto al tipo de demanda efectuada por las clases medias (búsqueda de capacidad de elección y de mejoras en la calidad de los servicios complementarios, entre otros) como a una falta de dinamismo de la oferta pública por lo que respecta a las mejoras en la calidad. Este proceso refuerza la existencia de patrones desiguales de fracaso escolar entre diferentes grupos sociales.

- (iii) Dificultades a la hora de garantizar el cumplimiento, en los centros privados concertados, de la normativa con respecto a la gratuidad de la enseñanza y con respecto a los procesos no selectivos de admisión<sup>467</sup>.

Estas deficiencias deber ser resueltas con un auténtico pacto educativo que se centre en reducir los efectos que sobre el rendimiento académico tiene el contexto económico, social y cultural de los alumnos. Es necesaria una utilización eficaz de los recursos disponibles que garanticen mecanismos de apoyo a los alumnos en riesgo de exclusión. La garantía del Derecho a la Educación es una obligación fundamental que la Constitución impone al Estado, esta obligación sólo se puede cumplir a través de una oferta educativa pública y de calidad.

El reconocimiento del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos no puede servir de justificación para modificar la naturaleza de la labor educativa que se corresponde con su función “socializadora de la ciudadanía” y no con la prestación de un “servicio eficaz” a unos potenciales consumidores. La visión neoliberal de la educación, desmantela a la escuela pública como instrumento para la promoción de la igualdad y, bajo la pretendida búsqueda de la calidad, perpetúa inequidades y dualiza la estructura social.

#### **IV. LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA COMO ELEMENTO CENTRAL Y DIFERENCIADOR DE LOS MODELOS EDUCATIVOS**

##### **A. La obligación de los poderes públicos de transmitir valores democráticos**

El Artículo 27.2 CE recoge el núcleo duro del objeto de la educación: “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales”. Esta disposición viene a poner de manifiesto que en materia educativa el constituyente ha querido ser beligerante y ha sido consciente de que todo proceso instructivo implica transmisión de valores y de pautas de comportamiento.

---

<sup>467</sup>Vid. CALERO, J., *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*, Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE-MECD), Madrid, 2006.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, llega a la conclusión de que la educación en valores no cumple sólo una función de informar cualquier otra actividad docente y las relaciones entre los distintos derechos que están en juego en el mundo educativo, sino que constituye el contenido básico de la tarea educativa<sup>468</sup>.

El Comisario europeo de Educación, Formación, Cultura y Multilingüismo, lo expone con claridad: “La Educación para la Ciudadanía, que incluye el aprendizaje de los derechos y deberes de los ciudadanos, el respeto por los valores democráticos y por los derechos humanos, y la importancia de la solidaridad, tolerancia y participación en una sociedad democrática, está considerada como un instrumento para que niños y jóvenes se conviertan en ciudadanos responsables y activos”<sup>469</sup>.

La ciudadanía responsable, como fin último de la asignatura, deberá englobar, por tanto, en los términos del Informe EURYDICE *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*: el conocimiento y el ejercicio de los derechos y las responsabilidades cívicas, e incluir valores como la democracia, la dignidad humana, la libertad, el respeto por los derechos humanos, la tolerancia, la igualdad, el respeto a la ley, la justicia social, la solidaridad, la responsabilidad, la cooperación, la participación y todos aquellos derivados de los principios constitucionales.

Para la consecución de sus objetivos, la Educación para la Ciudadanía debe desarrollar en los alumnos una cultura política que conlleve el conocimiento de: (i) la Ética Pública positivizada entendida como valores comunes no necesariamente inmutables, que incluyen la laicidad y el respeto a las diferencias; (ii) los valores diferenciales no contrarios a los valores comunes como mecanismo favorable a la tolerancia; (iii) la responsabilidad personal y la solidaridad; (iv) las reglas de convivencia democrática (relación entre mayorías y minorías, principio de participación, instrumentos para la resolución de conflictos, etc.); y (v) las Instituciones del Estado de Derecho<sup>470</sup>.

---

<sup>468</sup>STC (Pleno) 5/1981, de 13 febrero de 1981, [RTC 1981\5], FJ7.

<sup>469</sup>EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *La Educación para la Ciudadanía en el contexto escolar europeo*, 2005, p. 4, en <http://www.oei.es/valores2/055ES.pdf> (Última consulta 20/10/2015).

<sup>470</sup>LLAMAZARES FERNANDEZ, D., “Educación para la Ciudadanía, Laicidad y Enseñanza de la Religión”, *Laicidad y Libertades: escritos jurídicos*, nº 6, 2006, pp. 248-254.

Todo ello, desde la promoción de la “virtud de la moderación pública” que, en el primer capítulo, ha sido definido como elemento constitutivo esencial del objeto de la educación.

## **B. Las organizaciones internacionales y la competencia social-ciudadana**

Es importante señalar que la introducción, a través de la LOE, de la asignatura de “Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos” en el sistema educativo español no correspondía, en exclusiva, a una decisión del legislador nacional sino que, por el contrario, obedece a los mandatos contenidos en el Artículo 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>471</sup>, el Artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>472</sup> y en el Artículo 29.1 de la Convención de los Derechos del Niño<sup>473</sup>. Este marco de derecho internacional público general se concreta, en lo que respecta a España, a través de diversas iniciativas planteadas desde organizaciones internacionales como la UNESCO, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>474</sup>.

---

<sup>471</sup>El artículo 26.2 de la DUDH prevé, en una redacción muy similar a la de la Constitución española que: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales: favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 217 A (III) por la que se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, París.

<sup>472</sup>El Artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) reitera que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, cit., p. 9345.

<sup>473</sup>El Artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño de 1988 es explícito al enumerar como objetivos que han de guiar la educación de los menores, entre otros, los siguientes: desarrollar la personalidad, la aptitud y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la carta de Naciones Unidas; inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; preparar al niño para asumir una vida responsable, en una sociedad libre con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena. ”. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, cit., p. 38900.

<sup>474</sup>Vid. UNESCO, *Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, así como la educación relativa a los derechos humanos y las libertades internacionales*, París, 1974. –Ídem, *Plan de Acción Mundial para la Educación en los Derechos Humanos y en la Democracia*, Montreal, 1993. –Ídem, *Plan de Acción integrado de la Conferencia Internacional de Ministros de Educación*, París, 1994. –Ídem, *Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos 1995-2004*, París, 1995. –Ídem, *Educación para la paz, los Derechos*

## 1. La UNESCO

Las acciones de la UNESCO en materia de Educación para la Ciudadanía se inician con la *Recomendación sobre Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales*, aprobada por la Conferencia General el 19 de noviembre de 1974<sup>475</sup>.

La Declaración de 23 de noviembre de 1974, reformada en 1995 por una actualización que lleva el título de *Educación para la paz, los derechos humanos, la democracia, el entendimiento internacional y la tolerancia*, plantea que “la palabra educación designa el proceso global de la sociedad, a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos”. En este proceso educativo se deberá atender a los principios rectores de “a) una dimensión internacional y una perspectiva global de la educación; b) una comprensión y el respeto de todos los pueblos, sus culturas, civilizaciones, valores y modos de vida; c) el reconocimiento de la creciente interdependencia global de los pueblos y las naciones; d) la capacidad de comunicarse con los demás; e) el conocimiento no sólo de los derechos sino de los deberes que tienen las personas, los grupos sociales y las naciones para con los demás; f) comprensión de la necesidad de solidaridad y

---

*Humanos, la democracia, el entendimiento internacional y la tolerancia*, París, 1995. CONSEJO DE EUROPA, *Proyecto sobre “Educación para la Ciudadanía Democrática”* (EDC), Estrasburgo, 1997.

– Ídem, *Recomendación 12/02, del 16 de octubre de 2002, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros*, Estrasburgo, 2002. – Ídem, 2005: *Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación*, Estrasburgo, 2005. UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de Lisboa 2001-2010. Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen»* [COM (2005) 24 final – no publicado en el Diario Oficial], Bruselas, 2001.

– Ídem, *Grupo de Trabajo sobre “Entorno de aprendizaje abierto, ciudadanía activa e inclusión social” de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea*, Bruselas, 2003. – Ídem, *Comunicación “Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)” de la Comisión Europea*, Bruselas, 2004.

– Ídem, *Programa de acción “Ciudadanos con Europa” de la Unión Europea*, Bruselas, 2006. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO (IEA), *Estudio de Educación Cívica*, Washington D.C., 2001.

<sup>475</sup>Esta iniciativa se ha enmarcado en la denominada “Cultura de Paz” y se ha concretado en diversos proyectos y documentos, como UNESCO, *Manifiesto de Sevilla*, Sevilla, 1986. – Ídem, *Proyecto transdisciplinario hacia una cultura de paz*, París, 1994. – Ídem, *Documento sobre Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia de la Conferencia General*, París, 1995. – Ídem, *Resolución por la que se proclamaba el año 2000 como Año Internacional de la Cultura de la Paz*, París, 1997.

cooperación internacionales; g) disposición a participar en la solución de problemas de su comunidad, de su país y del mundo entero”<sup>476</sup>.

Otra iniciativa destacable en este organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas son las acciones del *Decenio Internacional para la promoción de una Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo para el periodo 2001-2010*, proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1998.

Los objetivos que se pretendían alcanzar a través de 73 medidas concretas son:

- (i) Intensificar la cultura de la paz mediante la educación en valores y la formación de actitudes.
- (ii) Promover el desarrollo económico y social duradero que exige educar para la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza.
- (iii) Promover el respeto de los derechos humanos como complemento indispensable de la cultura de la paz.
- (iv) Asegurar la igualdad entre hombres y mujeres, concediéndoles a ellas la plena participación en la toma de decisiones y eliminando toda forma de discriminación y de violencia.
- (v) Favorecer la participación democrática como fundamento indispensable para la realización y el mantenimiento de la paz y la seguridad.
- (vi) Desarrollar la comprensión, la tolerancia y la solidaridad a través de programas de investigación y docencia que ayuden a abolir las guerras y los conflictos violentos, fomentando la paz.

---

<sup>476</sup>Ídem, “Declaración de 24 de noviembre de 1974”, en –Ídem, *Actas de la Conferencia General 18ª reunión*, V.1 Resoluciones, París, 1974.

(vii) Sustener la comunicación participativa y la libre circulación de la información y los conocimientos.

(viii) Promover la paz y la seguridad internacionales poniendo el acento en el conocimiento e intercambio de experiencias para la capacitación y la difusión de las nuevas adquisiciones para la consolidación de la paz.

Se puede observar que este modelo de educación propuesto por la UNESCO sirve de base para la competencia social y ciudadana, entendiendo esta última como actitud participativa, solidaria, comprometida y activa de los individuos para afrontar los conflictos relacionados con: la igualdad de derechos de los pueblos y el derecho de los pueblos a la autodeterminación, el mantenimiento de la paz; las medidas para garantizar el ejercicio y la observancia de los derechos humanos; eliminación del racismo y la lucha contra la discriminación; el desarrollo económico y social bajo el parámetro de la justicia social; la utilización, gestión y conservación de los recursos naturales; la conservación del patrimonio cultural de la humanidad; la función y los métodos de acción del sistema de Naciones Unidas.

## **2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

En 1997 los países miembros de la OCDE iniciaron el *Programa Internacional para el Seguimiento de los conocimientos de los Alumnos (PISA)*<sup>477</sup> con el fin de determinar en qué medida los alumnos que están próximos a finalizar su escolarización obligatoria poseen los saberes y las competencias indispensables para participar de la vida en sociedad.

Dentro de las competencias dirigidas a la acción cívica responsable destaca la: *Categoría de competencias número 2: Interactuar en grupos heterogéneos*<sup>478</sup>;

---

<sup>477</sup>ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Programa de OCDE sobre la definición y selección de competencias clave. Resumen de 30 de junio de 2005*, París, 2005.

<sup>478</sup>Esta competencia parte de la evidencia de que los seres humanos dependen de sus relaciones con los demás a lo largo de la vida. Sea cual sea su sustento material y psicológico o su identidad social. En nuestras sociedades diversas los seres deben, de forma imperativa, gestionar sus relaciones interpersonales de una manera que les beneficie y que les permita establecer nuevas formas de cooperación.

La construcción de un “capital social” es esencial y es necesario contar con redes asociativas sólidas. En el futuro, las disparidades entre distintos grupos en esta capacidad para construir un capital social puede ser una fuente potencial de inequidad. Las competencias clave que se derivan de esta categoría son indispensables para aprender, vivir y trabajar con los otros. ORGANIZACIÓN PARA LA

competencia 2 (a). La capacidad de establecer buenas relaciones con los otros<sup>479</sup>; capacidad (2b) la capacidad de cooperar<sup>480</sup>; Competencia (2.c.) la capacidad de gestionar y resolver conflictos<sup>481</sup>.

En lo que se refiere a la OCDE y la formación en valores, también resulta relevante la *Categoría de competencias n. 3: “actuar de forma autónoma”*<sup>482</sup>. Las acciones autónomas no implican de ninguna forma aislarse socialmente. Por el contrario, se trata de tomar conciencia del contexto, de la dinámica social y de los roles que los unos y los otros desempeñan o quieren desempeñar. Para actuar de forma autónoma los individuos deben ser capaces de administrar su vida de manera reflexiva y responsable, lo que hace necesario el dominio de sus condiciones de vida y de trabajo.

---

COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Programa de OCDE sobre la definición y selección de competencias clave*. Resumen de 30 de junio de 2005, París, 2005.

<sup>479</sup>Esta primera competencia clave permite a los individuos establecer y gestionar las relaciones personales con las personas próximas, los amigos y los clientes. La capacidad de establecer buenas relaciones con el otro o con los demás es esencial para la cohesión social y, en buena medida, esta capacidad se convierte con frecuencia en determinante para la prosperidad económica.

Esta competencia es la propia de aquellos individuos que son capaces de respetar y apreciar los valores, las convicciones, la cultura y la historia de los otros, creando un contexto en el que se integran de forma exitosa. Para cooperar con los otros es necesario tener empatía, es decir, ser capaz de identificarse con otra persona y de apreciar una situación concreta desde su punto de vista. Este proceso lleva a los individuos a reflexionar sobre ellos mismos y a admitir en presencia de una variedad de opiniones y de convicciones diferentes, que aquello que es una evidencia para sí mismo no lo es necesariamente para los otros. *Ibidem*.

<sup>480</sup>Son numerosas las situaciones sociales en las que una persona de forma aislada poco puede hacer. Los individuos que comparten los mismos intereses deben, en consecuencia, unir sus fuerzas integrando grupos de trabajo, movimientos cívicos, comités de gestión, partidos políticos, sindicatos etc.

Para cooperar, los individuos deben poseer varias cualidades. Ellos deben ser capaces de conciliar sus compromisos en favor de su grupo y de sus objetivos y sus propias prioridades, de compartir el liderazgo y de aportar un apoyo a los otros. Entre los componentes específicos de esta competencia se pueden citar: a) la capacidad de expresar las ideas propias y de escuchar las de los demás; b) la capacidad de comprender la dinámica de un debate y de seguir un orden del día; c) la capacidad de alcanzar alianzas tácticas o duraderas; d) la capacidad de negociar; e) la capacidad de tomar decisiones que no excluyan las aportaciones hechas desde otros puntos de vista. *Ibidem*.

<sup>481</sup>Para poder participar activamente en la gestión y en la resolución de conflictos los individuos deben ser capaces de: a) analizar los desafíos, los orígenes del conflicto y el razonamiento de las partes, admitiendo que sus puntos de vista pueden divergir; b) identificar los puntos de acuerdo y de desacuerdo; c) delimitar el problema; d) clasificar las necesidades y los objetivos en función de su prioridad, identificar las concesiones que tanto unos como otros están dispuestos a hacer y las condiciones en las cuales estas concesiones pueden materializarse. *Ibidem*.

<sup>482</sup>Actuar de manera autónoma es una competencia particularmente importante en el mundo contemporáneo en el que la posición de cada uno no está definida de manera tan clara como en el pasado. Los individuos deben construirse una identidad personal para dar sentido a sus vidas y definir el lugar que les corresponde. Para comportarse con autonomía es necesario mirar al futuro y ser consciente del medio que nos rodea. Es necesario tener una imagen consolidada de sí mismo y ser capaz de traducir las necesidades y los deseos en actos de voluntad: la decisión, la elección y la acción. *Ibidem*.

Si la definición de las competencias claves en el marco de la OCDE resulta, al menos, interesante para la conceptualización de la educación en valores es fundamental destacar una importante omisión. Esta organización internacional no incluye en el Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) ningún tipo de cuestionario, prueba o supuestos para la resolución de casos que permitan valorar los avances que los estudiantes logren en lo que respecta a la competencia social y ciudadana. Es posible que la evaluación de PISA se limite a la comprensión lectora y a las competencias matemáticas y científicas por motivos prácticos o que, quizás en un futuro, el Programa incluya nuevas competencias para su evaluación. Este eventual avance, sin embargo, no impide denunciar la grave carencia de las evaluaciones de la OCDE al dejar al margen un elemento esencial de la actividad educativa como la formación cívica responsable. En todo caso en el numeral III de esta parte de la tesis se harán explícitas las críticas al programa PISA.

### **3. El Consejo de Europa**

En el marco del Consejo de Europa, el primer documento clave es la Recomendación del 16 de octubre de 2002 que establece que la *Educación para la Ciudadanía Democrática (education for democratic citizenship)* debe ser un objetivo prioritario de la política educativa en todos los niveles de la enseñanza ante la problemática que afecta, desde la perspectiva de los derechos humanos, a las sociedades europeas contemporáneas<sup>483</sup>.

Esta materia resulta fundamental para promover una sociedad libre, tolerante y justa. La materia es calificada de instrumento generador de cohesión social, mutuo entendimiento, diálogo intercultural e interreligioso y de solidaridad que contribuye a la igualdad entre hombres y mujeres, y fomenta el establecimiento de relaciones armoniosas y pacíficas entre los pueblos, así como la defensa y el desarrollo de la sociedad y de la cultura democrática<sup>484</sup>.

---

<sup>483</sup>Inspira esa orientación la "preocupación por los crecientes niveles de apatía cívica y política y de falta de confianza en las instituciones democráticas y por los cada vez más abundantes casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, intolerancia frente a las minorías, discriminación y exclusión social (...)". CONSEJO DE EUROPA, *Recomendación 12/2002, de 16 de octubre de 2002 del Comité de Ministros*, Estrasburgo, 2002.

<sup>484</sup>Estos objetivos generales se concretan en contenidos dirigidos a: 1) estimular los enfoques y acciones multidisciplinares que combinen la educación cívica y política con la enseñanza de historia, filosofía, religiones, idiomas, ciencias sociales y de todas las disciplinas que tengan implicaciones éticas, políticas,

Para lograr estos fines se plantean enfoques educativos y métodos que enseñen a convivir democráticamente y a combatir el nacionalismo agresivo, el racismo y la intolerancia y a eliminar la violencia y las ideas y conductas extremistas y que procuren la adquisición de estas competencias básicas (*key competences*) o habilidades o destrezas: a) superar conflictos de forma no violenta; b) argumentar en defensa del propio punto de vista; c) escuchar, comprender e interpretar los argumentos de los demás; d) reconocer y aceptar las diferencias; e) escoger entre opciones distintas, considerar las alternativas y someterlas a análisis ético; f) asumir responsabilidades compartidas; g) establecer relaciones constructivas, no agresivas, con otros; h) desarrollar una aproximación crítica a la información, a las corrientes de pensamiento y a los conceptos filosóficos, religiosos, sociales, políticos y culturales, al tiempo que se mantiene el compromiso con los valores y principios fundamentales del Consejo de Europa.

La *Resolución sobre el programa de actividades 2008-2010* de la Conferencia Permanente de los ministros europeos de Educación en su 22ª sesión celebrada en Estambul (Turquía) en 2007, señala que en materia de derechos humanos existe, a pesar de las iniciativas puestas en marcha para desarrollar la Recomendación de 2002, un desfase entre las normas establecidas y la realidad sobre el terreno que debe reducirse<sup>485</sup>. El programa de actividades recomienda convertir a la educación en derechos humanos en un elemento de base de la educación escolar y del aprendizaje a lo largo de la vida. Teniendo presente que, en muchos de estos Estados, los ciudadanos no están satisfechos con la situación de su democracia y se esfuerzan por superar sus déficits. En la medida en que sus valores sean plenamente asumidos, la democracia se desarrolla mejor y ofrece resultados.

---

sociales, culturales o filosóficas; 2) combinar la adquisición de conocimientos, actitudes y destrezas dando prioridad a los que reflejan los valores fundamentales del Consejo de Europa, especialmente los derechos humanos y el Estado de Derecho; 3) prestar particular atención a la adquisición de actitudes necesarias para la vida en las sociedades multiculturales respetuosas con las diferencias y preocupadas por su medio ambiente. *Ibidem*.

<sup>485</sup>Para la Conferencia Permanente de ministros de Educación del Consejo de Europa dotar de plena eficacia a los derechos humanos en la vida cotidiana es una misión inacabada. Los derechos humanos serían, sin lugar a dudas, objeto de una mayor eficacia protectora si se inculcan en la cultura de los ciudadanos, lo que exige un esfuerzo importante de los Estados miembros del Consejo de Europa en políticas educativas y culturales adecuadas. Ídem, *Resolución sobre el programa de actividades 2008-2010 de la Conferencia Permanente de los Ministros Europeos de Educación*, Estambul, 2007.

La Educación para la Ciudadanía democrática y los Derechos Humanos es un importante factor para la protección y la promoción efectiva de los principios del Estado social y democrático de Derecho. A partir de la evaluación de los resultados del año 2005, como año europeo de la ciudadanía a través de la educación, el Consejo de Europa estima necesario reforzar su acción en ese ámbito a través de la elaboración y la puesta en práctica de programas nacionales sobre la materia<sup>486</sup>.

Si el documento fundacional de la Educación para la Ciudadanía es la recomendación de 2002, en la actualidad las obligaciones internacionales se consagran en la *Carta del Consejo de Europa sobre la Educación para la Ciudadanía democrática y la Educación en Derechos Humanos*, adoptada en el marco de la Recomendación (2010)-7 del Comité de Ministros<sup>487</sup>.

El Consejo de Europa reconoce el derecho de cualquier persona que viva en uno de los 47 Estados miembros de tener acceso a una Educación para la Ciudadanía democrática y a una educación en Derechos Humanos. Este aprendizaje está previsto que constituya un proceso que dure toda la vida. Además, la recomendación prevé que “los Estados miembros deberían incluir la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos en los programas de educación formal en los niveles de infantil, primaria y secundaria, así como en la enseñanza y la formación general y profesional. Los Estados miembros deberían seguir apoyando, revisando y actualizando la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos en estos programas con el fin de garantizar su pertinencia y asegurar la continuidad de esta materia”<sup>488</sup>.

---

<sup>486</sup>Ibidem.

<sup>487</sup>La recomendación considera que: “La educación juega 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 la prevención de las violaciones de los derechos humanos. Más aun, cada vez más se ve a la educación como el medio para defenderse contra la violencia, el racismo, el extremismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia”. CONSEJO DE EUROPA, *Carta sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos del Comité de Ministros*, adoptada en el marco de la Recomendación (2010)-7., Estrasburgo, p. 3.

<sup>488</sup>Ibidem, p. 12.

#### 4. La Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea, conviene tener en cuenta, como indica Hernández Rodríguez, que la salud de su democracia “no puede sustentarse sólo en los Tratados en el Derecho, en la estructura institucional, o en el sistema de gobernanza, sino que depende también, y fundamentalmente, de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos en un espacio que debe estar abierto al diálogo y a la participación”<sup>489</sup>.

Estas cualidades y actitudes es necesario cultivarlas, y dada su naturaleza filosófica y ética, el escenario idóneo para ello es el escenario educativo. Jean Monnet al referirse al proyecto de construcción europea, del que fue quizás su más destacado impulsor junto con Robert Schumann, señaló: “Si hubiera que empezar otra vez, empezaría por la educación”. En este sentido, es acertado prever que “no habrá Unión Europea sin conciencia y espíritu europeos, sin valores europeos compartidos, sin que la mayoría de las personas de los estados miembros compatibilicemos e integremos el ‘yo nacional’ con el ‘nosotros europeo’, en definitiva, no habrá Unión Europea real sin educación europea”<sup>490</sup>.

En los inicios mismos del proceso de integración Gueron, en su libro *Educación sin fronteras*, indicaba: “conscientes de la importancia que tiene crear en la juventud un espíritu europeo para promover un civismo europeo, profesores y padres intentan desde hace años, armonizar un programa a lo largo de la escolaridad que disponga de un mínimo de horas indispensables para que, sin sobrecargar los programas, se puedan inculcar a los alumnos las nociones fundamentales en que se basa toda comunidad, desde la familia y la escuela hasta la comunidad mundial, pasando por esta entidad nueva y diferente, aquella a la que se refieren los humanistas que es la Comunidad Europea”<sup>491</sup>.

---

<sup>489</sup>HERNÁNDEZ, E. y TOMÁS FRUTOS, J., “La ciudadanía europea como reto cultural, educativo y democrático”, *Revista educativa y cultural contraclave*, 2008, <http://www.contraclave.es/educacion/Acerca%20Europa.pdf> (Última consulta 01/11/2015).

<sup>490</sup>RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, E., “Referentes para la educación del ciudadano europeo”, *La Educación y la construcción de la Unión Europea*, LÓPEZ- BARAJAS ZAYAS, E. (coord.), UNED, Madrid, 2000, p. 251.

<sup>491</sup>GUERON, H. A., *Educación sin fronteras*, según cita: PÉREZ SERRANO, G., “El civismo europeo. Necesidad ineludible”, *Revista de ciencias de la educación: Órgano del Instituto Calasanz de Ciencias de la Educación*, nº 176, 1998, pp. 467-488.

A nivel de la integración supranacional, cabe resaltar numerosas iniciativas normativas, como por ejemplo: la Declaración de Stuttgart de 1983 de la Comunidad Europea, que establece las bases de la cooperación entre centros de enseñanza superior y la mejora de la información sobre la historia y la cultura europeas para reforzar la idea de promover una verdadera conciencia europea.

La Declaración de Fontainebleau de 1984 que destaca la importancia de promover una identidad específica de la Comunidad tanto para la formación de sus propios ciudadanos, como para el resto del mundo. Manifiesta la necesidad de definir y concretar el concepto de ciudadano europeo<sup>492</sup>.

El Informe Adonnino de 1985 que propone una intensificación de la cooperación europea en el campo de la educación y la formación profesional, a través del aprendizaje de lenguas, los intercambios entre escuelas, la promoción de la imagen de Europa en los sistemas educativos y el fomento de los estudios europeos<sup>493</sup>.

La Resolución de junio de 1988 del Consejo de Ministros que reconoció que era necesario un acuerdo de alcance comunitario en el que se establecieran de manera explícita tanto las razones que exigían el desarrollo de la dimensión europea de la educación como los pasos que hacía falta dar para asegurar dicho desarrollo. En concreto se establecen como objetivos en este campo de acción: (i) reforzar en los jóvenes el sentido de la identidad europea y hacerles comprender el valor de la civilización europea y de las bases sobre las que los pueblos europeos quieren fundar hoy su desarrollo, que son, principalmente, la salvaguardia de los principios de la democracia, de la justicia social y el respeto de los derechos del hombre; (ii) hacerles tomar conciencia de las ventajas que representa la Comunidad, pero también de los retos que comporta el hecho de ofrecerles un espacio económico y social ampliado; y (iii) mejorar su conocimiento de los aspectos históricos, culturales, económicos y sociales de la Comunidad y de sus

---

<sup>492</sup>Vid. Varios de los documentos citados en esta parte de la investigación se identifican, sin perjuicio de su posterior consulta directa, a partir del trabajo de LLAMAZAREZ FERNÁNDEZ, D., *Educación para la ciudadanía democrática y objeción de conciencia*, Dykinson, Madrid, 2009.

<sup>493</sup>UNIÓN EUROPEA, *The "Adonnino Report" - Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe"*, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85, Milán, 1985, en <file:///C:/Users/ACER/Downloads/2536-3-85.pdf> (Última consulta 01/11/2015).

Estados miembros y hacerles entender el interés de la cooperación de los Estados miembros de la Comunidad en otros países de Europa y del mundo<sup>494</sup>.

El Tratado de Maastricht de 1992, que daría lugar a la Unión Europea, confiere por vez primera a la Unión competencias explícitas en los ámbitos de la educación y la formación, la juventud y la cultura. En el artículo 149 se determina que “la acción de la Comunidad se encaminará a desarrollar la dimensión europea de la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros, favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los periodos de estudio, promover la cooperación con los centros docentes, incrementar el intercambio de información y de experiencia sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros, favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes (...) fomentar el desarrollo de la educación a distancia”.

En el Libro Verde de la Dimensión Europea de la Educación de 1993, se defiende “una ciudadanía europea basada en valores comunes de solidaridad, democracia, igualdad de oportunidades y respeto mutuo”. Se establece que es un deber de los diferentes sistemas educativos formar a los jóvenes en el espíritu de la democracia y enseñarles a ser ciudadanos. Adicionalmente la escuela deberá: (i) desarrollar la capacidad de autonomía, de juicio, de sentido crítico y de capacidad de innovación; (ii) desarrollar plenamente las capacidades de todo alumno y, en especial, el gusto de aprender a aprender a lo largo de toda la vida; y (iii) garantizar una formación y certificación que les facilite su inserción en la vida activa<sup>495</sup>.

En 2000, se aprobó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que tras el fracaso del Tratado por el que se instituye un Constitución para Europa, adquiriría plena eficacia normativa con el Tratado de Lisboa de 2007. Su Preámbulo señala que: “La Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la

---

<sup>494</sup>CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo sobre la dimensión europea en la enseñanza*, 24 de mayo de 1988, (DO C 177 de 6.7.1988, p. 5/7).

<sup>495</sup>UNIÓN EUROPEA, *Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación*, COM (93) 457, Bruselas, 1993.

libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”<sup>496</sup>.

Al instituir la ciudadanía, la Unión sitúa la persona en el centro de su actuación. La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros.

La Recomendación conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, de 18 de diciembre de 2006 (2006/962/CE), que formula directrices de máxima relevancia en lo que respecta a una de estas competencias claves, la competencia social y ciudadana<sup>497</sup>.

La Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 por la que se establece el programa *Europa con los ciudadanos* para el periodo 2007-2013, con el fin de promover la ciudadanía europea activa, reitera que la Unión debe concienciar plenamente a los ciudadanos de su ciudadanía europea, y de los beneficios, derechos y obligaciones de ésta que han de promoverse dentro del respeto de la subsidiariedad y en aras de la cohesión.

---

<sup>496</sup>JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*, cit., p. 100314.

<sup>497</sup>Esta Recomendación atribuye suma importancia al conocimiento de "los conceptos básicos relativos al individuo, al grupo, a la organización del trabajo, a la igualdad y la no discriminación entre hombres y mujeres, la sociedad y la cultura (...)". Indica que "las personas deben interesarse por el desarrollo socioeconómico, la comunicación intercultural, la diversidad de valores y el respeto a los demás, así como estar dispuestas a superar los prejuicios y a comprometerse".

Las capacidades de esta competencia cívica guardan relación, subraya la Recomendación, "con la habilidad para interactuar eficazmente en el ámbito público y para manifestar solidaridad e interés por resolver los problemas que afecten a la comunidad (...). Conlleva la reflexión crítica y creativa y la participación constructiva en las actividades de la comunidad (...) así como la toma de decisiones (...) mediante el ejercicio del voto". Y una actitud positiva, fundada en la apreciación y comprensión de las diferencias a partir del "pleno respeto a los derechos humanos, incluida la igualdad como base de la democracia", ante los sistemas de valores de las distintas religiones o grupos étnicos.

Esta actitud, continúa la Recomendación, incluye "manifestar el sentido de pertenencia a la propia localidad, al propio país, a la UE y a Europa en general y al mundo, y la voluntad de participar en la toma de decisiones democrática a todos los niveles". Además, supone manifestar "sentido de la responsabilidad y (...) comprensión y respeto de los valores compartidos (...) necesarios para (...) la cohesión de la comunidad, entre ellos los principios democráticos". La participación constructiva de la que hablan el Parlamento Europeo y el Consejo incluye "las actividades cívicas y el apoyo a la diversidad y a la cohesión sociales y al desarrollo sostenible, así como la voluntad de respetar los valores y la intimidad de los demás. UNIÓN EUROPEA, *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*, de 18 de diciembre de 2006, (2006/962/CE), DOUE de 30 de diciembre de 2006, pp. L 394/16 - L 394/17.

Es particularmente urgente concienciar a los ciudadanos europeos de su ciudadanía de la UE, para que apoyen plenamente el proceso de integración. Se debe hacer mayor hincapié en sus valores, historia y cultura comunes como elementos clave de su pertenencia a una sociedad basada en los principios de la libertad, la democracia y el respeto de los derechos humanos, la diversidad cultural, la tolerancia y la solidaridad, de acuerdo con la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* proclamada el 7 de diciembre de 2000<sup>498</sup>.

La Decisión 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece el Programa *Juventud en acción* para el periodo 2007-2013, incluye como objetivos generales del programa los siguientes: (a) promover la ciudadanía activa de los jóvenes en general, y sus ciudadanía europea en particular; (b) potenciar la solidaridad y promover la tolerancia de los jóvenes, sobre todo, a fin de reforzar la cohesión social de la U.E.; (c) favorecer el entendimiento mutuo entre los jóvenes de países diferentes; (d) contribuir a mejorar la calidad de los sistemas de apoyo a las actividades de los jóvenes y a reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la juventud; favorecer la cooperación europea en el ámbito de la juventud<sup>499</sup>.

Estas iniciativas son evaluadas en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre el tema “La ciudadanía europea y los modos de hacerla a la vez visible y efectiva”. El CESE considera que la inscripción formal de los derechos de ciudadanía europea en los últimos tratados no ha bastado para frenar el aumento del euroescepticismo en la opinión pública. La percepción que tienen los propios europeos

---

<sup>498</sup>En concreto el programa *Europa con los ciudadanos* busca los siguientes objetivos generales (Artículo 1): a. brindar a los ciudadanos la oportunidad de interactuar y participar en la construcción de una Europa cada vez más cercana, que sea democrática y abierta al mundo, unida y enriquecida por su diversidad cultural desarrollando así la ciudadanía de la Unión Europea. B. desarrollar un sentimiento de identidad europea basada en unos valores, una historia y cultura comunes. C. Fomentar el sentido de pertenencia de la Unión Europea entre sus ciudadanos. D. mejorar la tolerancia y la comprensión mutua entre los ciudadanos europeos, respetando y fomentando la diversidad cultural y lingüística y contribuyendo al diálogo intercultural. UNIÓN EUROPEA, *Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa “Europa con los ciudadanos”*, de 12 de diciembre de 2006, DOUE de 27 de diciembre de 2006, pp. L 378/32 y ss.

<sup>499</sup>Ídem, *Decisión 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa “Juventud en acción” para el periodo 2007-2013*, de 15 de noviembre de 2006, DOUE de 24 de noviembre de 2006, pp. L 327/30 y ss.

de Europa se ve aquejada por un cúmulo de déficits: de visibilidad, apropiación, información, diálogo y eficacia son los primeros que cabe citar de una larga lista. En resumen, reina un clima de desconfianza. El proceso de ratificación del Tratado Constitucional ha sido el primer afectado y ese bloqueo corre el riesgo de alimentar aún más el euroescepticismo.

En consecuencia, para el CESE “hay que actuar pues, con urgencia; hoy la prioridad no debe residir tanto en la elaboración de nuevas declaraciones de derechos, sino en la realización de acciones concretas que permitan a la ciudadanía europea expresarse plenamente”<sup>500</sup>. Esto requiere, a juicio de los consejeros, un compromiso militante y fortalecido de la Comisión en este sentido, un código de conducta de mejor gobernanza de las instituciones, salvar las crecientes distancias entre las ambiciones depositadas en Europa y los limitados medios asignados, cooperaciones reforzadas entre los Estados que estén dispuestos a avanzar juntos y una mayor presión e iniciativa de los agentes de la sociedad civil.

### **C. El régimen de la competencia social y ciudadana en la legislación española**

El mandato del Derecho Internacional Público que, aunque adopte la forma de *soft law* al establecerse a través de recomendaciones, condiciona al legislador educativo español que debe garantizar que los alumnos adquieran la competencia social y ciudadana definida, de forma detallada, como se ha descrito en la relación de documentos de la UNESCO, la OCDE, el Consejo de Europa y la UE.

La competencia social y ciudadana no se reduce a la materia de Educación para la Ciudadanía, su ámbito cubre al conjunto del sistema educativo en todas sus etapas y en sus enseñanzas tanto regladas como no regladas. Aunque dicha competencia sea esencialmente comprensiva de las distintas asignaturas, la Educación para la Ciudadanía sí es una herramienta muy eficaz para la transmisión de los valores constitucionales, los derechos fundamentales y las libertades públicas.

---

<sup>500</sup>Ídem, *Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre el tema “La ciudadanía europea y los modos de hacerla a la vez visible y efectiva”*, DOUE 318 de 23 de diciembre de 2006, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2006:325:FULL&from=ES> (Última consulta 01/11/2015).

Tanto la competencia social y ciudadana como, específicamente, la Educación para la Ciudadanía persiguen como fin el que los jóvenes de hoy lleguen a ser, en un futuro próximo, ciudadanos activos y participativos para el desarrollo y el bienestar de la sociedad de la cual son miembros.

El Informe EURYDICE *La Educación para la Ciudadanía en Europa* de 2012, identifica que la Educación para la Ciudadanía, con independencia de las particularidades propias de cada país europeo, se constituye alrededor de cuatro aspectos fundamentales: i) El desarrollo de una cultura política; ii) El sentido crítico y la capacidad de análisis; iii) La adquisición de valores, actitudes y comportamientos tales como el respeto, la tolerancia, la solidaridad, etc.; y iv) La participación activa y el compromiso en la vida escolar y en la comunidad local<sup>501</sup>.

El primer objetivo hace referencia a temas relacionados con las instituciones sociales, políticas y cívicas, los derechos del hombre, las constituciones nacionales, los derechos y deberes de los ciudadanos, las cuestiones sociales, el reconocimiento tanto de la herencia cultural e histórica como de la diversidad cultural y lingüística de la sociedad.

El segundo objetivo, es complementario con respecto al primero. El sentido crítico resulta indispensable para el desarrollo de una cultura política. Su necesidad es imperiosa cuando los jóvenes deban evaluar toda la información relativa a los temas sociales y políticos.

El tercer objetivo, concierne a los valores, actitudes y comportamientos que los alumnos deben adquirir a través de la Educación para la Ciudadanía en el ámbito escolar. La lista de valores no puede ser exhaustiva, pero en todo caso deberá incluir el aprendizaje del respeto y la comprensión mutua, de la responsabilidad social y moral y de la solidaridad. El último objetivo que exige de los alumnos una participación activa en la vida comunitaria les permitirá poner en práctica los conocimientos y las aptitudes adquiridas, así como los valores vinculados a los tres primeros objetivos.

---

<sup>501</sup>EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, Bruselas, 2012, p. 27, en [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/139FR.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139FR.pdf) (Última consulta 20/08/2015).

En el marco de este estudio se definen cuatro competencias clave para que los alumnos lleguen a ser ciudadanos activos y responsables: i) La competencia cívica que se refiere a la participación en la vida social, a las acciones de cooperación y a las acciones de influencia en las políticas públicas a través del voto o del ejercicio de derecho de petición; ii) Las competencias sociales que aluden, por ejemplo, a la capacidad para vivir y trabajar juntos, la resolución pacífica de conflictos, etcétera; iii) Las competencias comunicativas que incluyen una actitud para escuchar, comprender y debatir; y iv) Las competencias interculturales que promueven el diálogo con el otro y la valoración positiva de las diferencias culturales<sup>502</sup>.

Para un análisis del régimen jurídico de la Educación para la Ciudadanía conviene tener en cuenta el debate en relación con la forma más idónea de poner en práctica los múltiples y complejos contenidos de esta materia. En los países de nuestro entorno, la transmisión de los principios constitucionales y de los valores de convivencia se corresponden con diversos modelos o con figuras mixtas que obedecen a las decisiones educativas que, atendiendo a sus diversas realidades, han adoptado los legisladores europeos.

A este efecto se han propuesto tres modelos o enfoques:

- (i) Una materia propia e independiente de Educación para la Ciudadanía, que puede ser obligatoria u optativa<sup>503</sup>.

---

<sup>502</sup>Ídem, p. 38.

<sup>503</sup>En la etapa de enseñanza secundaria superior, en Francia, se establece la “Educación Cívica, Jurídica y Social” también como materia independiente. Esta asignatura pretende transmitir valores, conocimientos y comportamientos favorables a la participación eficaz y constructiva en la vida social. Se trata de que el alumno ejerza su libertad en plena conciencia de los derechos del otro y que rechace la violencia.

En el caso italiano, la regulación de la educación secundaria superior establece la asignatura “Educación para la Ciudadanía” (*Educazione Dellla Cittadinanza*) como materia independiente, con dos clases a la semana. En esta asignatura se abordan temas tales como: el origen y características de las instituciones y de la norma en la evolución histórica de la sociedad; el valor ético y jurídico de la Ley, los derechos humanos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, el principio de la libertad religiosa, entre otros. En cuanto al aspecto metodológico, la materia se imparte a partir del análisis y del debate que permiten al alumno implicarse en los diversos temas, identificando los valores propios del ordenamiento nacional y europeo.

En Inglaterra, la Educación para la Ciudadanía o “Citizenship” se imparte para los alumnos de entre 11 y 16 años como materia independiente incluida en el Currículo Nacional. En la Educación para la Ciudadanía se persigue formar al alumnado en el conocimiento y el entendimiento de cuestiones tales como: la sociedad y los derechos humanos, aspectos básicos del sistema de justicia y sus implicaciones para los jóvenes; la

- (ii) Integración curricular: El contenido forma parte integrante de una o más asignaturas, principalmente Historia, Ciencias Sociales, Filosofía y Ética<sup>504</sup>.
- (iii) Transversalidad: Enfoque interdisciplinario en el cual la Educación para la Ciudadanía se integra en el currículum e implica a todo el profesorado de todas las materias, de tal forma que está presente a lo largo de todo el proceso formativo<sup>505</sup>.

A través de la LOMCE se ha optado por una declaración formal en favor de la transversalidad que, como se ha señalado, podrá favorecer la transmisión de los conocimientos vinculados a la competencia social y ciudadana a través de asignaturas concretas de las distintas etapas educativas. Esta situación transforma la adopción formal del modelo de la transversalidad en la adaptación de hecho del modelo de la materia integrada.

Con carácter adicional, la LOMCE prevé una formación moral a través de la asignatura de religión confesional o, con carácter alternativo y obligatorio, a través de la

---

diversidad religiosa, étnica y de nacionalidades que se encuentran dentro de Inglaterra y la necesidad de un mutuo respeto y entendimiento. Ídem, pp. 65 y ss.

<sup>504</sup>En Alemania, la Educación para la Ciudadanía se denomina “Estudios Sociales” y responde a este modelo en asignaturas como: Historia, Geografía y Economía. Estos contenidos son de carácter obligatorio y se imparten tanto en los niveles educativos de primaria como de secundaria inferior y superior.

En Inglaterra, la *Citizenship* que hace parte del Currículo Nacional desde 2002, se imparte al alumnado de entre 5 y 11 años en el marco del área de *Personal Social and Health Education* (PSHE). Ídem, pp. 18-19.

<sup>505</sup>En las primeras etapas educativas del sistema educativo francés, el área de enseñanza se denomina “Vivir en común” y responde a este enfoque transversal, el principal objetivo de esta materia es la de ofrecer a cada niño un marco educativo estructurado por reglas explícitas tuteladas por adultos responsables. Gracias a las múltiples relaciones que se establezcan en el contexto educativo y que conllevan las situaciones cotidianas y las actividades organizadas, el niño descubre la importancia de la cooperación con sus compañeros. El alumno se reconoce como sujeto que construye progresivamente su personalidad. En esta primera etapa de la escolaridad se debe ayudar al niño a identificar y comparar las actitudes adoptadas en las distintas actividades del centro y a respetar las reglas de forma tal que se le permita asumir de la mejor forma posible las diversas situaciones a las que se vea enfrentado. La transmisión de la importancia de la vida en comunidad, y de los roles que en ella se asuman son unos de los objetivos fundamentales del área “Vivir en Común”.

En Italia, también, la Educación para la Ciudadanía se imparte en primaria y secundaria inferior como tema transversal bajo la fórmula de “Educación para la convivencia cívica”. En esta área del conocimiento se insertan enseñanzas relativas al funcionamiento de las instituciones italianas, de la Constitución y de la Convención Internacional de los derechos del Niño. Se instruye en las funciones de la regla y de la ley en los diversos ámbitos de la vida cotidiana. Se aborda es concepto de derecho-deber, libertad responsable, identidad, paz, dignidad humana y cooperación. Se pretende favorecer comportamientos autónomos y de autocontrol y respeto y se busca promover las actividades de grupo en torno al debate. Los alumnos deberán implicarse personalmente en iniciativas de solidaridad. Ídem, pp. 21-24.

asignatura de “Valores sociales y cívicos” en primaria y “Valores éticos” en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Uno de los planteamientos más acertados de la LOMCE es que en la etapa de la ESO, por lo menos en la configuración formal del currículum, resulta posible que los alumnos sigan tanto una formación en la religión como en la ética secularizada<sup>506</sup>.

### **1. La transversalidad como modelo para la formación cívica**

La Educación para la Ciudadanía, en su regulación inicial formulada por la LOE 2006, fue objeto de numerosas críticas que alertaban del riesgo y adoctrinamiento que afectaría a los alumnos que la cursaran y a la vulneración del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos. Los sectores críticos, encabezados por la jerarquía de la Iglesia Católica, algunos representantes políticos y determinadas asociaciones de padres, aseguraban que con la nueva materia se pretendía el adoctrinamiento de los alumnos en contra de su libertad de conciencia, se vulneraba el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos y se atentaba contra el ideario o carácter propio de los centros de titularidad privada<sup>507</sup>.

La Conferencia Episcopal española manifestó su oposición desde un principio. Con carácter previo al trámite parlamentario de la LOE, su Comité Ejecutivo en un documento titulado *Sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Educación*, de 31 de marzo de 2005, señalaba que la normativa que se estaba elaborando resultaba contraria a la libertad de enseñanza en su configuración como derecho fundamental tanto por la Constitución española como por los diversos tratados internacionales en la materia<sup>508</sup>.

---

<sup>506</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, artículos 18.3, 24.4 y 25.6, BOE, nº 295, de 10 de diciembre de 2013, p. 97873.

<sup>507</sup>LLAMAZAREZ, D., *Educación para la ciudadanía democrática y objeción de conciencia*, cit., pp. 21-37.

<sup>508</sup>En este documento se criticaba la acción del Estado y, por tanto, de la escuela pública como educador principal que atenta contra el pluralismo que representan las instituciones privadas, defendiendo el modelo del “pluralismo *de* escuelas” frente al “pluralismo *en* la escuela” propio de las visiones más progresistas de la Educación en España.

Se consideraba a la asignatura religiosa confesional como manifestación directa del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos y reivindicaba para ésta el carácter fundamental que deriva del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979 suscrito con la Santa Sede. Por el contrario, la asignatura de Educación para la Ciudadanía se estimaba contraria al derecho de los padres, en la medida, en que impondría una ética laica sin posibilidad de exención para los alumnos con padres o tutores que mantuvieran reservas sobre estos contenidos axiológicos seculares. Cfr. COMITÉ EJECUTIVO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación*, Madrid, 31 de marzo de 2005, nº3.

En el documento *Nota sobre la Grave preocupación por la LOE enmendada*, de 15 de diciembre de 2005, los obispos reiteran su oposición a la asignatura<sup>509</sup>, situación que se repetiría el 20 de julio de 2007 en la *Declaración de la Comisión Permanente sobre la LOE*<sup>510</sup>.

Al considerar que la Educación para la Ciudadanía implicaba una vulneración del derecho de libertad de conciencia y del derecho de los padres de elegir la formación religiosa y moral de los hijos conviene tener en cuenta la posición expresada por la jerarquía eclesiástica en su documento *Moral y sociedad democrática* en la que, ante normas que en su criterio incumplan su particular visión de la ley, invitan al ejercicio de la objeción de conciencia<sup>511</sup>.

---

<sup>509</sup>Los obispos expresaban que: “La nueva asignatura llamada *Educación para la Ciudadanía* sigue siendo obligatoria para todos los centros y todos los alumnos. Pero, como no se aclaran de modo preciso cuáles sean su finalidad y sus contenidos, persiste la posibilidad de que el Estado imponga a todos, por este medio, una formación moral al margen de la libre elección de los padres y de los centros, con lo que se vulneraría el derecho de libre elección en este campo (Constitución Española, Artículo 27. 1) y también el de libertad ideológica y religiosa (Constitución Española, Artículo 16. 1). Ha de quedar claro que esta asignatura no se convertirá, por ejemplo, en un medio de indoctrinación obligatoria en la “ideología del género”, a la que el texto enmendado de la LOE hace ahora alusión en la Exposición de motivos. Vid. Ídem, *Grave preocupación por la LOE enmendada*, Madrid, 15 de diciembre de 2005, nº2.

<sup>510</sup>En esta declaración, tras la publicación de las correspondientes disposiciones de las Comunidades autónomas y de algunos manuales de la materia, la jerarquía eclesiástica considera que “tal disposición implica una lesión grave del derecho originario e inalienable de los padres y de la escuela, en colaboración con ellos, a elegir la formación moral que deseen para sus hijos (...) El Estado no puede suplantar a la sociedad como educador de la conciencia moral, sino que su obligación es promover y garantizar el ejercicio del Derecho a la Educación por aquellos sujetos a quienes les corresponde tal función, en el marco de un ordenamiento democrático respetuoso de la libertad de conciencia y del pluralismo social”.

Con la introducción de la “Educación para la Ciudadanía” de la LOE –tal como está planteada en los Reales Decretos– el Estado se atribuye un papel de educador moral que no es propio, a juicio de la jerarquía eclesiástica, de un Estado democrático de Derecho. Para finalizar afirmando que: “Hablamos de *esta* ‘Educación para la Ciudadanía’. Otra diferente, que no hubiera invadido el campo de la formación de la conciencia y se hubiera atendido, por ejemplo, a la explicación del ordenamiento constitucional y de las declaraciones universales de los derechos humanos, hubiera sido aceptable e incluso, tal vez, deseable”. Vid. COMISIÓN PERMANENTE DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *Nueva declaración sobre la Ley Orgánica de Educación (LOE) y sus desarrollos: profesores de Religión y Ciudadanía*, Madrid, 20 de junio de 2007.

<sup>511</sup>Esta formulación se dirige a los creyentes en los siguientes términos: “La ley civil, en cuanto sea acorde con el orden moral y, por tanto, con la verdad del hombre, no violenta la libertad del ciudadano que es requerido a obedecerla. Al contrario, quien la respeta y obedece, reconociéndose obligado a ello en conciencia, actúa de acuerdo con su dignidad y ejercita verdaderamente su libertad. Es cierto que hoy no faltan motivos para el retraimiento y aún para la desconfianza frente a la vida pública. Pero precisamente por ello la Iglesia fortalece la convivencia social y sirve al bien común cuando recuerda a sus fieles y a todos los hombres que las leyes justas, aunque puedan y aun deban perfeccionarse, obligan en conciencia (...) En cambio, una ley civil que, rebasando los límites de su competencia, contradiga la verdad del hombre, no reconociendo sus derechos fundamentales o incluso atropellándolos, carece de fuerza obligatoria y no sólo no debe ser obedecida, sino que, no teniendo propiamente el carácter de ley, crea la obligación de conciencia de resistirse a ella”. Vid. LXV ASAMBLEA PLENARIA DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *Moral y sociedad democrática*, Madrid, 14 de febrero de 1998.

Como se observa en estas declaraciones, las críticas formuladas en contra de “Educación para la Ciudadanía” desconocían el papel del Estado como transmisor de valores éticos y cuestionaban el carácter objetivo y plural de los contenidos de la asignatura a la que en tanto que contraria los “derechos de los hombres” es menester oponerse a través de la objeción de conciencia.

Desde algún sector de la doctrina también se han formulado críticas, en términos de extralimitación, a la asignatura de Educación para la Ciudadanía que legitimarían el reconocimiento de una eventual objeción de conciencia. El problema no estaría en la configuración de esta asignatura si coincidiese en cuanto a los programas y contenidos con la recomendación del Consejo de Europa de 2002. Los problemas surgen cuando la Educación para la Ciudadanía sirve para explicar cosas diferentes según sea la interpretación que se haga de los términos que la definen<sup>512</sup>.

La doctrina liberal también ha manifestado algunas reservas frente a la asignatura fundadas en el principio de la neutralidad estatal. En este sentido, Prieto Sanchís sostiene que la escuela pública ha de ser todo lo neutral que resulte posible y debe, por tanto, abstenerse de promover tanto una ética religiosa determinada como una específica religión civil. La escuela pública debe respetar todas las doctrinas omnicomprensivas lo que impide que ninguna de ellas pueda ser objeto de exposiciones adoctrinadoras o apologéticas en el marco de una asignatura. Si la matización de la objeción basada en la neutralidad se ha hecho a partir de la distinción clásica entre ética pública y ética privada, este autor, manifiesta al respecto tres dificultades. La primera se refiere a la inexistencia de una concepción uniforme de cuáles son y de cómo han de interpretarse los valores fundamentales que conforman esta ética. La segunda alude a que, ante tal definición, nada garantiza la uniformidad de las enseñanzas derivadas que, además, resultan altamente condicionadas por el principio de libertad de cátedra. Por último, la tercera radica en las

---

<sup>512</sup>Navarro Vals y Martínez Torrón destacan el hecho de que asociaciones de padres y docentes consideren que una parte significativa de esta materia y de los materiales empleados para su enseñanza, constituyen un adoctrinamiento en cuestiones morales sobre las que solo a los padres les corresponde decidir cuál es la posición correcta. Para estos autores, la LOE introduce dentro del ámbito de la “Educación para la Ciudadanía” una serie de elementos relativos a las cuestiones afectivas, a la conciencia moral, a los diferentes modelos de familia, a la salud reproductiva, a la orientación sexual, a las relaciones humanas y a las fuentes últimas de la moralidad que contradicen los principios éticos de muchas familias y suponen una intromisión ilícita en el derecho de los padres a educar a sus hijos en sus propias convicciones morales y religiosas. NAVARRO-VALS, R., MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Conflictos entre conciencia y ley. Las objeciones de conciencia*, Iustel, Madrid, 2011. pp. 279-280.

contradicciones con los planteamientos éticos o políticos de los padres del alumno que atendiendo al interés superior del menor pueden conducirle a una situación de “esquizofrenia moral” que, desde luego, no resulta adecuado para el desarrollo de su personalidad<sup>513</sup>.

Los argumentos de los padres contrarios a la asignatura se han podido conocer mediante la motivación de una serie de recursos en sede administrativa en los que los demandantes han insistido en varias ideas generales: (i) de la Constitución nace directamente, sin necesidad de desarrollo legislativo, un derecho a la objeción de conciencia; (ii) es a los padres a quienes corresponde naturalmente educar a los hijos; (iii) su conciencia no se siente inquietada por la transmisión de conocimientos científicos y culturales a través del sistema educativo sino por el adoctrinamiento que se busca con la materia obligatoria de Educación para la Ciudadanía; (iv) la existencia de ésta atenta contra la autonomía de los centros docentes y de su derecho a tener un ideario; y , en suma, (v) que el Estado no puede imponer una única moral para todos, en contradicción con el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos.

**a) La desaparición de la EpC como materia independiente**

A partir de los argumentos críticos, el *modelo de la empleabilidad y la competitividad* propone, en lo que respecta a España, que la Educación para la Ciudadanía abandone el modelo de asignatura independiente y adopte un enfoque transversal desprovisto de aquellos contenidos más polémicos. Esta decisión definitiva que se va a materializar a lo largo de los próximos años cuando se vaya cumpliendo el calendario de implementación de la LOMCE cuenta con un antecedente que es importante destacar en la medida en que pone en evidencia aquellos contenidos de la formación en valores que resultan incompatibles para los sectores conservadores de la sociedad española.

Con el inicio de la nueva legislatura, en el año 2011, el Gobierno del Partido Popular aprobó el Real Decreto 1190/2012 de 3 de agosto<sup>514</sup> y la Orden ECD/7/2013 de

---

<sup>513</sup>PRIETO, L., “La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad”, en LOPEZ CASTILLO, A. (ed.), *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 51-55.

<sup>514</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las*

9 de enero<sup>515</sup> que, recuperando las objeciones que en su momento habían planteado algunos padres y, fundamentalmente, la Conferencia Episcopal, reformaron de los Reales Decretos y Órdenes Ministeriales que desarrollaban las disposiciones de la LOE relativas a la Educación para la Ciudadanía en la primaria y en la Enseñanza Secundaria Obligatoria. La asignatura volvió a ocupar un lugar central en el debate político a pesar de, que tras los pronunciamientos del Tribunal Supremo en 2009<sup>516</sup>, la discusión había perdido intensidad y daba muestras de iniciar un proceso de normalización.

Las modificaciones que tuvieron lugar por vía ejecutiva en los años 2011 y 2012 -que adoptarían el carácter de definitivas con el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria<sup>517</sup> y el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato<sup>518</sup>- se pueden sistematizar en torno a tres ejes fundamentales:

En primer lugar, se excluye de la configuración de la asignatura todos aquellos contenidos relacionados con la educación afectivo-emocional y su diversidad<sup>519</sup>.

La cuestión de la orientación afectiva emocional, para los sectores tradicionalmente críticos con la planificación inicial de la asignatura, constituye una de

---

*enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria*, BOE nº 186, de 4 de agosto de 2012, pp. 55692 – 55704.

<sup>515</sup>Ídem, *Orden ECD/7/2013, de 9 de enero, por la que se modifica la Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Primaria, y la Orden ECI/2220/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria*, BOE nº 14, de 16 de enero de 2013, pp. 1927-1939.

<sup>516</sup>TRIBUNAL SUPREMO STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 1877/2009, de 11 febrero de 2009 [RJ 2009\1877], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 1878/2009, de 11 febrero de 2009 [RJ 2009\1878], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 1879/2009, de 11 febrero de 2009 [RJ 2009\1879], FJ 6.

<sup>517</sup>Ídem, *Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria*, BOE nº 52, de 1 de marzo de 2014, pp. 19349- 19420.

<sup>518</sup>Ídem, *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, BOE nº 3, de 3 de enero de 2015, pp. 169 -546.

<sup>519</sup>En concreto, dentro de los objetivos de la asignatura en la Educación Secundaria Obligatoria se elimina, de forma expresa, la referencia al rechazo de las discriminaciones existentes por razón de orientación afectivo-emocional y en la materia de educación ético-cívica para cuarto de la ESO se excluye, dentro de los contenidos curriculares, el antiguo bloque 2 relativo a la identidad y alteridad en el que se abordaba el tema de la educación afectivo-emocional centrada en los valores de la identidad personal, la libertad y la responsabilidad, con particular atención a la relación entre inteligencia, sentimientos y emociones. Cfr. *Ibidem*.

las competencias exclusivas de los padres en el ejercicio de su derecho a elegir la educación moral de sus hijos<sup>520</sup>.

El elemento de las sexualidades siempre ha definido las relaciones de poder en las sociedades actuales y en este sentido tiene una dimensión pública. Es evidente que este asunto es controversial y un eventual acuerdo al respecto está muy lejos de alcanzarse en nuestra sociedad. No obstante, conviene tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal

---

<sup>520</sup>La Sentencia del Tribunal Superior de Cataluña, de 30 de enero de 2008, se pronuncia con ocasión de un recurso presentado por la Asociación “Ecrístians”, la Fundación Abat Oliva, la entidad “Associació Juristes Cristians de Catalunya y D. M.J.S.S. en el que se solicita la suspensión de diversos artículos de los derechos dictados por el Departament de Educació de la Generalitat de Catalunya, nº 142/2007 y 143/2007, ambos aprobados el día 26 de junio, por los cuales se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación primaria y la ordenación de la educación secundaria obligatoria respectivamente. Para los recurrentes, algunos de los objetivos y contenidos de la asignatura tienen una dimensión de adoctrinamiento, con la voluntad de imponer determinadas concepciones concernientes a la sexualidad humana y a las relaciones entre el derecho y la moral que nos son compartidas por todos. En consecuencia, se estaría ante una vulneración del valor superior del pluralismo político (Artículo 11 CE) y el derecho de los titulares de los centros docentes a establecer o disponer el proyecto educativo al que se incorpore el carácter propio o ideario. Para el Tribunal no se aprecia que la aplicación de la regulación efectuada por los dos decretos impugnados respecto de la mencionada asignatura produzca en los centros educativos de titularidad o gestión privadas perjuicios irreparables en su ideario (FJ 4). Para añadir que los contenidos de los decretos no lesionan los valores y derechos constitucionales esgrimidos por los recurrentes. Tampoco resulta dicha infracción inconstitucional de la regulación estatal básica establecida en la LOE y en sus posteriores reales decretos de desarrollo (FJ 6).

En esta sentencia despierta especial interés el voto particular que formula el Magistrado Orcajada Moya. Así, el Magistrado aprecia importantes fundamentos de la ideología de género que subyace en la ordenación educativa cuando se habla, por ejemplo, de “reconocimiento de la diversidad afectivo sexual” en el marco de una enseñanza que disminuye el sexismo y el androcentrismo; o cuando se postula el “rechazo de estereotipos y perjuicios, así como de las situaciones de injusticias y discriminación por razones de género y orientación afectiva”; o bien especialmente, cuando se propugnan como objetivos de la educación “reconocer y sentir la diversidad de género y de orientación afectiva como un hecho enriquecedor de la convivencia; o también cuando se considera que estos contenidos “aportan elementos que contribuyen a desarrollar positivamente para interpretar adecuadamente la realidad y a incorporar posteriormente la pluralidad familiar, sexual (...)”

En el voto particular se aclara que no se trata de determinar, en sede judicial, si la concepción de la ideología de género o la concepción que deriva de las creencias religiosas que profesan los recurrentes es o no la acertada, sino de examinar si el poder público puede imponer forzosamente a los niños y adolescentes una de estas convicciones. En concreto, se cuestiona “si se puede adoctrinar en el significado positivo, idéntico, del mismo valor de todas las orientaciones afectivas sexuales. No ya que no proceda a discriminar en razón de su orientación de este tipo, sino que haya de asumirse que todas tienen idéntico significado axiológico y que ello enriquece, es decir, hace mejor moralmente a la persona y a la convivencia humana”.

Para el Magistrado un sistema político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y la confesionalidad del Estado ha de ser ideológicamente neutral. Esa neutralidad como señala la STC 5/1000 1981, impone a los docentes de los centros públicos una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud combatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita.

Tras considerar que “no parece que la ideología de género sea ningún valor consagrado en la Constitución, ni presupuesto o corolario del orden constitucional se muestra contrario a la imposición obligada como materia de aprendizaje de una determinada concepción moral”, concluyendo que “no otra cosa es enseñar esa ideología de género como algo enriquecedor que se debe reconocer y asumir por cualquier alumno, aunque sea contrario a las convicciones que desean transmitirles sus padres o que forman parte del ideario del centro docente libremente elegido”. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA, Sentencia de 30 de enero de 2008.

Supremo que señaló con claridad que el objeto de la Educación para la Ciudadanía no recaía única y exclusivamente en la ética pública positivizada sino que también tendría que incluir aspectos diferenciales y controvertidos para fomentar el debate, la “virtud de la moderación pública” y el reconocimiento de la diversidad, en todas sus variantes que se hace presente en nuestras comunidades políticas contemporáneas<sup>521</sup>.

La educación afectivo-emocional, desde luego, debe definirse por los padres y tutores pero no desde la exclusividad sino desde la corresponsabilidad propia de un asunto que no sólo tiene manifestaciones en la vida privada de los ciudadanos sino una dimensión pública que aún, hoy en día, ofrece resultados desoladores: concurrencia de estereotipos negativos, discriminaciones masivas, dificultades importantes de integración social y sistémica, acoso (especialmente intenso en las instituciones educativas) e, incluso, violencia.

El segundo eje de la reforma recae sobre la valoración de las identidades. El reciente Real Decreto y su Orden complementaria son claros en manifestar el rechazo a las distintas formas de discriminación pero no avanzan en la perspectiva del reconocimiento. La pluralidad se describe como un hecho indiscutible que debe ser objeto de una valoración neutra pero, en ningún caso, positiva o adjetivable como enriquecedora.

---

<sup>521</sup>El Tribunal Supremo en la sentencia de 2009 incluye en su razonamiento una relevante diferenciación: “Por un lado, están los valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional y aparecen recogidos en normas jurídicas vinculantes, representadas principalmente por las que reconocen los derechos fundamentales. Y, por otro, está la explicación del pluralismo de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, lo que comporta, a su vez, informar, que no adoctrinar, sobre 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 y, en aras de la paz social, transmitir a los alumnos la necesidad de respetar las concepciones distintas a las suyas pese a no compartirlas”

Esta distinta naturaleza de los contenidos propios de la asignatura “marca los límites que tiene la actuación del Estado en materia educativa y, sobre todo, acota el terreno propio en que regirá la proscripción del adoctrinamiento que sobre él pesa por la neutralidad ideológica a que viene obligado. Es decir, no se incurrirá en ningún tipo de adoctrinamiento cuando la actividad educativa esté referida a esos valores morales subyacentes al ordenamiento constitucional. Respecto de ellos será constitucionalmente lícita su exposición en términos de promover la adhesión a los mismos. La situación es contraria en lo que guarda relación con los contenidos que no constituyen el mínimo común ético constitucional. Frente a estos contenidos será exigible una posición de neutralidad por parte del poder público. Estos otros valores deberán ser expuestos 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 aún de discrepancia social. TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1877], Sentencia de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1878], Sentencia de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1879] FJ 6.

El discurso del reconocimiento de la diversidad y de las identidades ha sido muy potente en las dos últimas décadas a partir de las aportaciones de los teóricos del comunitarismo y el multiculturalismo<sup>522</sup>. Después de veinte años, no obstante, el balance que ofrece este discurso no puede ser calificado, sin objeciones, como positivo.

El compromiso identitario ha servido, desafortunadamente, para favorecer las generalizaciones, para disminuir la autonomía de los individuos que involuntariamente se ven identificados como pertenecientes a una comunidad determinada cuyas características esenciales se le atribuyen de manera automática sin que haya posibilidad de reconocer una eventual discrepancia y dificulta la constitución de una auténtica comunidad política que pueda generar vínculos de solidaridad sobre la base de valores procedimentales, como la libertad, la igualdad o la justicia, sin hacer referencia alguna a elementos propios del etnos, como el origen, la lengua y la cultura comunes.

Finalmente, el tercer eje de la reforma guarda relación con una mayor presencia de elementos de carácter económico, tanto en los objetivos de la asignatura como en sus contenidos y criterios de evaluación. Se insiste en potenciar actitudes propias del emprendedor, se presta especial atención al comportamiento del ciudadano en tanto consumidor, se califica sin matices a la iniciativa privada como generadora de riqueza e incluso se insiste en la necesidad de fomentar un respeto irrestricto a los derechos de propiedad intelectual.

Incluir este tipo de contenidos en la Educación para la Ciudadanía se enfrenta a las clásicas objeciones de la escuela como “institución total”. Es decir, los centros educativos, por lo menos en la planificación legislativa de su actividad, tienen que promover la inserción de los alumnos en la estructura económica de la sociedad y, en concreto en el mercado laboral, además, han de “formar para la vida”.

Estas dos demandas son de muy difícil cumplimiento para el sistema educativo en su conjunto. Trasladarlas como objetivos centrales de una concreta asignatura que debería

---

<sup>522</sup>Cfr. HABERMAS, J., “La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de Derecho”, en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 2002, p. 214. TAYLOR, C., *Multiculturalismo y la política de reconocimiento*, cit., p. 92. YOUNG, I. M., *La justicia y la política de la diferencia*, Cátedra, Madrid, 2000, p.266. PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo*, Istmo, Madrid, 2005, p. 296. BOUCHARD, G., *L’Interculturalisme. Un point de vue québécois*, Boréal, Montréal, 2012.

tener un estatuto pedagógico adecuadamente definido, centrado en la promoción de los valores constitucionales y los principios democráticos de convivencia y que, además, cuenta con una carga horaria muy reducida, no puede tener otra consecuencia que la insatisfacción de estas ambiciosas metas. “Educar para la vida” e integrar económicamente son finalidades que superan ampliamente los recursos docentes y didácticos con los que cuenta la Educación para la Ciudadanía, en consecuencia la valoración que merece la reforma en este aspecto no puede ser positiva.

Al margen de esta equivocada justificación de las medidas que se pretenden adoptar, es importante señalar que en el ámbito europeo el enfoque transversal, probablemente, ha ganado popularidad bajo la influencia del marco europeo basado en las competencias claves, adoptado en 2006, en el que figura la competencia social y cívica.

La educación, centrada en competencias clave, subordina los diseños curriculares en favor de centrar sus principales esfuerzos en transmitir los conocimientos y las aptitudes que se correspondan con dichas competencias aunque éstas se encuentren disgregadas en diversas materias<sup>523</sup>.

La Educación para la Ciudadanía, como materia independiente, ha resultado también perjudicada, en la medida en que la competencia social y ciudadana no se incluye en los sobrevalorados y, a menudo, malinterpretados informes PISA. Para la perspectiva economicista de la educación los aspectos que guardan relación con la cultura escolar, entendida como “un sistema de comportamientos, de valores, de normas, de convicciones, de prácticas cotidianas, de principios, de reglas, de métodos pedagógicos y de disposiciones organizacionales”<sup>524</sup>, no resultan equiparables en su relevancia a la comprensión lectora y a las competencias matemáticas o científicas.

Esta opción ideológica que afecta de manera notable a los valores inspiradores del “modelo educativo cívico”, se concretan en que la Educación para la Ciudadanía no es

---

<sup>523</sup>EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., pp. 97-98.

<sup>524</sup>Ídem, pp. 59-60.

objeto de evaluación externa, ni interna, en la mayoría de los establecimientos escolares europeos<sup>525</sup>.

Esta evaluación no ha tenido lugar en España, la LOMCE no recoge en su memoria o en su Preámbulo ninguna referencia a proyectos de investigación en dominios pedagógicos vinculados a las cuestiones de ciudadanía, ni evaluaciones sobre la participación de los jóvenes en la escuela, en la sociedad o en la política, tampoco se realiza interpretación alguna de los resultados de las escasas evaluaciones externas que se han realizado en la materia y que se ponen de manifiesto, por ejemplo, en el *Sistema estatal de indicadores de la educación* elaborados por el propio Ministerio en sus ediciones de 2010 y 2011<sup>526</sup>.

Esta omisión que ha tenido lugar en España se contrasta con las experiencias de Alemania, Italia, Eslovenia, Suecia y Noruega que, en el marco de un proceso de reforma educativa, han realizado evaluaciones dedicadas exclusivamente a la Educación para la Ciudadanía en la escuela<sup>527</sup>.

---

<sup>525</sup>Sólo dos excepciones son reseñables, en Francia los inspectores nacionales revisan la inclusión de la ciudadanía en el proyecto escolar de los centros, con el fin de determinar, entre otras cosas, el grado de implicación de la dirección, de los padres y de los alumnos en el Comité de Educación para la Ciudadanía y para la Salud (CSC) y en otras iniciativas de la escuela o la comunidad.

El otro ejemplo lo aporta Escocia en cuya guía de inspecciones, ampliamente detallada, define varios indicadores vinculados a la Educación para la Ciudadanía. Las informaciones se obtienen, principalmente, de la observación directa, por parte de los inspectores, de los alumnos, de las tasas de asistencia escolar, de los porcentajes de exclusión, del número de actos de violencia, de acoso y de comportamientos racistas, del grado de participación en las actividades deportivas, culturales y ciudadanas.

Cuando se pretenden realizar reformas significativas del conjunto del sistema educativo, algunos países, sí han tenido en cuenta a la formación en valores y principios de convivencia a la hora de definir los cambios que se pretenden concretar. Ídem, pp. 78-83.

<sup>526</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Sistema estatal de indicadores 2014*, Secretaría General Técnica Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Madrid, 2014, p. 9.

<sup>527</sup>En Alemania, entre 2002 y 2007, la Comisión Bund-Länder para la planificación de la educación y la investigación pedagógica y el Instituto alemán para la investigación pedagógica evaluaron cerca de doscientos establecimientos de educación secundaria, general y profesional en trece Länder. Esta investigación se focalizó en las medidas adoptadas por las escuelas para promover los comportamientos democráticos a través de la educación y en los proyectos para mejorar la convivencia general en la escuela. KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG, *Informe de evaluación final del Programa BLK "Aprender y vivir la democracia"*, Fráncfort, 2007, en <http://blk-demokratie.de/index.php> (Última consulta 28/07/2013).

<sup>527</sup>EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., p. 82.

En Italia, en 2010, la Agencia Nacional para la evaluación del Sistema escolar (Invalsi) realizó una encuesta sobre una muestra de escuelas, con cuestionarios relativos a la enseñanza del tema transversal "Ciudadanía y Constitución". Este estudio se benefició de fondos públicos. En Eslovenia, un proyecto de investigación "sobre la Educación para la Ciudadanía en un mundo multicultural y global" se desarrolló entre enero de 2010 y agosto de 2011. Un grupo interdisciplinar estudió el contenido, los conceptos, las aproximaciones, las estrategias y el marco institucional de la Educación para la Ciudadanía, bajo los parámetros de las

El principal elemento con el que se cuenta en nuestro país para evaluar la competencia social y ciudadana es el *Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía* (En adelante ICCS 2009)<sup>528</sup> que, desde luego, no tiene la repercusión social de los informes PISA y que a pesar de ofrecer resultados esperanzadores en el ámbito de la Educación para la Ciudadanía, no ha sido tomado en consideración en el momento de redactar la LOMCE. Otros estudios que, aunque no ofrecen datos tan completos como el ICCS 2009, permiten hacer un diagnóstico de la adhesión de los alumnos a los valores democráticos y los principios de convivencia son el Informe de la Juventud<sup>529</sup>, el Barómetro de Ikuspegi<sup>530</sup> y los informes de SOS Racismo<sup>531</sup>. Estos indicadores tampoco son tenidos en cuenta por la LOMCE.

#### **b) Los desafíos que plantea un enfoque multidisciplinar**

En el planteamiento de la LOGSE que preveía la transmisión de los conocimientos y valores cívicos a través de la transversalidad varios autores,<sup>532</sup> inspirados en la noción de “pensamiento complejo” de Morin, consideraron que complementar a los denominados objetivos actitudinales con un enfoque multidisciplinar permitía huir del

---

últimas teorías en la materia y de la normativa adoptada por otros países europeos. La investigación demostró que la Educación para la Ciudadanía no insistía de forma suficiente sobre el contexto social y político ni sobre los desafíos principales del siglo XXI y que los profesores eslovenos no disponían de las competencias adecuadas. Este proyecto de investigación proponía otorgar una dimensión contemporánea, mundial y multicultural al programa de la Educación para la Ciudadanía y la mejora del material pedagógico puesto a disposición. Los principales elementos del proyecto de investigación se recogen en <http://www.drzavljanska-vzgoja.org> (Última consulta 28/07/2013).

En Suecia de 2009 a 2011, sobre la base de entrevistas y observaciones, la Agencia Nacional para la Educación (*Skolverket*) comparó las formas en las que los diferentes centros integraban los valores y las actitudes democráticas en el trabajo escolar y las disciplinas. Informe sobre el lugar de los valores fundamentales en la escuela, ver: <http://www.skolverket.se/> (Última consulta 28/07/2013).

En Noruega, en 2010, la Dirección para la Educación y la Formación realizó una encuesta, para identificar los desafíos y los problemas que afectaban a las escuelas secundarias, luego de la puesta en marcha de una materia independiente sobre el “trabajo del Consejo de alumnos”. Esta evaluación, que incluía entrevistas en la escuela y en la comunidad local, concluyó con la redacción de un informe final sobre las prácticas escolares y abrió la vía a una modificación de la concepción de la enseñanza de la ciudadanía. Experiencia de lecciones pedagógicas y del trabajo en el Consejo de alumnos en la enseñanza secundaria, referencia Utdanningsdirektoratet 2011 (Dirección noruega para la educación y la formación). -Ídem, p. 83.

<sup>528</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, MECD, Madrid, 2010. Se recurre a los datos de 2009 en la medida en que el estudio se realiza cada cinco años, habrá en consecuencia, un ICCS 2014 que se publicará en 2016.

<sup>529</sup>MORENO, A., RODRÍGUEZ, E., *Informe de la Juventud en España 2012*, Injuve, Madrid, 2012.

<sup>530</sup>OBSERVATORIO VASCO DE INMIGRACIÓN y UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Barómetro Ikuspegi 2013*, Gobierno vasco, Vitoria, 2013.

<sup>531</sup>SOS RACISMO, *Informe Anual 2013 sobre el racismo en el Estado español*, Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa, Donostia/San Sebastián, 2013.

<sup>532</sup>Vid. YUS RAMOS, R., *Temas transversales. Hacia una nueva escuela*, Grabo, Barcelona, 1996.

fragmentarismo de la ciencia y serviría para establecer vínculos entre la ciencia académica y el conocimiento útil de la vida cotidiana.

Morin afirma que “el pensamiento complejo tiende a la multidimensionalidad”, cualquier noción que quiera ser objeto de trasmisión a través de la escuela está condicionada por las circunstancias del contexto y tiene origen en causas múltiples que no son fácilmente sistematizables. Además, las enseñanzas son dinámicas se mueven más allá de los límites, en cierta medida artificiales de las disciplinas académicas, y nos exigen un enfoque interdisciplinar y globalizado<sup>533</sup>.

La transversalidad como propuesta tiene importantes implicaciones que exigen un replanteamiento del sistema educativo en su totalidad. Por un lado, implica un compromiso con la “unidad del conocimiento”, lo que conlleva una profunda reforma en el plano didáctico. Pero, adicionalmente, exige una estrecha colaboración entre la comunidad educativa, en la que desempeñan un papel fundamental los padres de los alumnos, y el propio centro. Los defensores de este modelo encuentran en el currículo nacional inglés un buen instrumento para la inserción de los temas transversales. Este currículo responde a una tradición escolar fuertemente descentralizada y de carácter comunitario<sup>534</sup>.

La relación entre escuela y contexto se regiría por principios distintos a los del liberalismo político<sup>535</sup>. En concreto, Bolívar sostiene, a partir de los planteamientos de

---

<sup>533</sup>MORIN, E., *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona, 1994, p. 32 y ss.

<sup>534</sup>Boardman describe el currículo nacional inglés señalando que: “La Ley de Reforma Educativa de 1988 (*Education Reform Act*) dispone que en todas las escuelas de Inglaterra y Gales se enseñe el currículo nacional, que consta de tres materias troncales: inglés, matemáticas y ciencias y siete básicas: tecnología, geografía, historia, lenguas extranjeras, arte, música y educación física (...) El currículo nacional se divide en cuatro etapas que cubren los once años de escolarización obligatoria, entre los 5 y los 16 años. En la mayor parte de Inglaterra y Gales los alumnos pasan de la escuela primaria a la secundaria a los 11 años. Las etapas 1 y 2 corresponden a la educación primaria, y las 3 y 4, a la secundaria. El contenido de cada materia se estructura en diez niveles por los que los alumnos irán pasando a lo largo de su escolarización”. BOARDMAN, D., “El currículo nacional en Inglaterra y Gales”, *Documents d'analisi geogràfica*, nº 21, Barcelona, 1992, p. 128.

Los contenidos de este currículo en se establecen por UNITED KINGDOM PARLIAMENT, *The 1988 Education Reform Act*, en:

<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/school/overview/1870educationact/>

(Última consulta 20/08/2015).

<sup>535</sup>Vid. RAWLS, J., *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 2003.

MacIntyre, Taylor y Sandel<sup>536</sup>, que “hay una cierta verdad en que sólo reconstruyendo una comunidad (en el centro escolar en primer lugar, y más ampliamente en la comunidad educativa), tiene sentido una educación moral, en lo que lo bueno o la virtud fuera algo compartido en el propio modo de vida, en las prácticas del bien socialmente reconocidas”<sup>537</sup>. Esta afirmación, se acompaña con una crítica expresada frente al individualismo al que considera insuficiente para configurar la propia vida y la educación moral y cívica.

Las objeciones parten de la idea de que el proceso de socialización que corresponde a la escuela es incompatible, en la práctica, con la promoción de la autonomía moral. Una afirmación, con tan graves connotaciones, encuentra su sustrato en la controvertida idea de que la integración del individuo en una comunidad debe ser en una de características culturales y no políticas. Este es el equívoco fundamental del planteamiento comunitarista<sup>538</sup>.

Se puede estar de acuerdo en que la transversalidad, para ser eficaz, requiere de una relación estrecha entre la escuela y su contexto. La escuela debe encontrar apoyo y, a la vez, proyectar una serie de valores presentes en la comunidad educativa. La cuestión a definir es la naturaleza de estos valores. La respuesta, sobre la que se profundizará más

---

<sup>536</sup>Vid. SANDEL, M., *El liberalismo y los límites de la Justicia*, Gedisa, Barcelona, 2000.- Ídem, *Filosofía Pública*, Marbot, Barcelona, 2008. TAYLOR, C., *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona, 2006. –Ídem, *La Ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994. – Ídem, *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001. – Ídem, *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1997. –Ídem, *L'âge séculier*, Éditions du Seuil, Paris, 2011. MACINTYRE, A., *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 1987.

<sup>537</sup>BOLÍVAR, A., “«Non scholae sed vitae discimus». Límites y problemas de la transversalidad”, *Revista de educación*, nº 309, 1996, p. 33.

<sup>538</sup>Como consecuencia del “modelo pueblo-nación” que en la modernidad se manifestaría en la forma de organización política del “Estado-nación”, la ciudadanía se ha venido entendiendo como “el estatus jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (obligaciones tributarias, etc.) respecto de una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado”. FERNÁNDEZ RUBIO, C., “La Educación para la ciudadanía europea. Propuesta educativa para su implementación en el currículo de Ciencias Sociales”, *Formación de la Ciudadanía*, 2004,

en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12937622008074859643624/index.htm> (Última consulta 01/11/2015).

Frente al “modelo pueblo-nación” está la “nación cívica” en relación con la que Habermas afirma: “No hay que confundir la Nación de los ciudadanos con una comunidad de destino marcada por un origen, una lengua y una historia comunes. Dicha confusión desconoce, en efecto, el carácter voluntarista de una Nación cívica cuya identidad colectiva no existe ni independientemente del proceso democrático que le da nacimiento, ni antes de éste”. HABERMAS, J., “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, nº 105, UNAM, septiembre-diciembre 2002, p. 963.

adelante, no puede ser otra que la de una escuela decididamente comprometida con valores políticos y abstractos tales como la libertad, la igualdad y, fundamentalmente, la justicia; y de naturaleza procedimental, en lo que respecta a la “virtud de la moderación pública”.

La transversalidad, desde luego, no puede apoyarse en las concepciones culturales de una concreta comunidad porque ello implicaría el fraccionamiento del cuerpo político, el debilitamiento del valor de solidaridad y la negación de la subjetividad moral del individuo como punto de partida para cualquier construcción de carácter pedagógico. La única posibilidad de incardinar la escuela en comunidades culturales sería asumir la complejidad de modelos de integración como el interculturalismo quebequés que parte de la distinción entre una mayoría nacional que interactúa con las minorías y crea una cultura común. Los compromisos metaéticos que implica este modelo y que se traducen, fundamentalmente, en la política de reconocimiento y en la continua interacción entre las comunidades son tan exigentes como la transversalidad misma y pueden no ser una respuesta eficaz para lograr un objetivo urgente como la formación en valores del alumnado español. En definitiva, es muy fácil hacer alusiones a la transversalidad en una reforma educativa, no obstante, esta fórmula pedagógica, aunque no lo parezca, exige modificar la autocomprensión que de España tenemos como comunidad política y que se identifica, fundamentalmente, con los valores de la democracia, el Estado de Derecho y las libertades públicas de naturaleza individual.

### **c) Las dificultades propias del modelo de la transversalidad**

A pesar de las expectativas positivas depositadas en la transversalidad, este enfoque presenta problemas importantes: la indeterminación curricular, el débil estatus institucional y las dificultades que representa para los docentes.

La educación tradicionalmente se ha estructurado a partir de los denominados contenidos disciplinarios. Las matemáticas, la lengua, las ciencias naturales, la historia son materias verticales que estructuran el diseño curricular. Los temas transversales exigen la ruptura de esta lógica y plantean importantes dificultades para su inclusión en los programas de enseñanza. Hasta el momento, dada la imposibilidad de sobrecargar, aún más, el plan de estudios, la introducción de dichos contenidos (derechos de los

consumidores, educación medioambiental, etc.) se hace con ocasión de contenidos puntuales de los temas disciplinares. Esta práctica los convierte en residuales y frustra los objetivos pedagógicos propuestos. Si la educación cívica responde a esta lógica será interpretada como un problema para el normal desarrollo de la actividad escolar y no como una oportunidad de moralizar las enseñanzas que se han de impartir.

Los temas transversales, además, cuentan con una especificidad conceptual y didáctica. Las características propias de la educación cívica que se manifiestan en conceptos concretos (valores constitucionales, derechos humanos e instituciones políticas básicas) y en procedimientos didácticos diferenciados (análisis crítico, debate y deliberación enfocada hacia el logro del consenso); no pueden desarrollarse de forma aceptable, en el marco de contenidos disciplinares con un estatuto epistemológico diferenciado.

Esto resulta claro en áreas como las matemáticas, las ciencias naturales y las demás ciencias empíricas, pero también en las Ciencias Sociales, la Historia o la Geografía. Estas materias se orientan hacia la transmisión de unos conocimientos claramente conceptuales, en las que el ejercicio de la acción cívica responsable, si bien puede tener lugar, lo hará siempre de forma marginal e insuficiente para satisfacer las exigencias inherentes a las democracias contemporáneas.

La transversalidad, siguiendo el antecedente de la LOGSE, implica que el tratamiento de las áreas sometidas a este modelo se vea afectado por una indeterminación curricular importante que debe suplir el proyecto educativo de cada centro. Esta ordenación de las enseñanzas transversales favorece la autonomía de los establecimientos educativos.

La indeterminación curricular, por tanto, implica riesgos. El Estado tiene una competencia principal, aunque no exclusiva, en la educación de la ética pública positivizada. Si cada centro, atendiendo a criterios mercantilistas, ofrece el ideario que satisface a unos padres, entendidos como consumidores, los contenidos de la educación cívica pueden manifestar una heterogeneidad inasumible para una democracia y, en el peor de los supuestos, pueden incluir una serie de enseñanzas que no sólo no se ajusten al mínimo común ético constitucional, sino que incluso lo contradigan.

Buena parte de las acciones judiciales que se plantearon contra la Educación para la Ciudadanía como materia independiente configurada por la LOE se fundamentaron en el riesgo de adoctrinamiento en unos valores que no se correspondían con aquellos que inspiran el texto constitucional de 1978. Adicionalmente, estos recursos, si bien fueron rechazados por el Tribunal Supremo en las sentencias de 2009<sup>539</sup>, no obstante, sirvieron para motivar algunos de los votos particulares suscritos por los magistrados del Alto Tribunal<sup>540</sup>. Con la reinstauración del criterio de la transversalidad, dicho riesgo de adoctrinamiento se amplía de manera intolerable, bajo la muy cuestionable premisa de la autonomía de los centros educativos.

Los profesores, por otra parte, se ven afectados en términos de legitimidad y autoridad por la ampliación de la función educativa de la escuela. En la medida en que otros actores educativos, como los padres y los medios de comunicación, renuncian a sus responsabilidades e, incluso, actúan como elementos de “deseducación”; los profesores

---

<sup>539</sup>Sobre la base de la consideración de que: “La necesaria presencia del Estado en esta materia (educación ética) deriva de la clara vinculación existente entre enseñanza y democracia (...) y procede también del hecho de que esa democracia, además de ser un mecanismo formal para la constitución de los poderes públicos, es también un esquema de principios y valores”. A partir de la interrelación de los derechos reconocidos en el Artículo 27 CE se derivan una serie de consecuencias para el sistema educativo: la primera, es que la actividad del Estado en materia de educación es obligada (representa el aspecto prestacional del derecho a la educación). La segunda, es que esa intervención tiene como fin no sólo asegurar la transmisión del conocimiento del entramado institucional del Estado, sino también ofrecer una instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático y, la tercera es que ese cometido estatal, debido a la fuerte vinculación existente entre democracia y educación, está referido a toda clase de enseñanza: la pública y la privada. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 11 febrero 2009 (RJ 2009\1877), FJ 6.

<sup>540</sup>En relación con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 2009 en la que se niega la posibilidad de objetar en conciencia a la asignatura de Educación para la Ciudadanía he identificado al menos siete tesis que vendrían a fundamentar la petición de los padres para que sus hijos obtuviesen la exención de cursar dicha asignatura. Los argumentos que se identifican en los votos particulares se refieren a: (i) *la tesis de la negación de la interpretación restrictiva de la objeción de conciencia*; (ii) *la tesis del Estado indefenso*; (iii) *La tesis de la negación de los procedimientos formales de la democracia como fuente de valor ético y la negación del concepto de ética pública positivizada*; (iv) *la tesis de la indeterminación de la programación general de la educación para la ciudadanía*; (v) *la tesis del semillero de futuros e innumerables conflictos*; (vi) *la tesis de la falta de habilitación legal del desarrollo reglamentario que a través de los reales decretos se hace de la asignatura* y (vii) *la tesis de la extralimitación competencial del Estado*. En este punto se hace referencia a la última de las tesis señaladas. En los votos particulares se sostiene que el Estado puede incurrir en una extralimitación de sus competencias en materia educativa al prever una regulación de las asignaturas de Educación para la Ciudadanía que resulta, por un lado, invasiva de la dimensión interna de la libertad de conciencia de los alumnos y, por otro, adoctrinadora en unas cuestiones que están más allá del mínimo común ético de la sociedad española y que lejos de concitar consensos resultan discutidas y discutibles. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1877].

se ven obligados por la legislación y por la sociedad a asumir, en exclusiva, la tarea de educar en valores.

Hacerse cargo de la formación axiológica de los alumnos, les aparta de los saberes técnicos que constituyen su especialidad y, si no se cuenta con una capacitación profesional adecuada, puede llevarles al fracaso. La frustración de las expectativas que la sociedad deposita en ellos, se traduce en un grave perjuicio para la autoridad docente y en el desprestigio de la escuela como institución social fundamental.

A esto se suma que en los sistemas en los que la Educación para la Ciudadanía es una temática transversal, la evaluación constituye un verdadero desafío, ante la ausencia de herramientas de valoración normalizadas.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que a nivel europeo la Educación para la Ciudadanía se está configurando, actualmente, de manera mayoritaria como asignatura independiente. En consecuencia la modificación de la LOE por parte de la LOMCE, en este aspecto, constituye una “contrarreforma” que niega un avance que España había logrado y rompe, al menos parcialmente, la dinámica de convergencia que se está dando entre los sistemas educativos de los Estados miembros de la UE<sup>541</sup>.

En definitiva, las referencias a la transversalidad, si no se asume la complejidad de las exigencias del modelo, son retóricas. Además, las asignaturas transversales se plantean como responsabilidad de todos los agentes de la comunidad educativa pero puede resultar siendo responsabilidad de nadie. La experiencia debería condicionar las futuras iniciativas legislativas en materia de educación cívica y, en consecuencia, el mantenimiento de una asignatura independiente con profesionales capacitados y una carga electiva importante resultan fundamentales para que la Educación para la

---

<sup>541</sup>Veinte sistemas educativos, según el informe *Educación para la Ciudadanía 2012* elaborado por EURYDICE, otorgan a la Educación para la Ciudadanía esta configuración curricular, que a veces comienza en primaria, pero generalmente se desarrolla en secundaria. En relación con el informe de 2005, tres sistemas educativos (incluyendo España) se han adherido al modelo de asignatura independiente. Las diferencias entre países, sin embargo, son notables. Así, la duración de esta enseñanza varía considerablemente en función del país, desde un año en Bulgaria y Turquía hasta los doce años previstos por la legislación educativa francesa. EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., pp. 18-19.

Ciudadanía cumpla con los importantes objetivos que las organizaciones internacionales y la sociedad española le atribuyen.

**d) Las eventuales asignaturas para potenciar la competencia social y ciudadana**

Tras la reforma operada por la LOMCE en 2013 cabe prever que los contenidos cívicos y constitucionales indispensables para el buen funcionamiento de una sociedad democrática se transmitirán al alumnado en asignaturas específicas, sin perjuicio del planteamiento general de la transversalidad. A continuación se identificarán aquellas materias que resultan más propicias para la enseñanza de la Educación para la Ciudadanía.

*El Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, establece las enseñanzas mínimas de la educación primaria, tiene carácter básico al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.1º y 3º de la Constitución y se dicta por la habilitación que confiere al Gobierno el artículo 6.2 de la LOE y en uso de la competencia estatal para la ordenación general del Sistema Educativo y para la fijación de las enseñanzas mínimas recogida en la disposición adicional primera, 2. a) y c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, según se recoge expresamente en la disposición final segunda del Real Decreto<sup>542</sup>.*

El Artículo 2 del Real Decreto establece que los alumnos deberán adquirir en la educación primaria competencias sociales y cívicas. En el Anexo I se enumeran las asignaturas troncales y en el Anexo II las asignaturas específicas.

Siguiendo la lógica de la transversalidad el Real Decreto relativo a las enseñanzas de la educación primaria incluye las áreas de: (i) Ciencias sociales<sup>543</sup>; (ii) Educación

---

<sup>542</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria*, cit., p. 19363.

<sup>543</sup>A través de los contenidos del Bloque 3, Vivir en sociedad, será posible iniciar un proceso de comprensión acerca de las formas de reconocer las características de los distintos grupos sociales, respetando y valorando sus diferencias, quiénes son sus integrantes, cómo se distribuyen en el espacio físico, de qué manera se distribuye el trabajo entre sus miembros, cómo se producen y reparten los bienes de consumo, la vida económica de los ciudadanos, la capacidad emprendedora de los miembros de la sociedad y el estudio de la empresa, que comprenderá la función dinamizadora de la actividad empresarial en la sociedad, la organización social, política y territorial y el conocimiento de las instituciones europeas, la población, los sectores de producción, y educación financiera elemental. Ídem, p. 19372.

artística<sup>544</sup>; (iii) Educación física<sup>545</sup> y (iv) Lengua castellana y Literatura<sup>546</sup>, en las que se aportan una serie de conocimientos y prácticas necesarias para la acción cívica responsable.

En la Educación Secundaria Obligatoria el *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato* que desarrolla la LOMCE y que empezó a implantarse para el año escolar 2015/2016 para los cursos primero y tercero. Para segundo y cuarto las previsiones serán obligatorias para el año 2016/2017.

En este Real Decreto, desde la perspectiva de la transversalidad, merecen una mención destacada las áreas de: (i) Geografía e Historia<sup>547</sup>, (ii) Lengua castellana y

---

<sup>544</sup>En el Bloque 2 relativo a la expresión artística se incluye como contenido: Utilizar recursos bibliográficos, de los medios de comunicación y de internet para obtener información que le sirva para planificar y organizar los procesos creativos, así como para conocer e intercambiar informaciones con otros alumnos. Ídem, p. 19403.

<sup>545</sup>Los elementos curriculares de la programación de la asignatura de Educación Física incluyen a las denominadas *acciones motrices en situaciones de cooperación, con o sin oposición*. “En estas situaciones se producen relaciones de cooperación y colaboración con otros participantes en entornos estables para conseguir un objetivo, pudiéndose producir que las relaciones de colaboración tengan como objetivo el de superar la oposición de otro grupo. La atención selectiva, la interpretación de las acciones del resto de los participantes, la previsión y anticipación de las propias acciones atendiendo a las estrategias colectivas, el respeto a las normas, la capacidad de estructuración espacio-temporal, la resolución de problemas y el trabajo en grupo, son capacidades que adquieren una dimensión significativa en estas situaciones; además de la presión que pueda suponer el grado de oposición de adversarios en el caso de que la haya”. Ídem, p.

<sup>546</sup>Dentro de los contenidos de Lengua española resultan especialmente idóneos para fomentar la acción cívica responsable los relativos a situaciones de comunicación, espontáneas o dirigidas, utilizando un discurso ordenado y coherente. Comprensión y expresión de mensajes verbales y no verbales. Estrategias y normas para el intercambio comunicativo: participación; exposición clara; organización del discurso; escucha; respeto al turno de palabra; papel de moderador; entonación adecuada; respeto por los sentimientos, experiencias, ideas, opiniones y conocimientos de los demás. Estrategias para utilizar el lenguaje oral como instrumento de comunicación y aprendizaje: escuchar, recoger datos, preguntar. Participación en encuestas y entrevistas. Comentario oral y juicio personal. Ídem, p. 19407.

<sup>547</sup>En Geografía e Historia todo el currículo está orientado, sin perjuicio de los contenidos conceptuales, a la adquisición de la competencia social y ciudadana. La comprensión de la realidad social actual e histórica, desde la perspectiva de la evolución de las organizaciones humanas, de sus logros y de sus problemas, se debe poder utilizar por el alumnado para desenvolverse socialmente. El área es decisiva para entender las características de las comunidades políticas contemporáneas, su pluralidad, sus elementos e intereses comunes y la necesidad de una convivencia pacífica a partir del valor de la tolerancia. Dentro de los objetivos destaca la promoción de tareas en grupo y la participación en debates con una actitud constructiva y crítica, fundamentando adecuadamente las opiniones y valorando el diálogo como una vía necesaria para la solución de los problemas humanos y sociales. Ídem, *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, cit., p. 297- 309.

Literatura<sup>548</sup> y (iii) Latín<sup>549</sup>, como materias propicias para encausar la Educación para la Ciudadanía.

Las enseñanzas de Historia merecen una mención más detallada pues podrían ofrecer la oportunidad de favorecer la educación cívica. A nivel pedagógico, la Historia ha sido objeto de una transformación importante. El “paradigma positivista” ha sido puesto en cuestión en favor de una comprensión de la “Historia como proceso” y objeto de análisis crítico. El “paradigma positivista” se concentraba en destacar hechos aislados, supuestamente contrastados científicamente a través del documento como fuente, pero con una fuerte connotación simbólica. Se transmitía al alumnado un conjunto de actos, más bien heroicos, de personajes individuales que iban dirigidos a fortalecer una identidad nacional solemne y, por tanto, exenta de objeciones. Así, se pretendía garantizar el valor de la unidad del Estado.

“La Historia como proceso” es, en parte, el resultado de los trabajos de Febvre y Bloch<sup>550</sup>. Estos autores, representantes de la Escuela de los Annales, consideran necesario que todo hecho histórico sea interpretado, desde la interdisciplinariedad, en un marco de continuidad.

La Historia es un conjunto de avances y retrocesos, los elementos que configuran la identidad nacional no son invariables. En ciertos momentos, se postulan determinados objetivos colectivos que a continuación pueden ser objeto de contradicción o sustitución.

La comprensión compleja de la disciplina histórica resultaría adecuada, en principio, para la educación en valores. La idoneidad de la disciplina, no obstante, podría

---

<sup>548</sup>En el área de Lengua castellana y Literatura se insiste en el valor de los conocimientos inherentes a esta materia para la comunicación interpersonal base de toda organización social. Además, en el ámbito de los objetivos se reitera la necesidad de analizar los diferentes usos sociales de las lenguas para evitar los estereotipos lingüísticos que suponen juicios de valor y prejuicios clasistas, racistas o sexistas. Ídem, pp. 357- 380.

<sup>549</sup>En lo que respecta al Latín su contribución a la competencia social y ciudadana reside en los conocimientos de las instituciones de la antigua Roma como referente histórico de organización social, participación de los ciudadanos en la vida pública y antecedente necesario en la configuración de los derechos y deberes de los individuos en la Europa occidental. Este conocimiento incluye el de las desigualdades existentes en esa sociedad que ha de favorecer una reacción crítica ante la discriminación por la pertenencia a un grupo social o étnico determinado, o por la diferencia de sexos. Ídem, p. 349- 357.

<sup>550</sup>Vid. BLOCH, M., *Apología para la Historia o el oficio de historiador*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996 – Ídem, *Historia e historiadores*, Akal, Madrid, 1999, pp. 297-299.

cuestionarse desde dos perspectivas. En primer lugar, el paradigma positivista no se puede dar por superado, la Historia, exenta de análisis crítico, continúa siendo una herramienta de uso frecuente para la garantía de la unidad y la construcción de las identidades nacionales. En segundo lugar, en la disciplina histórica la carga conceptual es prioritaria, en detrimento de las cuestiones actitudinales y procedimentales. Sin duda, en la enseñanza de esta materia pueden habilitarse determinados espacios para el ejercicio de la “virtud de la moderación pública”, a través de debates. Por la propia estructura de la asignatura y el peso de la tradición, sin embargo, dichos escenarios deliberativos y críticos serán puntuales, resultando insuficientes para suplir las exigencias de la educación para la ciudadanía democrática.

## **2. Las asignaturas “Valores sociales y cívicos” y “Valores éticos”**

La LOMCE en la ordenación de la educación primaria establece que los alumnos deberán cursar la asignatura de religión o, con carácter alternativo y obligatorio, la asignatura de “Valores sociales y cívicos” (Artículo 18.3 de la LOE modificado por la LOMCE). Esta materia tiene la consideración de “específica”<sup>551</sup>.

En la ESO, la enseñanza de la ética se oferta en la asignatura “Valores éticos”, la reforma educativa que entró en vigor en 2014 expresamente, en su artículo 24.4, señala:

“Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas en cada uno de los cursos: (...) b) Religión, o Valores Éticos, a elección de los padres, madres o tutores legales o, en su caso, del alumno o alumna. c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, un mínimo de una y, máximo de cuatro, de las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas, que podrán ser diferentes en cada uno de los cursos: (...) 7.º Religión, sólo si los padres, madres o tutores legales o, en su caso, el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 4.b). 8.º Valores Éticos, sólo si los padres, madres o tutores legales o, en su caso, el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 4.b)”<sup>552</sup>.

---

<sup>551</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., p. 97871.

<sup>552</sup>Ídem, p. 97873.

Tanto en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria<sup>553</sup> como en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato prevén los objetivos, los contenidos y los criterios y estándares de evaluación de estas dos asignaturas<sup>554</sup>.

En un principio la valoración de los temas que abordan estas asignaturas es muy favorable. Cabe destacar el interés por transmitir a los alumnos conceptos claves para la promoción de la competencia social y cívica y la garantía de los valores constitucionales y los principios de convivencia. Toda la temática propuesta es pertinente, en concreto, caben destacar los contenidos relativos a la dignidad como fundamento de los derechos humanos; la diferencia entre esfera pública y privada; la promoción de la ética pública; el planteamiento complejo de las relaciones entre la Ética, la Política y el Derecho; los riesgos que la propia democracia puede suponer para los derechos humanos; la distinción entre legalidad y legitimidad; la fundamentación de las normas jurídicas a través de corrientes fundamentales de la Teoría del Derecho como el iusnaturalismo, el convencionalismo y el positivismo; la preocupación por el uso responsable de las nuevas tecnologías o la bioética.

Con carácter adicional los programas incluyen el estudio de la creación filosófica de autores indispensables para comprender los fundamentos axiológicos de Occidente como Sócrates, Aristóteles, Kant o Rawls, el gran teórico de la Justicia contemporánea<sup>555</sup>.

---

<sup>553</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria*, BOE nº 52, de 1 de marzo de 2014, pp. 19415-19420.

<sup>554</sup>Ídem, *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, cit., pp. 169- 546.

<sup>555</sup>Para los profesores que asuman la responsabilidad de impartir esta asignatura resultan recomendables los siguientes trabajos. Vid. PECES-BARBA, G., “Dignidad humana”, en TAMAYO, J., (dir.), *10 palabras clave sobre derechos humanos*, Verbo Divino, 2005, pp. 54-76. PECES-BARBA, G., “Ética pública, ética privada”, *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, V. 7, nº 1, 1998, pp. 165-182. – Ídem, *Ética, Poder y Derecho: reflexiones ante el fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. SARTORI, G., *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001. FERRAJOLI, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001. GARZÓN VALDÉS, E., “Representación y democracia” en Ídem, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993. NUSSBAUM, M., “Ciudadanos del mundo” en NUSSBAUM, M., *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Andrés Bello, Barcelona, pp. 79-100.

En cuanto a la metodología se insiste en la transmisión de contenidos pero también en la fundamentación racional, el análisis crítico y la generación de espacios para el debate.

Algunos sectores de la sociedad española han formulado, dentro de la crítica general a la LOMCE, objeciones concretas a este par de asignaturas<sup>556</sup>. Fundamentalmente se refieren al tratamiento que reciben instituciones como la desobediencia civil, la objeción de conciencia o las Fuerzas Armadas<sup>557</sup>. Adicionalmente, añaden una crítica de adoctrinamiento<sup>558</sup> que, por el momento, no resulta acertada en la medida en que los programas están correctamente elaborados y aún desconocemos cuál será el futuro desarrollo empírico de estas asignaturas.

Como cuestión a valorar en esta programación llama la atención la escasa mención a los colectivos especialmente vulnerables (inmigrantes, minorías nacionales, personas con discapacidad, desempleados, personas homosexuales, etc.) lo que constituye opción educativa que contradice el valor de la igualdad compensatoria propia del “modelo cívico” y que debería someterse a revisión. En todo caso, es necesario reconocer que abrir este debate permitiría discutir acerca de un asunto de especial relevancia: la eventual

---

<sup>556</sup>Francisco García, portavoz de Educación de la Federación de Enseñanza de CCOO tras analizar el borrador de los reales decretos consideró: “lo que plantean no tiene nada que ver con la educación ética ni cívica, sino que es la forma en la que el Gobierno trata de imponer sus convicciones ideológicas”, CHIENAROLI, N., “Valores Éticos, la asignatura que ensalza las Fuerzas Armadas y critica la desobediencia civil”, *El Diario.es*, 4 de enero de 2014, en [http://www.eldiario.es/sociedad/asignatura-Valores-Eticos-critica-desobediencia\\_0\\_214178975.html](http://www.eldiario.es/sociedad/asignatura-Valores-Eticos-critica-desobediencia_0_214178975.html) (Última consulta 07/11/2015).

<sup>557</sup>Resulta difícil objetar el planteamiento que sobre este tema realiza el Real Decreto que reglamenta la ESO y el Bachillerato que en el Bloque 5º señala: “4. Entender la seguridad y la paz como un derecho reconocido en la DUDH (Art. 3) y como un compromiso de los españoles a nivel nacional e internacional (Constitución Española, Preámbulo), identificando y evaluando el peligro de las nuevas amenazas, que contra ellas, han surgido en los últimos tiempos. 5. Describir la misión atribuida a las fuerzas armadas españolas y su relación con los compromisos que España tiene con los organismo internacionales a favor de la seguridad y la paz, reconociendo las consecuencias de los conflictos armados, su impacto mundial y la importancia de los valores éticos como guías normativas que limitan el uso y aplicación de la fuerza y el poder”. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, cit., pp. 542- 543.

<sup>558</sup>José Luis Pazos, presidente de la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres (CEAPA), al conocer la programación de estas asignaturas afirmó: “se quejaban de que Educación para la Ciudadanía adoctrinaba y plantean una alternativa de adoctrinamiento pura y dura en la que desde el Ministerio se establece qué valores hay que aprender y cómo hacerlo”. CHIENAROLI, N., “Valores Éticos, la asignatura que ensalza las Fuerzas Armadas y critica la desobediencia civil”, cit., en [http://www.eldiario.es/sociedad/asignatura-Valores-Eticos-critica-desobediencia\\_0\\_214178975.html](http://www.eldiario.es/sociedad/asignatura-Valores-Eticos-critica-desobediencia_0_214178975.html) (Última consulta 07/11/2015).

generación de estereotipos, a su vez, fuente de discriminación por políticas especialmente comprometidas con la equidad.

La preocupación que sí se genera con relación a este planteamiento, y que en su momento formuló el Consejo de Estado, hace referencia a que la LOMCE y sus reglamentos de desarrollo plantean un carácter alternativo para la asignatura de “Valores sociales y cívicos” frente a la religión confesional en primaria.

Los “Valores éticos” pueden cursarse junto con la enseñanza de la religión, pero esta posibilidad se supedita a la decisión de la Administración educativa y de los centros de enseñanza. Es improbable que los establecimientos con un ideario católico opten por ofertar, a su vez, la formación ética secular y la religión confesional.

A partir de la programación de la enseñanza actualmente vigente es posible que un número importante de alumnos no reciba ninguna formación ética secularizada a lo largo de su escolaridad. Esto, desde luego, es inquietante para la estabilidad de una comunidad política basada en la democracia y en los derechos y, además, supone desaprovechar una oportunidad excelente de transmitir al alumnado unos contenidos caracterizados por su notable calidad<sup>559</sup>.

### **3. Restablecer la Educación para la Ciudadanía como materia independiente**

El Consejo de Estado, en su informe emitido en relación con el anteproyecto de LOMCE, formuló una observación específica en la que lamenta que la formación ético-cívica, dada su importancia para la educación integral a la que se refiere el artículo 27.2

---

<sup>559</sup>Para el Consejo de Estado, la previsión de una asignatura de “Valores culturales y sociales” en educación primaria y “Valores éticos” en cada curso de Enseñanza Secundaria Obligatoria, como obligatorias aunque con carácter alternativo a la asignatura de religión, no resulta adecuado al marco constitucional y, sobre todo, a los compromisos internacionales suscritos por España en la materia.

El Alto órgano consultivo destaca que con la nueva legislación algunos alumnos pueden no haber cursado asignatura ética alguna a lo largo de toda su formación obligatoria y postobligatoria; en consecuencia, aconseja imponer la educación ético-cívica como obligatoria en algún momento del proceso educativo. Sin desconocer la polémica social que la asignatura ha generado, se recomienda que el Estado fije su contenido completo, o al menos, fijar las bases en la propia Ley Orgánica, que a su vez podría remitir a la correspondiente norma de desarrollo a aprobar por el Gobierno. CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 172/2013, de 18 de abril, BOE, Número de expediente: 172/2013 (Educación, Cultura y Deporte), Referencia: 172/2013, Asunto: Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa. Fecha de aprobación: 18/4/2013, en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-172> (Última consulta 07/11/2015)

de la Constitución, desaparezca del currículum como asignatura independiente<sup>560</sup>. Martín Cortés pone de manifiesto que los estudios empíricos parecen corroborar lo que el sentido común indica que, adecuadamente enfocada, “una asignatura específica cubrirá más completa y sistemáticamente los objetivos pretendidos que una transversal, cuyo alcance dependerá de la variable importancia que le den los profesores de diferentes materias, se dice que proclives a caer en la tentación de considerar como marginales los temas transversales”<sup>561</sup>. Para el “modelo educativo cívico”, como se ha reiterado en diferentes apartados, la formación ética del alumnado es un objetivo irrenunciable del sistema público. La competencia social y ciudadana es el epicentro del modelo, a diferencia de los defensores de la empleabilidad y la competitividad que consideran que este aspecto corresponde, fundamentalmente, al ámbito privado y familiar. La formación ética en el marco de la escuela no sólo cuenta con el respaldo del mandato constitucional contenido en el Artículo 27.2 CE sino con el de numerosas recomendaciones del Derecho Internacional Público. La Educación para la Ciudadanía prevista por la LOE, en su redacción original de 2006, además, vio confirmada su legalidad a través de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña<sup>562</sup> y por el propio Tribunal Supremo en cuatro pronunciamientos de 2009<sup>563</sup>.

---

<sup>560</sup>Ibidem.

<sup>561</sup>MARTÍN, I., “Una propuesta para la enseñanza de la ciudadanía democrática en España”, *Estudios de Progreso*, nº 22/2006, Fundación Alternativas, Madrid, 2006, p. 41.

<sup>562</sup>La Sentencia del Tribunal Superior de Cataluña, de 30 de enero de 2008, se pronuncia con ocasión de un recurso presentado por la Asociación “Ecristians”, la Fundación Abat Oliva, la entidad “Associació Juristes Cristians de Catalunya y D. M.J.S.S. en el que se solicita la suspensión de diversos artículos de los derechos dictados por el Departament de Educació de la Generalitat de Catalunya, nº 142/2007 y 143/2007, ambos aprobados el día 26 de junio, por los cuales se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación primaria y la ordenación de la educación secundaria obligatoria respectivamente. Para los recurrentes, algunos de los objetivos y contenidos de la asignatura tienen una dimensión de adoctrinamiento, con la voluntad de imponer determinadas concepciones concernientes a la sexualidad humana y a las relaciones entre el derecho y la moral que nos son compartidas por todos. En consecuencia, se estaría ante una vulneración del valor superior del pluralismo político (artículo 11 CE) y el derecho de los titulares de los centros docentes a establecer o disponer el proyecto educativo al que se incorpore el carácter propio o ideario. Para el Tribunal no se aprecia que la aplicación de la regulación efectuada por los dos decretos impugnados respecto de la mencionada asignatura produzca en los centros educativos de titularidad o gestión privadas perjuicios irreparables en su ideario (...). Para añadir que los contenidos de los decretos no lesionan los valores y derechos constitucionales esgrimidos por los recurrentes. Tampoco resulta dicha infracción inconstitucional de la regulación estatal básica establecida en la LOE y en sus posteriores reales decretos de desarrollo. STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2008, FJ 4 y 6.

Como sentencias favorables al reconocimiento de la objeción de conciencia frente a la Educación para la Ciudadanía cabe señalar la emitida el 4 de marzo de 2008 por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; las sentencias de 8 de julio y 5 de septiembre de 2008 del Tribunal de Justicia de La Rioja y la sentencia nº 1998 / 2009 de 23 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

<sup>563</sup>El Tribunal Supremo emitió cuatro sentencias con argumentos semejantes: TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1877], Sentencia de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1878], Sentencia de 11 febrero 2009 [RJ 2009\1879], TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en relación con el Artículo 9 del CDH y del Artículo 2 del Protocolo adicional primero<sup>564</sup>, se puede conocer a través del análisis de los siguientes casos:

En 1971, la Comisión conoció el caso *Karnell y Hardt c. Suecia*, en relación al cual emitió un informe en 1973. En su demanda, los matrimonios Karnell y Hardt, como miembros y representantes de una rama disidente, con carácter evangélico, de la Iglesia Luterana de Suecia, pedían bajo el amparo del Artículo 2 del Protocolo 1 del Convenio, que en las escuelas a las que asistían sus hijos concedieran la exención de la clase obligatoria de religión, debido a que según ellos esta asignatura propiciaba una imagen hostil de la religión cristiana.

El colegio, antes de tomar una decisión, elevó consulta a la administración competente y ésta determinó que la asignatura de religión englobaba conceptos más amplios que el cristianismo, ya que incluía otras religiones y otras visiones no religiosas de la vida, por lo que no consideraba que sus contenidos indujeran a los alumnos a adoptar ninguna postura concreta. El Colegio denegó la exención sin exponer razonamientos.

Los padres acudieron a la Comisión por vulneración del Artículo 2 del Protocolo 1, una vez conocido el asunto por dicho órgano la demanda se fundamentó en una eventual vulneración del principio de igualdad contenido el Artículo 14 del Convenio, pues el Estado sueco sí admitía la exención de la asignatura religiosa a niños de otras religiones, mientras que la iglesia a la que pertenecían los demandantes y sus hijos no obtuvo este permiso para recibir educación religiosa al margen de la asignatura obligatoria.

A pesar del inicio del procedimiento, más adelante se evitó resolver el caso ante el Tribunal ya que el Gobierno Sueco otorgó la exención a los miembros de la Iglesia

---

<sup>564</sup>El Protocolo Adicional Primero del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, redactado en París el 20 de marzo de 1952 y ratificado por España, establece en su Artículo 2 el derecho a la instrucción que corresponde garantizar al Estado, bajo el respeto del derecho de los padres, a asegurar una enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas. El Protocolo adicional está disponible en español, en su versión oficial en: [http://www.echr.coe.int/documents/convention\\_spa.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf)

Evangélica Luterana de las clases obligatorias de religión por lo que la demanda no continuó su trámite<sup>565</sup>.

En la configuración de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia educativa, la sentencia *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, de 7 de diciembre de 1976, ocupa un lugar destacado.

El caso *Kjeldsen* se planteó por tres matrimonios que objetaron que sus hijos recibieran educación sexual, como materia obligatoria, en el colegio público al que asistían. Los padres se basaban en sus creencias religiosas y en sus derechos y deberes paterno-filiales. Tras la negativa de la Administración a la exención, los padres acudieron a la Comisión Europea de Derechos Humanos, alegando la vulneración del Artículo 2 del Protocolo 1 del Convenio.

La Comisión determinó que no se produjo la vulneración alegada por los demandantes. El TEDH también lo desestimó alegando que la determinación de los contenidos educativos era competencia del Estado. Aunque reconoció que determinadas enseñanzas podían afectar a las convicciones de los padres.

El Tribunal afirma que, en este caso, no existía vulneración en la medida en que los contenidos se tratan de manera objetiva, crítica y plural. Por tanto, el límite que debe imponerse a la potestad administrativa en materia educativa es el adoctrinamiento, es decir, las materias impartidas en la escuela con carácter obligatorio no pueden transmitir contenidos dogmáticos susceptibles de adoctrinar a los menores pudiendo vulnerar, así, el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones.

El Tribunal tampoco aceptó la alegación de los padres referida a la inobservancia del principio de igualdad en comparación con la exención de las clases de religión, no produciéndose ésta cuando se refiere a la educación sexual. El motivo se fundamentó en

---

<sup>565</sup>COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, Informe del caso *Karnell y Hardt c. Suecia*, del 28 de mayo de 1973, en: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Karnell"\],"documentcollectionid2":\["REPORTS"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

que las primeras transmiten dogmas o doctrinas mientras que las clases de sexualidad difunden contenidos objetivos. Con carácter adicional, el Tribunal señaló que, en virtud de la libertad de creación de centros docentes y como garantía del derecho de los padres a elegir la educación moral de sus hijos, los demandantes podían enviarlos a otros centros o educarlos en casa, tal y como permite la Ley danesa. Por lo que, a juicio del Tribunal, el derecho de los padres no se había vulnerado en la medida en que podían matricular a sus hijos en escuelas con el carácter que más se ajustara a sus convicciones.

En el marco de esta sentencia, el juez Verdross formula voto particular afirmando que la educación sexual era susceptible de transmitir ideas y prácticas, como los métodos de contracepción, que sí podían afectar a la esfera de las creencias religiosas. Además, la solución de optar por otro centro educativo que se ajustara a las particulares convicciones de los padres hacía depender el ejercicio de tal derecho de la existencia de centros educativos con un ideario coincidente. Además, tomando como referencia una serie de inconvenientes materiales, considera que se imponía a los padres o tutores un sacrificio desproporcionado motivado por sus convicciones lo que vulnera el Artículo 14 del Convenio sobre la igualdad<sup>566</sup>.

El caso *Campbell y Cosans c. Reino Unido*, de 25 de febrero de 1982, resolvió la controversia suscitada por unos padres cuyos hijos acudían a un colegio estatal de Escocia en el que los castigos corporales eran utilizados como forma de corregir a los alumnos. El Derecho escocés establecía la posibilidad, a través del poder conferido por el derecho a los profesores, de aplicar el castigo corporal como medida disciplinaria en las escuelas. En particular, el castigo aplicado en los colegios a los que asistían los hijos de los demandantes consistía en golpear la palma de la mano con una cinta de cuero.

Los padres fundamentaron su demanda en que esta medida de castigo violaba el Artículo 3 del CEDH relativo a la tortura y Artículo 2 del Protocolo 1 sobre el derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones. En cuanto a lo primero, el Tribunal resolvió denegando que el castigo corporal aplicado en la escuela

---

<sup>566</sup>TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, de 7 de diciembre de 1976, en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-57509> en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62067>

fuera constitutivo de tortura, ya que se admitió que los niños no fueron castigados con la cinta de cuero y, por tanto, no sufrieron trato inhumano. Por otra parte, en lo que respecta a la vulneración del derecho de los padres reconocido en el Artículo 2 del Protocolo 1, el Tribunal, contrario a la opinión defendida por el Gobierno, considera que la disciplina y los métodos para mantenerla se configuraban en el marco del derecho a la educación y por tanto del artículo alegado.

La objeción de los padres basada en sus convicciones hizo que el Tribunal se planteara el alcance de dicho concepto, concluyendo que las “convicciones” no pueden entenderse como sinónimo de “ideas” u “opiniones” tal y como se desprende del Artículo 10 del Convenio relativo al derecho de libertad de expresión, sino que se corresponden con el Artículo 9 sobre la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Las convicciones tendrían, por tanto, un nivel relevante de seriedad, cohesión e importancia que incide en los actos de la persona<sup>567</sup>.

En 1983, la Comisión conoce el caso *Angeleni c. Suecia*, en el que se presenta una demanda por parte de una madre de convicciones ateas que solicitaba la exención de las clases de instrucción religiosa de sus hijos en un colegio público.

La Comisión rechazó la petición formulada fundamentando que la asignatura a la que se refería la demandante no tenía contenido dogmático, no se instruía en una religión determinada sino que se estudiaba la religión desde un punto de vista objetivo y neutral, transmitiéndose unos conocimientos con valor formativo para los jóvenes. En este caso, si se hubiese pretendido enseñar dogmas religiosos de alguna confesión entonces si existiría la posibilidad de la exención<sup>568</sup>.

Otro caso tratado por la Comisión, relativo a la exención de clases de religión o moral, es la decisión del 9 de septiembre de 1992, en el caso *Sluijs c. Bélgica*. La demanda

---

<sup>567</sup>TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, caso *Campbell y Cosans c. Reino Unido*, de 25 de febrero de 1982,

en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57455>

en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62013>

<sup>568</sup>COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Angeleni c. Suecia*, frente al que se adoptó la Decisión de 3 de diciembre de 1986 de la Comisión, declarando inadmisibile la pretensión de las demandantes que consideraban que existía una violación, entre otros, del Artículo 9 CEDH, en [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["angeleni"\],"documentcollectionid2":\["DECISIONS"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

fue presentada por un padre que solicitó la exención de las clases de moral no confesional para sus hijos que asistían a un colegio público y que le fue denegada por las autoridades, lo cual suponía, según el padre, una vulneración del Artículo 2 del Protocolo 1 del Convenio.

La Comisión reiteró la línea interpretativa que tanto ella como el Tribunal habían mantenido en sentencias anteriores. Por un lado, sostuvo que la asignatura de moral no confesional carece de contenidos que pudieran considerarse dogmáticos o correspondientes a una concepción filosófica determinada. Por otro, consideró que el derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones se garantizaba en virtud de la libertad de creación de centros docentes y la opción de los padres de elegir un centro acorde con el tipo de educación que deseen para sus hijos, distinto del público. Centros que incluso estaban subvencionados por el Estado<sup>569</sup>.

El Tribunal sostuvo una postura similar a la del asunto *Kjeldsen*, en dos sentencias, de 18 de diciembre de 1996, dictadas en los casos *Efstratiou*<sup>570</sup> y *Valsamis*<sup>571</sup>, c. Grecia. En los dos, se planteaba la posibilidad de eximir a las demandantes, estudiantes Testigos de Jehová, de los desfiles organizados por la propia escuela para la fiesta celebrada en conmemoración del inicio de la guerra con Italia, en 1940. En sendas sentencias el Tribunal consideró suficientemente respetada la libertad religiosa de las estudiantes, que habitualmente eran eximidas de las clases de educación religiosa y de la asistencia a la misa ortodoxa, en base a que no se percibía nada, ni en la finalidad del desfile ni en su organización, que pudiera ofender las convicciones pacifistas de las demandantes.

En el asunto *Folgerø y otros c. Noruega*, la sentencia de 29 de junio de 2007, estima la demanda interpuesta por nueve ciudadanos noruegos (cinco padres y cuatro hijos pertenecientes a la Asociación Humanista Noruega), ante la negativa de las autoridades nacionales a conceder a sus hijos la exención total de una asignatura incluida

---

<sup>569</sup>COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Sluijs c. Bélgica*, de 9 de septiembre de 1992, en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-24964>

<sup>570</sup>TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, caso *Efstratiou c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996, en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58006>  
en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62570>

<sup>571</sup>TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, caso *Valsamis c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996, en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62571>  
en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58011>

en el programa de enseñanza con carácter obligatorio, llamada *Conocimiento cristiano y educación religiosa y moral*. El contenido de la materia es el estudio del cristianismo (que ellos no profesan), la religión y la filosofía. El Tribunal examina, en primer lugar, si la materia se imparte de forma neutra y objetiva (lo que conlleva un análisis de la programación, el currículo, las actividades específicas, los manuales y otras herramientas pedagógicas, etc.) y, en segundo lugar, si se contempla la posibilidad de exención de la materia o de “elección no discriminatoria que corresponda a los deseos de los padres y tutores”<sup>572</sup>. En el caso *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*<sup>573</sup>, la sentencia de 9 de octubre de 2007, estima también la demanda interpuesta contra la República turca por estos dos ciudadanos (padre e hija), pertenecientes a la confesión de los alevitas, contra la negativa de la administración a admitir la solicitud de que Eylem Zengin fuera dispensada de la asignatura obligatoria (salvo para los alumnos de religión cristiana o judía, que quedan eximidos de la materia) de cultura religiosa y conocimiento moral, por entender que la programación escolar incumple los criterios de objetividad y pluralismo y el respeto a las convicciones religiosas y filosóficas de los padres, por lo que vulnera los derechos garantizados por el Artículo 2 del Protocolo 1 y del Artículo 9 del Convenio. En los dos casos, el Tribunal estimó que se había producido una violación del derecho de los padres a garantizar la educación de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas e ideológicas, después de comprobar dos cuestiones: primera, la falta de neutralidad de la materia cuya exención se solicita, pues del examen de los currículos y de los libros de texto aportados se infiere que el objetivo perseguido por la materia, no es ofrecer una información neutra y objetiva y, segunda, que no se arbitran medios adecuados para dispensar de la materia a los alumnos cuyos padres aleguen que dicha educación no es conforme a sus convicciones religiosas o filosóficas.

En resumen, la doctrina del TEDH en materia de enseñanza religiosa y libertad de conciencia viene determinada por la línea jurisprudencial expuesta en las siguientes sentencias: (i) *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, de 7 de diciembre de 1976; (ii) *Campbell y Cosans c. Reino Unido*, de 25 de febrero de 1982; (iii) *Valsamis c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996; y (iv) *Folgerø y otros c. Noruega*, de 29 de junio de

---

<sup>572</sup>TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, Asunto *Folgerø y otros c. Noruega*, de 29 de junio de 2007, en español: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139372>

<sup>573</sup>TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, Asunto *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, de 9 de octubre de 2007, en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82580>  
en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82579>

2007 y (v) *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, de 9 de octubre de 2007. En esta jurisprudencia se afirman como principios:

- a. Los instrumentos internacionales (CEDH y su Protocolo adicional primero) no exigen que la enseñanza en los establecimientos escolares sea neutra desde el punto de vista de los valores (*Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, § 53).
- b. El Artículo 9 del CEDH y el Artículo 2 de su Protocolo adicional primero no se oponen a una enseñanza obligatoria de las diferentes religiones y creencias y de la historia de las religiones y de la moral. Esta enseñanza se condiciona, sin embargo, a que se transmita de manera objetiva, crítica y pluralista (*Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, § 53 / *Valsamis c. Grecia*, § 28 y *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía* § 84).
- c. El Artículo 2 del Protocolo Adicional Primero no garantiza ni contiene un derecho para los padres de dejar a sus hijos en la ignorancia en materia de religión y concepciones filosóficas de la vida (*Folgerø y otros c. Noruega*, § 89).
- d. El hecho de que un plan de estudio, cuyo objeto sea la enseñanza religiosa, conceda una parte más amplia al conocimiento del cristianismo que a las demás religiones y filosofías, no puede considerarse una vulneración de los principios de pluralismo y objetividad llegando a constituir un adoctrinamiento (*Folgerø y otros c. Noruega*, § 89, reiterando la argumentación de *Angeleni c. Suecia*, 1983).
- e. Finalmente, el TEDH exige la posibilidad de exención a la formación religiosa que no se transmita de manera objetiva, crítica y pluralista. Dicha exención debe justificarse cuando la enseñanza sea contraria a unas convicciones con un cierto grado de fuerza, seriedad, coherencia e importancia (*Valsamis c. Grecia*, § 25). El ejercicio del derecho de

exención no debe suponer para los padres una carga excesiva o imposible ni puede conllevar, en la práctica, el hacer públicas las creencias íntimas (*Folgerø y otros c. Noruega*, § 100)<sup>574</sup>.

Los pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos confirman que los contenidos éticos son admisibles en el marco del CEDH siempre y cuando se transmitan de forma objetiva, crítica y pluralista. Con estos antecedentes resulta inexplicable que la asignatura de Educación para la Ciudadanía haya desaparecido como materia independiente del sistema educativo Español. Su restablecimiento es necesario. Lo que puede discutirse, incluso una vez más, son los contenidos que deben incluirse en dicha asignatura. Las asignaturas de “Valores sociales y cívicos” y de “Valores éticos” son un excelente punto de partida para que la Educación para la Ciudadanía regrese reforzada a las aulas. En este debate es recomendable que las partes implicadas busquen el consenso de manera sincera y, también, es indispensable que el objeto de la asignatura se defina con claridad, alejado de declaraciones genéricas y pueda sumar los apoyos suficientes para afianzarse en la escuela española. La Educación para la Ciudadanía que resulta deseable es aquella que transmita la ética pública positivizada<sup>575</sup>, fomente el patriotismo constitucional<sup>576</sup> y permita a los alumnos avanzar, desde la moral de la autoridad, hasta la moral de los

---

<sup>574</sup>Para un análisis detallado y crítico de esta jurisprudencia vid. BARRERO ORTEGA, A., “TEDH-Sentencias de 26.06.2007, *Folgerø y otros c. Noruega*, 15472/02, y de 09.10.2007, *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, 1448/04: Objeción de conciencia de los padres a educación con implicaciones morales - Enseñanza religiosa obligatoria”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. nº 32, 2009, pp. 259-274.

<sup>575</sup>“La Ética Pública resulta ser el conjunto de normas morales derivadas del conjunto de valores aceptados como comunes en el pacto constitucional que incluye las normas morales comunes a todos los códigos morales en presencia (...) se identifica así con las normas morales derivadas de los valores constitucionales, dignidad de la persona, valores superiores y principios democráticos de convivencia, en especial la tolerancia y el respeto del diferente, así como de los valores a los que responden las diferencias, siempre que no entren en contradicción con los comunes”. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Educación para la Ciudadanía, Laicidad y enseñanza de la religión”, cit., p. 262.

<sup>576</sup>Sternberger nos propone recuperar la mejor tradición del patriotismo y añadirle el adjetivo de “constitucional”, hombres y ciudadanos de un país desearán, tan libre y desprejuiciado como responsablemente, deliberar sobre el bien y el mal, lo justo y lo injusto y luego decidir, de forma activa con mayor motivo cuando se trate de su propio país y de su propia comunidad... será, con mayor razón, nuestra propia tierra y, así en verdad, nuestra patria en la medida en que tengamos o conquistemos más libertad para ejercer tal amor y guiarnos conforme a la Justicia. STERNBERGER, D., *El patriotismo constitucional*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, pp. 81-83.

El “patriotismo constitucional” es también desarrollado por Habermas quien, por ejemplo, señala: «Para nosotros, ciudadanos de la República Federal, el patriotismo de la Constitución significa, entre otras cosas, el orgullo de haber logrado superar duramente el fascismo, establecer un Estado de Derecho y anclar éste en una cultura política, que, pese a todo, es más o menos liberal». HABERMAS, J., *La necesidad de revisión de la izquierda*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 216. «La nación de ciudadanos encuentra su identidad, no en comunidades étnico-culturales, sino en la práctica de los ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación» Ídem, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 522.

principios<sup>577</sup>. La asignatura, adicionalmente, debe familiarizar a los jóvenes españoles con la diversidad, afianzando no sólo el valor de la tolerancia sino el del reconocimiento positivo de la diferencia y ha de fomentar la cohesión social.

---

<sup>577</sup>En las etapas del desarrollo moral de Kohlberg, que sirven de base para fundamentar la estabilidad de la Teoría de la Justicia, se distinguen tres leyes. La primera de las leyes es la relativa a *la moral de la autoridad*. En esta etapa los individuos dan cumplimiento a las instrucciones y prohibiciones que les formulan personas dotadas de poder, con las que, además, mantienen una serie de vínculos afectivos. El sujeto, concluye que tales instrucciones y prohibiciones expresan formas de acción adecuadas y las asumen como pautas de comportamiento a seguir.

La segunda ley alude a *la moral de la asociación*. Según, esta regla, el sujeto aprecia en sus compañeros un comportamiento regular de cumplimiento de los deberes y obligaciones inherentes a la justicia como equidad. El individuo constata los beneficios de la cooperación social y, a su vez, va desarrollando lazos de lealtad y amistad hacia los sujetos comprometidos. Este compromiso regular, sus resultados y la confianza mutua favorecen una idea de la justicia que, gradualmente, se va consolidando.

La tercera ley se refiere a *la moral de los principios*. Una vez que la moral de la autoridad y la moral de la asociación alcanzan la finalidad de que el individuo aprecie positivamente el esquema de cooperación social que favorece sus intereses y los de las personas en las que confía, las instituciones justas empiezan a valorarse más allá de sus resultados concretos. Surge, en consecuencia, un sentimiento de justicia que deviene natural, que sirve para evaluar cualquier tipo de controversia política y que, finalmente, garantizará la estabilidad de la Teoría de la justicia. KOHLBERG, L., "Moral stages and moralization: The cognitive-developmental approach", en LICKONA, T., (ed.), *Moral Development and Behavior. Theory, Research and Social Issues*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1976, pp. 170 -205. Cfr. PIAGET, J., *Le Jugement moral chez l'enfant*, Presses Universitaires de France, Paris, 1957, pp. 259-260. TURIEL, E., *El desarrollo del conocimiento social. Moralidad y convención*, Debate, Madrid, 1983. RAWLS, J., *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1979, pp. 418-428.

## **TERCERA PARTE. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA COMPLEJA DEL MODELO EDUCATIVO CÍVICO**

En los capítulos precedentes hemos definido el “modelo educativo cívico” como aquel centrado en la transmisión de los principios democráticos y los valores de convivencia reflejados en la Constitución y que, en consecuencia, pueden identificarse como el mínimo común ético compartido por el conjunto de la sociedad española.

El modelo vendría a reflejar el mandato del Artículo 27.2 CE cuando define el objeto de la educación y daría prioridad a la promoción de la competencia social y ciudadana de los alumnos. Esta forma de interpretar las funciones de la escuela contrasta con el “modelo de la empleabilidad y la competitividad” que asume como objetivo principal adaptar la oferta del sistema educativo a las demandas del mercado de trabajo, subordinando a tal fin cualquier otra misión que se pudiera confiar a las instituciones escolares.

El “modelo cívico de educación”, sin embargo, no puede desconocer la relevancia de la calidad educativa y la potencialidad de la inserción laboral para la plena integración social del estudiante. En consecuencia, debe ofrecer respuestas adecuadas a fenómenos reales y, especialmente, preocupantes como el fracaso escolar; ha de matizar las críticas formuladas a la calidad del sistema educativo español a través de una interpretación acertada de las evaluaciones internacionales; tiene que proponer medidas para que la igualdad continúe siendo una característica muy destacable de la educación española; y, finalmente, debe llevar a cabo una lectura compleja de la competencia social y ciudadana que no se limite a la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

En este capítulo estudiaremos las posibles soluciones al abandono escolar temprano como principal manifestación de la falta de calidad de nuestro sistema educativo; en segundo lugar, realizaremos una serie de propuestas para consolidar la igualdad en el ámbito escolar, analizaremos los elementos susceptibles de mejora en la formación cívica de los alumnos españoles para garantizarles la mejor competencia social y ciudadana que resulte posible; y finalmente, insistiremos en la indispensable secularización definitiva del sistema educativo.

## I. LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

En materia de calidad del sistema educativo es conveniente tomar como marco de referencia las recomendaciones y objetivos que al respecto fija la Unión Europea. Esta organización supranacional es objeto de múltiples reservas en la medida en que la integración económica centrada en la consolidación del mercado interior ha desplazado a la integración en otros ámbitos o, bien, ha subordinado la armonización que ha tenido lugar en el ámbito jurídico, político, social o educativo a los imperativos economicistas<sup>578</sup>.

Esta reserva debe aceptarse, al menos, parcialmente. En esta investigación, de hecho, se ha podido identificar que detrás de la categoría “aprendiz a lo largo de la vida” que comparten las políticas propuestas por la OCDE y la UE<sup>579</sup> está una tesis cultural que

---

<sup>578</sup>La integración política no se manifiesta como un interés principal en la, por entonces, denominada Comunidad Económica Europea (CEE). En la Cumbre de Bonn de 1961, los jefes de Estado o de Gobierno de los seis Estados miembros fundadores de la CEE encargaron a una comisión intergubernamental, presidida por el embajador francés Christian Fouchet, que presentara propuestas relativas al estatuto político de una unión de los pueblos europeos. Esta comisión de estudio trató en vano en dos ocasiones (entre 1960 y 1962) de presentar a los Estados miembros un proyecto de Tratado aceptable para todos. El plan Fouchet se fundaba en el estricto respeto de la personalidad de los Estados miembros, por lo que rechazaba la opción federal. Tras este fracaso inicial, los pasos clave de la integración política no se darían hasta 1986 con la firma del Acta Única Europea que ampliaba el ámbito de decisiones que el Consejo podía aprobar por mayoría calificada y no por unanimidad, ampliaba los ámbitos competenciales en materias como la política social, el medio ambiente o la política exterior y reforzaba los poderes del Parlamento. El paso definitivo hacia la integración política y la constitución de la Unión Europea se dio en 1992 con el Tratado de Maastricht en el que los Estados miembros afirman su decisión de no sólo promover el progreso social y económico de sus pueblos, dentro de la realización del mercado interior sino, además, impulsar “el fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”. Vid. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986*, BOE nº 158, de 3 de julio de 1987, pp. 20172-20182. –Ídem, *Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992*, BOE nº 11, de 13 de enero de 1994, pp. 858 –926.

<sup>579</sup>Los documentos de la OCDE ya han sido reseñados con anterioridad. En lo que respecta a la UE la *Estrategia Europa 2020* sostiene que “para dar un fuerte impulso al marco estratégico de cooperación en educación y formación con participación de todos los interesados. En concreto, esto debería traducirse en la aplicación de los principios del *aprendizaje permanente (...)*”, UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, Bruselas, COM (2010) 2020, p. 20.

Por su parte la iniciativa *Juventud en Movimiento* utiliza la misma terminología al señalar que: “la aplicación de estrategias nacionales de *aprendizaje permanente* sigue siendo un reto para muchos Estados miembros (...)

”, a continuación reitera que “un crecimiento inteligente e integrador depende de las acciones emprendidas a través del sistema de *aprendizaje permanente* para desarrollar competencias clave y mejorar los resultados en cuanto a la calidad del aprendizaje, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral (...)

” y considera indispensable “contar con unos niveles de inversión mejor orientados, sostenidos y reforzados en educación y formación para lograr una alta calidad en la educación y formación, el

hace referencia a un individuo escasamente comprometido con la sociedad de la que hace parte y, siguiendo los parámetros del neoliberalismo, persigue el beneficio propio a través de la adquisición de unas competencias educativas especialmente idóneas para insertarse con éxito en el mercado laboral.

En la UE resulta difícil negar la orientación general que la ideología neoliberal da a todas y cada una de las políticas que propone. Este factor especialmente problemático desde la perspectiva de los valores que inspiran el “modelo educativo cívico”, sin embargo, no impide rescatar algunos elementos de las recomendaciones educativas de la UE. Hay preocupaciones que son comunes tanto para este modelo como para el “modelo de la empleabilidad y la competitividad” que, sin lugar a dudas, resulta más acorde con la ideología dominante en las instituciones de la Unión. La reducción del absentismo y del abandono escolar temprano, la adquisición de titulaciones académicas postobligatorias por un porcentaje significativo de la población de los Estados miembros o la mejora de la formación inicial y continua del profesorado constituyen ejemplos de preocupaciones comunes entre ambos modelos y, en consecuencia, las recomendaciones de la UE resultan adecuadas como marco de referencia para la reforma educativa.

La conveniencia de las políticas que propone la organización supranacional también se ve reforzada por un proceso de convergencia en materia educativa<sup>580</sup> que se ha venido consolidando pese a las diversas manifestaciones de oposición<sup>581</sup>. Este proceso

---

*aprendizaje permanente y el desarrollo de las capacidades*”, UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Juventud en movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*, de 15 de septiembre de 2010, Bruselas, COM (2010) 477 final, pp. 3-4.

<sup>580</sup>La *Declaración de Bolonia*, firmada por los Ministros de Educación de 29 países europeos el 19 de junio de 1999, estableció un proceso intergubernamental tendente a crear un espacio europeo de la enseñanza superior que culminó en 2010, lo que requirió apoyo a escala comunitaria. UNIÓN EUROPEA, *Posición Común n° 15/2006 aprobada por el Consejo*, de 24 de julio de 2006, Bruselas, (2006/C 251 E/03), p. 37.

<sup>581</sup>Dentro de las críticas al proceso de convergencia, García destaca la intromisión de los sectores empresariales en el ámbito universitario, el debilitamiento de la financiación pública de los establecimientos de educación superior y el incremento de la carga horaria a los alumnos. GARCÍA, G., “El derecho a la educación, incluida la superior o universitaria, y sus obstáculos, incluido el Plan Bolonia”, *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, n° 34, 2012, pp. 15-18.

Torre añade como crítica al proceso de Bolonia la ausencia de una orientación pedagógica clara. Al respecto se plantea “¿Cuál es y dónde está la concepción educativa subyacente? ¿Cuáles son las leyes fundamentales de dicha pedagogía? ¿Cuáles son y cómo se han asumido las finalidades educativas? ¿Cómo se concibe la sociedad y cuál es en ella la función de la educación? No es que no se puedan responder estas preguntas

de convergencia conviene aceptarlo como una realidad irreversible frente a la cual la mejor estrategia a seguir es la “adaptación”. Por otra parte, tampoco resulta discutible que los mercados de trabajo nacionales están cada vez mejor conectados y, por ello, un estudiante español debe recibir una educación conforme a los parámetros comunitarios si quiere aprovechar las oportunidades laborales que el conjunto de la Unión Europea le puede llegar a ofrecer<sup>582</sup>.

La *Estrategia Europa 2020* establece como objetivo prioritario para la UE la consolidación de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La primera de las prioridades, es decir, el crecimiento inteligente busca el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. El crecimiento sostenible, en segundo lugar, tiene como objetivo la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva. Por último, el crecimiento integrador fomentará una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial. Desde la perspectiva educativa resultan especialmente interesantes las prioridades en materia de crecimiento inteligente e integrador<sup>583</sup>.

El *crecimiento inteligente*, para hacer realidad que el conocimiento y la innovación sean los impulsores del desarrollo económico futuro, requiere mejorar la calidad de la educación, consolidar los resultados de la investigación, promover la

---

teniendo en cuenta el proceso universitario europeo aquí descrito, sino que no es posible rastrear una pedagogía consensuada ni explicitada (...). TORRE, J., “Las pedagogías de Bolonia”, *Crítica*, Año 60, nº 969, 2010, p. 43.

Otras críticas similares las encontramos en cfr. VILLALBA, S., “El plan Bolonia, una visión crítica: enjuiciamiento de una crónica anunciada”, *Cuadernos de pedagogía*, nº 403, 2010.

<sup>582</sup>Artículo 45 del TUE establece: “1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo (...).” JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*, BOE nº 256, de 27 de noviembre de 2009 p. 100349.

A finales de 2012, según datos de *Eurostat*, el 2,8 % de los ciudadanos de la UE (14,1 millones de personas) residían en un Estado miembro distinto de aquel del que son ciudadanos. En el marco de un sondeo del Eurobarómetro realizado en 2010, el 10 % de las personas encuestadas en la UE respondió que había vivido y trabajado en otro país en algún momento del pasado, en tanto que el 17 % tenía intención de aprovechar su derecho a la libre circulación en el futuro. SCHMID-DRÜNER, M., “Libre Circulación De Trabajadores”, *Fichas técnicas del Parlamento Europeo*, Estrasburgo-Bruselas, 2014, pp. 1 y ss., en [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_3.1.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_3.1.3.pdf) (Última consulta 07/11/2015).

<sup>583</sup>UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, cit., pp. 10-21.

innovación y transferencia de conocimientos en toda la unión, explotar al máximo las TIC y asegurarse de que las ideas innovadoras se convertirán en productos y servicios que generen crecimiento y empleos de calidad. La Estrategia hace un diagnóstico inquietante de la realidad educativa de los estados miembros<sup>584</sup>, que sirve como parámetro para fijar un objetivo educativo para 2020 centrado en los resultados. Se debe abordar el problema del abandono escolar, reduciéndolo al 10% desde el actual 15% y, el porcentaje de la población entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior tendrá que pasar del 31% a, por lo menos, el 40%<sup>585</sup>. Las iniciativas comunitarias en la materia son la “Unión por la innovación”<sup>586</sup>, “Juventud en movimiento”<sup>587</sup> y “Una agenda digital para Europa”<sup>588</sup>.

Por su parte, el *crecimiento integrador* significa “dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza, modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas para anticipar y gestionar el cambio y a construir una sociedad cohesionada”<sup>589</sup>.

La situación europea actual necesita iniciativas políticas importantes antes los desafíos económicos, demográficos y educativos a los que se enfrenta<sup>590</sup>. Se requiere la

---

<sup>584</sup>Según este diagnóstico, la cuarta parte de los alumnos leen con dificultad. Uno de cada siete jóvenes abandona la enseñanza y la formación prematuramente. Alrededor del 50% alcanza un nivel de cualificaciones medias, pero a menudo no adaptadas a las necesidades del mercado laboral. Menos de una de cada tres personas de entre 25 y 34 años tiene un título universitario, en comparación con un 40% de Estados Unidos y más del 50% en Japón. Según el índice de Shanghái sólo dos universidades europeas se encuentran entre las veinte mejores del mundo. Ídem, p.12.

<sup>585</sup>Ídem, p. 11.

<sup>586</sup>Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Iniciativa emblemática de Europa 2020: Unión por la innovación*, de 6 de octubre de 2010, Bruselas, [COM (2010) 546 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>587</sup>Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Juventud en movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*, de 15 de septiembre de 2010, Bruselas, COM (2010) 477 final.

<sup>588</sup>Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Agenda digital para Europa»*, de 19 de mayo de 2010, Bruselas [COM (2010) 245 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>589</sup>Ídem, *Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, cit., p. 19.

<sup>590</sup>La evolución demográfica del continente, si no se introduce correctivo alguno, reducirá la población económicamente activa. Hoy sólo dos tercios de las personas en edad laboral trabajan, en comparación con más del 70% en Estados Unidos y en Japón. Los niveles de empleo de los jóvenes, los inmigrantes, las mujeres y los trabajadores mayores son especialmente bajos. Con la persistencia de la crisis, además, existe un riesgo cierto de que personas alejadas del mercado laboral o con débiles vínculos con el mismo los pierdan definitivamente.

En materia de cualificaciones profesionales, alrededor de ochenta millones de personas tienen una serie de competencias básicas. En 2020 un total de 16 millones de puestos de trabajo suplementarios requerirán

modernización de las políticas de empleo, educación y formación y de los sistemas de protección social. Los actores privados también deben realizar contribuciones importantes a través de la promoción de la responsabilidad social corporativa. Las instituciones comunitarias han previsto las siguientes iniciativas: “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos”<sup>591</sup> y la “Plataforma europea contra la pobreza”<sup>592</sup>.

Teniendo en cuenta los objetivos comunes, en lo que respecta a España, según los datos correspondientes al año 2010, el 46,6% (35,2% hombres y 45,9% mujeres) de la población de entre 30 y 34 años ha alcanzado el nivel de formación de educación superior. La situación realmente preocupante se da en el ámbito del abandono educativo temprano que afecta a un 28,4% de la población de 18 a 24 años, según la cifras de la educación divulgadas por el MECD<sup>593</sup>.

El abandono educativo temprano es un concepto con una *dimensión objetiva* que alude a aquellos alumnos que no han completado el segundo ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria y no sigue ningún tipo de educación o formación.

Confluye, igualmente, una *dimensión procedimental* en la que el abandono no se identifica en exclusiva con una concreta cifra, sino que se interpreta como el resultado de una desvinculación progresiva de la escuela por parte de aquellos que acaban abandonando antes de la obtención del título obligatorio.

Los alumnos, con el paso de los años, van modificando su relación con la escuela hasta llegar a un punto de “mínimo aguante” o de “máximo rechazo”. Las causas de la transformación se encuentran en el día a día de la convivencia escolar y pueden tener su

---

cualificaciones altas, mientras que la demanda de cualificaciones básicas caerá en 12 millones. A este desfase se suma el agravante de que el aprendizaje a lo largo de la vida beneficia principalmente a las personas más formadas.

En la Unión Europea, con carácter previo a la crisis, 80 millones de personas corrían el riesgo de pobreza; el 8% de los trabajadores no ganan lo suficiente para abandonar dicho umbral. Ídem, p.19.

<sup>591</sup>Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo»*, de 23 de noviembre de 2010, Estrasburgo, COM (2010) 682 final.

<sup>592</sup>Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial»*, de 16 de diciembre de 2010, Bruselas, [COM (2010) 758 final – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>593</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, Catálogo general de publicaciones, Madrid, 2011, pp. 25-26.

origen en la educación primaria o, incluso, en deficiencias que se hayan podido tener lugar durante el periodo de educación infantil. Por último, las presiones familiares y de los educadores resultan insuficientes materializándose, en consecuencia, la decisión de un abandono de naturaleza multicausal<sup>594</sup>.

Durante el proceso también se hace presente una *dimensión subjetiva* del abandono en la que el alumno que interrumpe sus estudios no hace una interpretación del mismo como fracaso, sino como una decisión acertada e incluso obligada, ante la falta de alternativas. Se realiza una valoración de la escolaridad en términos instrumentales, calculando costes y beneficios, y el resultado es la decisión del estudiante de ingresar en lo que considera “la vida real” del trabajo o la familia, trasladando las expectativas educativas a la generación futura<sup>595</sup>.

El alto índice de abandono escolar implica para los poderes públicos y el conjunto de la ciudadanía española, según Cobacho Casas y Pons García una *apuesta ética de gran calado*. Estos maestros de secundaria nos recuerdan que “Estamos obligados a hacer real el Derecho a la Educación que reconoce la Constitución y, por lo tanto, a configurar un verdadero itinerario de inserción laboral y social para este segmento de la población. Igual que cualquier joven puede tener bien descrito su itinerario desde el jardín de infancia hasta su salida de la universidad, el sistema debe hacer posible que los jóvenes que en algún punto de su formación no progresan tengan un itinerario alternativo que les permita llegar a integrarse en el cuerpo social que llamamos normalizado, no como algo graciable, sino con medidas y acciones formativas que sean parte del sistema ordinario. Esto puede y debe ser una importante contribución a la cohesión social de toda la ciudadanía”<sup>596</sup>.

---

<sup>594</sup>MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2010, pp. 123-124.

<sup>595</sup>Dentro de los testimonios recogidos por MENA *et al.*, aparecen algunas declaraciones muy significativas de los alumnos: “Lo importante..., es que lo importante en esta vida es trabajar. ¡Eso es lo importante en esta vida! (E3.6)”; “Yo quería, pues lo que querían todas las crías de nuestra edad: ¡Encontrar un buen chico! Lo que tengo ahora: un buen chico y formar una familia (E3.6)”. “Antes la gente no tenía sus estudios y tenía sus buenos trabajos. Mi padre nunca ha tenido estudios, y mi padre llegó a ser informático, jefe informático de [una gran empresa] Y empezó a trabajar con catorce años: ¡imagina qué estudios tendría! Y, hoy en día, ¡te piden el título hasta para barrer la calle! Entonces, son cosas, que la vida cambia mucho. ¿Por qué antes no y ahora sí? (E3.6)”. Ídem, pp. 131-133 y 139.

<sup>596</sup>COBACHO, F. y PONS, J., “Jóvenes en desventaja y cohesión social. Educación y futuro para todos”, *Revista de Educación*, 341, septiembre-diciembre 2006, p. 249.

Mena, Fernández y Riviére describen tres perspectivas analíticas para abordar el abandono escolar temprano. La primera perspectiva se centra en el alumno y la responsabilidad del abandono recae en él y en el equipo de orientación y se vincula fundamentalmente al bajo desempeño escolar del estudiante. La segunda perspectiva enfatiza en determinados factores sociales y culturales, como el entorno familiar, los contextos socialmente desfavorecidos, etc. Desde este punto de vista, la sociedad no es capaz de responder al desajuste entre la escuela y las demandas de la comunidad en materia de laboral o cultural. La tercera perspectiva se centra en el funcionamiento del sistema educativo y la responsabilidad del abandono se atribuye a los centros y al trabajo didáctico de los profesores.

Para el estudio del fenómeno, estos autores recomiendan tomar diversos aspectos de las tres perspectivas anteriormente señaladas. En concreto, consideran que la primera acierta al identificar al alumno como la unidad de análisis adecuada. La segunda pone en evidencia la importancia de los mecanismos y de los condicionantes del abandono escolar y la tercera ofrece la ventaja de relacionar al alumno como unidad de análisis con el conjunto del sistema educativo<sup>597</sup>.

#### **A. Los condicionantes del abandono escolar temprano**

Ante el fracaso escolar resulta imposible rechazar la idea de que la decisión de abandono, fruto de un alejamiento progresivo de la escuela, es el resultado del ejercicio de la autonomía individual de cada alumno. El hecho de que en el proceso confluya un elemento de decisión libremente adoptada, no impide tomar en consideración los importantes condicionantes sociales y del sistema educativo que complementan, de manera definitiva, un itinerario que concluye con la no obtención del título de Enseñanza Secundaria Obligatoria.

Siguiendo a Calero y Choi, como condicionantes del abandono escolar, podemos diferenciar entre aquellos vinculados a (i) el ámbito personal, (ii) el ámbito familiar y (iii) el ámbito escolar<sup>598</sup>.

---

<sup>597</sup>MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, cit., p.121.

<sup>598</sup>CALERO, J. y CHOI, A., “Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2010, pp. 233-236.

En el *ámbito personal* incide la edad de los alumnos que se vincula directamente con el fenómeno de la repetición de curso. Los alumnos que se van quedando atrás ven incrementada de forma notable la posibilidad de abandonar el sistema escolar sin la obtención del título de la ESO<sup>599</sup>. Otro elemento que se destaca es el absentismo. Quienes abandonan tanto en primer ciclo, como en el segundo ciclo de la ESO, no suelen hacer el esfuerzo de presentarse a un porcentaje elevado de las evaluaciones de las asignaturas incluidas en el currículo<sup>600</sup>. Una variable personal adicional a tener en cuenta, es la competencia académica percibida que resulta clave para continuar o no en el sistema. Numerosos estudiantes que abandonan el instituto se consideran intelectualmente incapaces de alcanzar el nivel exigido<sup>601</sup>. La percepción de incompetencia afecta principalmente el proceso educativo de las mujeres. Algunos alumnos trasladan la cuestión desde el plano de la incapacidad, al de los gustos personales, afirmando que son capaces de asumir las obligaciones escolares pero éstas no son compatibles con el estilo de vida que han decidido seguir<sup>602</sup>.

En lo que respecta a las variables del *ámbito familiar*, cabe distinguir entre las características socioculturales y económicas del hogar y los recursos disponibles y su utilización. Dentro de las características socioculturales es importante resaltar la situación de los alumnos de origen inmigrante nacidos en el extranjero cuya probabilidad de abandono duplica a la de los alumnos nacionales. La disparidad propia de los inmigrantes de primera generación, sin embargo, no se aprecia en los alumnos de familias de origen inmigrante que nacieron en España, cuya situación no difiere significativamente frente a los alumnos nacionales. El equilibrio entre inmigrantes de segunda generación y nacionales se ve condicionado, no obstante, por la lengua que se habla en el ámbito familiar. Las posibilidades de entrar en una situación de riesgo de abandono escolar se incrementan para aquellos alumnos nacidos en España pero que en su hogar utilizan una lengua no oficial del Estado<sup>603</sup>.

---

<sup>599</sup>OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, cit., pp.110-112.

<sup>600</sup>MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, cit., pp. 127-129.

<sup>601</sup>En estos casos los estudiantes suelen afirmar cosas como: “«no soy para estudiar» (E3.2), «soy muy mala para estudiar» (E1.4) o «me veo como tonta pa’ sacarme estas cosas» (E1.2)” (sic.), Ídem, p. 137.

<sup>602</sup>Ibidem.

<sup>603</sup>CALERO, J. y CHOI, A., “Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006”, cit., p. 245.

Las características socio-culturales y económicas de la familia resultan fundamentales. Los hijos de profesionales se alejan notablemente del abandono escolar, en contraposición a la situación de progresivo acercamiento al abandono de los hijos de los trabajadores cualificados, de trabajadores manuales o de personas sin ninguna formación. El nivel educativo alcanzado por los padres resulta definitivo en el momento en el que el alumno define sus propias expectativas educativas. En la medida en que dichas expectativas sean altas, vinculándose a los estudios de grado universitarios o incluso de especialización, la eventualidad de que el abandono tenga lugar se reduce de forma significativa. El terminar de manera exitosa los estudios obligatorios depende también de los recursos del hogar y su utilización. Como elementos favorables al éxito escolar aparecen tener una biblioteca relativamente amplia o un ordenador en casa. Sobre este último no resulta tan importante la cantidad de tiempo empleada en su utilización, sino el tipo de utilización que se realiza. Siendo necesario destacar los beneficios que ofrece el uso de un procesador de texto, incluso de forma esporádica<sup>604</sup>.

Las variables del *ámbito escolar* pueden referirse a las características de la escuela, las características del alumnado, los recursos de los que dispone el establecimiento y los procesos educativos dentro de éste. La titularidad pública o privada del colegio tiene un efecto neutro en el fenómeno del abandono. A pesar de esta hipótesis más o menos consolidada, Calero observa un mayor riesgo de abandono escolar en los centros privados, considerando que este resultado requiere de estudios ulteriores que se centren en esta cuestión, formulando a modo de hipótesis que la explicación de este dato puede relacionarse con una posible actitud relajada por parte de los centros privados en los procesos educativos que responde a la certeza de que el elevado nivel socioeconómico de sus alumnos les compensará en sus posibles carencias educativas<sup>605</sup>.

Las características del alumnado determinan el análisis del impacto del denominado “efecto compañero” que condiciona, de manera significativa, el hecho de que se dé o no un abandono escolar temprano. La acumulación de alumnado de origen inmigrante en los colegios e institutos puede resultar favorable al abandono escolar

---

<sup>604</sup>Ídem, p. 246.

<sup>605</sup>Ídem, p. 247.

temprano si dicha concentración supone que más del 20% del alumnado del centro sea de origen extranjero.

El alto nivel educativo de los padres de los demás alumnos, así como una elevada proporción de chicas en la escuela, reducen la posibilidad de obtener un muy bajo rendimiento académico. El hecho de que una mayor acumulación de chicas reduzca el riesgo de abandono puede ir vinculado al mayor grado de madurez de las alumnas a los 15 años de edad, el mayor empeño de éstas por lograr mejores resultados al saber que en el mercado laboral partirán de una situación de desventaja respecto de sus compañeros, o la mayor predisposición de los chicos a incorporarse de inmediato al mercado laboral<sup>606</sup>.

Otra formulación del “efecto compañero” parte del reconocimiento de las influencias que sobre el alumno tiene el grupo de pares. Mena, Fernández y Riviére, señalan la idoneidad explicativa que para el fenómeno del abandono tiene “la presión para no destacar, intentar no ser distinto del resto del grupo, con lo que las expectativas personales se ajustan a lo mayoritario en el ámbito de las relaciones de cada alumno”. Los estudiantes rechazan a la escuela como institución y la identificación con la cultura escolar. Quienes terminan por abandonar enfatizan lo que estos autores denominan como la “dimensión expresiva de la escuela”, es decir, aquellos aspectos del proceso educativo informales que implican identificación con el grupo de iguales y, muy probablemente, con el grupo antiescuela<sup>607</sup>. Esta presión de grupo, si bien tiene efectos negativos en el alumnado de contextos socioeconómicos y culturales desfavorecidos, juega a favor de la continuidad del estudiante en el sistema educativo en lo que respecta a las clases medias<sup>608</sup>.

Los recursos del centro indican que la ratio entre el número de alumnos y el número de profesores, el hecho de que una mayor proporción del profesorado esté contratada a tiempo parcial, la proporción de ordenadores con conexiones a Internet y la

---

<sup>606</sup>Ídem, 247-248.

<sup>607</sup>Como expresión del carácter antiescuela, algún alumno afirma: “¡Lo peor que pueden hacerle a alguien es tenerle hasta los 16 años obligado a estar en el instituto! (E3.3)”, MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, cit., p. 139.

<sup>608</sup>Ídem, p. 133.

cantidad de ordenadores destinados a la enseñanza, no afectan la probabilidad de que un alumno abandone el sistema educativo de forma anticipada<sup>609</sup>.

En lo que se refiere a los procesos educativos en la escuela, los alumnos escolarizados en establecimientos con autonomía presupuestaria, y/o en la contratación del profesorado, reducen el riesgo de fracaso escolar. Sin embargo, cursar estudios en centros con autonomía en la elección de contenidos lo incrementa. La escolarización en instituciones con una filosofía de instrucción o religiosa determinada o resulta influyente. De estos datos, no puede concluirse que exista una relación directa entre el grado de autonomía del centro y el abandono escolar temprano<sup>610</sup>.

Cabe destacar, también el ámbito escolar, las consecuencias de los procesos no formalizados pero perfectamente reconocidos de clasificación de alumnos. La separación de los alumnos en “clases buenas” y “clases malas” es una práctica habitual en los centros que acumulan los problemas en un aula. Estas separaciones tienen un efecto importante sobre aquellos alumnos directamente etiquetados como “malos” y que, en consecuencia, ven incrementadas las posibilidades de fracaso escolar. Algunos profesores también hacen separaciones dentro del aula, dejando a los que consideran “mejores” en la parte delantera, y atrás a los que tienen peores resultados, de este modo, reciben menos atención y seguimiento, perjudicándoles gravemente en el proceso de adquisición de conocimientos<sup>611</sup>.

Cuando los profesionales de la educación detectan determinados indicios de abandono temprano como, por ejemplo, el absentismo escolar, es habitual que se pongan en acción toda una serie de mecanismos de apoyo personalizado al estudiante en riesgo.

---

<sup>609</sup>CALERO, J. y CHOI, A., “Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006”, cit., p. 248-249.

<sup>610</sup>Ídem, p. 249.

<sup>611</sup>Los siguientes testimonios ponen en evidencia estas prácticas informales de segregación: “Porque, por ejemplo, uno va mal en el instituto y... como que se olvidan de él. Le ponen partes y cosas, pero cómo que se olvidan de él. El colegio no, ¡están más atentos!, muchos menos niños, mucha menos gente, pero como que están más atentos. [...] Y entonces... como que le dejan, ¡venga!, le ponen las faltas, le mandan notas a sus padres, nada más: de ahí no pasa. (E.4.9)”.

“Porque había uno que daba Sociales que los que no estudian ¡desde el primer día ya nos colocaba! Y empezaba: «Tú has aprobado el otro curso, tal tal..., pues delante. Y los demás atrás». Y a los de delante les daba ejercicios, y a los de atrás nos daba el libro, un cuaderno y nos teníamos que copiar todo el libro. O sea, con los dibujitos y esas bobadas. Y luego, cuando tenías el examen, con cero, ¡claro! (E3.2)”, MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, cit., pp. 135-136.

Los alumnos reconocen el importante esfuerzo que muchos de sus profesores hacen para que permanezcan dentro del sistema escolar<sup>612</sup>. Sin embargo, quienes abandonan también tienen muy presente las experiencias que hayan tenido con algún mal profesor. Los malos profesores son aquellos que no explican nada, sólo siguen un libro, que dicen a los alumnos que lo hacen mal, pero no les comentan ni les resuelven los fallos concretos que han cometido, que tienen una alta tasa de suspensos, que segregan de manera informal a sus alumnos, ignorando sistemáticamente a los que consideran “malos estudiantes”. Ante este fenómeno, Mena, Fernández y Rivière, son claros en afirmar que “a los profesores les complace pensar que un solo buen profesor es capaz de *salvar* alumnos del fracaso, pero la realidad que cuentan los alumnos es más bien la contraria: unos pocos malos profesores pueden fulminar el trabajo de muchos profesores buenos”<sup>613</sup>.

La estructura del sistema educativo también es utilizada como justificación del abandono por parte de determinados jóvenes. La primera cuestión que resulta crítica es el paso de la primaria a la secundaria. En secundaria se produce un aumento del número de profesores y una modificación importante de sus funciones. Los docentes de la ESO se centran en la enseñanza de la asignatura que les corresponde y, a diferencia de los profesores de primaria, no tienen una implicación profunda con el aprendizaje y orientación del alumnado. El vínculo se transforma y los alumnos perciben una desconexión frente a sus intereses, expectativas y problemas personales<sup>614</sup>.

---

<sup>612</sup>Un alumno que ya había tomado la decisión de dejar la escuela y al final no lo hizo afirma: “¡Me costó! Porque los profesores me llamaban: «Que tienes que venir ¿cómo no lo vas a hacer [matricularse en PGS]?» El secretario me llamaba también mucho, la orientadora también ha estado mucho: « ¡Que tienes que hacerlo!, ¡que tienes que hacerlo!» Yo creo que por aburrimiento lo hice. Yo decía: «Bueno, ya como que me dejen de aburrir: lo hago y, si apruebo, bien, y si no, bueno...» (E1.4)”. Ídem, p. 136.

<sup>613</sup>Un estudiante recuerda que: “Había algunos [profesores] que eran majos y otros unos asquerosos [...] Sólo hacían caso a los que estudiaban. A los que pasaban los ignoraban y los castigaban (E3.2)”. -Ídem, p. 137.

<sup>614</sup>Al respecto, entre los testimonios recogidos por Mena *et al.*, un alumno afirma: “Y luego el paso al instituto pues es un poco más radical. Y ahí, normalmente, es donde te sueles perder, ¿no? O sea, o eres estudioso desde el primer momento y se te da bien el tema, o un chico más o menos aplicado como era yo difícilmente, ¡difícilmente va a seguir estudiando! (E2.1)”. -Ídem, p. 35.

En este sentido resulta necesario tomar en consideración la estrategia francesa prevista en el Artículo 40 de la Ley n° 2013-595, de 8 de julio de 2013, de orientación y programación para la refundación de la escuela de la República. Esta estrategia consiste en crear un Consejo entre centros de educación primaria y centros de educación secundaria para garantizar una transición organizada y serena de un nivel a otro que beneficiará, principalmente, a los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje. ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2013 en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027677984> (Última consulta 07/11/2015).

El segundo aspecto relacionado con la estructura del sistema educativo guarda relación con el carácter exclusivamente propedéutico que se le atribuye a la ESO. Esta etapa educativa es percibida como una transición hacia los estudios superiores, sin que tenga un valor en sí misma. Quienes cursan los estudios secundarios consideran que los resultados del esfuerzo realizado se verán a muy largo plazo, bajo la condición de que continúen con una formación postobligatoria muy exigente. La conjunción de estas percepciones termina por desanimarles definitivamente con relación al sistema, dando lugar al abandono escolar<sup>615</sup>.

## **B. El abandono escolar temprano y las medidas para reducirlo**

El abandono tiene graves consecuencias tanto a escala individual como a escala económica y social en sentido amplio. La Comisión Europea señala que a escala individual las consecuencias del abandono “afectan a las personas a lo largo de sus vidas, y reducen sus oportunidades de participar en la dimensión social, cultural y económica de la sociedad”<sup>616</sup>. También se indica el aumento del riesgo de desempleo, en la medida en que la empleabilidad depende del nivel de cualificación alcanzado; la pobreza y exclusión social. Los afectados ven condicionados sus ingresos a lo largo de toda la vida, su bienestar, su salud y la de sus hijos. Incluso cuando tienen trabajo, sus salarios son bajos y sus empleos más precarios; no se benefician en igualdad de condiciones del aprendizaje permanente y, de cara al futuro, reducen las posibilidades de que sus hijos tengan éxito en sus estudios.

La Comisión añade que, a escala económica y social, unos índices elevados de abandono escolar prematuro tienen efectos a largo plazo sobre la evolución de la sociedad y sobre el crecimiento económico. En lo que respecta al ejercicio de la ciudadanía quienes abandonan prematuramente suelen participar menos en los procesos democráticos y son

---

<sup>615</sup>Al respecto un estudiante considera que: “Fue, ¿yo qué sé?, no te entraban las ganas. Te salían preguntas: ¿Para qué voy a estar allí si no voy a hacer nada? [...] No sé si me entiendes: ¿Para qué voy a estar, si no voy a coger ninguna carrera? (E4.5)”. MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÈRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, cit., p. 134.

<sup>616</sup>UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020*, de 31 de enero de 2011, Bruselas, COM (2011) 18 final p.3.

menos activos en el ejercicio de sus derechos políticos y en la asunción en sus deberes cívicos<sup>617</sup>.

Dadas las graves consecuencias del fenómeno, desde las instituciones europeas, se señalan una serie de medidas a tener en cuenta para responder a lo que anteriormente hemos definido como un *desafío de gran calado ético*. Tanto la Comisión Europea como el Consejo, respetando el principio de subsidiaridad, recomiendan a los Estados que implementen medidas de identificación, prevención, intervención y compensatorias para subsanar las consecuencias derivadas de la interrupción de la escolarización<sup>618</sup>.

Dentro de las *medidas de identificación*, teniendo presente que el abandono responde a causas complejas y variadas, se solicita a los Estados miembros prestar especial atención a los estudiantes con desventajas económicas y un entorno con bajo nivel educativo. Los malos resultados académicos y, fundamentalmente, el fenómeno del absentismo deben poner en alerta a los centros educativos. Los sistemas nacionales deben prestar especial atención a la situación del mercado laboral que, reiteramos, puede motivar numerosas situaciones de abandono<sup>619</sup>.

Las *medidas de prevención* son aquellas destinadas a reducir el riesgo de abandono escolar prematuro antes de que comiencen los problemas. Este tipo de medidas pueden considerarse estructurales en la medida en que afectan a la configuración del sistema educativo en su conjunto. La necesidad de una escolarización temprana del

---

<sup>617</sup>Ibidem.

<sup>618</sup>Ídem, *Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro*, de 28 de julio de 2011, DOUE de 1 de julio de 2011 (C. 191), Bruselas.

<sup>619</sup>Las autoridades nacionales, específicamente, deben: (i) Recopilar información para permitir el análisis de las razones principales por las que se produce el abandono escolar prematuro en distintos grupos de alumnos, escuelas, tipos de centro de enseñanza y formación, municipios o regiones; (ii) Combinar los datos sobre el abandono escolar prematuro y datos contextuales como los socioeconómicos para orientar las medidas y políticas. Recoger y analizar información sobre la motivación de las personas que abandonan prematuramente los estudios, así como sobre sus perspectivas de empleo y de carrera profesional, también puede ayudar a orientar las medidas y las políticas; (iii) Evaluar la efectividad y la eficacia de las medidas políticas existentes destinadas a reducir el abandono escolar prematuro para mejorar las estrategias y los programas destinados a aumentar las oportunidades de éxito en los estudios.

La UE, además, detecta una falta de sistematicidad en las medidas adoptadas en éste ámbito. En consecuencia, aboga por una estrategia coherente y general que sustituya a las numerosas iniciativas contra el abandono que no están suficientemente relacionadas con otras políticas dirigidas a los jóvenes o que carecen de un análisis bien fundado de los problemas concretos de una región o grupo específico. Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 31 de enero de 2011, Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020*, cit., pp. 5-6.

alumnado para eliminar las desventajas derivadas del ámbito familiar, la prevención de mecanismos de segregación temprana que impidan a todos los alumnos obtener un mínimo común de competencias indispensables y la atención de la diversidad presente en la escuela<sup>620</sup>. Las *medidas de intervención* están destinadas a evitar el abandono escolar prematuro mejorando la calidad de la enseñanza y la formación a escala de los centros educativos, reaccionando a las señales tempranas de alerta y dando un apoyo específico a los alumnos, o grupos de alumnos, que presentan riesgo de abandono escolar prematuro. Estas medidas pueden desarrollarse al nivel del centro educativo<sup>621</sup> o tener carácter individual<sup>622</sup>.

---

<sup>620</sup>Dentro de estas medidas aparecen: (i) la promoción de una educación infantil de alta calidad, asequible, dotada de personal suficiente y accesible para las familias procedentes de entornos desfavorecidos; (ii) la implementación de políticas activas contra la segregación que se centren en apoyar a los centros de enseñanza en zonas identificadas como problemáticas o con un gran número de alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos; y (iii) la adaptación de los sistemas educativos a la creciente diversidad de la población infantil. Es preciso realizar esfuerzos concretos para prevenir el abandono prematuro entre los jóvenes migrantes. Se debe apoyar a los niños que tienen una lengua materna distinta a aumentar su dominio de la lengua de enseñanza. La contratación de migrantes como profesores o como personal encargado del cuidado de los niños, puede ser también útil como medio de apertura de los sistemas nacionales a otras culturas. Las escuelas en zonas con elevada concentración de inmigrantes pueden desarrollar programas especializados, sistemas de tutoría y acceso a la formación para obtener ventajas competitivas. En todo caso, es indispensable conseguir la igualdad de trato para los jóvenes extranjeros y fomentar un sentimiento de pertenencia a la sociedad de acogida y a los valores en los que éstas se sustentan. Ídem, *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 31 de enero de 2011, Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020*, cit., pp. 6-7.-Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países*, de 20 de julio de 2011, Bruselas, COM (2011) 455 final, p. 8.

<sup>621</sup>A escala del centro escolar es necesario: (i) generar entornos de aprendizaje positivos, transformando los centros de enseñanza en comunidades de aprendizaje basadas en una visión del desarrollo escolar compartida por los profesores, padres, alumnos y demás partes interesadas. Se debe ofrecer un lugar abierto, estimulante y cómodo para la enseñanza, a fin de animar a los jóvenes a seguir sus estudios o su formación; (ii) elaborar sistemas de alerta precoz para los alumnos que presenten riesgo. Como se señaló anteriormente, el absentismo es un síntoma muy relevante que debe ser controlado de manera eficaz recurriendo, incluso, a las ventajas que ofrecen las TIC; (iii) aumentar el compromiso de los padres, los servicios de la comunidad local, las organizaciones que representan a los inmigrantes o a las minorías, las asociaciones culturales y deportivas, los sindicatos, los empresarios y las demás organizaciones de la sociedad civil; (iv) apoyar y capacitar a los profesores en su trabajo con sus alumnos en situación de riesgo como condición indispensable para tomar medidas acertadas a nivel escolar; (v) planificar actividades extracurriculares que puedan aumentar la autoestima de los alumnos en situación de riesgo y su capacidad de hacer frente a las dificultades que surjan en su aprendizaje. Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 31 de enero de 2011, Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020*, cit., pp. 7-8.

<sup>622</sup>Las medidas de intervención a escala individual persiguen poner en marcha mecanismos de ayuda adaptados a las necesidades de cada estudiante que presenten dificultades concretas de carácter social, cognitivo o emocional. Dentro de estas medidas se pueden incluir: (i) la tutoría individual para que los alumnos reciban una atención específica por parte del personal docente, los miembros de la comunidad o, incluso, uno de sus compañeros; (ii) adaptar la enseñanza a las necesidades de cada alumno, reforzar las metodologías de un aprendizaje personalizado y facilitar el apoyo a los alumnos en situación en riesgo; (iii) reforzar la orientación escolar y profesional a los estudiantes en el momento de adoptar decisiones sobre sus opciones de trayectoria profesional y acompañarles en las transiciones dentro del sistema educativo o

El objetivo de las *medidas compensatorias* es ayudar a quienes han abandonado prematuramente la escuela a reanudar la educación, ofreciendo vías para reincorporarse al sistema y adquirir las competencias clave y las cualificaciones profesionales que no consiguieron en su momento. Las medidas de este tipo son la consecuencia lógica de la propuesta central que inspira a la acción educativa de la Unión Europea: el aprendizaje a lo largo de toda la vida, cuyo alcance, obviamente, no se limita a quienes han seguido un itinerario educativo regular sino también a aquellos que, en algún momento, han abandonado los procesos de aprendizajes formales y, con posterioridad, tienen la voluntad de reincorporarse a dichos procesos<sup>623</sup>.

En todo caso, con independencia de la eficacia de las medidas de prevención, intervención y compensatorias, la Comisión Europea en su *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 15 de septiembre de 2010, Juventud en movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*, acentúa el hecho de que la inclusión activa de los jóvenes supone una combinación de un apoyo a la renta adecuada, unos mercados laborales inclusivos y el acceso a unos servicios de calidad. Si los jóvenes no se encuentran desarrollando ningún trabajo ni cursando ningún tipo de estudio es necesario garantizarles el acceso a unas prestaciones sociales suficientes. En situaciones de crisis dichas prestaciones deben ampliarse bajo los parámetros de las medidas de activación y la condicionalidad, concediéndose sólo si el joven en cuestión busca trabajo activamente o decide seguir estudiando o formándose. Las medidas de activación y la condicionalidad son fundamentales para evitar los círculos viciosos que se generan por el asistencialismo<sup>624</sup>.

---

entre educación y empleo; (iv) garantizar a los jóvenes en situación económica precaria que pueda llevarles a interrumpir sus estudios, el acceso a las medidas adecuadas de apoyo financiero. *Ibidem*.

<sup>623</sup>Dentro de estas políticas cabe mencionar: (i) los programas de segunda oportunidad que reincorporan al alumno, reconociéndoles el aprendizaje que habían adquirido anteriormente y apoyando su bienestar. Estos programas se desarrollan en entornos pedagógicos caracterizados por su tamaño reducido, la enseñanza personalizada, el apoyo individual específico y la flexibilidad de sus itinerarios de aprendizaje. (ii) el establecimiento de distintas vías de reincorporación a la enseñanza. Estas vías deben reconocer y validar aprendizajes anteriores y han de complementarse con clases de transición que vinculen la experiencia escolar interrumpida y la reincorporación en la enseñanza general. *Ídem*, pp. 8-9.

<sup>624</sup>*Ídem*, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Juventud en movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*, cit., p. 15.

### C. Pluralidad de itinerarios educativos y competencia social y ciudadana

Las medidas contra el abandono escolar prematuro que consisten en aumentar los itinerarios educativos se orientan, fundamentalmente, a reforzar la formación profesional. Estas medidas merecen un análisis especial teniendo en cuenta las dificultades que presentan desde la perspectiva de la igualdad del sistema educativo.

La Comisión Europea, sobre la base del Artículo 166 del TUE y el Proceso de Copenhague considera necesario dar un nuevo impulso a la formación profesional haciéndola una opción atractiva de aprendizaje, muy pertinente para las necesidades del mercado de trabajo y las vías de acceso a la enseñanza superior<sup>625</sup>.

La diversidad de itinerarios, en principio, es una fórmula adecuada, aunque no exenta de reservas, para abordar la diversidad del alumnado y garantizar su éxito escolar.

A partir del principio de igualdad que orienta todo el sistema educativo, esta diversidad de itinerarios puede tener lugar siempre que no se incurra en prácticas de segregación de los estudiantes. Por ello, la decisión de seguir un programa de formación profesional debe corresponder a un ejercicio autónomo del estudiante. Los centros y los profesores pueden ofrecer las orientaciones que estimen oportunas pero, en ningún caso, podrán sustituir la libre elección del alumno.

La formación profesional, para resultar atractiva, debe ofrecer enseñanzas de calidad, contar con un alto nivel de profesores y formadores, responder a las necesidades de trabajo, contar con la participación de los agentes sociales y las administraciones locales, y abrir las vías a un aprendizaje suplementario, incluso a nivel universitario, sin especiales impedimentos o requisitos.

---

<sup>625</sup>Para ello considera conveniente: (i) garantizar su fácil acceso a personas en diferentes situaciones vitales para facilitar el desarrollo de las capacidades y los cambios de carrera; (ii) crear sistemas flexibles basados en el reconocimiento de los resultados del aprendizaje, incluidos los diplomas y apoyando los itinerarios de aprendizaje individuales; (iii) proveer las ayudas necesarias a las personas en situación desventajosa; e (iv) integrar la movilidad transfronteriza en el periodo de prácticas de la formación profesional. Ídem, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la estrategia Europa 2020*, de 9 de junio de 2010, Bruselas, COM (2010) 296 final, p.4.

Esta política de promoción de la formación profesional y los módulos a través de los cuales se fomentan determinadas competencias para los alumnos que no responden a las exigencias de la educación general ha alcanzado un importante nivel de consenso, como se pone de manifiesto en los documentos de la Unión Europea que se han venido citando. Los problemas de los itinerarios diferenciados surgen cuando éstos no responden a un planteamiento permeable y revocable y a libre elección de los alumnos.

Duru-Bellat pone de manifiesto, a partir de los estudios de la OCDE y, en concreto PISA 2003<sup>626</sup>, que la existencia de elecciones anticipadas frente a itinerarios que se apartan de la enseñanza común de manera precoz favorecen las desigualdades sociales dentro de los sistemas educativos<sup>627</sup>.

La elección precoz de itinerarios lleva a que los alumnos con mejores capacidades incluso las mejoren, mientras que los alumnos en dificultades devienen aún más débiles. La razón radica en que la asistencia cotidiana a una clase en la que los valores colectivos son menos favorables al estudio, termina necesariamente por perjudicar la adquisición de conocimientos y competencias de los estudiantes a apartados de la educación general<sup>628</sup>.

---

<sup>626</sup>El Informe de la OCDE señala de manera explícita que: “Una dimensión importante de la implantación de itinerarios es la edad a la que, por lo general, se decide entre los tipos diferentes de centros educativos, enfrentándose los alumnos y sus padres a las posibles opciones. Tales decisiones ocurren a muy temprana edad en Austria y Alemania, en torno a los 10 años. Por el contrario, en países como Nueva Zelanda, España y Estados Unidos no tienen lugar ninguna diferenciación formal, al menos entre centros de enseñanza, hasta que se completa la educación secundaria. No existe una correlación estadísticamente significativa entre la edad de selección y el rendimiento medio del país (...) Sin embargo, la parte de la variación media del rendimiento del alumno en la OCDE que se establece entre los alumnos y centros de enseñanza tiende a ser mucho más alta en países con políticas de selección temprana”. OCDE, *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, cit., p. 265.

<sup>627</sup>Esta socióloga insiste en el caso de Alemania donde se configuran estructuras de acceso distinto al *Gymnasium* (vía de acceso que asegura el nivel de bachillerato) y a la *Hauptschule* (vía de acceso mayoritaria a la formación profesional). El sistema educativo alemán presenta fuertes desigualdades sociales que han resultado fortalecidas en los últimos años. La vía de acceso a la formación profesional es utilizada masivamente por las categorías sociales menos favorecidas, fenómeno que tiende a acentuarse. La desigualdad escolar y social entre alumnos, además, viene acompañada de un nivel medio, o incluso mediocre, del sistema en los distintos estudios internacionales que evalúan la adquisición de conocimientos y competencias vinculados al criterio de la calidad. DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, Institut international de planification de l'éducation-UNESCO, Paris, 2003, p.71.

<sup>628</sup>Países como Corea o Finlandia con sistemas muy poco diferenciados destacan por la alta calidad y la equidad de sus sistemas educativos. También es necesario mencionar el caso de la *Grundskola* de Suecia que, desde su creación en 1950, no ha previsto en ningún momento incluir un derecho de elección entre itinerarios durante los nueve años de estudios comunes. Las *comprehensive schools* de Escocia se basan también en la unificación de las estructuras educativas, reduciendo las desigualdades sociales y de resultados. Ídem, p. 70.

A partir de la experiencia empírica se puede concluir que las estructuras educativas no diferenciadas y con un amplio periodo para la transmisión de enseñanzas comunes, previo a toda selección, resultan menos selectivas socialmente. Ofrecer en un periodo prolongado de “formación de base” puede resultar conveniente desde la perspectiva de la igualdad social frente a aquellas políticas segregadoras que no otorgan un lugar privilegiado a los menos favorecidos que deben ver garantizada la adquisición de un nivel mínimo común cuyo valor ha de ser intrínseco y no distintivo.

En España resulta preocupante que la LOMCE adelante al tercer curso de la ESO la posibilidad de cursar la nueva Formación Profesional Básica y que, en la redacción que da al Artículo 44 de la LOE sólo garantice, en contradicción con el principio de la permeabilidad y revocabilidad, el libre acceso de los titulados en FP de grado medio al bachillerato.

Los alumnos que hayan finalizado la FP deberán superar una prueba de admisión para acceder a la FP de grado medio y para quienes hayan obtenido un título de FP de grado superior, su acceso a la universidad se supedita a un procedimiento que será acordado entre el Estado y las comunidades autónomas.

Este tipo de pruebas y procedimientos específicos contradicen el ya mencionado principio de la permeabilidad y reversibilidad de los itinerarios educativos diferenciados. En este sentido, se considera necesario, a partir de las recomendaciones de las instituciones europeas e internacionales, garantizar el libre acceso a los distintos grados de la formación profesional siempre que se adquieran las competencias clave y las cualificaciones profesionales necesarias. Además, las transiciones entre formación profesional y enseñanza general o de naturaleza académica, deberán estar exentas de cualquier tipo de obstáculo no justificado.

La formación profesional, por otra parte, debe combinar adecuadamente las enseñanzas dirigidas a obtener tanto cualificaciones profesionales como competencias clave. En este sentido, la LOMCE en la nueva redacción que da al Artículo 39 de la LOE hace una mención genérica a que la FP contribuirá al “ejercicio de una ciudadanía democrática” y, en el Artículo 40 establece como objetivo; “C) Aprender por sí mismos y trabajar en equipo, así como formarse en la prevención de conflictos y en la resolución

pacífica de los mismos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social. Fomentar la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a una formación que permita todo tipo de opciones profesionales y el ejercicio de la misma”.

El modelo que establece esta reforma para la Educación para la Ciudadanía en el ámbito de la FP, parece seguir el modelo de los “objetivos actitudinales” o, en el mejor de los casos el de la transversalidad. La insuficiencia de este enfoque resulta preocupante cuando la Comisión Europea estima que la FP “puede apoyar el desarrollo de las identidades profesionales y sociales de los ciudadanos, al mismo tiempo que su sentimiento de pertenencia a una comunidad de práctica”<sup>629</sup>, contribuyendo a su riqueza social, a la mejora de su confianza y favoreciendo la integración en la sociedad.

Cobacho y Pons consideran, desde su experiencia en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), que “el reto no sólo consiste en capacitar profesionalmente a los jóvenes para favorecer su incorporación al mundo del trabajo, ya que muchos jóvenes formados profesionalmente que consiguen un primer empleo lo abandonan o son despedidos al no cumplir condiciones básicas como la puntualidad, la aceptación de la autoridad de un adulto sin ascendencia sobre ellos, la constancia en el desarrollo de la tarea, el respeto a los compañeros, etcétera”<sup>630</sup>.

Estos autores señalan que, a diferencia de lo que pudiera parecer, las empresas a la hora de contratar a un joven proveniente de los programas de diversificación –situación que no cabe suponer radicalmente diferente en la FP– están más interesados en las competencias sociales y de desarrollo personal, que en aquellas específicamente vinculadas a la profesión<sup>631</sup>.

Es indispensable que todos los itinerarios de diversificación curricular, incluida la FP, incorporen eficazmente competencias sociales básicas. La ciudadanía activa puede

---

<sup>629</sup>UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la estrategia Europa 2020*, cit., p. 10.

<sup>630</sup>COBACHO, F. y PONS, J., “Jóvenes en desventaja y cohesión social. Educación y futuro para todos”, cit., p. 243.

<sup>631</sup>Ídem, p. 251.

desarrollarse mediante planes de estudios que le otorguen la importancia que requieren con métodos de trabajos participativos, la intervención de los alumnos en la toma de decisiones y el compromiso de los agentes locales, las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil<sup>632</sup>.

## **II. LA DEFENSA DE LA IGUALDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL**

Dentro de la función socializadora que se atribuyó a la escuela, desde la configuración inicial de los sistemas educativos públicos, venía implícita una demanda de igualdad entre los individuos. La educación, en el marco de los Estados inicialmente liberales y con posterioridad, sociales y democráticos de Derecho, tenía que servir para que los ciudadanos a partir de sus méritos y capacidades pudieran desarrollarse en igualdad frente los demás individuos, viendo reconocida, incluso, su legítima pretensión de ascenso social. El mandato igualitario orientó las políticas educativas que se centraron en garantizar una distribución más equitativa de las oportunidades de aprendizaje y en generar mayores incentivos para que la educación redujera la desigualdad por razón de origen familiar, etnia, clase social y sexo.

Moreno Mínguez identifica que el pilar que sustenta la noción de una sociedad igualitaria y democrática “es que las oportunidades de éxito económico y de ubicación en la estructura social se basen en el logro individual (capacidades, conocimientos, competencias y cualificaciones) y no en las características de adscripción (la raza, la etnia, el sexo, la condición migratoria y el estatus socioeconómico familiar)”<sup>633</sup>. La meritocracia constituiría, en consecuencia, la única base legítima para el progreso individual, garantizada por una igualdad de oportunidades que tendría que ofrecer una escuela que cumpliera plenamente con los objetivos de respeto a la autonomía y socialización que tradicionalmente se le atribuye.

---

<sup>632</sup>UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la estrategia Europa 2020*, cit., p. 10.

<sup>633</sup>MORENO., A., “La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2011, p. 185.

La realidad contradice la tesis meritocrática que sostiene que la escuela favorece la igualdad y la equidad entre todos los colectivos sin distinción social, étnica o de género. De hecho, “la educación parece continuar favoreciendo a los ya favorecidos, de tal modo que se sigue reproduciendo la desigualdad social que existe en la estructura social”<sup>634</sup>. Ofrece, como ventaja, el rechazo a las diferencias basadas en elementos ajenos a la voluntad del individuo, pero cuando se utiliza dicha tesis se debe tener en cuenta que el éxito educativo no depende, en exclusiva, del esfuerzo individual del alumno, sino de toda una serie de condicionantes que ya se han descrito en esta tesis y que guardan una estrecha vinculación con la renta de las familias, el nivel de estudios alcanzados por los padres o, incluso, el número de libros disponibles en casa<sup>635</sup>. La meritocracia no puede ser el criterio de distribución de las oportunidades educativas y, en consecuencia, el “modelo educativo cívico” que aquí se defiende adopta como valor a la igualdad entendida como “igualdad compensatoria”. A efectos de clarificar este concepto, se reitera que dicha igualdad consiste en destinar mayores recursos a los alumnos con dificultades de aprendizaje para que el conjunto del alumnado logre un mínimo de competencias que les permitan ejercer sus derechos de ciudadanía e integrarse en los mercados de trabajo.

El imperativo ético de la igualdad resulta en la actualidad más necesario que nunca en la medida en que se han modificado los procesos productivos del Estado de Bienestar, dando lugar a una economía del conocimiento en la que también se han transformado las posibilidades de movilidad social. Para Tedesco, los trabajadores que no estén cualificados o que no actualicen sus conocimientos y competencias no tendrán posibilidades de obtener empleos dignos. La economía del conocimiento, en consecuencia, incrementa una tendencia a la desigualdad que se ve agravada por las

---

<sup>634</sup>Ídem, p. 190.

<sup>635</sup>En España, a pesar de los buenos resultados que desde la perspectiva de la equidad se obtiene en PISA 2009, las investigaciones han puesto de manifiesto que existe una desigualdad en el rendimiento académico de los jóvenes a partir de su clase social y su pertenencia a una minoría étnica. Cuando se refiere a la obtención de títulos, se constata que en el año 2000 más del 90% de los hijos de profesionales ha completado la secundaria superior, frente al 35% de los hijos de trabajadores no cualificados y el 50% de los cualificados. De la misma forma, cerca del 70% de los hijos de profesionales —con edades comprendidas entre los 25 y 29 años— tiene algún título de educación universitaria, frente al menos del 20% de los hijos de la clase trabajadora. FEITO, R., “Éxito escolar para todos”, *Revista iberoamericana de educación*, n° 50, 2009, pp. 136-137.

medidas de liberalización de los mercados de trabajo y la reducción de las políticas sociales<sup>636</sup>.

Como antecedente de la economía del conocimiento, en los países desarrollados se han consolidado las políticas de universalización de la oferta escolar. La OCDE señala tres modelos para evaluar, desde la perspectiva de la igualdad, las políticas educativas. El primero es el *modelo absoluto* para el que la educación tiene un efecto directo y positivo sobre el individuo. Reforzar la educación es, por tanto, un bien y el aumento global del nivel educativo conduce a un incremento general del fortalecimiento de la sociedad. El segundo, es el *modelo relativo*. Éste señala que el nivel educativo, cambiando la posición del individuo, en la jerarquía de las relaciones sociales, puede generar beneficios para algunos y perjuicios para otros. El tercero, es el *modelo acumulativo* que subraya la importancia de la paridad en la determinación del efecto educativo. El nivel educativo individual resulta de la media del nivel educativo del grupo. Algunos retrocesos del nivel educativo no se manifiestan más que en el seno de un grupo con un nivel de educación comparable<sup>637</sup>.

La expansión de los sistemas educativos a través de la universalización de la oferta es, a la vez, “una reforma igualitaria y de alguna manera una contrarreforma que le permite a los más privilegiados mantener su ventaja mediante diversificaciones concretas con un carácter distintivo y, si cabe, selectivas”<sup>638</sup>. Retomando las tesis de la reproducción social de Bourdieu, que se incluye en la introducción de la segunda parte de esta tesis, cuando los individuos logran niveles equiparables en su cualificación académica, entran en juego el concepto de “capital social” que alude a aquellas relaciones de privilegio que alguno de ellos mantiene con los sectores dominantes y de las que hace uso para perpetuar la desigualdad<sup>639</sup>.

---

<sup>636</sup>TEDESCO, J.C., “Igualdad de oportunidades y política educativa”, *Cuadernos de pesquisa*, V. 34, nº 123, 2004, p. 559.

<sup>637</sup>OCDE, *Comprendre l'impact social de l'éducation*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Paris, 2007, pp. 58-62.

<sup>638</sup>DURU-BELLAT, M., “Las desigualdades educativas en Europa: una cuestión de actualidad”, *Revista Española de Educación Comparada*, nº 16, 2010, p. 125.

<sup>639</sup>Con carácter adicional a las aportaciones de Bourdieu, citadas con anterioridad, cabe añadir su explícita definición de este tipo de capital: “el capital social es el conjunto de recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una *red durable de relaciones* más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento; o, en otros términos a la *pertenencia a un grupo*, como conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros

Ante la universalización se han puesto de manifiesto las limitaciones de la economía para absorber el incremento de los flujos escolares, lo que ha generado una devaluación de los títulos académicos.

En las últimas décadas ha tenido lugar un fenómeno “inflacionista” en la demanda de la educación, en la medida en que para obtener un determinado puesto de trabajo es necesario contar con una formación muy superior a la que se exigía para ocupar dicho puesto años atrás. La universalización del acceso a un nivel de formación puede ser totalmente contrarrestada por el hecho de que los títulos no procuran hoy el mismo rendimiento a quienes los poseen<sup>640</sup>. Las desigualdades sociales se mantienen estables a pesar del esfuerzo realizado por el Estado y las familias para ampliar los periodos de escolarización obligatoria del alumnado<sup>641</sup>.

La escolarización obligatoria y la oferta universal, sin embargo, no pueden valorarse de manera negativa. Desde la perspectiva de la igualdad, quizás, no se han obtenido los resultados esperados y se han materializado, desafortunadamente, efectos no previstos como los anteriormente señalados. No obstante, conviene tener en cuenta que la educación tiene un valor intrínseco; es un fin en sí mismo y no se limita a su dimensión instrumental al servicio de otras finalidades como el acceso a puestos de trabajo de media o alta remuneración.

#### **A. Los sistemas de elección controlada**

Partiendo de la igualdad compensatoria como valor central del “modelo educativo cívico” debemos hacer referencia, una vez más, a las dificultades que derivan de aquellas posiciones ideológicas propias del “modelo de la empleabilidad y la competitividad” que llevan a cabo una defensa sin matices de la libertad de creación de centros docentes y, en consecuencia, del derecho de elección de los padres.

---

o por ellas mismas) sino que también están unidos por *vínculos* permanente y útiles”. BOURDIEU, P., *Las estrategias de la reproducción social*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011, p. 221.

<sup>640</sup>En países como Francia, en el que la expansión del acceso a los estudios secundarios fue muy intensa en el periodo comprendido entre los años 1985 y 1995, se aprecia de forma clara la devaluación de los títulos. Para la generación nacida en 1967, el bachillerato ofrecía un 50% de posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo como profesional intermedio, esta frontera se ha desplazado al primer ciclo universitario tecnológico, lo que significa que hoy con el simple bachillerato apenas se tiene un 50% de posibilidades para emplearse como obrero o empleado sin cualificación. DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, cit., pp. 68-69.

<sup>641</sup>Ídem, “Las desigualdades educativas en Europa: una cuestión de actualidad”, cit., pp. 123-125.

El derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, como se describe en la primera parte de esta tesis, tiene un reconocimiento en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y en el Artículo 27 de la Constitución española. Quienes promueven este derecho se centran en la necesidad de proteger al individuo de los efectos de una educación al servicio de un cuerpo social o de una ideología. La libertad personal ha de primar, según esta tesis, frente a la cohesión social o la igualdad de oportunidades.

La libertad de elección ofrece supuestas ventajas adicionales, estimulando a los centros educativos a conseguir una mayor diversificación curricular y pedagógica, la atención a las necesidades específicas de cada alumno, una mayor transparencia y racionalización de los costes, la autonomía responsable de los centros, la mejora del rendimiento y el incremento de la calidad por emulación<sup>642</sup>.

La libertad de elección, en principio, se interpreta como libertad fundamental pero a la vez como libertad del consumidor. La libertad de elegir centro se equipara a la que se le reconoce al usuario de un servicio que lo puede contratar o no en función del grado de satisfacción que obtenga. La educación actuaría como cualquier otro bien sujeto a las

---

<sup>642</sup>El Preámbulo de la LOMCE realiza numerosas menciones a la autonomía, especialización, transparencia y dinámica concurrencial de los establecimientos escolares. Así, por ejemplo, señala: III. “(...) Los estudios internacionales ponen de manifiesto que los países que han mejorado de forma relativamente rápida la calidad de sus sistemas educativos han implantado medidas relacionadas con la simplificación del currículo y el refuerzo de los conocimientos instrumentales, la flexibilización de las trayectorias de forma que los estudiantes puedan elegir las más adecuadas a sus capacidades y aspiraciones, el desarrollo de sistemas de evaluación externa censales y consistentes en el tiempo, el incremento de la transparencia de los resultados, la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros docentes, la exigencia a estudiantes, profesores y centros de la rendición de cuentas, y el incentivo del esfuerzo”; VI. (...) “Los principios sobre los cuales pivota la reforma son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias”; VII. “(...) El aumento de la autonomía de los centros es una recomendación reiterada de la OCDE para mejorar los resultados de los mismos, necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas. (...) Esta responsabilidad llevará aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados. La autonomía de los centros es una puerta abierta a la atención a la diversidad de los alumnos y alumnas, que mantiene la cohesión y unidad del sistema y abre nuevas posibilidades de cooperación entre los centros y de creación de redes de apoyo y aprendizaje compartido”; VIII. “(Las evaluaciones) proporcionan a los padres, a los centros y a las Administraciones educativas una valiosa información de cara a futuras decisiones. El objetivo de esta evaluación es la mejora del aprendizaje del alumno o alumna, de las medidas de gestión de los centros y de las políticas de las Administraciones. La transparencia de los datos debe realizarse persiguiendo informar sobre el valor añadido de los centros en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno y, de manera especial, sobre la evolución de éstos”. MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE), cit., pp. 97858 - 97866.

reglas del mercado, en el que la libre competencia necesariamente terminaría por mejorar la calidad de la oferta<sup>643</sup>.

Frente a la libertad sin restricciones de elegir centro educativo se plantean diversas objeciones:

- (i) Tedesco señala que “los sistemas educativos tradicionales fueron diseñados a partir del principio según el cual lo importante era controlar la oferta. La escuela —y también la TV general— estaba basada en ofrecer a todos un mismo producto y esta oferta tenía, por eso, un fuerte poder homogeneizador. En esta lógica y en este poder se expresaba la voluntad hegemónica de los sectores dominantes. Los nuevos mecanismos culturales de la sociedad y la economía del conocimiento, en cambio, se basan mucho más en la lógica de la demanda. Internet, la TV por cable (y la escuela basada en los mecanismos de responder a las demandas del mismo cliente), invierten el esquema existente en el capitalismo tradicional y, en ese sentido, más que homogeneizar tienden a fragmentar, a diferenciar, a separar”<sup>644</sup>.
- (ii) La desintegración de la estructura social que genera la libertad de elección viene dada por la supeditación del proyecto universalista que inspira a la enseñanza pública frente al proyecto particularista que orienta a la enseñanza privada. Lerena, discrepando abiertamente de la similitud de los actores públicos y privados para garantizar el derecho a la educación, considera que “la enseñanza pública es la apuesta para todo el mundo; la que no puede excluir a nadie; la que debe dar acogida al que llega sin preguntarle por sus aspiraciones, por sus exigencias, por su condición (...) por contra, la enseñanza privada constituye un reto para los padres que quieren lo mejor para sus hijos”<sup>645</sup>.

---

<sup>643</sup>FERNÁNDEZ, J.M., “Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario”, cit., pp. 45-47.

<sup>644</sup>TEDESCO, J.C., “Igualdad de oportunidades y política educativa”, cit., p. 565.

<sup>645</sup>LERENA, C., “Enseñanza pública y enseñanza privada en España: sobre el porvenir de una ilusión”, en FERNÁNDEZ ENGUIA, M., (ed.), *Marxismo y Sociología de la Educación*, 1986, Madrid, Akal, pp. 339-340.

- (iii) La libertad de elección de los padres consumidores reclama una autoridad en exclusiva para éstos que, constitucionalmente, también corresponde a los poderes públicos. Con el derecho de los padres se priva al conjunto de la sociedad de influir en los procesos de toma de decisiones que afecten a la escuela. No se trata de enfrentar a las instancias políticas con los padres o tutores de los alumnos — teniendo en cuenta que las propuestas y reformas basadas en la libre elección no proceden de las familias, sino de sectores políticos conservadores, del mundo de los negocios<sup>646</sup> y, en lo que respecta a España, de la Iglesia católica — sino de buscar los equilibrios necesarios para hacer realidad los mandatos constitucionales.
- (iv) La doctrina también advierte que las facultades reconocidas a un consumidor se reducen a contratar o no el servicio, es decir, se les confiere a los padres sólo la posibilidad de retirar a su hijo del colegio si no se cumplen sus expectativas. En ningún caso se les faculta para participar en la gestión de la institución escolar tal y como corresponde en los sistemas públicos, negándoseles cualquier posibilidad de modificar una política propuesta que se ejecutará sin que haya deliberación de ningún tipo o posibilidad de sumar apoyos para contrarrestarla. En definitiva, siguiendo la elaboración de Hirschman frente a una decisión se puede ejercer la potestad *exit* pero queda, de antemano, cerrada cualquier posibilidad de *voice*<sup>647</sup>.
- (v) La lógica de la libre competencia daba por hecho que los centros educativos que no dieran satisfacción a las expectativas de los padres-consumidores cerrarían sus puertas. Duru-Bellat pone de manifiesto que

---

<sup>646</sup>FERNÁNDEZ, J.M., “Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario”, cit., p 45.

<sup>647</sup>Albert Hirschman considera que cuando un individuo se muestra disconforme frente a una decisión institucional sólo puede adoptar tres estrategias: renunciar a sus particulares intereses y ejercer una actitud leal a la institución decisoria, oponerse a la decisión adoptada a través de la participación para modificarla o la protesta y la renuncia a sus intereses sin acatar la decisión institucional mediante la salida del ámbito de aplicación de dicha medida. Vid. HIRSCHMAN, A., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations an States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1970.

estos últimos siguen abiertos, al tener una “clientela cautiva” constituida por aquellos alumnos que son rechazados por las escuelas más selectivas y que tienen escasas posibilidades de poner en marcha estrategias alternativas para revertir la situación<sup>648</sup>.

- (vi) La libre elección también parte de supuestos equivocados. Se asume como premisa indiscutible que el consumidor sabe elegir, cuando resulta contrastado que no todos disponen de la misma formación, información u oportunidades para adoptar las decisiones que mejor les convengan. Los padres, según su posición sociocultural, harán mejores o peores elecciones que resultarán definitivas para el futuro de sus hijos. A lo anterior se suman los comportamientos clientelistas de los propios centros. En el ámbito educativo, no sólo elige el consumidor sino también el proveedor. Los centros educativos adoptan tácticas para rechazar aquellos alumnos que parecen incapaces de lograr resultados académicos satisfactorios a corto plazo y a quienes puedan, por su “imagen” (alumnos con necesidades educativas especiales, estatus socioeconómico, origen étnico, etcétera) perjudicarlos a la hora de lograr mayores cuotas de mercado<sup>649</sup>.

Para hacer frente a la segregación o ruptura del cuerpo social que condene a los sectores vulnerables a la reproducción intergeneracional de su situación es necesario alcanzar un consenso para que los beneficios del sistema educativo no se distribuyan de conformidad con la lógica del mercado. Por otra parte, la libertad de elección de centro, al tener un reconocimiento constitucional y al contar con el apoyo de un sector importante de la sociedad, tampoco puede ser objeto de una limitación extrema que implique, de hecho, su negación. Partiendo de esta premisa, Fernández Soria propone el establecimiento de *sistemas de elección controlados* como los previstos en los artículos 84 y siguientes de la LOE. La Ley reconoce la libertad de elección y financia a los establecimientos a través de la fórmula del “concierto” a condición de que asuman la

---

<sup>648</sup>DURU-BELLAT, M., “Debate y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y en los Estados Unidos”, *Revista de Educación*, 333, enero-abril 2004, p. 45.

<sup>649</sup>En los Países Bajos, un país con una larga tradición en lo que respecta al derecho de elección, los efectos segregadores de este derecho han sido tan marcados que han dado lugar a la denominada “fuga de los blancos” de los establecimientos educativos frecuentados por minorías étnicas. Minorías que, a su vez, parecen cómodas con el refuerzo comunitarista en sus escuelas en Holanda. Vid. DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, cit., p.75.

función social de la educación, la corresponsabilidad en la escolarización y la admisión de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo. Para este autor, resulta evidente que “el Estado, cuya mediación en el «desarrollo de políticas juiciosas de libre elección de centro» no es —a pesar de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones— cuestionada ni siquiera por los más acérrimos partidarios de ésta, está llamado a intervenir sobre la oferta para mitigar los efectos perversos que la libertad de elección tiene sobre la igualdad, especialmente en la integración social mediante el establecimiento de incentivos (...) para las escuelas que alcancen determinadas metas de diversidad referidas al alumnado”<sup>650</sup>.

La política de la elección controlada desarrollada por la LOE no ha sido objeto de una contestación social importante. Esto no implica negar la presencia de conflictos de intereses entre familias. De un lado, estarían los padres de nivel socioeconómico elevado cuyos hijos son, en términos generales, buenos alumnos y que manifestarían su interés en la homogeneidad social en las escuelas para garantizar un clima adecuado y estimulante para el estudio y, por otro lado, estarían aquellos padres en situaciones de vulnerabilidad que únicamente encuentran en las escuelas públicas opciones reales para la escolarización de sus hijos en una realidad social radicalmente diferente. En España, la llegada de población inmigrante ha incidido de forma directa en la formulación del sistema educativo ya que los alumnos extranjeros se han escolarizado principalmente en la escuela pública, como consecuencia de la inobservancia de los criterios de selección que deben utilizar las escuelas concertadas<sup>651</sup>.

La escasez de alumnos inmigrantes en las escuelas concertadas podría justificarse en el supuesto de que la población inmigrante procediera de países no católicos, lo cual

<sup>650</sup>FERNÁNDEZ, J.M., “Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario”, cit., p 54.

<sup>651</sup> Alumnado extranjero en el curso 2011/2012 por titularidad del Centro Educativo

	ESO	Bachillerato	FP. Grado Medio	FP. Grado Superior
CENTROS PÚBLICOS				
TOTAL	169.694	39.366	23.585	14.855
CENTROS PRIVADOS				
TOTAL	45.692	7.082	6.630	3.690

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA y DEPORTE, *Datos y Cifras. Curso escolar 2011/2012*, en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html> (Última consulta 07/11/2015).

no es cierto, pues desde un porcentaje importante de los alumnos extranjeros procede de países de América central y del sur con una fuerte tradición católica.

Las estadísticas educativas indican que las familias de los alumnos escolarizados en centros concertados tienen mayores niveles de renta que los de los públicos<sup>652</sup>. Esta situación se explica por la conjunción de diferentes factores, entre los que destacan: el hecho de que los centros concertados suelen localizarse en barrios o zonas geográficas con elevados niveles de renta; la oferta de servicios complementarios, como el comedor escolar o las actividades extraescolares, a un precio muy superior al de la oferta escolar pública; o lo que ha sido descrito por Calero como *procesos irregulares en el acceso que permiten a los centros evitar el acceso de niños de familias de rentas bajas*<sup>653</sup>.

Las consecuencias de la escolarización segregada de alumnos nacionales y extranjeros son muy negativas. Por una parte, se generan situaciones de conflicto social, que obstaculizan la actual y futura integración de los alumnos de origen inmigrante y, por otra, la escolarización de los alumnos extranjeros casi exclusivamente en las escuelas públicas incide negativamente en la calidad de la educación que éstas imparten, ya que supone la localización en la misma aula de un porcentaje muy elevado de alumnos de diferentes tradiciones culturales y lingüísticas.

Esta situación se agrava cuando el porcentaje de alumnos extranjeros por aula es elevado, pues en numerosas ocasiones los alumnos extranjeros no hablan, leen o escriben el castellano correctamente, o proceden de sistemas escolares con un nivel inferior al nuestro; lo cual repercute inevitablemente en la dinámica de aprendizaje del resto de sus compañeros de grupo escolar.

Duru-Bellat recomienda la heterogeneidad social en los centros que se traduce en la admisión de alumnos procedentes de los más diversos contextos socioeconómicos, ante el hecho evidente de que este mestizaje beneficia de manera intensa a los alumnos con condiciones de partida más desfavorables a cambio de reducciones poco significativas en

---

<sup>652</sup>Cfr. CALERO, J. y ESCARDÍBUL, J.O., *Igualdad de oportunidades: inclusión y exclusión educativas en España. Reflexiones sobre el sistema educativo español*, Madrid, Fundación Ramón Areces- Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2015, pp.163-211.

<sup>653</sup>CALERO, J., *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*, cit., pp. 49 y ss.

el progreso de los más favorecidos. Según sus propias palabras “los establecimientos más heterogéneos reducen un poco el nivel de la élite para aumentar el nivel de los más débiles”<sup>654</sup>. El conflicto de intereses, así planteado, sólo podrá ser resuelto por la intervención decidida de los poderes públicos en favor del interés general que representa la igualdad de oportunidades, en su versión compensatoria y la integración social.

Con sistemas de elección controlada, no obstante, la política educativa no puede ignorar que las familias de los alumnos continuarán ostentando un poder suficiente que les permitirá poner en práctica estrategias dirigidas a garantizar el éxito escolar de sus hijos, por lo menos en lo que respecta a las familias de mejor nivel socioeconómico.

El factor de inequidad puede venir dado por aquellas prácticas parentales en familias de muy escasos recursos (exigencia a los menores de iniciar una actividad laboral precoz, por ejemplo) que, apartándose de aquellas propias de la clase media, resultan generadoras de desigualdad y poco propicias para el desarrollo de los niños jóvenes. Para estos casos, en los que las condiciones económicas, sociales y culturales de una familia resultan desfavorables para el interés del alumno, existen experiencias interesantes de formación de padres en prácticas adecuadas en el ámbito de la estrategia educativa. Es el caso del programa *Head Star* en Estados Unidos o de experiencias similares en Bélgica o Canadá que intentan compensar el carácter menos estimulante para el estudio de ciertos entornos familiares. El objetivo es que los padres sean más receptivos a las necesidades de sus hijos y a dotarlos de competencias precisas en la interacción con ellos y los establecimientos escolares<sup>655</sup>.

---

<sup>654</sup>DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, cit., p.84.

<sup>655</sup>Estos programas de Estados Unidos, Bélgica y Canadá van dirigidos a los padres para hacerlos más receptivos a las necesidades de sus hijos y, sobre todo, a dotarlos de ciertos instrumentos para una interacción favorables a la estimulación del aprendizaje. Estos instrumentos se identifican con determinadas prácticas lingüísticas, lectura de obras literarias adecuadas a la edad del niño, etc. El objetivo es dar indicaciones precisas a los padres para que puedan ayudar a sus hijos en el aprendizaje escolar. Estos programas producen efectos a medio plazo aunque dependen, en buena medida, de la convicción con la que son puestos en práctica. Para un análisis detallado de este tipo de acciones Vid. POURTOIS, J-P., DESMET, H., "L'éducation parentale" *Revue française de pédagogie*, n° 96, 1991, pp. 87-112, según cita, Ídem, p. 83.

## B. La equidad y la diversidad del alumnado

Para promover la equidad en la escuela, desde hace varias décadas, se viene reiterando la necesidad de que la escuela, tras la universalización de la oferta, atienda a la diversidad del alumnado. Bourdieu y Passeron sostenían en *Los Herederos* que esta institución producía desigualdad justamente porque era “indiferente a las diferencias”<sup>656</sup>. Resulta evidente que los procesos universalización del acceso a la educación y el incremento el pluralismo en las sociedades contemporáneas hacen imposible que el ámbito escolar conserve la homogeneidad de otros tiempos, la diversidad es un hecho natural que representa un desafío para todo planteamiento escolar al que resulta obligado enfrentarse.

La escuela, como escuela inclusiva, debe interpretar la diversidad como un valor enriquecedor, garantizando para ello la individualización de la enseñanza como medio para adecuarla a las necesidades de los alumnos y asumiendo la heterogeneidad de las respuestas educativas que se deben ofrecer para alcanzar niveles óptimos en los procesos de aprendizaje<sup>657</sup>.

Es innegable la aceptación que las propuestas pluralistas tienen en la actualidad tanto a nivel académico como, incluso, a nivel de la opinión pública. Esta aceptación, no obstante, debe tener en cuenta una serie de argumentos que ponen en cuestión la viabilidad o la justicia de sus planteamientos. Al respecto cabe destacar:

- (i) La escuela inclusiva respondería a reivindicaciones de respeto a las diferencias, a las identidades y a las opciones individuales. Tedesco, partiendo de algunas investigaciones, señala los riesgos antidemocráticos de esta dinámica cultural basada en las demandas de los usuarios. Según

---

<sup>656</sup>Vid. BORDIEU, P. y PASSERON J.C., *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Siglo veintiuno, Buenos Aires, 2009.

<sup>657</sup>El modelo de escuela inclusiva se sustentaría en tres pilares: (i) la idea de la diversidad en el currículo y el currículo para la diversidad es una manifestación de la filosofía democrática, que tiene el reto de compaginar dos derechos fundamentales: el derecho a la igualdad entre todos los ciudadanos a recibir una educación de calidad y el derecho a la diferencia sin que provoque desigualdades ni discriminaciones; (ii) una filosofía humanista de la educación que enfatiza el valor de los individuos, de su singularidades, el proceso idiosincrático de desarrollo y su peculiar proyecto vital; (iii) la aceptación del pluralismo como un hecho de la vida y de encuentro de culturas, enriquecedor de un proyecto común. MUNTANER, J., “La igualdad de oportunidades en la escuela de la diversidad”, *Profesorado, revista de curriculum y formación del profesorado*, n° 4 (1), 2000, p. 6.

estas investigaciones “para formular una demanda es necesario dominar los códigos de acceso al mundo. Al contrario, de lo que sostiene el discurso actualmente dominante, la emancipación, el desarrollo personal, la libertad pasan primero por la oferta, pues es ella la que permite constituir los marcos de referencia a partir de los cuales se podrá expresar, ulteriormente, la demanda”<sup>658</sup>.

- (ii) Las políticas de la diferencia, desde una perspectiva general, tienden a favorecer el acceso de las personas dominantes a una identidad propia y a encerrar a los colectivos desfavorecidos en una identidad categorial que les atribuye automáticamente características que se formulan en relación al colectivo y que pueden o no darse a nivel individual. En relación con esta problemática es interesante tener en cuenta que “la asimetría entre los grupos produce para los dominantes una visión de sí mismos como únicos y originales, visión fuerte de un individualismo etnocentrista. Por el contrario, los dominados son reenviados a sus especificidades y a la obligación de asumir un ‘nosotros’ que les protege de alguna forma de los ‘otros’. Los dominantes no son diversos, ellos son únicos y son los demás los que representan la diferencia o los que son sometidos a ello”<sup>659</sup>.
- (iii) La psicología social ha demostrado que las políticas de la diversidad activan la “amenaza del estereotipo”<sup>660</sup>. Esta retórica conduce a los individuos supuestamente portadores de una diferencia a reforzarla como estrategia defensiva, renunciando de antemano a cualquier acción que pueda poner en cuestión las características específicas que se les atribuyen perjudicando gravemente la noción de autonomía individual y el libre desarrollo de la personalidad.
- (iv) En el ámbito educativo la “amenaza del estereotipo” ha generado el rechazo a las técnicas reparadoras o compensatorias de desigualdades.

---

<sup>658</sup>TEDESCO, J.C., “Igualdad de oportunidades y política educativa”, cit., p. 565.

<sup>659</sup>DURU-BELLAT, M., “La diversité: esquisse de critique sociologique”, *OSC-Notes & Documents*, n° 3, 2011, p. 5.

<sup>660</sup>Ídem, p. 7-8.

Estas técnicas actuarían para solucionar los problemas individuales de unos alumnos etiquetados como diferentes para poder incorporarlos al flujo general del currículo ordinario. La actuación didáctica se desarrollaría a dos niveles: una para los alumnos normales y otra para los alumnos diversos; no se asume la diversidad como un hecho natural y propio de todos y cada uno de los alumnos sino que, por el contrario, el planteamiento parte de la base de una escuela que formula una serie de exigencias a las que necesariamente todos los alumnos deben adaptarse<sup>661</sup>.

- (v) Las políticas de la diversidad trasladan las dificultades de los procesos de enseñanza del sistema educativo al individuo. Al adoptar una perspectiva subjetiva y no sistémica, la desigualdad resulta difícil de aceptar para la persona a la que se le atribuyen determinadas dificultades al afectar la representación que cada uno tiene de sí mismo. El nivel de sufrimiento es profundo pues “en la medida que se privatizan las responsabilidades de la desigualdad social, se vuelven más opacas las responsabilidades públicas”<sup>662</sup>.

En cualquier caso, el nivel de diversidad que presentan las escuelas de la Europa contemporánea es tan alto que sin renunciar a una oferta educativa en lo esencial común, puede resultar aceptable que los centros ofrezcan respuestas diferenciadas y ajustadas a las necesidades de los alumnos.

A partir de un currículo común pueden instituirse distintas vías pedagógicas para alcanzar los conocimientos de un determinado nivel educativo. En este sentido, manteniendo un referente único es conveniente que todo centro prevea, siguiendo la perspectiva de la escuela inclusiva, modelos de apoyo generalizado que superen la perspectiva individual, compensatoria o terapéutica.

Los modelos de apoyo generalizado se establecen como ayudas para todos y cada uno de los alumnos que asisten a la escuela, sin centrarse en jóvenes concretos a quienes se les atribuye determinadas dificultades de aprendizaje, en una lógica propia de los

---

<sup>661</sup>MUNTANER, J., “La igualdad de oportunidades en la escuela de la diversidad”, cit., p. 9.

<sup>662</sup>TEDESCO, J.C., “Igualdad de oportunidades y política educativa”, cit., p. 567.

sistemas de apoyo individualizado, que terminan por estigmatizarlos y por ampliar, quizás de manera irreversible, la distancia entre este alumno en concreto y el establecimiento educativo<sup>663</sup>.

Los sistemas de apoyo requieren adoptar incentivos para utilizar la calidad pedagógica. Los profesores, a través de la formación continua, necesariamente tendrán que replantearse muchos de los métodos que tradicionalmente han venido aplicando a sus clases. La realidad ha cambiado radicalmente y, sin poner en cuestión la capacidad profesional de los docentes, es necesario ofrecer respuestas acordes con los desafíos de nuestro tiempo.

Continuando con la perspectiva pedagógica, junto con la implantación de sistemas de apoyo generalizado, conviene señalar que el *derecho a la expectativa positiva*<sup>664</sup> debe ser reconocido a todo alumno desde el inicio de los procesos de aprendizaje. Todos tienen derecho a que su confianza en sí mismos se fortalezca y a la motivación suficiente para minimizar el abandono escolar temprano y garantizar el éxito educativo<sup>665</sup>.

### C. La Educación Prioritaria

Una fórmula adicional para atender la diversidad del sistema educativo es el establecimiento de Zonas de Educación Prioritaria (ZEP), experiencia que se ha seguido en Estados Unidos, Gran Bretaña y, de manera especialmente intensa, en Francia<sup>666</sup>.

---

<sup>663</sup>MUNTANER, J., “La igualdad de oportunidades en la escuela de la diversidad”, cit., p. 11-15.

<sup>664</sup>Ídem, p. 3.

<sup>665</sup>En este mismo ámbito resulta interesante la propuesta de políticas de subjetividad que formula Tedesco. Estas políticas se basan en tres aspectos que buscan generar experiencias exitosas. En primer lugar, se orienta a los alumnos a formular un proyecto. En segundo lugar, se les invita a elaborar una narrativa en la que relaten las dificultades a las que se están enfrentando en el ámbito escolar, fortaleciendo la capacidad de expresar demandas y necesidades y su comprensión de lo que les sucede. En tercer lugar, se invita al docente a tener confianza en sus alumnos, aspecto que coincide con lo que anteriormente denominamos el derecho a la expectativa positiva. La confianza se apoya en el clásico estudio de Rosenthal sobre el “efecto Pigmalión” en el que tienen lugar experiencias de éxito educativo a partir de las buenas perspectivas que desde un inicio se le atribuyeron al estudiante, dando lugar a profecías felizmente autocumplidas en el ámbito escolar. TEDESCO, J.C., “Igualdad de oportunidades y política educativa”, cit., pp. 568-571.

<sup>666</sup>*L' éducation prioritaire* francesa, para algún sector de la opinión pública ha ofrecido resultados discretos. Incluso en el Informe sobre la contribución de la educación prioritaria a la igualdad de oportunidades de los alumnos de 2006, se ponía de manifiesto la necesidad de redefinir un modelo que había perdido su lógica inicial, incorporando a un número de escuelas excesivo, favoreciendo la estigmatización de las zonas como áreas sensibles o violentas, y no incluyendo la previsión de que el incremento de medios fuera acompañado de políticas pedagógicas bien definidas y de la necesaria evaluación de los programas. A partir del citado Informe, se introdujeron las medidas que se estimaron necesarias. Hasta el momento, las ZEP continúan resultando útiles para desactivar las amenazas que se ciernen sobre los denominados territorios perdidos de la República. En este sentido resulta adecuado afirmar que “antes de descalificar el concepto

Las zonas de educación prioritaria constituyen una medida de discriminación positiva en las que se mejora los medios de los que disponen las escuelas situadas en territorios donde se concentran alumnos en situación social desventajosa, debido a criterios económicos o culturales, tal es el caso de aquellas escuelas en las que se concentra un porcentaje importante de alumnos de segunda o tercera generación de inmigrantes.

Respecto a las intervenciones directas en escuelas de bajo nivel socioeconómico, desde una perspectiva más amplia, Carnoy destaca, observando algunas experiencias latinoamericanas, que “tales reformas conducidas con equidad parecen haber sido más acertadas para elevar el aprovechamiento de los estudiantes que las reformas en todo el sistema, principalmente porque las reformas son focalizadas a los grupos que reciben recursos educativos de menor calidad hasta que reciben atención especial. Esa atención especial parece dar resultado. También parecería más fácil, para elevar la productividad de la escuela, el hecho de llevar la tecnología existente y los recursos utilizados por estudiantes de nivel socioeconómico más alto a un ambiente de más bajo recursos, que el desarrollo de nuevos métodos para incrementar la productividad en todo el sistema educativo”<sup>667</sup>.

---

de acción concentrado sobre una zona sería necesario analizar, de manera profunda, las causas posibles de su fracaso relativo, en particular, establecer los vínculos que se derivan de pertenecer a una zona identificada como prioritaria con los efectos de la estigmatización y la huida de algunos de los alumnos afectados, el relajamiento de las exigencias académicas y de los objetivos de aprendizaje de los alumnos. Este análisis atribuye la responsabilidad a prácticas pedagógicas específicas y no al planteamiento general de la educación prioritaria que, por lo menos en lo que respecta a Francia, si bien no muestra resultados académicos espectaculares sí ha mejorado la inserción social y la apertura cultural de algunos centros educativos en riesgo de guetización”. DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, cit., pp. 80-81. Vid. INSPECTION GÉNÉRAL DE L'ÉDUCATION NATIONAL, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Ministère de l'éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, Paris, 2006.

<sup>667</sup>En relación con las reformas latinoamericanas el autor señala: “En contraste con reformas estructurales, las reformas dirigidas — programas específicos para grupos en desventaja — parecen haber sido exitosas al mejorar el desempeño académico en grupos específicos. Un ejemplo famoso en América Latina es la *Escuela Nueva*, en Colombia, que ahora se encuentra en otros países con otros nombres. La *Escuela Nueva* se concentra en alumnos rurales de estrato bajo y parece haber tenido un impacto positivo en el desempeño de los estudiantes, en gran parte por el suministro de una red de apoyo para profesores rurales y por el aumento de su compromiso a la enseñanza en escuelas rurales aisladas. Las intervenciones financieras directas por los ministerios centrales en resultados de mejora para estudiantes de estrato bajo también fueron eficaces tanto en Argentina como en Chile. El *programa P-900*, que inició en 1990 en Chile y que se ofreció a casi 2,500 escuelas hacia el final de la década, aumentó los resultados de manera considerable en alumnos ubicados en escuelas con bajos resultados. Los elementos del *Plan Social* en Argentina, dirigido a escuelas rurales y a estudiantes de estrato bajo que asisten a escuelas secundarias, también parecen haber tenido efectos positivos sobre los resultados de los estudiantes. La ayuda financiera directa en Uruguay a escuelas con bajos resultados (basada en la evaluación de sexto grado en 1996) probablemente contribuyó a un aumento significativo de los resultados en las pruebas entre los estudiantes de estrato más bajo del país. Un *plan de vouchers* aplicado en Colombia en los años 90 pareció tener un efecto positivo sobre los logros de

A partir de las reflexiones anteriores podemos observar que en el ámbito educativo las propuestas abiertas a la diversidad pueden ofrecer soluciones aceptables de carácter más bien técnico. Estas soluciones, sin embargo, no deben reducir el riesgo que los enfoques culturalistas de la sociedad conllevan. Estos enfoques promueven la superación de las relaciones de dominación a partir de las supuestas ventajas del respeto a las diferencias identitarias, pero relegan de manera inaceptable, la cuestión fundamental de las desigualdades económicas presentes en nuestras sociedades. En todo caso, las políticas que pretendan enfrentarse a los desafíos de nuestro tiempo deberían, siguiendo la propuesta de Fraser, introducir tanto la variable del reconocimiento como el de la distribución en su planteamiento, ejecución y evaluación<sup>668</sup>.

#### **D. Otras políticas favorecedoras de la igualdad**

Otro tipo de políticas favorecedoras de la igualdad son aquellas que permiten los estudios a tiempo parcial y favorecen la posibilidad de que personas ya integradas en el mercado de trabajo retomen su formación. En países como Francia o España, el paso del ámbito educativo al mercado de trabajo suele ser definitivo. Las desigualdades sociales de acceso a la formación inicial generan, en consecuencia, mayores desajustes que se prolongan en el tiempo. A esto se suma que la formación continua favorece prioritariamente a quienes, de antemano, ya están mejor cualificados. La experiencia francesa o española se confronta a la del Reino Unido o Finlandia donde estudiar a tiempo parcial o retomar la educación son prácticas frecuentes entre los trabajadores<sup>669</sup>.

---

estudiantes de estrato bajo —los alumnos que recibieron vales y los usaron para atender escuelas secundarias privadas (religiosas) permanecieron en la escuela hasta grados más altos y con menor probabilidad de abandono—. Una reforma algo cara —La *Bolsa Escola* de Brasil— dirigida a estudiantes de estrato bajo se diseñó para subsidiar a familias de estrato bajo para compensar el recurso al que renuncian sus hijos al no asistir a la escuela. El objetivo de la política es pagar a las familias con base en la asistencia de los niños a la escuela. Hay algunas pruebas que el subsidio funciona para aumentar la asistencia de los alumnos. Otra investigación en Honduras y Guatemala sugiere que a mayor asistencia de los estudiantes más alto será el logro académico”. CARNOY, M. “La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, V. 3, n° 2, 2005, pp.7-8.

<sup>668</sup>Vid. FRASER, N. y HONNETH, A., *¿Redistribución o reconocimiento? : un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, 2006.

<sup>669</sup>DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, cit., p. 85. En lo que respecta a España a las pruebas de acceso a la universidad en 2012 para mayores de 25 años se presentaron 28.221 alumnos, un 11,4% menos que en el año anterior, y el 59,5% las superó. De los alumnos presentados en estas pruebas, el 4,2% lo hizo en universidades privadas, medio punto menos que en 2011. Estas pruebas las superó el 59,0% de los alumnos que se presentaron en las universidades públicas, mientras que en las privadas este porcentaje llegó al 72,8%. A las pruebas para mayores de 45 años se presentaron 5.944 alumnos, un 0,2% menos que en 2011. El 48,5% aprobó, lo que supone 17,7 puntos menos que el año

La escolarización precoz del alumnado es una estrategia favorecedora de la igualdad que genera consenso en la comunidad científica y que, además, no presenta efectos no deseados. Para romper con los condicionantes derivados del estatus socioeconómico de las familias es fundamental intervenir en los primeros años del menor, momento en el que se produce la formación básica de su capital cognitivo. La educación infantil es la gran aliada de la equidad educativa en la medida en que garantiza un desarrollo cognitivo básico a través de la estimulación afectiva, la buena alimentación y las condiciones sanitarias adecuadas y una socialización primaria en la que los niños adquieren las herramientas necesarias para incorporarse a una institución especializada como la escuela<sup>670</sup>.

La responsabilidad que corresponde al sistema educativo como generador de igualdad se enfrenta a importantes obstáculos tanto de naturaleza ideológica como de naturaleza práctica. Muchas de las medidas expuestas anteriormente, si bien resultan favorecedoras de la equidad, también pueden resultar contraproducentes. La libertad de elección de los padres es una dificultad mayor para que la escuela constituya un ascensor social, sin embargo, ante el apoyo político que la sustenta y su reconocimiento constitucional es necesario asumirla como uno de los parámetros a observar para el planteamiento de cualquier política encaminada a favorecer la igualdad.

La universalización de la oferta educativa y el proyecto de una escuela inclusiva que atienda a la diversidad pueden suponer beneficios pero, por otra parte, también se enfrentan a importantes objeciones desde la propia perspectiva de la igualdad. Como

---

anterior. El 3,2% de los alumnos presentados lo hizo en universidades privadas. En las universidades públicas el 47,7% aprobó y en las privadas el 72,0%. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Pruebas de Acceso a la Universidad Año 2012*, INE, Madrid, 2012.

<sup>670</sup>La Ley de Refundación de la Escuela de la República, en Francia, prevé un apoyo decidido a los establecimientos públicos de educación preescolar. Estos establecimientos van a aumentar su capacidad de acoger a los niños menores de 3 años a través de la creación de tres mil nuevas plazas de profesores titulares en este nivel. La acción política en cuestión se centrará en las zonas de educación prioritaria, en los sectores rurales y en las regiones de ultramar. El objetivo a lograr es la escolarización precoz del alumnado para luchar contra las dificultades de aprendizaje y el fracaso escolar. La escolarización precoz se califica sin matices como un medio eficaz para favorecer el éxito escolar de los niños, en particular, de aquellos que proceden de un entorno social desfavorecido. ASSEMBLÉE NATIONALE, *LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, cit., articles 1 y 5, en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027677984> (Última consulta 07/11/2015).

hemos señalado recientemente, quizás la escolarización precoz es la única medida difícil de controvertir.

La complejidad que hemos podido apreciar en la relación entre los sistemas educativos y la igualdad, debe generar una conciencia clara de las limitaciones a las que nos enfrentamos. La tesis meritocrática resulta afectada en su fundamentación por la propia realidad social. Así las cosas, debemos tener presente a Duru-Bellat cuando afirma “todo no se juega en la escuela, institución enclavada en un contexto de desigualdades sociales de partida (las familias) y de llegada (los estatus sociales). La existencia de desigualdades, a veces muy pronunciadas, entre posiciones sociales y profesionales es la fuente principal de las desigualdades sociales. Resulta claro que los padres en posiciones socioeconómicas favorables y poco comprometidos con la igualdad buscan garantizar una posición aventajada para sus hijos. Ante este hecho resulta difícil reducir significativamente las desigualdades en la escuela y esto es eficazmente instrumentalizado por todos los grupos en posición de poder”<sup>671</sup>.

### **III. UN IMPULSO PARA LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA**

Tanto la competencia social y ciudadana como, específicamente, la Educación para la Ciudadanía, retomando la problemática planteada en la segunda parte de esta tesis, persiguen como fin el que los jóvenes de hoy lleguen a ser, en un futuro próximo, ciudadanos activos y participativos para el desarrollo y el bienestar de la sociedad de la cual son miembros. Para que la competencia social y ciudadana como elemento central del “modelo educativo cívico” pueda ser adquirida por todos y cada uno de los alumnos españoles, tras la desaparición de la Educación para la Ciudadanía como materia independiente, es necesario plantear una serie de recomendaciones sobre la base de distintos estudios en los que se ha analizado la adhesión de los jóvenes a valores tales como la libertad, la igualdad, la participación política o la tolerancia y el respeto a la diferencia.

#### **A. La mejora de los aspectos cognitivos en la educación en valores**

Las distintas recomendaciones internacionales insisten en que la competencia social y ciudadana y la educación en valores es una materia que trasciende la simple

---

<sup>671</sup>DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, cit., p. 87.

relación jurídica entre los individuos y el Estado para incluir la participación de los ciudadanos en la vida pública, social y civil de la sociedad. Esta materia no debe agotarse en el conocimiento de los conceptos democráticos fundamentales, la Constitución, las leyes que la desarrollan o las instituciones que garantizan el cumplimiento de sus objetivos. Es indispensable que además de los contenidos teóricos, la educación promueva valores, actitudes y comportamientos adecuados para la participación política y la puesta en práctica de todo el fundamento axiológico de las sociedades liberales.

La transmisión de conocimientos teóricos, como se desprende de la normativa educativa, es uno de los elementos básicos de asignaturas como las Ciencias sociales, la Historia, la Geografía, los “Valores sociales y cívicos”, los “Valores éticos” y la Educación para la Ciudadanía como materia transversal. No obstante, la enseñanza debe perseguir otro tipo de objetivos de naturaleza actitudinal que favorezcan la adhesión a los valores democráticos y los principios de convivencia y, además, permitan a los jóvenes ejercer la ciudadanía activa<sup>672</sup>. Con relación a la configuración de las asignaturas para que respondan a estas finalidades, formando ciudadanos participativos y responsables, Bolívar distingue dos grandes vías, que no tienen que ser alternativas sino complementarias para el aprendizaje de la democracia en la escuela a las que denomina “curricular” e “institucional”. Al respecto, el autor sostiene que “Si bien debe cultivarse de modo explícito en el currículo (ya sea mediante una asignatura, área o, transversalmente, acción tutorial), puesto que precisa de conocimientos, estos no garantizan el ejercicio de una ciudadanía democrática. La Educación para la Ciudadanía por lo tanto, se juega en los modos mismos en los que se trabajan los saberes escolares,

---

<sup>672</sup>El Informe EURYDICE, *La Educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo* de 2005, hace referencia a estas finalidades en los siguientes términos: “(i) objetivos relativos al desarrollo de las actitudes y valores necesarios para convertirse en ciudadanos responsables (aprender a respetarse y respetar a los demás, escuchar y resolver conflictos de forma pacífica, contribuir a que los individuos convivan en armonía, desarrollar valores acordes con una sociedad plural y construir una imagen positiva de sí mismos); (ii) objetivos para estimular la participación activa de los alumnos, que les permitan implicarse en la vida de la comunidad escolar y local, y adquirir las competencias necesarias para participar en la vida pública de forma responsable, constructiva y crítica. Se debe dar a los alumnos la oportunidad de experimentar de manera práctica con los principios democráticos. Asimismo, también debe promoverse su capacidad para actuar los unos a favor de los otros y para participar en otras iniciativas pertinentes”. EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *La Educación para la Ciudadanía en el contexto escolar europeo*, 2005, p. 23, en <http://www.oei.es/valores2/055ES.pdf> (Última consulta 20/08/2015).

se construyen los conocimientos en clase, y, sobre todo, cuando la participación en la escuela, y fuera de ella, se convierte en una experiencia que favorece su ejercicio”<sup>673</sup>.

Para que la Educación para la Ciudadanía transversal y el conjunto de asignaturas de la programación escolar ofrezcan una formación eficaz, no deben limitarse a la enseñanza de un conjunto de valores, sino que además, deben habilitar espacios para su puesta en práctica, en los que la resolución pacífica de los conflictos, el diálogo, el debate y la participación activa en los procesos de toma de decisiones deriven en los hábitos y virtudes deseables en un sistema democrático<sup>674</sup>. En nuestro país, dentro de los criterios de evaluación es una constante la referencia no sólo a la adquisición de conocimientos sino a la manifestación de comportamientos activos en favor de los derechos humanos como “rechazar las situaciones de discriminación”, “mostrar respeto por las diferencias” o “valorar la importancia de las leyes”, esta dimensión valiosa de la Educación para la Ciudadanía en tanto que pretende la adhesión de los alumnos a la ética de los derechos humanos debe contar con espacios para su aprendizaje y puesta en práctica.

La acción cívica responsable tendrá que ejercitarse mediante la habilitación de espacios de participación en los que el diálogo, el respeto por las ideas ajenas, el desarrollo de la asertividad y la tolerancia sean el punto de partida. El desarrollo de debates, la puesta en consideración de los denominados “casos difíciles”, las elecciones escolares o la acción de las asociaciones de estudiantes son iniciativas necesarias para un ejercicio efectivo de los derechos dentro de los establecimientos educativos y han de ser un complemento indispensable para la promoción de la competencia social y ciudadana<sup>675</sup>.

---

<sup>673</sup>BOLÍVAR, A. *Educación para la Ciudadanía. Algo más que una asignatura*, cit., p. 11.

<sup>674</sup>En algunos países del entorno europeo, en la evaluación de la Educación para la Ciudadanía no sólo se tienen en cuenta los conocimientos teóricos sino que también son objeto de valoración las actitudes y la participación activa del alumno. Así, en Alemania, en algunos *länder*, los profesores evalúan el “comportamiento social” del estudiante teniendo en cuenta el trabajo en grupo, la cooperación y su diligencia. En Grecia, los profesores evalúan la capacidad para debatir, expresar opiniones y cooperar con los demás. En Malta, las cualidades personales de los alumnos, como el sentido de liderazgo, el respeto por los otros y el espíritu crítico, también son tenidos en cuenta en la calificación de su desempeño. EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *La Educación para la Ciudadanía en el contexto escolar europeo*, 2005, p. 46, en <http://www.oei.es/valores2/055ES.pdf> (Última consulta 20/08/2015).

<sup>675</sup>En países como Alemania, Austria y Eslovenia existe un sistema multinivel de representación de alumnos que abarca desde las elecciones de los delegados de clase (o curso) hasta la creación de consejos de alumnos en el centro, la ciudad, el distrito o el ámbito regional y nacional. La participación en los órganos de gobierno de los centros, como por ejemplo en los consejos o juntas escolares, permite a los alumnos abordar una serie de temas relacionados con su vida escolar diaria. Éstos pueden estar implicados, en todo o en

De otra parte, también es importante que se establezcan vínculos entre la sociedad civil y la escuela para que los alumnos estén lo suficientemente relacionados con su entorno, conociendo de forma directa las realidades que les atañen y los problemas que les afectan. Los intercambios de alumnos, las jornadas de puertas abiertas, las visitas a empresas e instituciones locales, e incluso las prácticas de trabajo de corta duración permitirían una necesaria implicación de los estudiantes en sus comunidades, habilitando otro ámbito, en este caso extraescolar, para que desarrollen la dimensión práctica de educación en valores.

En España, los avances de la competencia social y ciudadana son notables en el ámbito de los valores, las actitudes y comportamientos, como se explicará más adelante. Estos avances, sin embargo, no se producen en el ámbito cognitivo de la educación en valores.

El Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana, ICCS de 2009 establece tres niveles de rendimiento y un nivel menos uno en el que los resultados en competencia social y ciudadana son tan negativos que impiden cualquier tipo de valoración<sup>676</sup>.

Este estudio recoge los resultados globales españoles sobre competencia social y ciudadana que equivalen a 505 puntos y se encuentran por encima de la media<sup>677</sup>. Los alumnos españoles de catorce años que cursan segundo de la ESO alcanzan los siguientes

---

parte, en las siguientes cuestiones: (i) la participación en la vida del centro en general (decisiones relativas al reglamento del mismo, transporte, uniformes o menús escolares); (ii) la elaboración del currículo del centro, expresando las opiniones de los alumnos sobre los objetivos, contenidos y exigencias curriculares; (iii) la cooperación con otros centros en el ámbito nacional e internacional; (iv) la promoción de un comportamiento positivo y la prevención del acoso escolar entre iguales y del racismo; (v) los temas de disciplina o de atención a los alumnos con problemas de conducta; (vi) la edición y publicación de un periódico escolar; (vii) la organización de proyectos culturales, actividades educativas y deportivas supervisadas por el centro. Ídem, p. 31.

<sup>676</sup>El Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) de 2009 investiga en qué medida los jóvenes de 2º curso de Educación Secundaria Obligatoria (14 años) están preparados para comprender y asumir los derechos, las libertades y las responsabilidades que corresponden a los ciudadanos. El ICCS evalúa los aprendizajes y la competencia cívica y ciudadana adquiridos por los alumnos, así como su actitud hacia la educación cívica. INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA), MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, ICCS 2009, *Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe Español*, cit., Madrid, 2010, p.17.

<sup>677</sup>El promedio general de nuestro país no presenta una diferencia estadísticamente significativa con los de Inglaterra, Nueva Zelanda, Bélgica, Federación Rusa con puntuación superior, o lo de Austria o los Países Bajos, con puntuación inferior. Ídem, p. 28.

resultados: un 11% de los encuestados se ubica en el nivel menos uno, un 26% en el nivel uno, un 37% en el nivel dos y un 26% en el nivel tres.

Los resultados globales, en consecuencia, no resultan favorables para un 37% de los alumnos (11% del nivel menos uno y 26% del nivel uno) a quienes tienen dificultades para: (i) demostrar una comprensión de la interconexión de las instituciones cívicas y civiles; (ii) relacionar algunos procesos cívicos formales con su experiencia diaria; (iii) demostrar comprensión hacia el hecho de que la esfera potencial de influencia de los ciudadanos activos van más allá de su propio contexto local; (iv) hacer juicios de evaluación sobre los méritos de políticas y comportamientos desde unas perspectivas dadas; (v) justificar posiciones o proposiciones y hacer hipótesis de resultados basados en sus maneras de comprender los sistemas y prácticas cívicos y ciudadanos; (vi) hacer uso de su conocimiento y comprensión para evaluar y justificar políticas y prácticas; (vii) demostrar comprensión de la práctica ciudadana activa como medio para lograr un fin más que como sólo una respuesta a un contexto dado y, finalmente, (viii) evaluar los comportamientos de ciudadanía activa a la luz de los resultados deseados<sup>678</sup>.

Los estudiantes españoles obtienen una puntuación superior a la media del país en las cuestiones que tienen que ver con el conocimiento directo (saber) y encuentran una dificultad mayor de la media cuando se trata de analizar y razonar sobre los conocimientos.

Estos resultados hacen necesario que, por lo menos en lo que respecta a España, la dimensión de conocimientos de la competencia cívica y social se vea reforzada de manera prioritaria sobre las cuestiones de carácter actitudinal. Si nuestros alumnos obtienen resultados satisfactorios en la adquisición de saberes, pero no lo hacen cuando se evalúa su capacidad para razonar y analizar, se está poniendo de manifiesto un déficit estructural de la enseñanza que, desde luego, supera el ámbito de la citada competencia.

La deficiencia detectada, por el contrario, afecta al conjunto de las competencias educativas y, de manera directa, a la competencia para *aprender a aprender*. El Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la

---

<sup>678</sup>Ídem, pp. 32 y ss.

Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, de 3 de enero de 2015, establece que dicha competencia “está en la base del amor al saber, por saber, (...) y que constituye el punto de apoyo para experimentar y generar iniciativas personales, enfrentándose a la vida y, en definitiva, creciendo como personas”<sup>679</sup>.

La investigación pedagógica, en este ámbito, es amplia<sup>680</sup> y los profesores deberán asumir con mayor rigor las recomendaciones que reiteradamente se les formulan para favorecer el análisis y el espíritu crítico en su alumnado. La deliberación racional es, tradicionalmente, el instrumento adecuado para favorecer este tipo de competencias. Los debates, por tanto, deben fomentarse a lo largo de los procesos de aprendizaje, siempre que haya ocasión para ello. En este punto conviene tener en cuenta que la filosofía política de hoy también plantea como instrumento idóneo a la simple “conversación” que frente al modelo de la deliberación ofrece como ventaja la ausencia de restricciones epistémicas<sup>681</sup>, lo que favorece el logro de consensos más sólidos aunque, como desventaja, la “conversación”, en tanto que procedimiento informal, es proclive a verse interrumpida de manera definitiva ante la falta de unas normas que la regulen<sup>682</sup>.

---

<sup>679</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, cit., p. 250.

<sup>680</sup>Cfr., a título ejemplificativo, MONTOYA, J., “Acercamiento al desarrollo del pensamiento crítico, un reto para la educación actual”. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 2011, V. 1, n° 21. HUESO, A., BELTRÁN, J., *Fomento del pensamiento crítico mediante la intervención en una unidad didáctica sobre la técnica de detección de información sesgada en los alumnos de Enseñanza Secundaria Obligatoria en Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Madrid, 2001. LÓPEZ-FERRERO, C., et al., “La lectura crítica en secundaria: una mirada a los libros de texto ya las prácticas docentes”, *Miradas y voces: Investigación sobre la educación lingüística y literaria en entornos plurilingües*, 2008, V. 18, p. 105. RIBAS, M., *Crecer entre líneas: materiales para el fomento de la lectura en Educación Secundaria*, WK Educación, Madrid, 2004. PÉREZ, A., “El cine como recurso didáctico para el fomento de la creatividad”, *Revista internacional de audición y lenguaje, logopedia, apoyo a la integración y multiculturalidad*, V. 2, n° 4, junio, 2013 pp. 45-51.

<sup>681</sup>Las *restricciones epistémicas* son aquellas que limitan los posibles argumentos de los que se puede hacer uso en una deliberación de carácter público y que, fundamentalmente, plantean una exigencia de racionalidad. Un ejemplo típico de restricción epistémica es el denominado *proviso rawlsiano* que establece que: “En el debate político se pueden introducir, en cualquier momento, doctrinas generales razonables, religiosas o no religiosas, siempre que se ofrezcan razones políticas apropiadas (...) para sustentar lo que ellas proponen”. RAWLS, J., *Derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 177. Una discusión que es muy recomendable conocer sobre este asunto en HABERMAS, J., TAYLOR, C., BUTLER, J., WEST, C., *El poder de la religión en la esfera pública*, Trotta, Madrid 2011.

<sup>682</sup>Para conocer la novedosa propuesta de la “conversación” como medio para expresar puntos de vista propios y críticas vid. BLATTBERG, C. «Une politique du bien commun au Canada est non seulement possible, mais nécessaire», *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, n° 44, 2011, p. 203-212.

## **B. Jóvenes ciudadanía convencional e identidad política**

El estudio ICCS 2009 establece unos indicadores que se refieren a los valores y actitudes del alumnado frente a los principios cívicos relacionados con la democracia. Los valores democráticos se han medido a partir de las respuestas de los estudiantes acerca de si todo el mundo debería tener siempre el derecho a expresar sus opiniones libremente, si se deben respetar los derechos sociales y políticos de todos, si la gente debería tener siempre libertad para criticar al gobierno públicamente, si todos los ciudadanos deberían tener derecho a elegir a sus líderes libremente y si la gente debería tener la posibilidad de protestar cuando crean que una ley es injusta.

En España, los valores democráticos de los estudiantes, con 52,37 puntos, no sólo están por encima de la media sino que únicamente se ven superados por los resultados de Chile con 53,98 puntos<sup>683</sup>.

En materia de participación política, siguiendo a Pasquino, se identifican tres modalidades: (i) las reconocidas por las normas y los procedimientos vigentes; (ii) las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas; y, (iii) las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema<sup>684</sup>.

En la evaluación internacional se definen dos modelos distintos de ciudadanía, uno “convencional” y otro que se identifica con los movimientos sociales. Esta clasificación está plenamente consolidada en el ámbito de la Ciencia Política. Valls afirma que “la acción política puede ajustarse a formas convencionales o a formas no convencionales. Suele calificarse como convencional una acción política generalmente aceptada por la comunidad, porque se considera adecuada y ajustada a los valores

---

<sup>683</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., pp. 47-48.

<sup>684</sup>Este autor vincula esta categorización inicial de la participación a las circunstancias concretas de un determinado momento histórico. En este orden de ideas, la huelga representa un ejemplo paradigmático de una forma de la acción política que en los inicios de los regímenes liberales no tenía reconocimiento alguno y se consideraba especialmente amenazadora para el sistema productivo. La huelga, con posterioridad fue a penas tolerada y, finalmente, reconocida como un derecho integrado en la libertad sindical como principio fundamental del Estado social y democrático de Derecho. Este ejemplo, no sólo es interesante desde una perspectiva histórica sino que, en la actualidad, también resulta relevante a partir de la distinción entre “huelga” y “huelga salvaje”, siendo la primera un ejercicio legítimo de la participación política y, la segunda, un ejemplo de acción política y legítimo por perturbar la denominada “paz social”. PASQUINO, G., “Participación política, grupos y movimientos”, en DELGADO, I., y LÓPEZ, L. (coord.), *Doce lecturas fundamentales de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2012.

dominantes (...) Por su parte, las formas no convencionales son aquellas que — con independencia de su objetivo — son rechazadas o mal vistas por parte de la comunidad (...) Son modos de hacer política que entran en conflicto con algunos valores dominantes y que, por esta razón, encajan difícilmente entre las formas legalmente reconocidas”<sup>685</sup>.

En el estudio ICCS 2009, con relación a la ciudadanía “no convencional” o propia de los movimientos sociales, se pretende evaluar la importancia que los alumnos dan a participar en protestas pacíficas en contra de leyes que consideran injustas y en las actividades que pueden beneficiar a la gente de su barrio o municipio, que promuevan los derechos humanos o la protección del medio ambiente. En lo que respecta a esta forma de ciudadanía, los alumnos españoles obtienen una media de 52,15 puntos que los ubica por encima de la media ICCS<sup>686</sup>.

En cuanto a la “ciudadanía convencional” se recoge la percepción que tienen los estudiantes de si es importante o no votar en las elecciones nacionales, afiliarse a un partido político, aprender la historia de su país, seguir los asuntos políticos por la prensa, la radio, la televisión o Internet, mostrar respeto por los representantes del gobierno o tomar parte de las discusiones políticas. Los estudiantes de nuestro país, con un resultado de 48,85 puntos, le dan una menor importancia a la “ciudadanía convencional” que la media del conjunto de países evaluados<sup>687</sup>. Este dato de 2009 contrasta con los resultados del estudio *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología* de 2014 que refleja el creciente interés que despierta entre los jóvenes la participación política. Este indicador, "interesado por temas políticos" que era ya uno de los más bajos en 2006 (4,37/10) y que descendió aún más en 2010 (3,97) sube en este año al 4,93 es decir, se incrementa en 46 décimas. No es que este aumento lo haga ascender en la escala de valores que importan a

---

<sup>685</sup>Como formas de participación política convencional se incluye, por ejemplo, discutir sobre política, afiliarse a organizaciones, votar, exigir derecho a reconocidos legalmente mediante la recogida de firmas o el envío de cartas a la autoridad. Al tratarse de formas legitimadas y promovidas por las élites políticas. Como formas de participación política no convencional se pueden citar la ocupación de locales, sentadas, interrupciones de tráfico, etc. Que desafían la normalidad institucional y, en consecuencia, no cuentan con el apoyo de las élites políticas. VÁLLES, J., *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007, p. 328.

<sup>686</sup>Otros países que obtienen resultados similares son Italia, México y Grecia, INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., pp. 46-47.

<sup>687</sup>El valor correspondiente a los estudiantes españoles no mantiene diferencias estadísticamente significativas con las puntuaciones de Austria, Nueva Zelanda, Inglaterra y Grecia. Ídem, pp. 45-46.

los jóvenes, pero demuestra una cierta tendencia al cambio en una dimensión participativa que siempre se ha considerado residual, y que se verifica de forma real en los movimientos sociales recientes que claman por un cambio institucional y político<sup>688</sup>.

Para los jóvenes, el voto resulta la forma más común y frecuente de acción política. El ejercicio del derecho al sufragio no puede interpretarse como una cuestión ideológica en la que simplemente se elige a una opción en la competencia política. El voto se interpreta desde una perspectiva deontológica y constituye una precondition para plantear cualquier tipo de queja o reivindicación frente al sistema político en su conjunto<sup>689</sup>.

Según el Observatorio de la Juventud en España, la confianza en el sistema democrático es mayoritaria pero no universal. Es importante destacar un incremento del distanciamiento que se produce frente a las instituciones democráticas entre 2004 y 2011 que puede resultar propicia para la proliferación de tendencias autoritarias y populistas<sup>690</sup>. De hecho, en el momento actual, existen porcentajes muy relevantes de jóvenes que no son partidarios de prohibir partidos políticos antidemocráticos<sup>691</sup>. Una inmensa mayoría del colectivo estima que la sociedad actual requiere de cambios sustanciales, de reformas profundas e incluso radicales que en todo caso han de superar las revisiones superficiales. Esta valoración del funcionamiento del modelo social alude fundamentalmente a cuestiones socioeconómicas. La valoración del gobierno, el funcionamiento de la democracia o la situación económica es negativa. Estas instituciones reciben un suspenso

---

<sup>688</sup>CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, FAD, Madrid, 2014, p. 33. Otros estudios recientes apuntan también a este hecho. En: RODRÍGUEZ, F., BALLESTEROS, J., *Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*, también se da cuenta del cambio político e institucional por el que los jóvenes apuestan en estos últimos tiempos. CRS – FAD, Madrid, 2013.

<sup>689</sup>Un 60% de los jóvenes españoles afirma participar en los procesos electorales. En ellos un 60% lo interpreta al voto como un derecho-deber y no como una opción ideológica. Se afirma muy rotundamente (85,1%) la importancia de todos los votos en democracia y algo más de la mitad considera que el voto es necesario para tener derecho a quejarse. Esto no obsta para que se acepte que no votar es tan legítimo como hacerlo (para un 64,5%), a pesar de que se afirme tan claramente la convicción sobre las repercusiones del voto individual. OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Informe Juventud en España 2012*, Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2013, pp. 218-231.

<sup>690</sup>Las personas jóvenes que resaltan con mucha claridad su distanciamiento respecto a la organización del sistema político han pasado del 7% en 2004 al 14% en 2011. Los individuos que contemplan la posibilidad de regímenes autoritarios como alternativa a la democracia en determinadas circunstancias eran en 2008 un 7,3% frente al 4% en 2004. Ídem, p. 221.

<sup>691</sup>En los Estados miembros de la Unión Europea un 57,3% de los jóvenes considera que los partidos antidemocráticos deben ser prohibidos. En lo que respecta a España, la política de prohibición cuenta con un respaldo del 77% del colectivo. Ídem, p. 222.

manifiesto, mucho más acusado en España que en el conjunto de Europa. La crisis de la política, sin embargo, viene acompañada de una alta valoración de los servicios públicos, en especial, de la educación y la salud<sup>692</sup>.

El desapego de los jóvenes hacia el modelo de ciudadanía convencional es aún mayor que el reflejado en el estudio ICCS 2009. Los distintos barómetros del CIS ponen de manifiesto una persistente desconfianza hacia las instituciones democráticas, de una u otra forma, tradicionales. El suelo de las expectativas corresponde al año 2012 y el índice señala una recuperación moderada pero, insuficiente, hasta 2015<sup>693</sup>. En 2009, la crisis económica ya era profunda pero no había tenido lugar, dentro de la ciudadanía, el proceso que vinculaba dicha crisis con las importantes deficiencias de la democracia representativa.

El desgaste de la “ciudadanía convencional”, que ya detectaba el estudio, es mucho mayor en la actualidad. El estudio *Jóvenes y valores I* de 2014 del Centro Reina Sofía reitera, con datos del año 2014, esta situación en la medida en que en una escala de 0 a 10 los jóvenes, se manifiestan proclives, con una puntuación de 7.41, a un ejercicio del poder autoritario que garantice el orden. En el análisis de este Informe, si bien destacan dicha tendencia autoritaria emergente, consideran que lo que se está expresando, en realidad, es “un deseo de un orden político enérgico capaz de superar situaciones como la presente asfixia institucional y social”<sup>694</sup>. Sobre la posibilidad de gobiernos con perfil tecnocrático y no representativo, en ocasiones excepcionales. “Una mayoría simple (un 44%) está de acuerdo en alto grado con la misma. Y un 22% se posiciona en acuerdos medios, lo que suma un 66% de jóvenes que no descarta tal opción. Sólo un 33% se posiciona en contra, efecto que suponemos causado por el fuerte y unánime desprestigio

---

<sup>692</sup>Si se toma como referencia del funcionamiento del sistema social al de las instituciones que lo representan, la necesidad de cambios profundos se expresa claramente a través de la confianza que les otorgan los jóvenes. Todas las valoraciones se encuentran por debajo del 5 (en la escala 1-10), siendo llamativo que las puntuaciones más altas las obtengan instituciones internacionales (ONU, Unión Europea), las de orden público y las organizaciones no gubernamentales. Tribunales, administraciones públicas, organizaciones empresariales y sindicales se sitúan en el entorno del 4, y todas las instituciones políticas por excelencia, incluida la monarquía, el Congreso de los diputados y partidos políticos están en los últimos lugares por debajo del 4 e incluso del 3. Ídem, pp. 223-224.

<sup>693</sup>CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, *Barómetro octubre de 2015*, en [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11\\_barometros/Indicadores\\_PI/politica.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/politica.html) (Última consulta 07/11/2015).

<sup>694</sup>CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, cit., p. 68.

de lo político en la actualidad, al que los ciudadanos jóvenes —y no tan jóvenes— califican como uno de los principales problemas del país”<sup>695</sup>.

El *Informe de la Juventud de 2012* describe que los españoles de edades comprendidas entre los 15 y 29 años disocian de forma radical los valores individuales y los valores colectivos. Los entornos familiares y de amistad resultan ampliamente priorizados frente a la política o el asociacionismo que constituyen herramientas que van más allá del círculo personal<sup>696</sup>. La sociedad actual, centrada en el individualismo, deteriora notablemente a la confianza interpersonal lo que dificulta cualquier forma de acción colectiva<sup>697</sup>. En 2014 esta disociación entre lo colectivo y lo individual, primando esta última esfera, da muestras de estabilidad. Los jóvenes manifiestan un gran interés por las cuestiones personales y prestan escasa atención a las problemáticas comunitarias<sup>698</sup>.

Este diagnóstico es sólo un reflejo de un proceso mucho más complejo que ha tenido lugar en las sociedades occidentales en los siglos XX y XXI. Se ha transformado el esquema de valores. Ha tenido lugar una transición entre lo que en la Ciencia Política se denominan “valores materialistas” que se identifican con la seguridad como con la justa redistribución de la riqueza; hacia los “valores postmaterialistas” como satisfacción estética, conocimiento intelectual, identidad y autoestima<sup>699</sup>.

---

<sup>695</sup>Ídem, p. 70.

<sup>696</sup>Los valores más importantes para las personas jóvenes son la amistad, la familia y la salud, con porcentajes superiores al 90%. Se destaca a continuación el trabajo, el tiempo libre, los estudios, el dinero y la sexualidad. Por debajo de estos referentes personales se encuentran los relativos al interés por las cuestiones sociales y/o comunitarias, las más ideológicas que son las que ocupan los últimos lugares de la jerarquía de valores, especialmente las que expresan la versión más extrema y formalizada, que señalan como muy o bastante importantes el 37% y el 24% de los jóvenes respectivamente. OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Informe Juventud en España 2012*, cit. p. 179.

<sup>697</sup>Más de la mitad de la población joven cree que no puede confiar en los demás, y casi un 15% no se pronuncia al respecto, apostando por una postura personal de permanente precaución en las relaciones interpersonales. La valoración de la confianza interpersonal ha de ser diferente según en quién o quiénes se concrete la afirmación. Es muy superior cuando se trata de la confianza en la familia y, en menor medida, cuando se refiere a las amistades (entre el 9 y el 8 en una escala de 1 a 10). El grado de confianza desciende sustancialmente cuando se trata de compañeros de trabajo o estudio y vecinos, organizaciones de voluntariado o servicios sociales públicos (entre el 5 y el 6 de la escala). A penas supera el 3 cuando se trata de organizaciones religiosas.Ídem, pp. 198-199.

<sup>698</sup>CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, cit., p. 73.

<sup>699</sup>VÁLLES, J., *Ciencia Política. Una introducción*, cit., p. 277.

La evidente transformación de los valores, sin embargo, no puede llevar a afirmar que estamos en una etapa puramente posindustrial que, de una u otra forma, prioriza sin más el individualismo y, desde el punto de vista de la escasa acción colectiva que pueda darse, las formas de participación política no convencionales.

Almond y Verba, en un análisis ya clásico, consideran a las culturas políticas como fundamentalmente mixtas. En las sociedades suelen cohabitar: una cultura política parroquial en la que el individuo no mantiene una vinculación con el poder político y prioriza los lazos de naturaleza social y religiosa<sup>700</sup>.

También está presente una cultura política de súbdito en la que las personas si bien identifican un sistema político diferenciado y conocen su funcionamiento y estructura, se limitan a cumplir con las orientaciones de los líderes de dicho sistema asumiendo una posición pasiva desprovista de todo juicio crítico<sup>701</sup>.

Finalmente, está la cultura política de la participación en la que, siguiendo a los autores “el ciudadano (...) está orientado no solamente hacia la orientación activa en los asuntos políticos, sino que también está sujeto a la ley y a la autoridad”<sup>702</sup>.

La rehabilitación de la ciudadanía convencional es necesaria en la medida en que no todos los miembros de la sociedad pueden encontrar satisfacción a sus necesidades a través de acciones individuales o de fórmulas de participación política no convencional. El sistema educativo debe dar al alumno la oportunidad de desarrollarse como ciudadano al margen de que no desee o considere poco práctico implicarse en el sistema político (cultura parroquial); estime conveniente priorizar el valor de la autoridad y el orden frente a la crítica (cultura de súbdito); o, desee participar activamente en los asuntos públicos.

El valor a promover es la cultura política de la participación pero no todos los jóvenes se encuentran inmersos en contextos que les faciliten asumir fuertes compromisos

---

<sup>700</sup>ALMOND, G. A., y VERBA, S., “La cultura política”, Ed. original “An approach to Political Culture”, en *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963, en DELGADO, I., y LÓPEZ, L. (coord.), *Doce lecturas fundamentales de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2012, p. 377.

<sup>701</sup>Ídem, p. 379.

<sup>702</sup>Ídem, p. 380.

cívicos. Algunos vendrán de entornos tradicionales, conservadores o democráticos. Ante esta diversidad lo mejor para lograr el objetivo antes citado es mantener abiertas tanto las formas de participación política no convencional (que en estos momentos tienen un apoyo social considerable) como las formas de participación política convencionales que, ante la crisis que están atravesando en la actualidad, necesitan un esfuerzo, en el ámbito escolar, para devolverles su plena legitimidad y consideración como medios eficaces para lograr los objetivos tanto individuales como colectivos que se planteen en el ámbito de lo público.

Benedicto y Morán definen la idea de ciudadanía en base a tres dimensiones: estatus legal, identidad política y participación. Estas dimensiones modulan la acción de los individuos desde una idea más pasiva, como sujetos de derechos y deberes, pasando por el sentimiento de pertenencia a una comunidad con política genérica, hasta una práctica más activa de implicación en el desarrollo de la comunidad<sup>703</sup>.

Para la mayoría de los jóvenes, las referencias a la política se asocian con su dimensión formal o institucionalizada. Esta interpretación reducida de la acción pública condiciona el distanciamiento expreso de la ciudadanía al respecto que refleja un posicionamiento colectivo negativo ante los asuntos de interés común. La política no es un tema clave para la mayoría de la población joven, sin que se produzca una negación absoluta frente a la misma, el interés es escaso a pesar de un moderado incremento que ha tenido lugar en los dos últimos años<sup>704</sup>.

---

<sup>703</sup>Vid. BENEDICTO, J., y MORÁN, M. L., *Aprendiendo a ser ciudadanos*, INJUVE, Madrid, 2003.

<sup>704</sup>Prácticamente dos de cada tres jóvenes (60,8%) se muestran claramente distanciados del interés, y por supuesto del compromiso, con la acción sociopolítica. Dentro de éste grupo, señala el *Informe de la Juventud España 2012*, “se encontrarían tres tipos de posiciones matizadas: la de quienes consideran que la política no es de su incumbencia y está alejada de su ámbito de intereses, al menos en el momento de juventud; la de los jóvenes que demuestran una oposición frontal a lo político basada en el rechazo a los mecanismos político formales; y la de quienes se alejan de la política desde un distanciamiento basado en el escepticismo respecto a las organizaciones, cauces y, en definitiva, la expectativa de la eficacia de la acción política, sin negar la posibilidad e idoneidad de una cierta movilización personal si las circunstancias así lo determinan. A pesar de este distanciamiento de la mayoría de la población, el grado de interés expreso por la política en la última década ha aumentado de forma paulatina. En 2004 la política representaba un tema de interés para el 23,2% de los jóvenes, en 2011 un 31,4% de la población de 15 a 29 años manifestaba tener mucho o bastante interés y en los datos de la encuestas de 2012 se llega hasta casi un 40%. *Ibidem*, pp. 208-209. En relación con los asuntos públicos de interés para los jóvenes los datos señalan una preponderancia de los avances tecnológicos, la igualdad de género, el medio ambiente y la cultura con porcentaje superiores al 80%. Los temas relacionados con cuestiones internacionales suscitan el interés de entre el 63% y 66% del colectivo, la inmigración del 54% al 56%, y en los últimos lugares se sitúan la política explícita con un 41% y los asuntos religiosos con un 22%. Vid. MORENO, A., RODRÍGUEZ, E., *Informe de la Juventud en España 2012*, Injuve, Madrid, 2012.

La participación en entidades asociativas resulta clave en el proceso de socialización de las personas. Este tipo de entidades constituyen canales específicos para la interacción con individuos ajenos al entorno inmediato, a la vez, que articulan acciones de interés común para los jóvenes.

En España la participación asociativa ha descendido de forma significativa a lo largo de las últimas décadas y muy especialmente desde el año 2000. Esta realidad no resulta sorprendente en un modelo de sociedad altamente individualizado y fragmentado. La escasa cultura asociativa repercute de forma muy negativa en el ejercicio de la ciudadanía, de los derechos políticos y en la cooperación para el logro de los objetivos colectivos<sup>705</sup>.

La juventud española muestra una tendencia de distanciamiento frente al asociacionismo reivindicativo. La realidad descalifica la hipótesis de que los jóvenes constituyen un colectivo central en la configuración de asociaciones para la defensa de los derechos humanos, la protección económica y social y la conservación del medio ambiente<sup>706</sup>. El alejamiento frente a las asociaciones parece estar reduciéndose en los últimos meses, si bien los jóvenes no parecen estar muy dispuestos a asociarse, sí que mantienen una valoración positiva de la acción, por ejemplo, de las ONG<sup>707</sup>.

Para Vålles los agentes de socialización se pueden clasificar en grupos principales y en grupos secundarios. “Los grupos primarios son los que se constituyen a partir de relaciones ‘cara a cara’, en el trato personal, directo y frecuente entre sus componentes.

---

<sup>705</sup>En el año 2000 la pertenencia global a asociaciones se contabilizaba en el entorno del 40% de la población joven. En 2004, el número de asociados se había reducido a la cuarta parte del colectivo y en el momento actual no se alcanza el 25%. Ídem, p. 231.

<sup>706</sup> En cuanto a los entornos hacia los que se dirige el asociacionismo es evidente que se trata de referencias fundamentalmente lúdicas, recreativas y/o de ocio, y mucho menos organizaciones de carácter político, social y/o reivindicativo. Entre los jóvenes que pertenecen o han pertenecido a asociaciones, el núcleo principal está o ha estado vinculado a entidades de carácter deportivo o recreativo (27% y 20% respectivamente), cultural (13%) y/o religioso (12%). En el entorno del 10% aparecen entidades estudiantiles o musicales y por debajo del 2% los partidos u organizaciones políticas, los sindicatos o las asociaciones feministas. Ídem, pp. 232-233.

<sup>707</sup> “Las ONG forman también parte de las instituciones en las que más se confía comparativamente, puesto que se les otorga un 6,17. Probablemente es una percepción influida por su papel; muy visible públicamente, de compensación de las disfuncionalidades del sistema”. CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, cit., p. 87.

Entre dichos grupos se encuentran la familia, los amigos, los vecinos, etc.”<sup>708</sup>. Los grupos secundarios, por su parte, “son los que se constituyen por razón de objetivos comunes, aunque no todos sus miembros mantengan entre sí las relaciones ‘cara a cara’ propias de los grupos de iguales. Se encuentran entre los grupos secundarios los sistemas educativos, las iglesias, los partidos, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los grupos de interés, los medios de comunicación, etc.”<sup>709</sup>.

Son llamativos los cauces de socialización política de la juventud española. Para valorar dichos cauces se suele analizar la frecuencia de intercambios y conversaciones en la infancia con diferentes agentes socializadores. En este análisis resulta preocupante la escasa eficacia socializadora de la escuela cuya función se desplaza generalmente al ámbito de la familia<sup>710</sup>. A este dato preocupante se suma que en materia de acciones políticas, los jóvenes afirman participar en escaso porcentaje en huelgas, peticiones de protesta y manifestaciones autorizadas mientras que las acciones de intercambio de información y/o de debate, que resultan fundamentales para el ejercicio de la deliberación en un marco democrático, es minoritaria<sup>711</sup>.

La escuela debe recuperar su papel como potente agente de socialización. Vålles destaca que esta institución “transmite contenidos e información, pero también prácticas de participación en las decisiones, de cooperación y de protesta. El personal docente en las escuelas ofrece modelos de conducta en su contacto directo y frecuente con los estudiantes; la comparación entre horas de convivencia entre maestros y escolares y horas de convivencia con la familia u otros actores sociales es bastante ilustrativa”<sup>712</sup>.

---

<sup>708</sup>VÁLLES, J., *Ciencia Política. Una introducción*, cit., p. 294.

<sup>709</sup>Ídem, pp. 294-296.

<sup>710</sup>La principal fuente de asociación política, o al menos el principal núcleo donde los menores tienen conversaciones sobre asuntos políticos es la familia, ámbito donde la mitad de los jóvenes dicen haber tenido este tipo de conversaciones con mucha frecuencia, frente al 41% con los amigos y el 38% en la escuela. CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, cit., p. 210.

<sup>711</sup>La articulación de las formas de participación e incidencia política de los jóvenes se produce fundamentalmente mediante el voto que afirman ejercer un 63% de los jóvenes. Un 27% de la juventud dice haber participado en una huelga, un 26% ha firmado peticiones de protesta y un 22% ha concurrido a manifestaciones autorizadas. Sólo el 15% del colectivo joven participa en acciones de intercambio de información o/y debate a través de la web, teléfono móvil o correo electrónico. Ídem, p. 214.

<sup>712</sup>VÁLLES, J., *Ciencia Política. Una introducción*, cit., p. 295.

Conviene tener en cuenta que en el proceso primario de socialización política se configura un sistema de opiniones, ideas y convicciones en el individuo. Los procesos de socialización secundaria se califican como “procesos de reeducación” en los que los sujetos someten a un examen crítico dichas opiniones, ideas y convicciones originalmente adquiridas. La relevancia de los establecimientos educativos se ve reforzada porque tanto el proceso de socialización primaria como, al menos, la primera etapa del proceso de socialización secundaria tienen lugar durante las etapas de escolarización. La formación cívica, en consecuencia, se transforma en el criterio fundamental que ha de guiar todo mecanismo de adhesión del ciudadano a su comunidad política.

Resulta necesario que la educación en valores se constituya en un instrumento para restablecer la confianza en las instituciones y procesos propios de la democracia representativa, sin que ello implique, necesariamente, un sesgo conservador que rechace los avances imperativos que se deben dar en el ámbito de la democracia deliberativa y participativa.

Es importante trasladar a los jóvenes españoles un diagnóstico claro que recoja los principales déficits de nuestra democracia pero, a la vez, es relevante insistir en que los concretos representantes políticos, en un momento determinado, no dejan de ser contingentes y que, por el contrario, el Estado, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, en tanto que instituciones, perviven y continúan siendo herramientas necesarias para el logro de los objetivos propios del Estado social y democrático de Derecho.

Plantear fórmulas alternativas a la democracia representativa no es fácil. Hoy se insiste en que el desarrollo de las nuevas tecnologías permite ampliar el número de soluciones que pueden ser directamente adoptadas por los ciudadanos. Esta fórmula de participación, no obstante, se enfrenta a dificultades importantes como el carácter técnico de muchas de las medidas que se deben implantar como políticas públicas, la transparencia de los procesos de toma de decisión política o el propio interés de la ciudadanía en las cuestiones públicas. Si la democracia representativa es, por el momento, un sistema necesario es muy importante hacer énfasis en el voto como herramienta clave de participación política. Muchos de los jóvenes, siguiendo el modelo del *Homo oeconomicus*, estiman que un voto resulta insignificante para determinar los objetivos de

la comunidad política. Esta lógica es incuestionable, no obstante, si lo que se persigue es acercar a los estudiantes a las formas de participación política convencional, el voto debe interpretarse en los términos del denominado “modelo sociocultural”, en el que dicho derecho-deber no responde a una lógica matemática sino que permite al individuo ser parte de un proyecto colectivo que consiste en determinados principios, valores y objetivos que con independencia de su orientación ideológica, fortalecen la idea de ciudadanía. En palabras de Pasquino: “Se vota para reforzar la propia identidad. Se participa no sólo con el fin de *tomar parte*, sino en algún sentido para sentirse parte (...) Los participantes pueden haber obtenido grandes satisfacciones de la misma participación, en su aspecto expresivo, pueden haberse ‘crecido’ psicológicamente y en términos de relaciones sociales en el transcurso de la participación, y no pueden quejarse, para nada de los costos de participación<sup>713</sup>.”

El estudio ICCS establece una escala de identidad cívica en la que se valoran las actitudes de los jóvenes hacia su país. La puntuación se establece a partir de las respuestas a preguntas sobre si la bandera de España es importante para ellos, si creen que su sistema político funciona bien, si tienen un gran respeto hacia su país, si creen que la Nación debería estar orgullosa de sus logros, si están orgullosos de vivir en España, si creen que se respeta el medio ambiente y, finalmente, si consideran que este es un país mejor para vivir que la mayoría de los demás países. Las actitudes de los alumnos españoles hacia su país con 47,92 puntos se encuentran por debajo de la media de otros estados evaluados. Los resultados son similares a los de estudiantes ingleses, suecos, italianos o daneses<sup>714</sup>.

---

<sup>713</sup>Potenciar la participación política a través de un medio convencional *stricto sensu* se enfrenta a una importante dificultad que expone Milbrath al señalar que dicho derecho viene condicionado en su ejercicio al estatus socioeconómico de las personas. Quienes votan disponen de un nivel de renta elevado, tienen un buen grado de instrucción, desempeñan un trabajo no manual, controlan su propio tiempo y pertenecen a sectores sociales, lingüísticos y étnicos dominantes. El “carácter elitista” del voto se contrarresta con la posición teórica de Pizzorno para quien la participación política es mayor cuanto mayor es la conciencia de clase. En España, este contraargumento difícilmente puede negar la tesis de Milbrath, en la medida en que resulta evidente que la mayoritaria clase media sirve para desactivar cualquier tipo de conciencia de clase en nuestra sociedad. El “carácter elitista del voto” puede matizarse atendiendo al papel que desempeñan organizaciones tales como los partidos políticos, los sindicatos, los grupos de interés o los movimientos sociales para que las desigualdades de estatus puedan superarse y la posición socioeconómica no limite la intervención en la configuración y actuación del poder político. PASQUINO, G., “Participación política, grupos y movimientos”, cit., p. 423.

<sup>714</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., pp. 52-53.

El Informe de la Juventud 2012 señala que el sentimiento localista (pertenencia al pueblo-ciudad, provincia o comunidad autónoma) es decir, el que remite al entorno más próximo es el mayoritario entre las personas jóvenes con caso un 60%. El sentimiento nacionalista (identificado con el Estado o país de origen) se reconoce por el 19% de los jóvenes y, en menor medida, el cosmopolita que incluye un 4,5% de identificación con la Unión Europea y un 9,2% de identificación con el mundo en su conjunto<sup>715</sup>.

Para el análisis de los resultados relativos a la identidad cívica deben tenerse en cuenta diversos factores que influyen en el resultado español. En primer lugar, la presencia de fuertes nacionalismos periféricos, fundamentalmente, en Cataluña y País Vasco pero también, aunque en menor medida, en Galicia, influyen en la conformación de la identidad cívica de nuestros jóvenes.

En segundo lugar, conviene tener presente que buena parte de los símbolos patrios previstos por la Constitución coinciden con ligeras modificaciones con aquellos del régimen franquista. En el ámbito de lo simbólico que resulta especialmente importante en las cuestiones identitarias puede otorgarse algún grado de razón a quienes se muestran insatisfechos con un proceso de transición que aunque, evidentemente, consolidó la democracia, no dio satisfacción a determinadas reivindicaciones de justicia en el ámbito de la memoria histórica, la superación de la monarquía constitucional, la distribución territorial del poder, entre otros aspectos.

En tercer lugar, es necesario formular una crítica al estudio ICCS 2009 cuando plantea preguntas relacionadas con la relevancia de la bandera, el orgullo de vivir en España o la consideración de ésta como el mejor país para vivir. Este tipo de preguntas vinculan identidad cívica con identidad nacional, en definitiva, propone a los alumnos que respondan en clave nacionalista y no a partir de lo que, con anterioridad, hemos definido como patriotismo constitucional. En la actualidad, dada la diversidad de nuestra sociedad, es muy conveniente desplazar el fundamento de la identidad de la Nación a la Patria<sup>716</sup>. Entendida ésta última, en los términos del republicanismo, que la identifica con

---

<sup>715</sup>OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Informe Juventud en España 2012*, cit. p. 192.

<sup>716</sup>Rodríguez y Rodríguez pone de manifiesto que “a lo largo de numerosos siglos las sociedades han venido organizándose según principios etnocentristas, endoculturales y territorial-regionalistas, los cuales han constituido el soporte de la identidad y autonomía de la mayor parte de los Estados existentes. Frente a esta tesis del Estado–Nación, Habermas observa que la tesis en cuestión puede ser rebatida a partir de bases

el marco institucional y legal que garantiza a los ciudadanos una serie de derechos orientados a materializar los mejores valores de la tradición liberal, socialista y democrática: la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo. Valores todos ellos y, en especial, la igualdad entendida como igualdad de oportunidades que tienen un amplio respaldo en la juventud española<sup>717</sup>.

En cuarto lugar conviene tener presente que no tiene el mismo significado la identificación con el mundo o la humanidad que con la Unión Europea que en tanto organización supranacional es concebida como un ámbito de oportunidades y privilegios diferenciales frente al exterior. La concepción de la ciudadanía global utiliza como referente un espacio social e ideológico en el que los privilegios por razón de origen no deben ser obstáculo para el desarrollo equitativo de cualquier persona.

La educación debe, en consecuencia, promover una identidad cívica superadora de los ideales nacionalistas, ya sean centrales o periféricos. La escuela, además, a partir de las particularidades simbólicas del Estado, debe ofrecer una visión crítica del proceso de transición democrática que tuvo lugar entre 1975 y 1978, reconociendo la grandeza de

---

conceptuales y bases empíricas, y sostiene que “No hay que confundir la Nación de los ciudadanos con una comunidad de destino marcada por un origen, una lengua y una historia comunes. Dicha confusión desconoce, en efecto, el carácter voluntarista de una Nación cívica cuya identidad colectiva no existe ni independientemente del proceso democrático que le da nacimiento, ni antes de éste”. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, E., “Referentes para la educación del ciudadano europeo” en LÓPEZ- BARAJAS, E., (coord.), *La Educación y la construcción de la Unión Europea*, UNED, Madrid, 2000, p.247. HABERMAS, J., “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, nº 105, UNAM, septiembre-diciembre 2002, p. 963. Para un análisis crítico que pone en evidencia la incoherencia de las denominadas historias nacionales cfr. HOBBSBAWM, E., *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 2004.-Ídem., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992. -Ídem et al., *The invention of tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983. FEBVRE, L., *Europa: la génesis de una civilización*, Crítica, Barcelona, 2001. ARENDT, H., *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid, 2007. HABERMAS, J., *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989. ROBB, G., *The discovery of France. A Historical Geography from the Revolution to the First World War*, Norton & Company, New York, 2007. Los fundamentos filosóficos centrales del nacionalismo se pueden identificar, nunca en exclusiva, con autores vinculados al romanticismo alemán: HEGEL, F., *Lecciones de Filosofía de la Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 1999. HERDER, J., *Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad*, Losada, Buenos Aires, 1959. -Ídem, "Ensayo sobre el origen del lenguaje", *Obra Selecta*, Alfaguara, Madrid, 1982, pp. 131-232. FICHTE, J. G., *Discursos a la nación alemana*, Tecnos, Madrid, 1988.

<sup>717</sup>El estudio del Centro Reina Sofía destaca que dos de las proposiciones sobre el posicionamiento político de los jóvenes que comparten nota media de 8.28, un alto grado de acuerdo son: “es importante vivir en entornos completamente seguros” y “es fundamental que se garantice igualdad de trato y oportunidades para todas las personas”. Los autores del estudio interpretan que “ambas expresan la necesidad de cimentar un entorno que ofrezca garantías personales, más orientadas hacia la estabilidad personal la primera, más hacia la necesidad de ‘equidad social’ que asegure el desarrollo vital la segunda”. CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, cit., pp. 67-68.

sus logros, pero poniendo también en evidencia los errores que, en aquel contexto, pudieron haber tenido lugar y cuya subsanación resulta indispensable para la pervivencia de un sistema político integrador y legítimo.

### C. El impulso de los avances necesarios en materia de educación intercultural

En 2009 en el marco del estudio ICCS los jóvenes de segundo de la ESO también fueron interrogados acerca de su actitud frente a la igualdad entre géneros, los derechos de los diferentes grupos étnicos y los derechos de los inmigrantes. Para valorar la adhesión a la igualdad de género se les preguntó si hombres y mujeres deberían tener las mismas oportunidades para participar en el gobierno, si deberían tener los mismos derechos en todo, si las mujeres deberían mantenerse al margen de la política, si los hombres deberían tener más derecho a un trabajo que las mujeres cuando escasean los puestos de trabajo, si hombres y mujeres deberían recibir igual salario cuando realizan el mismo trabajo y si los hombres están más cualificados para ser representantes políticos que las mujeres. Los estudiantes españoles se ubican, de forma clara, entre los más favorables a la igualdad de género, con 54,49 puntos se ubican en el segundo lugar de la clasificación sólo superados por los alumnos suecos y a bastante distancia de la media<sup>718</sup>.

La escala que recoge las actitudes hacia la igualdad de derechos para todos los grupos étnicos y raciales recoge las opiniones acerca de si este tipo de grupos deberían tener las mismas oportunidades de acceder a una buena educación en España, si deberían tener las mismas oportunidades de acceder a un buen trabajo, si en los centros escolares se debería enseñar a los alumnos a respetar a los miembros de todos los grupos étnicos y raciales, si se deberían animar a sus miembros a que se presenten a las elecciones para cargos políticos, o si deberían tener los mismos derechos y deberes. En estas actitudes los estudiantes de segundo de la ESO con 50,51 puntos se ubican exactamente en la media del conjunto de países<sup>719</sup>.

---

<sup>718</sup>Las diferencias entre la puntuación de España y la de los estudiantes suecos, los irlandeses y los daneses no son estadísticamente significativas. INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., p. 48.

<sup>719</sup>Las diferencias no son estadísticamente significativas frente a los ingleses, los dominicanos, los irlandeses y los neozelandeses. Ídem, p. 49.

En materia de igualdad de género en 2012 hay un repunte de las personas jóvenes que se manifiestan en favor del mantenimiento de los roles diferenciales. Esta puesta no implica exclusivamente la adhesión a estereotipos machistas sino que también ven acompañada de la percepción de que la situación de las mujeres sigue siendo extremadamente deficitaria respecto a la de los varones en el espacio laboral y profesional, y que una parte del discurso social que responsabiliza de forma primaria a la mujer del cuidado del hogar apunta al pragmatismo asumiendo esta realidad, renunciando a una acción ética y política en contra de las barreras discriminatorias y de la apuesta por mayores posibilidades laborales en favor de las mujeres<sup>720</sup>.

Estos resultados son un reflejo evidente del éxito de las medidas adoptadas por el Gobierno español en la legislatura comprendida entre los años 2004 y 2008. Decisiones políticas como la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres<sup>721</sup> o las medidas dirigidas a sancionar y a dar visibilidad pública a la violencia de género<sup>722</sup> demuestran que las decisiones legislativas resultan útiles para dar lugar a cambios sociales profundos. La Ley no sólo debe reflejar realidades consolidadas sino que, al contrario, puede ser el incentivo principal para modificar situaciones que se consideran injustas.

El estudio ICCS elabora dos escalas que se refieren a los extranjeros residentes en España. Una escala evalúa la competencia intercultural de los estudiantes frente a los ciudadanos de otros países europeos y la otra frente a los nacionales extracomunitarios que valoraremos en el apartado correspondiente al fomento de la dimensión europea de la ciudadanía.

Frente a los extranjeros de países no miembros de la Unión Europea se les preguntó si creían que estos deberían tener la oportunidad de seguir hablando su propia lengua, si los niños inmigrantes deberían tener las mismas oportunidades de educación

---

<sup>720</sup>Dentro de los indicadores relativos a la igualdad de género resulta expresivo que casi la cuarta parte de las personas jóvenes considere que es la mujer quien debe quedarse en casa para cuidar el hogar o a los menores en caso de necesidad. Este dato contrasta con una gran mayoría, superior al 65%, que piensa que esta decisión debe tomarse en función de la situación de cada familia y que puede ser cualquiera de los miembros de la familia quien asuma el rol de cuidador o cuidadora principal. En el análisis de estas estadísticas, el Informe de la Juventud considera como muy amplio el grupo de jóvenes que se posiciona explícitamente hacia el mantenimiento de los roles tradicionales de género en la familia. Ídem, p. 200.

<sup>721</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (Vigente hasta el 01 de Enero de 2015), BOE nº 71, de 23 de marzo de 2007.

<sup>722</sup>Ídem, *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, BOE nº 313, de 29 de diciembre de 2004, pp. 42166- 42197.

que los demás niños del país, si los inmigrantes que viven en un país durante varios años deberían tener la oportunidad de votar en las elecciones, si deberían tener la oportunidad de continuar con sus propias costumbres y estilo de vida o si deberían tener los mismos derechos que tienen el resto de ciudadanos del país. Con una puntuación de 50,67 puntos los estudiantes españoles se ubican en la media al nivel de países como Irlanda, Noruega o Suecia<sup>723</sup>.

Los resultados del *Informe de la Juventud 2012* en lo que respecta a la competencia intercultural ponen de manifiesto un empeoramiento de la situación en relación al tratamiento de la alteridad.

En relación con la inmigración los jóvenes aprecian que la situación de los extranjeros residentes en España es bastante peor que la de los nacionales. Esta consideración, no obstante, no viene acompañada de una valoración ni negativa ni positiva de esta circunstancia de hecho. En otras palabras, existe una escasa solidaridad con la situación de desventaja a la que se enfrentan los extranjeros en nuestro país<sup>724</sup>.

En el estudio del Centro Reina Sofía de 2014 se observa, también, una actitud moderadamente favorable frente a los extranjeros. Se considera que los nacionales de terceros países aportan beneficios a la sociedad de acogida pero, al mismo tiempo, existe un porcentaje de jóvenes que vinculan a la inmigración con la inseguridad y el deterioro de los servicios públicos<sup>725</sup>.

---

<sup>723</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., p. 50.

<sup>724</sup>El Informe de la Juventud destaca que amplias mayorías consideran que se debe permitir la presencia de inmigrantes. El 74,6% de los españoles apoya esta presencia cuando los inmigrantes son de la misma raza que la mayoría; desciende al 61% de los españoles cuando los inmigrantes son de diferente raza a la mayoritaria, y en porcentajes similares, cuando específicamente, las personas inmigrantes proceden de países pobres externos a Europa. OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Informe Juventud en España 2012*, cit. p. 202.

En este sentido es notable la negación expresada por un más que notable grupo de jóvenes españoles que consideran que los inmigrantes no deben tener derecho a voto en las elecciones municipales (la cuarta parte de quienes tienen 18 a 24 años) o a crear asociaciones para la defensa de sus derechos, obtener la nacionalidad e incluso a traer a su familia (alrededor del 20% en todos los casos). Aunque el porcentaje es menor, también un grupo nutrido de jóvenes considera que los extranjeros residentes en España no deben tener derecho a cobrar el subsidio de desempleo a pesar de haber cotizado para ello (10%). *Ibidem*, p. 195.

<sup>725</sup>El estudio señala que los jóvenes mantienen una posición alejada del consenso en los “ítems relacionados con la inmigración; si bien existe consenso mayoritario —en distintos grados— en adjudicar características beneficiosas para el país a la inmigración (un 77%, suma de medios y altos acuerdos para “la vida cultural y social de un país se enriquece con la presencia de inmigrantes”) existe un significativo 21,8% de jóvenes que lo niegan. Pero cuando se trata de considerar directamente el potencial negativo de la inmigración (“los

El Informe de la Juventud señala que las posturas favorables a la exclusión de derechos de determinados colectivos son fundamentales para el análisis de los límites del concepto de ciudadanía. Los indicadores relativos al grado de tolerancia ponen de manifiesto algunos casos muy relevantes de jóvenes, aunque sean minoritarios cuantitativamente, que rechazan compartir su espacio vital más inmediato “vecindario directo” con determinados grupos o colectivos por el hecho de ser diferentes. Estos colectivos se pueden resumir a dos grupos, uno el que recoge a las personas identificadas de forma estereotipada como exponentes de potenciales riesgos y otro que se refiere a colectivos que simplemente se identifican como diferentes.

En el primer grupo están los estereotipos relativos a la delincuencia, el consumo de drogas y el sida, la etnia, el origen y, de forma significativa, la religión musulmana. Ese grupo se corresponde con los colectivos que más se rechazan en el entorno íntimo en tanto que representan, al menos teóricamente, una amenaza para un valor como el de la seguridad que está muy arraigado en la juventud española.

El segundo grupo, que cuenta con un menor rechazo, se refiere a la expresión de la diferencia en función de la adscripción sexual, religiosa, política o el color de la piel, con la inclusión de la diferencia en base a la discapacidad<sup>726</sup>.

El Informe alerta que “lo más importante, si no sorprendente es que este sentido de la distancia social ha aumentado en todos los casos desde 2004 hasta la actualidad, excepto para el caso de la población gitana. El rechazo a ex delincuentes, ex drogadictos y musulmanes se ha incrementado alrededor de cinco puntos, en el caso de inmigrantes

---

inmigrantes hacen del país un lugar peor y más inseguro para vivir”), si bien una mayoría presenta desacuerdos altos con la misma (un 50%) hay casi la misma proporción de jóvenes que manifiestan acuerdo con la misma, en distintos grados (el 47%). No hay duda de la fuerte división que entre los y las jóvenes provoca el fenómeno de la inmigración”. CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i)*. *Un ensayo de tipología*, cit., p. 70.

<sup>726</sup>Una tercera parte de los jóvenes rechazaría tener por vecino a un ex delincuente y más de una quinta parte a un ex toxicómano. La negación es de un 14,2% para las personas gitanas, el mismo porcentaje que para los enfermos de sida. Los inmigrantes reciben el rechazo de un 12,4% y en los últimos lugares del listado, se encontrarían las personas homosexuales 8%, personas de otro color 6,3%, de otra religión 2,5%, ideas políticas 2,3% o con discapacidad 1,8%. Cfr, MORENO, A., y RODRÍGUEZ, E., *Informe de la Juventud en España 2012*, Injuve, Madrid, 2012.

genéricos el incremento es de tres puntos y de 3,5 cuando se trata de gay, lesbianas y homosexuales en general”.

A partir de esta reflexión y de la consideración de los resultados relativos a la competencia intercultural (grupos étnicos e inmigrantes) como insatisfactorios, tenemos que valorar de forma muy negativa el hecho de que en la legislatura comprendida entre los años 2008 y finales de 2011 no se haya podido dotar de eficacia jurídica al anteproyecto de ley para la igualdad de trato y no discriminación.

En ese momento, la decisión de los responsables políticos era la de ampliar las acciones en defensa de la igualdad al conjunto de las minorías religiosas, étnicas o culturales. Si las medidas de promoción de las mujeres habían tenido el éxito esperado, aquel era el momento de avanzar en la igualdad de oportunidades para todos.

Este noble objetivo, sin embargo, se frustró por el adelanto electoral motivado en la crisis económica y con ello se perdió una valiosa oportunidad para repetir un proceso exitoso dirigido a ocasionar cambios sociales a partir de un nuevo marco legislativo. La educación en valores puede contribuir a mitigar este fracaso.

Es indispensable que los alumnos españoles mejoren sus actitudes hacia las minorías étnicas y los inmigrantes a través de una mejor educación intercultural que responda a los parámetros del reconocimiento de la diferencia como un elemento enriquecedor de las sociedades actuales y de la tolerancia sin que ello, en ningún supuesto, implique un riesgo para las políticas de integración cívica y cohesión social.

Nussbaum se muestra especialmente preocupada con los nuevos fenómenos de intolerancia en Estados Unidos y, en especial en Europa. La autora parte de la premisa de que, con anterioridad a la década de los ochenta, tanto los europeos como los norteamericanos, se autodefinían como ciudadanos tolerantes, comprensivos y, especialmente, respetuosos con la diferencia religiosa.

Se destaca que esta característica común resultaba más acentuada en Estados Unidos dados los fundamentos que sirvieron para construir esta sociedad sobre la base del respeto a la diferencia y la aceptación de la heterogeneidad<sup>727</sup>.

En la actualidad, esta apreciación, de alguna forma autocomplaciente, debe someterse a escrutinio ante acontecimientos recientes. En Europa se ha venido aprobando una legislación especialmente restrictiva en lo que respecta a la utilización de símbolos religiosos<sup>728</sup>, la integración tanto social como sistémica de los musulmanes no está

---

<sup>727</sup>NUSSBAUM, M., “La religión: tiempo de ansiedad y suspicacia” en: Ídem, *La nueva intolerancia religiosa. Cómo superar la política del miedo en una época de inseguridad*, cit. pp. 119-139.

<sup>728</sup>En Francia para la prohibición de símbolos religiosos ostensibles se aprobó por ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*, JORF n°65 du 17 mars 2004, p.5190 en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&categorieLien=id> (Última consulta 08/11/2015).

Esta Ley asume, en parte, las recomendaciones de STASI, B., *Laïcité et République. Rapport au Président de la République*, 11 décembre 2003, La Documentation française, Paris, 2004. El informe también está disponible en:

[http://www.iesr.ephe.sorbonne.fr/docannexe/file/3112/rapport\\_laicite.Stasi.pdf](http://www.iesr.ephe.sorbonne.fr/docannexe/file/3112/rapport_laicite.Stasi.pdf)

(Última consulta 08/11/2015). Las citas de esta recensión se corresponden con esta versión.

Un análisis detallado en relación con esta legislación en SALGUERO, M., «El laicismo y la neutralidad como instancias de legitimación. A propósito de la prohibición del velo islámico en Francia», en I. LASAGABASTER HERRARTE (ed.), *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del Informe Stasi*, Lete, Pamplona, 2004, pp.74-89.

Sobre la prohibición del velo en los espacios públicos tanto la Comisión Europea de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se han pronunciado en diversas ocasiones afirmando la conformidad de estas medidas con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). *Karadumam c. Turquía*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 16278/90, de 3 de mayo de 1993; *Bulut c. Turquía*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 18783/91, de 3 mayo de 1993; *Dahlab c. Suiza*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 42393/98, de 15 de febrero de 2001; *Leyla Sahin c. Turquía* (Grand Chambre), de 10 de noviembre de 2005; *Köse y otros 93 demandantes c. Turquía*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 26625/02, de 24 de enero de 2006; *Kurtulmus c. Turquía*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 65500/01, de 24 de enero de 2006; *Dogru c. Francia*, de 4 de diciembre de 2008; *Kervanci c. Francia* de 4 de diciembre de 2008; *Aktas c. Francia*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 43563/08; *Bayrak c. Francia*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 14308/08; *Gamaleddyn c. Francia*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 18527/08; *Ghazal c. Francia*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n° 29134/08; todas ellas de 30 de junio de 2009. Para un análisis crítico de esta jurisprudencia vid. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La cuestión del velo islámico en la jurisprudencia de Estrasburgo», *Derecho y religión*, n° 4, 2009, pp. 87-109.

También en Francia la utilización del burka queda prohibida tras la aprobación por ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 p. 18344 en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id> (Última consulta 08/11/2015).

Las mismas consecuencias se derivan en Bélgica de la Loi du 1er juin 2011 punissant les personnes qui se présenteraient dans des lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé de manière telle qu'elles ne soient pas identifiables ; y en Italia con la Legge 155/2005, de 31 luglio 2005, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, según cita en SALGUERO, M., «El laicismo y la neutralidad como instancias de legitimación. A propósito de la prohibición del velo islámico en Francia», cit., pp.74-89.

resultando exitosa<sup>729</sup>, las actitudes contrarias a esta minoría se ponen de manifiesto a través de medidas como la prohibición de construcción de minaretes en Suiza<sup>730</sup> o con actos criminales como los asesinatos de Anders Breivik en Noruega<sup>731</sup>.

Las razones de estas dificultades para la convivencia en las sociedades plurales de Europa se vinculan directamente, en este trabajo, con las ideas sobre la identidad nacional basadas en la homogeneidad. Esta corriente tuvo cierta influencia en los Estados Unidos a mediados del siglo XIX a través del *movimiento nativista*, pero resultó decisiva en la configuración de los Estados-nación de Europa que, desde su punto de vista, han construido la identidad y su propia nacionalidad sobre elementos excluyentes como la sangre, el territorio, la comunidad etnolingüística o la religión.

Los retos principales para la convivencia pacífica y la tolerancia se encuentran en Europa. Nussbaum afirma que esta sociedad “está perfectamente capacitada para transitar hacia una definición más inclusiva y política de la pertenencia nacional, en la que el territorio, la etnia y la religión sean menos importantes que unos ideales políticos

---

<sup>729</sup>Vid. OPEN SOCIETY FOUNDATION, *Muslims in Europe*, Q.E.D. Publishing, London, 2011. - KEPEL, G., *Banlieue de la République (Résumé)*, Institut Montaigne, Paris, 2011. - BENBASSA, E., *La République face à ses minorités*, Mille et une nuits, Paris, 2004.

<sup>730</sup>La actual redacción de la Constitución federal de la Confederación suiza establece: «Art. 72 Eglise et Etat. 1 La réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat est du ressort des cantons. 2 Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des diverses communautés religieuses. 3 *La construction de minarets est interdite*». Accepté en votation populaire du 29 nov. 2009, en vigueur depuis le 29 nov. 2009 (AF du 12 juin 2009, ACF du 5 mai 2010; RO 2010 2161; FF 2008 6259 6923, 2009 3903, 2010 3117).

En Estados Unidos la situación también es alarmante. Se describen actos de discriminación por la utilización del pañuelo islámico, se dificulta la construcción de mezquitas y lugares para la práctica religiosa musulmana, se aprueban enmiendas constitucionales a nivel de los Estados que prohíben expresamente recurrir a preceptos legales de otras naciones o culturas y, en concreto, a la *sharía* para resolver cualquier tipo de litigio. En Oklahoma, una enmienda a la Constitución del Estado, aprobada con un 70% de los votos, estipula que los tribunales estatales pueden inspirarse en el derecho federal estadounidense, en el derecho consuetudinario y, «si es necesario, en el derecho de otro Estado de la Unión», pero no pueden «recurrir a preceptos legales de otras naciones o culturas (...), ni del Derecho Internacional ni de la *sharía*». La modificación constitucional de Oklahoma fue suspendida por vulnerar la «cláusula de establecimiento» al materializar una interferencia excesiva del Estado en el terreno religioso e imponer una carga particular a los musulmanes. Aún más sorprendente resulta la propuesta de Ley de Tennessee que convertiría el seguimiento de la *sharía* en un delito grave, punible con 15 años de prisión. Adicionalmente, han tenido lugar actos especialmente graves como una tentativa de acto terrorista, en enero de 2011, dirigida contra el Islamic Center of America en Michigan. Nussbaum estima que existen pruebas sólidas de que el prejuicio contra los musulmanes va en aumento en Estados Unidos y para ello se apoya en las estadísticas de las quejas por discriminación laboral presentadas ante la administración norteamericana y en los sondeos realizados por las principales encuestadoras de los Estados Unidos que confirman el alza de las opiniones antimusulmanas. NUSSBAUM, M., *La nueva intolerancia religiosa. Cómo superar la política del miedo en una época de inseguridad*, cit., pp. 30-32.

compartido (...) Los europeos pueden usar su concepto de nación para explicar la situación actual pero no para justificarla”<sup>732</sup>.

Para el fomento de la tolerancia resulta necesario plantearnos una serie de cuestiones relativas a la relevancia de la identidad cultural, a las consecuencias de la presencia de algunos de sus elementos en la esfera pública y a la actitud que el Estado debe asumir en relación con las particularidades de los individuos y de los grupos en los que éstos se integran<sup>733</sup>.

Desde este planteamiento, Taylor sostiene la exigencia del reconocimiento de la identidad cultural como elemento necesario para la realización de la persona y para la garantía de su dignidad”<sup>734</sup>. El liberalismo no es, en principio, compatible con la postura comunitarista-multicultural que aboga por reconocer y fomentar la particularidad frente a la exigencia de aquél de que tratemos a las personas de una forma “ciega a la diferencia”, eliminando, por tanto, cualquier riesgo de discriminación. Sobre la base de la no

---

<sup>732</sup>Ídem, p. 38.

<sup>733</sup>El Consejo de Europa ha expresado su especial interés en la materia a través de diversas iniciativas como: el convenio marco para la protección de las minorías nacionales (1995); el establecimiento de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI); el lanzamiento de la campaña europea de la juventud contra el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la intolerancia (todos diferentes, todos iguales); la declaración de Faro sobre la estrategia del Consejo de Europa en pro del diálogo intercultural (2005, entre otras). Un lugar destacado de esta acción lo ocupa el libro blanco sobre el diálogo intercultural “vivir juntos con igual dignidad” (2008), en el que se apuesta por una “sociedad dinámica y abierta”, libre de toda discriminación y beneficiosa para todos, caracterizada por la integración de las personas en el pleno respeto de sus derechos humanos, en contraposición a una sociedad integrada por comunidades separadas, caracterizadas en el mejor de los casos por la coexistencia de mayorías y minorías con derechos y obligaciones diferenciados, vinculadas vagamente entre sí por la ignorancia mutua y los estereotipos. Atendiendo a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gorzelik y otros contra Polonia, gran sala, decreto nº 44158/98 de 17 de Febrero de 2004) que ha reconocido que el pluralismo se apoya en el reconocimiento y el respeto auténticos de la diversidad y la dinámica de las tradiciones culturales, de las identidades étnicas, de las creencias religiosas, y de las ideas y conceptos artísticos literarios y socio económicos, y que la integración armoniosa de las personas y grupos con identidades diferentes es esencial para la cohesión social, el Consejo de Europa se muestra convencido de la necesidad de respetar y promover la diversidad, sin que ello menoscabe el compromiso de la organización con los valores que la inspiran. CONSEJO DE EUROPA, *Libro blanco sobre el diálogo intercultural “Vivir juntos con igual dignidad”*, Estrasburgo, 2008, en:

[http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_SpanishVersion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_SpanishVersion.pdf)

(Última consulta 08/11/2015).

<sup>734</sup>Al respecto afirma que “nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de éste; a menudo, también, por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestra como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo”. El autor añade que: “así como todos deben tener derechos civiles iguales e igual derecho al voto, cuales quieran que sea su raza y su cultura, así también todos deben disfrutar de la suposición de que su cultura tradicional tiene un valor. TAYLOR, C., *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, cit., pp. 43-44 y 100.

discriminación Dworkin<sup>735</sup> y Habermas<sup>736</sup> sostienen que el nivel de integración política debe ser neutral ante las particularidades culturales, sin perjuicio, de que a otros niveles la cultura pueda desempeñar un papel enriquecedor para la dignidad y el desarrollo del individuo. El reproche a este planteamiento es que “niega la identidad cuando constriñe a las personas para introducirlas en un molde homogéneo que no les pertenece de suyo”<sup>737</sup> y que, además, no es neutral sino reflejo de una cultura hegemónica.

El argumento a favor de la neutralidad tiene directas consecuencias sobre la actitud que el Estado debe asumir en relación con la protección de las culturas. La salvaguarda de las formas de vida que configuran las identidades no puede asumir de ningún modo “el sentido de una protección administrativa de las especies”. En este planteamiento lo que procede es no obstaculizar que se mantengan aquellas tradiciones que continúen vinculando a sus miembros, siempre que “se sometan a un examen crítico

---

<sup>735</sup>Dworkin establece una distinción entre dos tipos de compromiso moral. Un compromiso “sustantivo” que se refiere a las opiniones acerca de la vida buena, y un compromiso “procesal” que establece nuestra disposición a tratarnos recíprocamente en forma equitativa e igualitaria, cualquiera que sea el modo en que concibamos nuestros fines. Para él, una sociedad liberal es aquella que como sociedad no adopta ninguna opinión sustantiva particular acerca de los fines de la vida buena, por el contrario, es una sociedad que se une en torno al poderoso compromiso “procesal” de tratar a las personas con respeto, con independencia de su compromiso “sustantivo”, como garantía indispensable de la igualdad. DWORKIN, R., “Liberalism”, en *Public and Private Morality*, Stuart Hampshire, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1978, según cita: Ídem, p. 85.

<sup>736</sup>El planteamiento de Habermas es, en alguna medida, coincidente con el anterior. Para este autor es importante distinguir entre dos niveles de integración en el marco del Estado democrático de Derecho: la *integración ética* de grupos y subculturas con sus propias identidades colectivas, y la *integración política*, de carácter abstracto, que ha de abarcar a todos los ciudadanos en igual medida, y que se identifica con su noción de *patriotismo constitucional*.

En relación con el nivel de *integración política* se afirma que “desde el punto de vista de la justicia distributiva, el principio de igualdad de trato exige que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades de usar derechos y libertades repartidos de manera igualitaria para realizar sus planes de vida en la medida en que “la substancia moral de los principios constitucionales está asegurada mediante procedimientos que deben su fuerza legitimadora a la imparcialidad y a la consideración igualitaria de intereses Este carácter procedimental del nivel de *integración política* no puede plantearse sin reconocer algún grado de impregnación ética, pero este “contenido ético del patriotismo constitucional no debe menoscabar la neutralidad del ordenamiento jurídico frente a las comunidades integradas éticamente en el nivel subpolítico; debe más bien afinar la sensibilidad para la multiplicidad diferencial y la integridad de las diversas formas de vida coexistentes en una sociedad multicultural.

Para Habermas, si se rechaza el planteamiento de la neutralidad del Derecho frente a las diferencias éticas, se correría el riesgo cierto de que la cultura mayoritaria se haga con los privilegios estatales en perjuicio de la igualdad de derechos. En este sentido conviene tener presente que “la neutralidad del Derecho frente a las diferencias éticas en el interior se explica por el hecho de que en las sociedades complejas la ciudadanía no puede ser mantenida unida mediante un consenso sustantivo sobre valores, sino a través de un consenso sobre el procedimiento legislativo legítimo y sobre el ejercicio del poder”. HABERMAS, J., “De la tolerancia religiosa a los derechos culturales”, cit., pp.10-11. –Ídem, “La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de Derecho”, en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, cit., p. 214.

<sup>737</sup>TAYLOR, C., *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, cit., p. 67.

y dejen a las generaciones futuras la opción de aprender de otras tradiciones o de convertirse a otra cultura y de zarpar hacia otras costas”<sup>738</sup>.

El planteamiento procedimental necesariamente nos lleva, tal y como apunta Taylor, a hacer un cierto número de distinciones, por ejemplo, entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado, para encuadrar las diferencias en un ámbito en el que no intervenga la política. Este razonamiento que presume de neutralidad, no deja de ser una construcción necesariamente occidental y que, difícilmente, puede resultar asumible para aquellos individuos o comunidades que no comparten nuestra tradición. Por ello, la concepción procedimental difícilmente servirá para la gestión de la diversidad cultural presente en nuestras sociedades. En este sentido es rescatable la afirmación de Taylor de que “el liberalismo no constituye un posible campo de reunión para todas las culturas, sino que es la expresión política de cierto género de culturas, totalmente incompatible con otros géneros”<sup>739</sup>.

Resultan también interesantes las aportaciones de Young quien frente a las sociedades multiculturales identifica un “ideal de asimilación” y una “política de la diferencia”. El ideal de asimilación partiendo de la igual categoría de todas las personas ofrece un tratamiento de todas ellas de acuerdo con los mismos principios, reglas y criterios. Por el contrario, la política de la diferencia sostiene que “la igualdad como participación e inclusión de todos los grupos requiere a veces un tratamiento diferente para los grupos oprimidos o desaventajados”<sup>740</sup>.

La segunda opción resultaría preferible a partir de tres argumentos que ponen de manifiesto que la “ceguera ante la diferencia” conlleva: (i) una situación de desventaja para los grupos cuya experiencia cultural y capacidades socializadas difieren de las que tienen los grupos privilegiados, pues la asimilación necesariamente implica incorporarse a un juego con las reglas ya establecidas; (ii) la ignorancia por parte de los grupos privilegiados de su propia especificidad pues sus características particulares se asumen como neutrales; y (iii) el desprecio por los grupos que se desvían de un criterio

---

<sup>738</sup>HABERMAS, J., “La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de Derecho”, en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, cit., p. 210.

<sup>739</sup>TAYLOR, Charles, *Multiculturalismo y la política de reconocimiento*, cit., p. 92.

<sup>740</sup>YOUNG, I. M., *La justicia y la política de la diferencia*, cit., p. 266.

supuestamente neutral que, además, produce una desvaloración internalizada por parte de los miembros de esos mismos grupos<sup>741</sup>.

La autora, siguiendo a Minow, en relación con su propuesta identifica el denominado “dilema de la diferencia” que se refiere a que “las reglas y políticas formalmente neutrales que ignoran las diferencias de grupo a menudo perpetúan las desventajas de aquellas personas cuya diferencia se define como desviada, pero al centrarse en la diferencia se corre el riesgo de recrear el estigma con que ha cargado la diferencia en el pasado”<sup>742</sup>. Dilema que sólo puede resolverse satisfactoriamente a través de una lucha política que permita que las necesidades e intereses de los menos favorecidos sean tenidos en cuenta en las instancias públicas de decisión.

En este orden de ideas, resulta interesante que la *Política de reconocimiento* propuesta por Taylor nos invite a que a la hora de enfrentarnos al hecho del pluralismo, partamos de la suposición de igual valor de las diferentes culturas, no sólo dejándolas sobrevivir sino valorando su importancia, pues “aún nos encontramos muy lejos de ese horizonte último desde el cual el valor relativo de las diversas culturas podrá evidenciarse”<sup>743</sup>.

Ante el “hecho del pluralismo”, Pérez de la Fuente propone abrir un espacio para la crítica y reflexión que permita plantear cuál debe ser el sistema de integración de los inmigrantes en una sociedad democrática y qué modelo refleja lo que pasa en España. Para asumir esta tarea se requiere, en sus palabras, “vocablos morales, valores y conceptualizaciones que hagan del pluralismo un valor positivo, pero sin renunciar a otros valores importantes de la convivencia”<sup>744</sup>.

La educación en valores debe fomentar el interculturalismo ante la crisis de los tradicionales modelos de gestión de la inmigración: el asimilacionista, el diferencialista

---

<sup>741</sup>Ídem, pp. 277-278.

<sup>742</sup>Ídem, p. 284.

<sup>743</sup>TAYLOR, C., *Multiculturalismo y la política de reconocimiento*, cit., p. 107.

<sup>744</sup>Partiendo de una concepción de la diversidad no como “problema” sino como un “motivo” para construir una democracia más inclusiva, al margen de la discusión exclusivamente académica, el autor nos invita a adoptar los contenidos axiológicos del interculturalismo como una síntesis superadora de los defectos y excesos de las políticas tradicionales de gestión de las diferencias culturales. PÉREZ DE LA FUENTE, O., “Sobre inmigración y proyecto intercultural”, en PÉREZ DE LA FUENTE, O., (ed.), *Una discusión sobre inmigración y proyecto intercultural*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 9-15.

y el modelo multicultural<sup>745</sup>. Pérez de la Fuente propone una “virtud cosmopolita” que se sustenta sobre: (i) la redefinición de los vínculos de solidaridad social<sup>746</sup> y en (ii) la ética de la alteridad. El enfoque de la ética de la alteridad, vinculada a la virtud cosmopolita, busca, según el autor, “considerar como virtuosa la inclusión de la alteridad, frente al fundamentalismo y al relativismo y redefinir la solidaridad humana más allá del círculo del *nosotros*”<sup>747</sup>; recordando a López Aranguren, para quien “la actitud ética es siempre personal e interpersonal: ve en cada hombre no un *alius*, otro cualquiera; sino un *alter ego*, otro yo, el otro, otro hombre igual que yo”<sup>748</sup>.

Si para el tratamiento de la diversidad, el interculturalismo aparece como la propuesta más equilibrada y como la orientación que ha de seguir la educación, resulta imperativo definir con claridad dicha noción. El interculturalismo surge como una síntesis superadora del multiculturalismo y del asimilacionismo. Su condición de síntesis es la causa de que dicho modelo planteé dos políticas distintas, una que mantiene cierta vinculación con la tesis multicultural y otra que se acerca, en cierta medida, a la antítesis del asimilacionismo cívico. El interculturalismo más transigente con la diferencia se basa en los siguientes principios: (i) la diversidad cultural como elemento positivo de nuestras sociedades y la igual dignidad y valor de cada cultura; (iii) el derecho de todo ser humano a ver preservada su cultura; (iii) la concepción dinámica de las culturas; (iv) la oposición frontal al etnocentrismo; (v) la oposición a los enfoques asimilacionistas y la apuesta por la ética del reconocimiento; y, finalmente, (vi) el diálogo, la cooperación intercultural y la lucha contra las injusticias sociales<sup>749</sup>.

---

<sup>745</sup> Para un análisis detallado de las ventajas e inconvenientes, desde una perspectiva ética y práctica, de los distintos modelos de gestión de la diversidad cultural, vid. PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo*, cit., pp.299-302.

<sup>746</sup> Se trataría de poner en cuestión el planteamiento de Rorty que vincula de manera intrínseca etnocentrismo y solidaridad, donde el comportamiento solidario se asocia a los límites de la comunidad, a ser *uno de nosotros*. El filósofo norteamericano afirma que: “aquello a lo que apunto con estos ejemplos es que nuestros sentimientos de solidaridad se fortalece cuando se considera que aquel con el que expresamos ser solidarios, es *uno de nosotros*, giro en el que *nosotros* significa algo más restringido y más local que la raza humana. Esa es la razón por la que decir *debido a que es un ser humano* constituye la explicación débil, poco convincente, de una acción generosa”. RORTY, R., *Contingencia, ironía y solidaridad*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 209.

<sup>747</sup> PÉREZ DE LA FUENTE, O., “Inmigración y ética de la alteridad” en: PÉREZ DE LA FUENTE, O., (ed.), *Una discusión sobre inmigración y proyecto intercultural*, cit., p. 129.

<sup>748</sup> LÓPEZ ARANGUREN, J. L., *Ética de la alteridad*, Cal y Canto, Madrid, 1959, p. 10., según cita *Ibidem*.

<sup>749</sup> Esta línea de argumentación se sigue en OLIVA MARTÍNEZ, D., “Bases y Fundamentos del modelo intercultural para la gestión de la diversidad” en PÉREZ DE LA FUENTE, O., (ed.), *Una discusión sobre inmigración y proyecto intercultural*, cit., pp. 245-281.

El valor de la cultura para los hombres no implica la negación de la autonomía individual, “el ser humano a través de la cultura y los procesos de socialización que aquella conlleva, se sitúa en la posibilidad de la diferencia, de la distinción, en definitiva, ante las puertas de la creatividad y ante la opción de un desarrollo individualizado, propio, particular e intransferible”<sup>750</sup>.

La interculturalidad que va más allá de la implementación de políticas públicas, supone un proyecto ético que ha de convertirse en eje vector de las relaciones internacionales y un valor inherente al Derecho de toda sociedad democrática. El interculturalismo se mostraría respetuoso de las distintas identidades culturales presentes en una sociedad pero, en todo caso, exigiría una interrelación e interacción entre las distintas comunidades de una sociedad para generar un acuerdo de mínimos en materia de valores públicos. Este acuerdo garantiza la unidad y la acción conjunta entre individuos y grupos de distinta procedencia para alcanzar determinados objetivos en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Frente al interculturalismo más transigente con la diferencia encontramos la propuesta de un interculturalismo esencialmente integrador que se caracteriza por:

- a. El respeto de los derechos en el marco de la democracia y el pluralismo de donde derivan cuatro imperativos: (i) la inserción económica y social de todos los ciudadanos; (ii) la lucha contra las desigualdades y las relaciones de dominación que afectan a las minorías y a los inmigrantes; (iii) el rechazo de toda forma de discriminación o de racismo y (iv) la necesidad de asegurar la participación de todos los ciudadanos en la vida cívica y política.
- b. La promoción de la lengua nacional como lengua principal de la vida cívica y de la cultura común, como lengua oficial y como vector de integración.

---

<sup>750</sup>Ídem, p. 249. Idea coincidente con el concepto de *autenticidad* desarrollado por C. Taylor en sus principales trabajos. La *autenticidad* alude a la necesidad de autorrealización del ser humano, pero no a una autorrealización desvinculada o atomista sino que, por el contrario, tome en consideración las exigencias y lazos con los demás y los horizontes de significado. Horizontes que actuarían como marcos de referencia que, en definitiva, nos permiten calificar nuestras acciones como ajustadas o contradictorias con la “idea del bien” que corresponda. TAYLOR, C., *La Ética de la autenticidad*, cit., pp. 61-76.

- c. El reconocimiento de que las reivindicaciones de la mayoría nacional pueden resultar tan legítimas como las de las minorías.
- d. El acento sobre la integración, en acuerdo con un contrato moral que vincule al conjunto de ciudadanos e incluya un principio de reciprocidad en la armonización de las diferencias culturales.
- e. La promoción de interacciones, acercamientos e intercambios interculturales como medio de integración y lucha contra los estereotipos, fuente de discriminación.
- f. El desarrollo de una cultura común como encuentro en la diversidad hecha principalmente de valores y de una memoria compartida y nutrida de los aportes de la mayoría y la minoría, en el respeto mutuo.
- g. La promoción de una identidad, de una pertenencia y de una cultura nacional que está formada de tres tramas entrelazadas, en movimiento constante y ampliamente abiertas a aportes externos, sean: la cultura mayoritaria, las culturas minoritarias y la cultura común.
- h. En términos generales el interculturalismo se caracteriza por una búsqueda de equilibrios en el arbitraje de creencias, tradiciones, costumbres e ideales en ocasiones concurrentes, pero siempre en el respeto de los valores fundamentales del país de acogida<sup>751</sup>.

Estos principios trasladados al ámbito educativo exigen que en los procesos de aprendizaje se tenga en cuenta:

- (i) Una revisión de la confesionalidad escolar en tanto que obstáculo importante para la plena acogida de la diversidad de opciones de creencias y de culturas.

---

<sup>751</sup>El paradigma del interculturalismo integrador es el que actualmente se desarrolla en Quebec. Este modelo difiere de otras concepciones del interculturalismo propuestas desde determinados sectores académicos con escasa finalidad práctica por su carácter fundamentalmente realista que, desde el paradigma de la dualidad entre cultura mayoritaria y minorías reconoce la importancia de las interacciones sociales siempre desde el respeto a los valores fundamentales de la sociedad de acogida. En la identificación de los valores fundamentales de Quebec se recurre a los derechos humanos y las libertades públicas, la igualdad entre hombre y mujer, la separación entre las iglesias y el Estado, en un régimen de laicidad inclusiva, y la promoción del francés como lengua oficial. El interculturalismo integrador tiene como documentos descriptivos esenciales. COMMISSION BOUCHARD-TAYLOR, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Gouvernement de Québec, Montréal, 2008. BOUCHARD, G., *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, cit.

- (ii) El dominio de la lengua oficial como condición indispensable para la igualdad de oportunidades en la educación, el diálogo intercultural y la plena participación de los nuevos ciudadanos en la vida cultural, social y económica.
  
- (iii) La comprensión por parte de los nacionales de su propia cultura. La escuela debe ser el lugar en el que los alumnos adhieran a su cultura nacional a lo que se añade que la acción educativa debe ser lo suficientemente reflexiva para permitir a los individuos comprender cómo surgen y se desarrollan los elementos de esta cultura y cómo, desde la perspectiva del conjunto de la aventura humana, éstos apenas constituyen facetas parciales. Una perspectiva pedagógica que no complemente la labor escolar de transmisión de valores, con la promoción de una cierta clarificación de los procesos de emergencia de estos valores y la conciencia de su relatividad, no será una verdadera educación para la diferencia.
  
- (iv) El desarrollo de una educación en derechos.
  
- (v) La transmisión, como imperativo pedagógico, del valor de la igualdad de sexos.
  
- (vi) Una mayor apertura a contenidos que superen la cultura nacional y permitan la enseñanza orientada hacia horizontes mundiales más amplios que favorezcan el pluralismo y la propia autocomprensión de los ciudadanos.
  
- (vii) El aprendizaje de lenguas como instrumento para una mejor comprensión del mundo<sup>752</sup>.

---

<sup>752</sup>Estos objetivos de la escuela se identifican en la década de los ochenta en un informe sobre la educación en Quebec. El informe explicitaba el carácter problemático que conlleva la integración de razas, culturas, lenguas y religiones, proceso en el que es necesario que la propia sociedad de acogida se transforme de una manera u otra si se quiere evitar que los “otros” se conviertan en marginados. La escuela y el sistema

La competencia social y ciudadana debe favorecer, según el alto nivel de consenso alcanzado, que pongan de manifiesto las recomendaciones del Consejo de Europa, una educación intercultural que se base en la extensión de los límites de la solidaridad hacia las personas de otras razas o culturas y la ética de la alteridad. El hecho de que la escuela mantenga un compromiso pedagógico con el interculturalismo dista mucho de que dicho modelo sirva como parámetro general para la gestión de la diversidad cultural en el conjunto del Estado. En España adoptar el interculturalismo como política general implicaría una serie de reformas estructurales que pueden resultar deseables pero que difícilmente pueden llegar a materializarse dadas las características de nuestra democracia liberal que se aproxima al asimilacionismo cívico.

En todo caso, una orientación política general de esta naturaleza es compatible con una opción educativa específica a favor del interculturalismo. En realidad el asimilacionismo cívico, como política general, no excluye que en el ámbito de la escuela se fomenten valores vinculados estrechamente con la ética de la alteridad. La educación intercultural puede tener una tendencia más transigente con la diferencia que debe rechazarse ante el riesgo del fraccionamiento del cuerpo social y el relativismo ético. La otra opción es la de un interculturalismo integrador que reconozca la existencia de una cultura nacional mayoritaria, de unas minorías con derechos y la necesidad de construir una cultura común. El interculturalismo integrador es el que ha de guiar la acción formativa en España como la mejor alternativa para afrontar el déficit de la tolerancia que se hace presente, según las estadísticas citadas, entre los jóvenes de nuestro país sin que ello implique poner en peligro la indispensable cohesión social que España requiere para afrontar los desafíos que se le plantean en los ámbitos político, social, económico y cultural.

---

educativo tienen una obligación primaria frente a la integración, “la escuela es siempre uno de los primeros lugares donde se explicitan y se transmiten los valores de una sociedad pero además es el lugar en el que se viven, generalmente, las primeras experiencias de diversidad social y donde se ofrecen las primeras respuestas a las preguntas derivadas de dicha diversidad”. CONSEIL SUPERIEUR DE L’ EDUCATION, *L’éducation aujourd’hui: une société en changement, des besoins en émergence. Rapport 1985-1986 sur l’état et les besoins de l’éducation*, Les Publications du Québec, Montréal, 1986, pp. 35-41.

#### **D. La imperiosa necesidad de mejorar la dimensión europea de la ciudadanía**

Como se ha señalado con anterioridad, el proceso de integración europea se inició con una serie de esfuerzos centrados en lo económico pero que progresivamente se fueron ampliando hacia el ámbito político con dos hitos normativos especialmente relevantes como el Acta Única Europea de 1986<sup>753</sup> y el Tratado de Maastricht de 1992<sup>754</sup>.

La integración política se intensificaría notablemente en la década de los noventa a través de la adopción de políticas que superaban las competencias para la configuración de un mercado interior y se centraban en aspectos tan diversos como las relaciones exteriores, el medio ambiente, la justicia, la seguridad común y la educación.

El incremento ante el carácter integrador de la organización internacional hizo necesario que los distintos órganos comunitarios buscaran un fundamento suficiente para la nueva “ciudadanía europea” en la construcción de una identidad europea que, ante el desafío de la diversidad de los estados miembros, se centrara en valores democráticos, pacifistas y de respeto a los derechos humanos.

En la última década el proceso de integración europea ha sufrido importantes reveses que se han puesto de manifiesto en la no aprobación del proyecto de Constitución Europea como consecuencia de las negativas francesa y holandesa a través de sus correspondientes referendos celebrados en 2005, la no ratificación por parte de Irlanda del Tratado de Lisboa en 2008, aunque con posterioridad en un segundo referendo se lograran los apoyos suficientes, las crecientes críticas entorno al déficit democrático de la Unión, o el notable rechazo que en algunos sectores de la opinión pública europea despiertan las intenciones de ampliación hacia el este, especialmente en lo que a Turquía se refiere.

---

<sup>753</sup>JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986*, cit., pp. 20172 - 20182.

<sup>754</sup>La institucionalización de la ciudadanía europea tiene lugar a través del Tratado de Maastricht de 1992, cuyo Artículo 8 establece que “La ciudadanía europea se concede a los nacionales de todos los países miembros” y se complementa con las disposiciones de la Carta Europea de los Derechos Humanos de 2001 en la que se consideran los derechos de los europeos en materia social, económica, jurídica, política, etc. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992*, cit., pp. 858-926.

La confianza en las instituciones comunitarias suele verse afectada por el desconocimiento ciudadano de las funciones e implicaciones para la vida cotidiana de la Unión Europea, el sentimiento generalizado de que en este ámbito de integración se adoptan medidas e iniciativas eminentemente técnicas y enfocadas hacia el fortalecimiento del mercado interior que no afectan a los ciudadanos del común; o la desconfianza en las capacidades de la Unión para hacer frente y ofrecer soluciones concertadas a los grandes desafíos globales como la crisis económica y financiera, el deterioro medioambiental, el terrorismo, etc., situación que además se ve reforzada por la incapacidad de los partidos nacionales para plantear a sus votantes una auténtica agenda europea que vaya más allá de la discusión de los asuntos propios de la política interna.

El evidente descrédito de las distintas instituciones europeas debe ser subsanado mediante iniciativas que renueven el interés de los ciudadanos por un proceso de integración que ante, las circunstancias propias de la globalización, resulta especialmente necesario.

Una de estas iniciativas tiene que consistir necesariamente en el fortalecimiento de la idea de ciudadanía europea a través del sistema educativo. La Comisión Europea y el Consejo confirmaron la importancia de la dimensión europea en la educación: “La escuela juega un papel fundamental al permitir que todos estén informados y comprendan el significado de la integración europea. Todos los sistemas educativos deben garantizar que sus alumnos, al término de la educación secundaria, posean los conocimientos y las competencias necesarias que les preparen para su papel de futuros ciudadanos europeos. Esto supone (...) reforzar la dimensión europea en la formación de los docentes y el currículo de primaria y secundaria”<sup>755</sup>.

Ante la necesidad de la participación de los ciudadanos en el proceso de integración, hoy se formula con renovado interés un concepto de ciudadanía europea, que en palabras de Fernández Rubio, debe estar enfocado hacia la constitución de “una sociedad europea mucho más democrática, más justa, más equilibrada, más activa y

---

<sup>755</sup>UNIÓN EUROPEA, *Informe intermedio conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa*, 26 de febrero de 2004, Bruselas, COM (2003) 685 final, p.30.

participativa, en lo social y político, y más responsable y solidaria que enfatice el sentimiento de pertenencia a una nueva realidad, la Unión Europea (para la consecución de este objetivo, la autora estima necesario) partir de la conformación de una identidad compartida, la Identidad europea que significa desarrollar unos modelos de identificación colectiva que sean válidos para todas las personas y que permitan compaginar sus múltiples identidades con una identidad supranacional, cuyo significado implica sentirse miembro de una comunidad culturalmente diversa”<sup>756</sup>.

En el contexto educativo europeo los temas específicamente relacionados con la Unión se imparten en la educación secundaria, pero son muy pocos los países en los que se ofrecen cursos centrados específicamente en la dimensión europea. En la mayoría de currículos, incluido el español, esta dimensión tiene carácter de materia integrada en otras asignaturas.

Según la propuesta del Informe EURYDICE 2005, la educación cívica europea tiene como objetivos la transmisión de los conocimientos formales (las principales etapas de la integración europea, los derechos y deberes de los ciudadanos y el funcionamiento de las instituciones europeas) y el desarrollo, por parte de los futuros ciudadanos, de actitudes y valores (adquirir la capacidad de implicarse en los principales asuntos europeos e internacionales, fomentar la tolerancia ante la diversidad sociocultural, etc.)<sup>757</sup>.

En España la programación general de la enseñanza hace escaso énfasis en la dimensión europea de la ciudadanía. Esta ciudadanía en tanto que determinante de muchos aspectos de la vida cotidiana es indispensable para una correcta comprensión del mundo actual y debe, en consecuencia, ocupar un lugar central en la formación en valores democráticos que se desarrolla en nuestro país. Además de abordar la dimensión europea en la enseñanza que tiene lugar en el marco de la escuela, las actividades extraescolares que fomenten el contacto entre los ciudadanos de los distintos Estados miembros son

---

<sup>756</sup>FERNÁNDEZ, C., “La Educación para Ciudadanía europea. Propuesta educativa para su implementación en el currículo de ciencias sociales”, en VERA, M., y PÉREZ, D., *Formación de la ciudadanía: las TICs y los nuevos problemas*, Asociación Universitaria de Profesores de Didáctica de las Ciencias Sociales, Madrid, 2004. p. 4.

en: [http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=1454097](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1454097) (Última consulta 08/11/2015).

<sup>757</sup>EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *La Educación para la Ciudadanía en el contexto escolar europeo*, cit., pp. 51-58.

también un aspecto importante para fortalecer el conocimiento y la confianza en el proceso de integración<sup>758</sup>.

Esta identidad debe fortalecerse a través de los sistemas educativos estatales que asumirían la promoción de una formación que permitiera el desarrollo de la denominada “competencia europea”<sup>759</sup>. Esta competencia implica aprender sobre la vida pública y política de Europa y desarrollar las competencias cívicas y ciudadanas (conocimiento, comprensión, habilidades, valores, actitudes y comportamientos) que permitan a las personas ser ciudadanos activos e informados a nivel local, nacional, europeo e internacional.

El estudio ICCS 2009 ofrece unos resultados sobre el conjunto de los países participantes para, a continuación, ofrecer un diagnóstico específico sobre los avances en la competencia evaluada en Europa, Asia y América Latina. En el cuestionario europeo se fijó como objetivo averiguar lo que piensan los alumnos sobre Europa, sus instituciones y políticas. Contiene una prueba cognitiva y un cuestionario sobre las actitudes y percepciones del proceso de integración.

La prueba cognitiva evalúa el conocimiento de los estudiantes sobre: (i) la Unión Europea y sus instituciones, (ii) las leyes y políticas de la Unión Europea y (iii) el Euro. Los resultados de los alumnos de segundo de la ESO son favorables en la identificación de la UE como un proyecto destinado a lograr la paz, la prosperidad, la libertad y el respeto de los derechos humanos a través de fórmulas de asociación económica y política. Estos resultados contrastan con el importante déficit de conocimientos de nuestros jóvenes sobre los derechos que derivan de la ciudadanía europea, el funcionamiento y el proceso de elección de los representantes de las instituciones comunitarias y las políticas monetarias derivadas de la implantación del Euro.

---

<sup>758</sup>Los Clubes Escolares Europeos constituyen una acción especialmente interesante para acercar Europa a las aulas. Los profesores son quienes los organizan de manera voluntaria en todos los niveles educativos como una actividad a realizar al finalizar las clases o en las horas libres y se dirigen a aquellos alumnos interesados en las lenguas, la política, la historia, la geografía, los pueblos y la cultura europeos. La idea de los clubes tuvo su origen en Portugal como iniciativa del Consejo de Europa, se fue extendiendo gradualmente a comienzos de los años 90 y en la actualidad se han implantado en la República Checa, Letonia, Polonia y Eslovaquia. Ídem, 56-58.

<sup>759</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., p. 77.

El estudio concluye que la confianza de los alumnos españoles en sus conocimientos sobre la Unión está por encima de sus conocimientos reales pues en sólo dos de las veinte preguntas del cuestionario han puntuado por encima del promedio. Ante esta ausencia de conocimientos es muy necesario replantear los procesos que nuestro sistema educativo prevé para la formación en temas relacionados con la integración supranacional. En el informe EURYDICE de 2005 ya se establecía como objetivo prioritario la formación en la dimensión europea de la ciudadanía, sin embargo, cuatro años después los resultados no fueron favorables lo que permite insistir en que dicha dimensión tiene que tener una mayor presencia en el currículo nacional y, de forma concreta, en los contenidos de la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

El escaso conocimiento sobre la UE, no obstante, se acompaña de un fuerte sentimiento europeísta que se refleja en cuestiones como el reconocimiento de iguales derechos a todos los ciudadanos de los Estados miembros o la importancia dada al aprendizaje de idiomas europeos.

Para analizar sus actitudes hacia otros ciudadanos europeos se les preguntó si creían que los ciudadanos de otros países europeos que vienen a España deberían tener las mismas oportunidades que los españoles, cualquiera que sea su procedencia étnica o racial, su religión o creencias, la lengua que hablen, su nivel de educación y si vienen de un país rico o pobre. Nuestros alumnos con 52,10 puntos demostraron ser los más partidarios de dar las mismas oportunidades a los ciudadanos de otros países europeos que a los ciudadanos de su país, sólo superados por los italianos<sup>760</sup>.

Los alumnos españoles alcanzan un resultado óptimo en la competencia intercultural referida a otros ciudadanos europeos. Nuestro país siempre ha sido identificado como uno de los más europeístas de la Unión. Sin duda alguna, los progresos económicos y sociales que han tenido lugar desde la adhesión en 1986 permanecen presentes en la conciencia de todas las generaciones de españoles, lo que repercute de manera favorable en la evaluación realizada<sup>761</sup>. La actitud europeísta que se aprecia en

---

<sup>760</sup>Ídem, pp.103-104.

<sup>761</sup>Especialmente significativas son las respuestas de los alumnos españoles a la pregunta sobre la posibilidad de que los países armonicen sus políticas en mayor medida, en la que obtienen una respuesta

estos resultados no está exenta de una contradicción que se refiere a la actitud favorable a las restricciones de movilidad en el *espacio Schengen* cuando suponga una eventual competencia en el ámbito económico o en la prestación de los servicios públicos<sup>762</sup>. La inconsistencia de los anteriores resultados refleja que en España se hace una valoración instrumental del proceso de integración. La Unión Europea resulta bien valorada a condición de que siga ofreciendo ventajas inmediatas y cuantificables. Ser ciudadano europeo resulta deseable si se siguen recibiendo ayudas de los fondos de cohesión, se permite viajar sin mayores restricciones o se establece un trato más favorable frente a otros ciudadanos de estados no miembros. Esta aproximación al proyecto de la Unión Europea en términos de coste/beneficio debe ser necesariamente superada a través de la educación en valores.

Para Hernández Rodríguez, “el desafío más profundo para las cuestiones de la nacionalidad y la ciudadanía, es, sin duda, la construcción de entidades supranacionales, tales como la Unión Europea y, con ella, la propuesta de un nuevo concepto de ciudadanía que abandona las ‘fronteras’ territoriales, políticas, jurídicas, sociales e identitarias del Estado nación dando lugar a la novedosa noción de ciudadanía supranacional”<sup>763</sup>.

La ciudadanía europea es, de alguna forma, controvertida en el marco de una objeción general al proceso de integración referida a la ausencia de un “pueblo” europeo que constituye la denominada *no-demos thesis*<sup>764</sup>.

---

afirmativa que se traduce en 52,80 puntos siendo los más partidarios de dicha armonización junto con los búlgaros. En este mismo sentido, en la pregunta referida a una mayor unificación institucional, los españoles se encuentran entre los más europeístas con 51,00 puntos, muy por encima del promedio europeo. Frente a la moneda única la tendencia se mantiene y nuestros estudiantes con 53,40 puntos son, junto con los belgas flamencos, los eslovacos y los holandeses, los que más ventajas ven en ésta. Frente a una posible ampliación de la Unión Europea, los españoles se muestran claramente favorables con 53,10 puntos siendo superados en esta escala sólo por los belgas flamencos y los eslovacos. Ídem, pp.109-110.

<sup>762</sup>En un grupo de preguntas dirigidas a conocer las actitudes hacia la movilidad dentro de Europa señalando algunos aspectos positivos de la misma como el enriquecimiento cultural o el crecimiento económico, la escala que resume las respuestas de los alumnos indica que los españoles con 52,90 puntos se encuentran entre los más partidarios de dicha movilidad. También se les preguntó por sus opiniones sobre la libre circulación pero, esta vez, enfatizando en algunos problemas que plantea el movimiento de ciudadanos como un eventual incremento de la inseguridad, la competencia por los puestos de trabajo o el incremento del número de inmigrantes que son ya residentes en otro estado miembro. Cuando se comparan las respuestas de los estudiantes a estas preguntas con las respuestas a las anteriores que enfatizaban en los aspectos positivos, se aprecia una importante inconsistencia. Con 51,00 puntos los españoles mantienen una actitud favorable a la restricción de la migración dentro de Europa. Ídem, pp. 103-106.

<sup>763</sup>HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, E., *Acercar Europa a los europeos: un reto vital*, Euroeditions D. L., 2008, p.22.

<sup>764</sup>La *no-demos tesis* se puede analizar a partir de la sentencia de 12 de octubre de 1993 del Tribunal Constitucional Alemán, en la que se revisaba el Tratado de Maastricht y en la cual se afirma que “el TUE

Frente a la *no-demos thesis*, Habermas sostiene que, tras la Segunda Guerra Mundial, se produce un “cambio gradual del centro de atención de lo nacional hacia el *patriotismo constitucional*” en el que los vínculos de solidaridad en lugar de seguir fundamentándose en el *ethnos* surgen de la conciencia de ser miembros de una comunidad democrática producto de la Constitución. En la actualidad “lo que resulta atractivo para los ciudadanos ya no es el automantenimiento beligerante de la nación contra otras naciones, sino el mayor desarrollo y la defensa de un orden liberal y justo dentro del propio país”<sup>765</sup>. Esta nueva forma y contenido de la solidaridad cívica no presenta obstáculos para su ampliación más allá de las fronteras nacionales sino que por el contrario exhibe una afinidad estructural con organizaciones supranacionales como la Unión Europea. Para que este proceso de ampliación de la solidaridad en el marco de la UE, a partir de una “concepción cívica de Nación y de la noción de “patriotismo constitucional” es necesario consolidar el proceso de construcción de una *identidad europea*. Sobre esta necesidad, Castells manifiesta que la *identidad* “es un conjunto de valores que proporcionan un significado simbólico a la vida de las personas, reforzando su sentimiento como individuos (o autodefinición) y su sentimiento de pertenencia”. Por su parte, la *identidad europea* “sería un conjunto de valores capaces de proporcionar un significado compartido a la mayoría de los ciudadanos europeos, haciendo posible que sientan que pertenecen a una cultura europea diferenciada y a un sistema institucional que les resulte legítimo y valioso”<sup>766</sup>.

---

no supone en ningún caso la creación de un ‘Estado europeo’ sobre la base de un pueblo europeo, sino que los Estados firmantes del Tratado se enfrentan a un nuevo estadio del proceso de construcción europea, permaneciendo, no obstante, siempre en el marco de un convenio entre Estados que se ponen de acuerdo para ejercer conjuntamente su soberanía (con lo que se concluye que) la legitimidad de la Unión sólo puede ser proporcionada por los Parlamento Nacionales como representantes de un auténtico demos que es, a su vez, presupuesto necesario de una sociedad democrática”. ALAEZ CORRAL, B., “Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, Centro de Estudios Constitucionales, septiembre- diciembre 1995, p. 251.

<sup>765</sup>HABERMAS, J., “Construcción de una identidad política europea”, en: CASTELLS, M., y SERRA, N., (eds.), *Europa en construcción: integración, identidades y seguridad*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2004, p. 41.

<sup>766</sup>El autor añade que “la tecnología es nueva; la economía es global; el Estado es una red europea, en negociación con otros actores internacionales; mientras que la identidad del pueblo es nacional, o incluso local y regional en algunos casos. En una sociedad democrática, este tipo de disonancia estructural, cognitiva, puede resultar insostenible. Así, si bien integrar Europa sin compartir una identidad europea supone una propuesta viable cuando todo va bien, cualquier crisis importante en Europa o en un país determinado puede disparar una implosión europea de consecuencias impredecibles”. CASTELLS, M. “Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas”, en *Ídem*, pp. 15-16.

Para la construcción de esta *identidad europea*, Habermas propone: a) el nacimiento de una sociedad civil europea<sup>767</sup>; b) la construcción de un espacio público de escala europea<sup>768</sup> y c) la creación de una cultura política susceptible de ser compartida por todos los ciudadanos europeos<sup>769</sup>.

La creación de una cultura política susceptible de ser compartida por todos los ciudadanos europeos nos enfrenta a la pregunta clave de *¿Qué es Europa?* Y por tanto de *¿Cuáles son los valores específicamente europeos?* Esta pregunta es, sin lugar a dudas especialmente compleja, pero a modo de hipótesis inicial, Castells tras descartar los “valores de la democracia cultural” por no ser distintivamente europeos identifica unos sentimientos compartidos en relación con la necesidad de una protección social universal de las condiciones de vida; solidaridad social; empleo estable; derechos de los trabajadores; derechos humanos universales; preocupación por los pobres de todo el mundo; ampliación de la democracia a los niveles regional y local, con un énfasis renovado en la participación ciudadana; la defensa de culturas enraizadas históricamente, a menudo expresadas en términos lingüísticos y, para las mujeres y para algunos hombres, la igualdad de género<sup>770</sup>.

Por último, en la configuración de una cultura política compartida también debe resaltarse que las distintas sociedades europeas se enfrentan hoy por hoy a una serie de desafíos comunes: la transformación de las mismas en sociedades multiculturales, el deterioro de las condiciones medioambientales, los efectos inequitativos de la globalización económica, etc., todos ellos desafíos de enorme relevancia que al requerir de respuestas coordinadas también deberían tener el efecto último de ampliar los vínculos de solidaridad y de fortalecer, por tanto, el proceso de integración.

---

<sup>767</sup>La sociedad civil europea surgiría mediante la ampliación de horizontes de los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones de comercio, los grupos profesionales, los sindicatos, las asociaciones cívicas, las comunidades religiosas, los movimientos sociales que deberían adoptar una agenda europea. Con la acción de estos grupos en clave supranacional, los tradicionales intereses por ellos defendidos también terminarían por superar las fronteras nacionales. HABERMAS, J., “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, cit., pp. 964-969.

<sup>768</sup>El espacio público a escala europea se refiere a la ampliación de los canales de comunicación entre las distintas instituciones y la ciudadanía, pero la propuesta no se refiere a la proyección a escala europea de los modelos nacionales de comunicación sino más bien de la apertura de estos espacios entre sí. *Ibidem*.

<sup>769</sup>*Ibidem*.

<sup>770</sup>CASTELLS, M. “Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas”, cit., p. 17

En momentos como el actual, en el que el euroescepticismo es creciente en el conjunto de los países, al ser identificado el proceso de integración con políticas neoliberales de austeridad y recortes sociales, es conveniente recordar que el proyecto de la Unión Europea va más allá de la cooperación. Es fundamentalmente un proyecto basado en principios tan importantes como la paz, la democracia y los derechos humanos que debe contar con un apoyo mayoritario por parte de la ciudadanía. Este apoyo debe darse al margen de las coyunturas económicas que si bien pueden ser objeto de análisis crítico, no deben debilitar el compromiso incondicional con los principios antes reseñados.

#### **E. El refuerzo de la participación en la gestión de los centros educativos**

El Informe EURYDICE 2012 señala la importancia de que los alumnos participen activamente en sus clases, en la escuela y en las comunidades de ámbito local para que, a través de la experiencia, se familiaricen con los valores y los principios de la democracia. Especialmente, se persigue como objetivo la constitución de una “cultura escolar” que, de manera reseñable, es definida como un punto de partida indispensable para el aprendizaje que “reside en una ética y un clima positivo de respeto y de confianza, fundado sobre unos valores compartidos por el conjunto de la comunidad escolar y por los padres. Esta cultura concierne tanto a los jóvenes que frecuentan la escuela como a aquellos sujetos de la sociedad que no lo hacen. Las personas deben participar, establecer relaciones abiertas, positivas y motivadoras, gracias a las cuales los niños y los jóvenes se sientan valorados y escuchados. Se debe promover un clima de seguridad y confianza, suscitar unos comportamientos favorables para el aprendizaje eficaz y el bienestar en el seno de la comunidad escolar. Finalmente, cada individuo debe mostrar una sensibilidad suficiente y una preocupación sincera por la situación de cada joven que integre la comunidad”<sup>771</sup>.

La participación de los padres en la gestión de los establecimientos escolares es relevante en la medida en que ciertas investigaciones señalan que los alumnos, cuyos padres participan en la vida escolar y en la gestión de los centros, tienen mejores aptitudes

---

<sup>771</sup>EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., pp. 59-60.

para interactuar con sus compañeros, sus profesores y los miembros de la comunidad local<sup>772</sup>.

En Europa existen foros para la participación de alumnos. En estos órganos, ellos disponen generalmente de un poder consultivo y no decisonal sobre cuestiones que guardan relación con los proyectos pedagógicos de la clase, las reglas que se aplicarán en las actividades cotidianas del centro o la organización de actividades extraescolares<sup>773</sup>. En el ámbito supranacional, además de las medidas legislativas para la promoción de la participación escolar, existen programas nacionales y buenas prácticas destinadas a favorecer este objetivo<sup>774</sup>.

En el estudio ICCS 2009 se analizaron las distintas actividades y formas de participación en la gestión de los centros escolares por parte de estudiantes, profesores y padres de alumnos. A los estudiantes se les preguntó si, en algún momento, desde que comenzaron la educación primaria, recordaban haber participado de forma voluntaria en distintas actividades del centro escolar y, también, se les consultaba sobre la relevancia que daban a esta participación. Los estudiantes españoles con 52,28 puntos se encuentran por encima de la media en la valoración referida a la participación cívica en la escuela<sup>775</sup>.

Para evaluar la importancia de la participación se les preguntó si consideraban que ésta puede contribuir a la mejora de los establecimientos, si creen que cuando los alumnos

---

<sup>772</sup>Ídem, p. 39.

<sup>773</sup>Se han identificado tres mecanismos principales de participación que están previstos por las leyes educativas o las recomendaciones oficiales: (i) la elección de delegados de clase y la constitución de un consejo de clase; (ii) La elección de un consejo de alumnos y; (iii) La representación de los alumnos en los órganos de gestión del centro, a través de la figura que en España se denomina Consejo Escolar. Ídem, pp. 39-45.

<sup>774</sup>Al nivel de los programas nacionales merece ser destacado el programa *democratic schools* de Irlanda del Norte que ofrece una formación a los profesores, a los padres y a los directores de los centros para que tomen conciencia de la importancia de la participación del alumnado. Este programa ayuda a los estudiantes y a la dirección a establecer y gestionar eficazmente un Consejo de alumnos, ofreciéndoles información y estableciendo vías de cooperación con otros consejos cuyas prácticas hayan resultado exitosas. En cuanto a las buenas prácticas, se debe hacer mención a la experiencia democrática del instituto de secundaria *Bednarska* de Varsovia que ha establecido un sistema escolar interno denominado “República Escolar de dos Territorios”, en el que los alumnos, los profesores, los padres y los exalumnos comparten prerrogativas en la toma de decisiones a través de órganos que se asemejan a las instituciones del Estado. Este instituto promulgó una Constitución que define las funciones de un parlamento, de un consejo y de un tribunal escolar. Los alumnos se encuentran representados en éstos y, junto con otras representantes de la comunidad escolar, adoptan las medidas necesarias para la gestión del centro. Ídem, p. 49.

<sup>775</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., pp. 61-62.

trabajan juntos pueden producirse cambios positivos, si consideran que organizar grupos de alumnos para que expresen sus opiniones podría ayudar a resolver los problemas en los centros, si piensan que todos los centros deberían tener un Consejo Escolar y si creen que los alumnos pueden tener más influencia en lo que sucede en los centros si actúan todos juntos en contraposición a acciones meramente individuales. En la valoración de la importancia de la participación, los españoles con 50,69 puntos se ubican por encima de la media<sup>776</sup>.

Estos resultados, medianamente satisfactorios, contrastan con aquellos claramente negativos en cuanto a la percepción de si consideran que sus opiniones son tomadas en cuenta en las decisiones que afectan al centro o en las impresiones de los profesores en relación con la influencia de los alumnos en la gestión de los institutos, en los que todos los resultados de España se ubican por debajo de la media<sup>777</sup>.

Otro grupo de preguntas destacable se dirigía directamente a los profesores de las clases de Educación para la Ciudadanía democrática y los derechos humanos en las que se les consultó sobre las actividades y métodos de enseñanza que desarrollan en sus clases en segundo de la ESO. Concretamente, se les solicitó información acerca de si los alumnos hacen trabajos de clase que requieren la recopilación de información fuera del centro, trabajan en grupo sobre temas diversos y preparan presentaciones, participan en el desempeño de roles y simulaciones, si en tanto que profesores plantean en clase debates sobre temas controvertidos y actividades en las que los estudiantes investigan y analizan información de distintas fuentes. Los resultados del estudio señalan que en España, con una puntuación de 47,37 puntos, los profesores recurren en menor medida que la media de los otros países a este tipo de actividades y métodos de enseñanza<sup>778</sup>.

Las percepciones de los directores del centro tampoco resultan satisfactorias. Éstos consideran que la participación del profesorado en el centro es insuficiente al igual que la de los padres de los estudiantes y, además, estiman que la influencia de los alumnos en las decisiones que se adoptan en los establecimientos es limitada. Nuestro país obtiene, en todas y cada una de estas cuestiones, resultados inferiores a la media.

---

<sup>776</sup>Ídem, p.63.

<sup>777</sup>Ídem, pp. 63 y 65.

<sup>778</sup>Ídem, p. 69.

El sistema educativo español, a tenor de los resultados, ofrece a sus alumnos algunos instrumentos de participación en la escuela. Estas oportunidades, no obstante, resultan insuficientes en la medida en que no se concretan en una influencia más o menos destacable en el ámbito de la toma de decisiones educativas, pedagógicas u organizacionales que son competencia del Consejo Escolar. El “modelo educativo cívico” considera este Consejo como el foro adecuado en el que se deben definir las políticas centrales de los establecimientos, dada la legitimidad que le otorga la representación que ofrece de los intereses tanto de los profesores como de los alumnos y sus padres.

En la segunda parte de esta tesis señalábamos que el Consejo Escolar, según las directrices del “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad”, se desnaturaliza por la LOMCE dejando de ser un importante órgano decisorio para convertirse en un órgano meramente consultivo. Si los resultados obtenidos en materia de influencia resultan insatisfactorios, con las medidas que impulsa este último modelo educativo, cabe esperar que en España la situación no mejore y, por el contrario, en un futuro próximo nos encontremos con unos alumnos, padres y profesores que tengan poco qué decir frente a las decisiones que, de forma unilateral, adopte un director de centro, en cuya designación juegan un papel muy importante las administraciones públicas.

La escasa participación de los padres, que se pone de manifiesto en el estudio, resulta de alguna forma llamativa si se pone en relación con la importante oposición que se manifestó con ocasión de la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Resulta evidente que el sistema español, a través de las asociaciones de padres, garantiza la participación de éstos en la gestión de los asuntos propios de los centros escolares. Esta garantía, sin embargo, no es aprovechada al nivel que le exige la propia institución educativa. Las escuelas, los colegios e institutos deben mantener estrechos vínculos con la comunidad que le sirve de contexto para que sus proyectos formativos resulten exitosos. La anterior afirmación, no obstante, no es atendida por los padres y tutores de los alumnos que sólo se movilizan decididamente, a partir de motivaciones claramente ideológicas, en defensa de una concepción maximalista de su derecho a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos frente a la pretensión legítima de las instituciones escolares de formar ciudadanos plenamente comprometidos con los valores democráticos y los principios de convivencia.

Por otra parte, a nivel de las instituciones europeas se prevé que los alumnos no sólo asuman una actitud participativa en el concreto ámbito de la escuela sino en la sociedad en general. Se persigue, en primer lugar, un compromiso con las comunidades locales como objetivo primordial de la Educación para la Ciudadanía. En concreto, cuatro países han adoptado reglas de participación en este ámbito que extienden el compromiso de los alumnos más allá de los límites de los establecimientos escolares<sup>779</sup>.

En lo que respecta a España, los resultados del ICCS incluyen un apartado en el que se evalúan los comportamientos efectivos y futuros que prevén desarrollar nuestros alumnos ya no en el ámbito de la participación escolar sino en el de la participación política y social en general.

Entre los comportamientos actuales de los estudiantes se les ha preguntado si alguna vez han participado en actividades organizadas por algún partido político o sindicato, asociaciones ecologistas, o de defensa de los derechos humanos, un grupo de voluntariado, una organización que recaude dinero para una causa social, una organización cultural basada en la identidad étnica, un grupo u organización religiosa o un grupo de jóvenes que hacen campaña a favor o en contra de alguna cuestión. Se les ha consultado si los centros educativos fomentan los debates y las conversaciones abiertas o si participan informalmente hablando de temas políticos y sociales y sobre lo que está sucediendo en otros países con sus padres y amigos. Los estudiantes españoles, con una puntuación de 47.11, participan menos en las distintas organizaciones sociales señaladas. Se encuentran por debajo del promedio en lo que se refiere al fomento de los debates

---

<sup>779</sup>En Alemania, la resolución de la Conferencia permanente de 6 de marzo de 2008, “Fortalecer la Educación Democrática”, pretende que la escuela promueva la participación de los alumnos y de los estudiantes de todos los niveles educativos en el trabajo de las fundaciones o las organizaciones caritativas locales. En Italia, de conformidad con la Ley 169/2008, que incluye a la Educación para la Ciudadanía en el programa escolar y en virtud de la circular ministerial 86/2010, que fija las orientaciones, todos los centros deben establecer mecanismos de cooperación constructiva con las autoridades locales, las fuerzas de policía, las asociaciones culturales y deportivas y las ONG. Francia exige que las escuelas primarias cooperen con las autoridades locales, las asociaciones culturales, sociales y deportivas. El Ministerio de Educación suscribe un contrato de carácter formativo con las autoridades locales que define las actividades extraescolares a realizar en un período de tres años. Por último, tras un período de ocho años de reforma del sistema educativo en su conjunto, en 2007, los Países Bajos establecieron legalmente que, para obtener el diploma de finalización de los estudios, todos los alumnos de la enseñanza secundaria deben realizar 30 horas de servicio social. EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., pp. 59-60.

libres y abiertos por parte de los centros educativos y hablan menos de cuestiones sociales y políticas que la media de los jóvenes de los países del estudio<sup>780</sup>.

En la evaluación de este aspecto, el estudio preguntó a los estudiantes si tenían la intención de participar en distintos actos en los próximos años. Una serie de preguntas se referían a su voluntad de participar en distintas formas de protesta, tanto legales como ilegales. Las legales consistían en escribir una carta a un periódico, llevar una chapa o camiseta que expresara su opinión, ponerse en contacto con algún diputado, participar en un mitin o manifestación no violenta, reunir firmas para una petición o dejar de comprar ciertos productos. En cuanto a las ilegales se mencionaba hacer pintadas de protesta en paredes, cortar el tráfico u ocupar edificios públicos. Los resultados de los alumnos de segundo de la ESO, en lo que respecta a la participación en actos de protesta legal, se sitúa en la media al igual que en lo que se refiere a la participación en actos de protesta ilegal. Sobre la posibilidad de que voten en las elecciones municipales y generales, los resultados españoles rondan el promedio de los países evaluados en el estudio<sup>781</sup>.

Cuando se les pregunta por formas de participación electoral más comprometidas como, por ejemplo, ayudar a un candidato o a un partido político durante una campaña electoral, afiliarse a un partido político, a un sindicato, o presentarse como candidato a las elecciones municipales, los resultados españoles, con 49,31 puntos, se sitúan por debajo de la media<sup>782</sup>.

A los estudiantes se les preguntaba también por su intención de participar de modo “informal”, hablando con otras personas, sobre sus opiniones acerca de asuntos políticos y sociales, escribiendo sobre estos temas a un periódico, participando en un foro de internet o uniéndose a una organización a favor de una causa política o social. En este aspecto, nuestros alumnos, con 48,33 puntos, también se sitúan por debajo de la media<sup>783</sup>.

---

<sup>780</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., p. 67.

<sup>781</sup>Ídem, pp. 54-55.

<sup>782</sup>Ídem, pp. 55-56.

<sup>783</sup>Ídem, p. 57.

Además de la participación a nivel nacional, el ICCS 2009 preguntó a los alumnos sobre el interés que les suscita la política europea, la confianza que les inspiran instituciones como la Comisión y el Parlamento europeos y si creen que en el futuro participarán votando en las elecciones europeas. Si en el cuestionario que valoraba el interés por la política en general, los españoles se ubicaban en niveles inferiores a la media, cuando se trata de asuntos europeos la disposición para informarse, discutir y participar se ubica en niveles similares al de los demás Estados participantes. Su confianza en las instituciones europeas parece ser superior a la que tienen en las instituciones políticas de su país y mayor que el de la media de los demás participantes. Los españoles se muestran mucho más predispuestos que los estudiantes de otros países a votar en las elecciones europeas en el futuro. Resulta llamativo que España presentando un déficit de conocimiento en sus alumnos sobre el proceso de integración demuestre, por otra parte, un interés y un compromiso europeísta por encima del promedio.

El bajo nivel en organizaciones de la sociedad civil y la falta de promoción de debates abiertos y sobre cuestiones controvertidas en las clases españolas debería encender todas las alarmas. Este concreto resultado del estudio contrasta con las puntuaciones aceptables que han obtenido los estudiantes españoles cuando se intenta evaluar su adhesión a los valores de la democracia o su competencia intercultural.

El insatisfactorio resultado obtenido puede obedecer a una expectativa excesiva de los alumnos de la escuela como centro idóneo para el debate de las cuestiones públicas o, sencillamente, puede poner de manifiesto un déficit importante en el carácter deliberativo de nuestras instituciones educativas. Si los colegios e institutos, en realidad, no promueven el libre contraste de ideas y opiniones no se está subsanando una carencia especialmente peligrosa para las sociedades contemporáneas que guarda relación con la promoción de la virtud de la moderación pública que constituye una de las misiones fundamentales de la escuela desde los parámetros de la justicia entendida en términos liberales e igualitarios.

Los resultados del ICCS 2009 confirman las deficiencias del sistema educativo español en el fomento de la deliberación y la virtud de la moderación pública como capacidades indispensables de un ciudadano activo en una sociedad democrática. En España, en 2009, ya se apreciaba con una cierta claridad una ruptura de la confianza de

las personas hacia las organizaciones y las instituciones propias de la democracia representativa. Cuando los alumnos, como se señaló con anterioridad, muestran una escasa adhesión al modelo de “ciudadanía convencional”, reiteran que no están dispuestos a asumir un alto grado de compromiso con los partidos políticos, los sindicatos u otras organizaciones de la sociedad civil y, además, manifiestan una disposición a la participación en medios de protesta legal similar a la participación con medios de protesta ilegal, están señalando un agotamiento de los cauces tradicionales de participación.

Ante el impulso tanto teórico como social que ha tenido el concepto de democracia participativa conviene reiterar la necesidad de impulsar una Educación para la Ciudadanía que haga conscientes a nuestros jóvenes de que las instituciones de dicho modelo de democracia no son excluyentes sino, por el contrario, complementarias con las propias de la democracia representativa.

El debate público debe enriquecerse y es imperioso garantizar mayores espacios para que la voluntad ciudadana se exprese. Este avance democrático necesario debe venir acompañado por un restablecimiento de la confianza en los partidos políticos, en los sindicatos, en las organizaciones empresariales y en otras instituciones de la sociedad civil. Recuperar dicha confianza es sólo en parte tarea de una buena educación cívica. Los grandes avances que se logren en este aspecto dependen, fundamentalmente, de la capacidad de autoregeneración de estas instituciones indispensables para el Estado de Derecho y del buen comportamiento ético y político de las personas que asumen su representación ante la sociedad civil y en los espacios de adopción de decisiones públicas.

Con la adopción del modelo de la transversalidad en la Educación para la Ciudadanía la situación del debate en el ámbito educativo español es previsible que empeore. Una asignatura independiente que adopte cuestiones relacionadas con los derechos, los deberes, los valores de la democracia y las cuestiones socialmente controvertidas, no cuenta con una serie de restricciones que dificulten la deliberación libre y abierta. Estas restricciones de naturaleza epistemológica, por el contrario, son indispensables para la transmisión del conocimiento en áreas como la historia, la filosofía, la geografía o las ciencias sociales en general. En consecuencia, con la desaparición de la asignatura independiente del currículo escolar se está perjudicando de manera grave la posibilidad del análisis crítico sobre las cuestiones políticas relevantes de la sociedad

española y, con ello, se afecta de forma quizás irreversible el desarrollo de una adecuada competencia social y ciudadana por parte de los alumnos españoles.

#### **F. La formación inicial y continua de los profesores**

Los profesores desempeñan una función fundamental para que las políticas de Educación para la Ciudadanía alcancen unos buenos resultados. Para cumplir con su misión, deben recibir una formación inicial adecuada<sup>784</sup> y, además, tienen que beneficiarse de posibilidades de formación profesional continua<sup>785</sup>.

Los profesores han de contar con unas cualificaciones iniciales para enseñar la materia, deben disponer de diversas opciones para ampliar y actualizar sus conocimientos y metodologías y, además, se tendrán que beneficiar de un sistema de apoyo permanente para el desempeño de sus tareas.

Para el desarrollo eficaz de la política educativa que se materializa en la Educación para la Ciudadanía, el rol del profesorado es de capital importancia. De conformidad con la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO de 2004 son prioridad, en cuanto al personal docente, el reforzamiento de las capacidades y cualificaciones profesionales a través de la formación continua<sup>786</sup>.

---

<sup>784</sup>Vid. BLANCO, F., "El nuevo máster debe dar respuesta a las necesidades reales del futuro profesorado de enseñanza secundaria". *Cuaderno de Bitácora del Foro Máster-2008*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2008. CÓRDOBA, F., ORTEGA, R., y PONTES, A., "La docencia en educación secundaria como salida profesional para el alumnado de Humanidades y Ciencias Sociales: un estudio sobre intereses y motivos", *Revista de Investigación Educativa*, nº 24 (2), 2006, pp. 519-540. -Ídem, "La formación universitaria del profesorado de enseñanza secundaria ante el reto de convergencia europea", *Revista Res Novae*, V. IV, 2007, pp. 108-125. ROMERO, A., GUTIÉRREZ, J., y CORIAT, M., *La formación inicial del profesorado a la luz de los nuevos retos de la convergencia de las políticas de la Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003.

<sup>785</sup>En lo que respecta a las medidas de apoyo permanente al profesorado, en Europa se identifican iniciativas impulsadas desde las administraciones públicas o desde organizaciones de la sociedad civil. En la comunidad francesa de Bélgica, el Centro Regional y Comunitario para la Ciudadanía y la Democracia (CRECCIDE) ofrece a los docentes la posibilidad de participar en distintos programas y les proponen numerosos recursos y útiles pedagógicos. En Austria, existe el Centro para la Educación para la Ciudadanía en la Escuela que es un órgano central de apoyo para los profesores de todos los niveles. Su misión consiste en ayudarles en la docencia a través de recomendaciones de todo tipo y en ofrecerles una plataforma de información y de orientación, que elabora material e interviene en los debates nacionales y europeos sobre la Educación para la Ciudadanía. En España, desde hace diez años, la Fundación CIVES ofrece información y formación a los profesores de asignaturas con contenidos morales y cívicos. Esta organización realiza talleres, conferencias y seminarios con el fin de ampliar sus conocimientos en la materia. Publica trabajos divulgativos y dispone de una página web que ofrece novedades, recursos e informaciones de naturaleza diversa sobre este tema. EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., p. 93.

<sup>786</sup>UNESCO, *Conferencia Internacional de Educación*, 47ª reunión, Ginebra, septiembre de 2004, Anexo XVI, p. 9.

Las recomendaciones del Consejo de Europa sobre Educación para la Ciudadanía Democrática de 2002 y 2012 hacen referencia explícita a la importancia de desarrollar recursos metodológicos y centros de asesoramiento para todos aquellos implicados en la enseñanza de la Educación para la Ciudadanía<sup>787</sup>.

El Informe EURYDICE de 2012 señala que uno de los déficits más importantes de la Educación para la Ciudadanía se relaciona con la competencia de los profesores encargados de impartirla<sup>788</sup>. Este Informe recoge una serie de iniciativas que se han adoptado para fortalecer sus capacidades, incluso algunos países han introducido mejoras puntuales en este ámbito durante los últimos años<sup>789</sup>. Sin embargo, estas medidas no han venido acompañadas de una auténtica reforma de la formación inicial y de la formación profesional continua de los profesores. La omisión de acciones sistemáticas dirigidas a mejorar la situación de los docentes ha llevado a una falta de profesores suficientemente cualificados para los cursos de formación cívica. Si el enfoque de los países es transversal, todas esta problemática se ve agravada, de manera significativa, pues resulta muy difícil que sin acciones formativas todo el cuerpo de profesores cuente con las competencias necesarias para promover en todas sus asignaturas la adhesión del alumnado a los valores democráticos y los principios de convivencia<sup>790</sup>.

---

<sup>787</sup>En concreto el Consejo de Europa señala que “Los Estados miembros deberían ofrecer a los profesores, al personal relacionado con la educación, a los responsables de juventud y a los formadores, la formación inicial y continua, y el perfeccionamiento necesario en materia de educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos, que garantice el conocimiento y comprensión en profundidad de los objetivos y principios de esta materia y los métodos apropiados de enseñanza y aprendizaje, así como otras habilidades necesarias para sus actividades educativas”, CONSEJO DE EUROPA, *Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*, cit., p. 13.

<sup>788</sup>En Europa, los profesores de educación primaria son, por regla general, generalistas. En la educación secundaria se especializan para enseñar una o dos materias. Bélgica, Francia o Escocia les exigen unas competencias directamente vinculadas con la ciudadanía, independientemente, de su especialización. Las exigencias de estos países son la regla general en el continente. Así, la Educación para la Ciudadanía suele aparecer de manera genérica en la formación inicial que se ofrece a los profesores que desean especializarse en historia, geografía, filosofía, moral-religión, ciencias sociales o economía. EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, cit., p. 94.

<sup>789</sup>Merece una especial mención, el caso de Inglaterra en el que los futuros profesores pueden especializarse directamente en Educación para la Ciudadanía. Varios establecimientos de educación superior proponen una formación de tercer ciclo de duración de un año que incluye la transmisión de una serie de conocimientos teóricos asociados a una experiencia práctica para esta enseñanza. Mayores posibilidades, se ofrecen a los docentes europeos a través de la formación profesional continua. En Bélgica, Francia, Malta o Austria existen varios programas formativos dirigidos a los profesores en materia de ciudadanía. Ídem, pp. 88-90.

<sup>790</sup>Cuando la asignatura adopta el enfoque de materia transversal es reseñable el caso de la República Checa que, a través de una recomendación oficial, exige a los profesores que incluyan en sus contenidos en los programas de cada establecimiento, no obstante, las modalidades concretas de aplicación de esta recomendación corresponden al ámbito de autonomía propio de los centros. Además, se han puesto en

En España, el Ministerio de Educación inició un programa a largo plazo, a nivel nacional, que deberá permitir a los profesores una mejor formación en temas como el vivir y trabajar juntos, la resolución pacífica de conflictos, la igualdad de derechos para todos y, especialmente, la igualdad entre los hombres y las mujeres o el establecimiento de relaciones con los padres. El encargado de poner en marcha este programa es el Instituto Nacional de Tecnologías de la Educación y de la Formación de Profesores (INTEF).

Las responsabilidades de los directores de centro en el ámbito de la Educación para la Ciudadanía también son amplias. Ellos deben garantizar una “cultura escolar” adecuada en la que todos los alumnos puedan convivir armoniosamente y participar en las distintas actividades vinculadas a la participación ciudadana. Para el impulso de la educación cívica, los directores deben impulsar no sólo la participación de los alumnos sino también de los educadores, los padres y la comunidad de contexto con quienes deben establecer mecanismos de cooperación estales. Además, son los garantes últimos de la seguridad en la escuela y de la promoción de los valores democráticos y de las políticas de integración de cada uno de los estudiantes<sup>791</sup>.

En el estudio ICCS 2009 se evaluó si los profesores de Educación para la Ciudadanía se sienten seguros a la hora de impartir clase sobre temas como los derechos humanos, las diferentes culturas y grupos étnicos, el voto y las selecciones, la economía y los negocios, los derechos y los deberes en el trabajo, la sociedad global y las organizaciones internacionales, el medio ambiente, la emigración y la inmigración, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, los derechos y deberes de los ciudadanos, la Constitución y los sistemas políticos, los medios de comunicación, el voluntariado, las instituciones legales y tribunales y la Unión Europea. Los profesores

---

marcha varios proyectos con financiación pública, como “educar a los futuros ciudadanos” 2010-2012, que pretendían fortalecer la Educación para la Ciudadanía, tanto a nivel regional como a nivel de las escuelas particularmente consideradas. Este programa estuvo antecedido por un proyecto de investigación de cinco años sobre la materia que proponía materiales estratégicos para la enseñanza de la ciudadanía y fijaba normas nacionales de calidad en la docencia. Ídem, p. 99.

<sup>791</sup>A nivel europeo resulta de interés el programa escocés *Standard for Headship* que fija las responsabilidades de los directores de centro en materia de ciudadanía. El director no sólo debe contribuir a la creación y mantenimiento de instrumentos de cooperación con los padres, los jóvenes y otras entidades sino que, además, debe fomentar la cultura del respeto y la inclusión. Frente a la comunidad en su conjunto, debe comprometerse a asegurar el bienestar intelectual, espiritual, psíquico, moral, social y cultural de los niños, los jóvenes y sus familias. Su tarea incluye la garantía de igualdad de oportunidades, las prácticas éticas, los valores democráticos, la ciudadanía participativa y el emprendimiento. Ídem, p. 94.

españoles, con una puntuación de 53,38, se sienten más seguros que la media de los países incluidos en el estudio.

Esta seguridad y confianza en sí mismos, a la hora de enseñar educación cívica y ciudadana, contrarresta con un resultado negativo en lo que se refiere a su participación en las decisiones que se toman dentro del centro escolar. Las preguntas iban dirigidas a conocer cuántos profesores en el centro respaldan una disciplina adecuada, si colaboran unos con otros para idear actividades docentes, si actúan a la hora de resolver situaciones conflictivas que surgen entre los alumnos del centro, si asumen tareas y responsabilidades a parte de dar clases (tutorías, proyectos escolares, etcétera), si participan activamente en el desarrollo y mejora del centro, si fomentan la participación activa de los alumnos en la vida escolar y si cooperan para definir y preparar la programación general anual. España, con 47,14 puntos, está por debajo de la media del estudio ICCS 2009<sup>792</sup>.

A pesar de la formación residual en valores que reciben los docentes, conviene insistir en que una asignatura como Educación para la Ciudadanía no puede seguir los cauces de una asignatura tradicional. Una materia directamente enfocada a la adquisición de competencias para la convivencia en democracia requiere una metodología que implique directamente a los alumnos, y fomente el debate y el diálogo; y para ello, es necesario disponer de un conjunto de profesores con una especial formación y determinadas capacidades, pues, en palabras de Bolívar, “el éxito de la materia depende, junto a otros factores, de su profesorado. Un profesorado que, además de su capacitación para enseñar los contenidos, sea capaz de promover enfoques más activos fundados en la participación en el aula y centro, y, más ampliamente, en la vida social. Sabemos por experiencias anteriores y de otros países que, cuando se deja abierta la cuestión a un profesorado que esté dispuesto a asumirla, en la práctica queda mayoritariamente como una materia comodín, asignada a quien le faltan horas para completar el horario”<sup>793</sup>.

Atendiendo a estas directrices de la política educativa, podemos concluir que en España es necesaria una formación específica y especializada del profesorado de

---

<sup>792</sup>INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, cit., pp. 69-70.

<sup>793</sup>BOLÍVAR, A., *Educación para la Ciudadanía. Algo más que una asignatura*, cit., p. 157.

Educación para la Ciudadanía que fomente, además de las capacidades para la transmisión de conocimientos, el desarrollo de las competencias que le habiliten para poner en práctica la experiencia democrática y las recomendaciones de adhesión a los valores de convivencia por parte del alumnado. Bisquerra Alzina plantea que: “Si para impartir la materia no se necesita ninguna formación específica, corremos el grave riesgo del descrédito de la Educación para la Ciudadanía en muy breve tiempo. Conviene insistir en que la Educación para la Ciudadanía no es ‘una materia más’, sino que es el núcleo esencial de la escolaridad, ligado a los fines esenciales de la educación”<sup>794</sup>.

#### **IV. LA SECULARIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL**

Las fórmulas de enseñanza de la religión que en la actualidad operan en Europa son: (i) el modelo de exclusión; (ii) la enseñanza religiosa confesional; (iii) la enseñanza de la religión como hecho cultural; y (iv) la enseñanza de la religión al servicio de la tolerancia horizontal<sup>795</sup>.

##### **A. Los modelos de enseñanza religiosa en Europa**

###### **1. La enseñanza religiosa como materia excluida del sistema educativo**

Algunos países de tradición cultural similar a la española adoptaron, en su momento, la decisión de no involucrarse en la formación religiosa de los alumnos, considerando que este aspecto compete en exclusiva a los padres y a las confesiones, y argumentando que, en base al mandato de la laicidad que necesariamente implica neutralidad frente a las convicciones y separación frente a los grupos, lo conveniente es no intervenir en este concreto aspecto formativo<sup>796</sup>. Esta decisión resulta plenamente

---

<sup>794</sup>BISQUERRA ALZINA, R., *Educación para la Ciudadanía y Convivencia*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 239.

<sup>795</sup>La caracterización de estos modelos se basa en la elaboración del profesor Cubillas quien identifica, como modelos de enseñanza de la religión, el sistema de libre acceso, en el que se permite la entrada al establecimiento educativo de un representante de una confesión religiosa para atender la demanda formativa que formulan los alumnos o sus padres, el sistema laico puro que excluye del sistema educativo al hecho religioso y no permite el libre acceso de confesión alguna; el sistema conciliatorio o de tolerancia que se identifica con la enseñanza de la religión como hecho cultural a través de una asignatura plenamente integrada en el modelo educativo y cuyo programa es definido en su totalidad por el Estado y la enseñanza confesional como una materia que habrá de ser definida en sus contenidos por la confesión respectiva con el objetivo de lograr la adhesión de los alumnos a su particular sistema de valores. CUBILLAS RECIO, M., “La enseñanza de la religión en el sistema español y su fundamentación en el derecho de los padres sobre la formación religiosa de sus hijos”, *Laicidad y libertades*, nº 2, 2002, p. 163.

<sup>796</sup>Un ejemplo de este modelo es Francia. La enseñanza religiosa, por regla general, está excluida del sistema educativo público. En primaria no se imparte pero los alumnos disponen de un día con facilidades horarias (los miércoles) para que, si así lo deciden sus padres, puedan procurarse formación religiosa. En todo caso, esta enseñanza tendrá lugar fuera de los locales escolares y fuera del horario escolar. En los

compatible con el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos en tanto no hay intervención alguna por parte de los poderes públicos en dicho ámbito.

## 2. La enseñanza religiosa confesional

El modelo de enseñanza religiosa confesional tiene por objeto la transmisión de determinadas convicciones o creencias reclamando la adhesión personal a ellas<sup>797</sup>. En esta

---

centros de secundaria la asignatura tampoco se imparte salvo que medie la autorización del Ministro de Instrucción Pública. En este caso, la enseñanza será voluntaria para los alumnos, correrá a cargo de los ministros de las respectivas confesiones y se impartirá fuera del horario escolar.

En los centros de titularidad privada pero vinculados a la Administración puede impartirse enseñanza religiosa, la asistencia será voluntaria para los alumnos. En todo caso existe la excepción a esta norma en las regiones de Alsacia-Mosella donde la enseñanza religiosa responde a los criterios del, aún vigente, Concordato de 1801. ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Code de l'éducation*, Article L141-3, en

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>

(Última consulta 08/11/2015).

El otro caso paradigmático de exclusión de la enseñanza religiosa se da en el sistema educativo estadounidense por imperativo de la “cláusula de establecimiento” y la interpretación jurisprudencial que de la misma ha hecho el Tribunal Supremo Federal en relación con la “cláusula de libre ejercicio”. Ambas cláusulas están recogidas en la Primera enmienda de la Constitución estadounidense. Según el Tribunal Supremo estadounidense, la *establishment clause* prohíbe que el Gobierno federal promulgue leyes que favorezcan a una religión, todas las religiones o prefieran a una religión sobre las demás, o concedan a la religión financiación, patrocinio o privilegios. Por su parte, la *free exercise clause* impide que el Estado pueda obligar a una persona a creer o no creer, y protege el libre ejercicio de la religión. En definitiva, Estados Unidos se configura como un Estado laico en tanto es neutral frente a las convicciones de sus ciudadanos y se separa de las distintas confesiones religiosas presentes en la nación.

En materia de enseñanza religiosa la Constitución no realiza mención expresa alguna, lo que hace necesario remitirse a dos sentencias del Tribunal Supremo Federal: la sentencia Illinois ex rel McCollum v. Board of Education de 1948 y la sentencia Zorach v. Clausen de 1952. TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL, *Illinois ex rel. McCollum v. Board of Education of School District*, nº 71, Champaign County, Illinois, 333 U.S. 203, Argued: December 8, 1947, Decided: March 8, 1948, 396 Ill. 14, 71 N.E.2d 161, reversed. – Ídem, *Zorach v. Clauson*, nº 431, 343 U.S. 306, Argued: January 31, Decided: April 28, 1952.

303 N.Y. 161, 100 N.E.2d 463, affirmed. Vid. CELADOR, O., *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, Dykinson, Madrid, 1998.

<sup>797</sup>El “modelo de enseñanza confesional” no sólo se da en España sino, también, en Italia y Alemania. En Italia, en lo que se refiere a la enseñanza de la religión es necesario distinguir entre: (i) la enseñanza de la religión católica regulada por el Acuerdo de 1984 entre la Iglesia Católica y la República Italiana; (ii) la enseñanza de la religión de confesiones distintas de la católica con acuerdo con el Estado, regulada por los respectivos acuerdos y las leyes que los aplican; y (iii) la enseñanza de la religión de confesiones reconocidas que no tienen acuerdo con el Estado, regulada por el Real Decreto 289 de 1930.

En relación con la enseñanza católica cabe destacar que los el Acuerdo de 1985 establece la obligación de la República Italiana de asegurar, en el marco de los fines de la escuela, la enseñanza de la religión católica en todas las escuelas públicas no universitarias, reconociendo al mismo tiempo el derecho de los padres o de los alumnos de servirse o no servirse (*avvalersi* o *non avvalersi*) de tal enseñanza. El Estado se obliga a regular las modalidades de ejercicio de tal elección evitando cualquier discriminación.

La enseñanza católica es confesional pues se imparte de acuerdo con la doctrina de la Iglesia Católica, corre a cargo del Estado, tiene lugar dentro del establecimiento educativo y en el horario escolar. *Acuerdo entre la Santa Sede y la República Italiana que modifica el Concordato Lateranense*, de 3 de junio de 1985, Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano, 1985.

Sobre la constitucionalidad de esta configuración de la asignatura católica confesional, la Corte Constitucional en la sentencia 203, de 12 de abril de 1989 sostuvo que laicidad no significa “hostilidad” frente al fenómeno religioso, ni siquiera indiferencia, sino obligatoriedad para el Estado de garantizar la libertad religiosa “en régimen de pluralismo confesional y cultural”, por ello esta asignatura no era contraria a la debida separación entre el Estado y la confesión. Vid. CORTE COSTITUZIONALE DELLA

se fomenta el conocimiento de la respectiva fe pero también se demanda el encuentro con la misma<sup>798</sup>.

Esta enseñanza no sólo tiene carácter instructivo sino sobre todo formativo, y en su desarrollo se pretende que los alumnos reconozcan al dogma religioso como factor indiscutible e insustituible para el crecimiento personal. Además, se pretende hacer presente a la doctrina de la confesión en el proceso de desarrollo personal del educando<sup>799</sup>.

La enseñanza religiosa confesional, para sus defensores, ha de ser una disciplina académica específica con idéntica exigencia de sistematicidad que las demás asignaturas y sin renunciar a que sus contenidos guíen e influyan en las restantes áreas del conocimiento. Ante estas características, los contenidos de la asignatura necesariamente

---

REPUBBLICA ITALIANA, Sentenza n° 203 del 1989, en: <http://www.giurcost.org/decisioni/1989/0203s-89.html> (Última consulta 08/11/2015).

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn de 1950, coincidiendo con la Constitución de Weimar de 1919, establece la separación entre la Iglesia y el Estado como resultado del consenso entre las principales fuerzas políticas del momento: los democristianos, los socialistas y los liberales.

En lo que respecta a la enseñanza religiosa, la Constitución alemana reconoce el derecho de los encargados de la educación de los niños a decidir si éstos participan o no en dicha enseñanza (Art. 7.1). En cuanto a sus características, la Ley Fundamental de Bonn la considera como asignatura ordinaria en las escuelas públicas no confesionales. Al respecto, el Artículo 7.2 prescribe: “La enseñanza religiosa figura como materia ordinaria del programa en las escuelas públicas con excepción de las no confesionales. Sin perjuicio del derecho de vigilancia del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con las normas de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado contra su voluntad a dictar clases de religión”. La normativa alemana es consecuente con lo pactado en el Concordato del Reich de 20 de julio de 1933, cuyos artículos 21 y 22 se dedican al asunto.

La participación de los alumnos en la enseñanza religiosa es voluntaria (Art. 7.2 LFB), pero se requiere una solicitud expresa de exención que dificulta el ejercicio de este derecho. En lo que se refiere al establecimiento de una asignatura alternativa para aquellos alumnos que manifiesten su voluntad de no cursar la enseñanza religiosa, la decisión corresponde a cada uno de los Länder.

El hecho de que la enseñanza religiosa ostente la categoría de asignatura ordinaria implica que debe ser establecida como autónoma y con un número proporcionado de horas semanales en los planes docentes. El Estado, además, está obligado a correr con los costes de personal y material y debe procurar aulas apropiadas de formación para el ejercicio de dicha asignatura. *Concordato entre la Santa Sede y el Tercer Reich*, de 20 de julio de 1933, Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano, 1933, A.A.S., V. XXV (1933), n°14, pp. 390-413.

<sup>798</sup>La Iglesia considera necesaria la enseñanza de la religión en las escuelas públicas, pues las leyes que regulan la formación de los jóvenes deben proveer también a su educación religiosa y moral, según la conciencia de sus padres. SANTA SEDE, *Código de Derecho Canónico*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2011, c. 799.

<sup>799</sup>Juan Pablo II en su alocución de 15 de abril de 1991 insiste en el carácter formativo y no sólo instructivo de la enseñanza escolar. En estas declaraciones vincula la enseñanza escolar con los valores humanos, la auténtica formación moral, la justicia y la solidaridad. JUAN PABLO II, “Al Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa sull'insegnamento della Religione Cattolica nella scuola pubblica”, 15 de abril de 1991, en *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, V. XIV/1, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, pp. 778-784, según cita OTADUY, J., “La enseñanza religiosa escolar durante el Pontificado de Juan Pablo II”, *Anuario de historia de la Iglesia*, n° 15, 2006, p. 120,

en: [dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=1971148&orden=72334](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1971148&orden=72334) (Última consulta 08/11/2015).

han de ser fijados por la confesión. Los profesores deberán ser designados por los representantes del grupo religioso y deberán amoldar sus enseñanzas a los fundamentos de la respectiva creencia<sup>800</sup>.

### 3. La enseñanza de la religión como hecho cultural

La enseñanza religiosa como hecho cultural es aquella que, desde una perspectiva ajena al adoctrinamiento y al dogmatismo, transmite conocimientos objetivos, científicos y neutrales sobre el fenómeno religioso sin restringirlo a una concreta confesión, y sin que ello implique desconocer el hecho de que en una sociedad concreta algún grupo ideológico pueda ser considerado como mayoritario<sup>801</sup>.

Esta enseñanza se fundamenta en el derecho a la educación y pretende contribuir a la formación integral de los alumnos a los que, a su vez, se les garantiza la posibilidad de asistir o no a las clases de la asignatura, configurándose como voluntaria para evitar cualquier riesgo de lesión al derecho de libertad de conciencia<sup>802</sup>. En la enseñanza de la religión como hecho cultural no media el control de las confesiones religiosas, pues éstas limitan su actuación a la formulación de contenidos para la asignatura. Los profesores, por su parte, disfrutan del derecho de libertad de cátedra sin condicionamientos adicionales a los generales impuestos por la Constitución y las leyes. En lo que respecta

---

<sup>800</sup>La justificación que la Iglesia esgrime para atribuirse competencias educativas es de tipo espiritual y también profano. En cuanto a lo espiritual se sostiene que la Iglesia es la madre de toda la vida del hombre y como madre tiene la facultad y la obligación de educar a los hijos (GEM Proemio). El argumento profano se basa en que la Iglesia es sociedad capaz de enseñar y todo el que tiene esta capacidad tiene asimismo el deber y el derecho de transmisión a otros de su conocimiento (GEM 3, 3°).

A partir de estos argumentos, la jerarquía católica considera que en todo establecimiento educativo, con independencia de su carácter público o privado, se debe impartir enseñanza religiosa confesional, no sólo para materializar una función que considera legítimamente encomendada, sino también como instrumento indispensable para la garantía del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos. CONCILIO VATICANO II, “Gravissimum educationis momentum”, en *Principios de la Educación católica*, Edebé, Madrid, 2008, pp. 7-20.

<sup>801</sup>La conceptualización de la enseñanza de la religión como hecho cultural debe atribuirse al profesor Cubillas Recio, Díez de Velasco y Llamazares Fernández, cfr. CUBILLAS RECIO, M., *Enseñanza confesional y cultura religiosa. Estudio jurisprudencial*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997, p. 17. DÍEZ DE VELASCO, F., “Enseñar religiones desde una óptica no confesional: reflexiones sobre (y más allá de) una alternativa a religión en la escuela”, *Ilú. Revista de Ciencias de las Religiones*, nº 4, 1999, pp. 83-110.

<sup>802</sup>En Inglaterra, la mayoría de las escuelas son públicas, pero también hay escuelas de confesiones religiosas que reciben financiación del Estado a través de conciertos. El legislador estableció para todas ellas, es decir públicas y concertadas, la obligación de ofertar educación religiosa, como manifestación del derecho de los padres a elegir la formación de sus hijos, pero reconociendo la posibilidad de exención por motivos de conciencia. Vid. CELADOR, O., *Proceso secularizador y sistema educativo en el ordenamiento jurídico inglés*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

a su contratación, despido y promoción serán de aplicación las normas propias del régimen común<sup>803</sup>.

#### 4. La enseñanza de la religión al servicio de la tolerancia horizontal

La enseñanza al servicio de la tolerancia horizontal, al igual que la enseñanza como hecho cultural, expone el fenómeno religioso con carácter objetivo, en el sentido de que es ajena al adoctrinamiento y al proselitismo, y no pretende la adhesión de los alumnos a ningún dogma religioso. Sin embargo esta enseñanza no se limita a satisfacer las necesidades educativas de los alumnos, sino que además pretende utilizar los instrumentos propios de la educación para mejorar y pacificar las relaciones sociales<sup>804</sup>.

Este modelo de enseñanza, tal y como se expone en el siguiente apartado, se ha venido desarrollando en Irlanda del Norte y puede resultar de cierta utilidad para prevenir eventuales situaciones de conflicto entre comunidades ante fenómenos como la globalización o la inmigración.

---

<sup>803</sup>El Acta de 1988 estableció en el denominado “currículo escolar” a la enseñanza de la religión como enseñanza básica, en contraposición a las enseñanzas centrales y fundamentales, dentro de las cuales se encuentran el inglés, las matemáticas o la historia. El hecho de que la materia sea básica implica que los alumnos no deben superar un examen nacional sobre sus contenidos, requisito que sí se les exige en otras áreas del conocimiento. El tiempo que cada escuela debe dedicar a la instrucción religiosa debe ser “razonable” y la regla general es que esta ocupe entre el 4 y el 5% del periodo lectivo.

En cuanto a sus contenidos, esta enseñanza se divide en tres bloques: (i) el cristianismo; (ii) las grandes religiones del mundo; y (iii) la tolerancia. El programa de la asignatura “debe reflejar el hecho de que la tradición religiosa en Gran Bretaña es principalmente cristiana, aunque teniendo en cuenta las enseñanzas y prácticas de las principales representadas en Gran Bretaña”. UNITED KINGDOM PARLIAMENT, *The 1988 Education Reform Act*, Arts. 375-399, en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/school/overview/1870educationact/> (Última consulta 20/08/2015).

<sup>804</sup>En Irlanda del Norte siguiendo el patrón de los demás territorios británico a comienzos del siglo XX, el Estado intentó configurar un sistema educativo público mediante la integración en la Administración de los centros de titularidad religiosa. Este proceso se desarrolló con éxito, no exento de dificultades, en los establecimientos de las confesiones protestantes, pero no en los de la confesión católica debido a los recelos de su jerarquía y de sus fieles ante la situación de subordinación política y social. El resultado de todo ello fue un modelo de segregación escolar en el que los protestantes acudían a los centros públicos y los católicos a los privados, intensificándose los desacuerdos entre unas comunidades ya de por sí bastante enfrentadas. La situación de segregación inicial se fue atenuando en la medida en que los centros de las confesiones católicas suscribieron conciertos educativos con el Estado y, también, por el establecimiento en un número escaso de centros aunque significativo del modelo de enseñanza religiosa al servicio de la tolerancia horizontal. Este modelo busca transmitir a los alumnos conceptos neutrales en torno al hecho religioso no para satisfacer sus necesidades educativas, sino para mejorar y pacificar las relaciones entre los católicos y los protestantes. La formación se canaliza a través de dos asignaturas: “Educación para el entendimiento mutuo y Herencia cultural” y “Aprendiendo a vivir”. Vid. CELADOR, O. *Tolerancia y sistema educativo en Irlanda del Norte*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2003.

## **B. El régimen jurídico español de la enseñanza religiosa en la etapa democrática**

### **1. La Constitución Española de 1978 y el AEAC de 1979**

La Constitución española de 1978 no contiene ninguna referencia, ya sea expresa o tácita, a la obligación del Estado de impartir la enseñanza de la religión en las escuelas públicas. Sin embargo, en virtud del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, suscrito entre el Estado y la Santa Sede (AEAC), España se comprometió a ofertar la enseñanza de religión y moral católica en las escuelas públicas<sup>805</sup>.

El tratado internacional en cuestión configura una asignatura de oferta obligatoria para el Estado y de asistencia voluntaria para los alumnos, que dado su lenguaje genérico deja abierto el debate en torno a las interpretaciones que pueden realizarse del mandato “en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”. Este debate que, en las últimas décadas, se ha venido produciendo de forma recurrente se ha hecho presente en las principales reformas educativas.

### **2. Las órdenes ministeriales de 1979 y 1980**

Tras la firma del AEAC, el Gobierno de Unión de Centro Democrático presidido por Adolfo Suárez aprobó el 28 de julio de 1979, dos órdenes ministeriales sobre enseñanza religiosa, que a pesar de su inicial carácter transitorio regularon la materia hasta promulgación en 1990 de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

---

<sup>805</sup>El artículo II del Acuerdo dispone que “los planes educativos de los niveles de educación preescolar, de EGB, BUP y los grados de formación profesional correspondientes a alumnos de las mismas edades, incluirán la enseñanza de religión católica en todos los centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”.

A continuación el mismo artículo establece que: “Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla (...) Las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar”. JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979, BOE nº 300, de 15 de diciembre de 1979, pp. 28784 – 28785.

La primera Orden se refería a la formación religiosa en los centros de Educación General Básica (EGB) y de preescolar<sup>806</sup>, y la otra se aplicaba a los centros de Bachillerato y Formación Profesional (FP). La Orden ministerial relativa a la formación religiosa en el Bachillerato y en la Formación Profesional establecía que: “En tanto sean ratificados por las Cortes Generales los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español que, entre otros aspectos, han de regular esta materia, conviene dictar unas normas que, aunque tengan carácter provisional, permitan dar efectividad desde el próximo año académico a los principios que sobre libertad religiosa y sobre el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral que esté acorde con sus propias convicciones, reconocen, respectivamente, los artículos 16 y 27 de nuestra Constitución”<sup>807</sup>.

Tras la entrada en vigor del AEAC el 4 de diciembre de 1979, se promulgaron el 16 de julio de 1980 otras dos nuevas órdenes que reiteraron los contenidos de las anteriores. La Orden aplicable a preescolar y a EGB, disponía que la enseñanza de la religión se impartiera en todos los centros docentes, públicos y privados, como materia ordinaria de los planes de estudio, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Su evaluación se realizaba de “forma similar” a las restantes materias. Por exigencia de derecho fundamental de libertad de conciencia, la enseñanza de religión tenía un carácter voluntario para los alumnos. Sin embargo, no se preveía una alternativa concreta para aquellos alumnos que optaran por no cursarla, únicamente se encomendaba a las directivas de los centros docentes que adoptarán las medidas oportunas para que no supusiera discriminación alguna el recibir o no enseñanza religiosa<sup>808</sup>.

En preescolar y en EGB la indeterminación de la actividad alternativa se intentó paliar con una Orden de 9 de junio de 1989, por la que se dictaban Instrucciones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, en la que se decía que los alumnos que no asistieran a las enseñanzas de religión recibirían “una atención educativa

---

<sup>806</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Orden de 28 de diciembre de 1979 sobre formación religiosa en Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional en el año académico 1979-1980*, BOE nº 3, de 3 de enero de 1980, p. 71.

<sup>807</sup>Ídem, *Orden de 16 de julio de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral Católica en Bachillerato y Formación Profesional*, BOE nº 173, de 19 de julio de 1980, pp. 16453 – 16455.

<sup>808</sup>Ídem, *Orden de 16 de julio de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral Católicas en los Centros docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica*, BOE nº 173, de 19 de julio de 1980, pp. 16457 – 16458.

debidamente organizada” y se dedicarían a actividades de formación ciudadana y convivencia<sup>809</sup>.

Por el contrario en lo que respecta al Bachillerato y a la Formación Profesional, la Orden de 16 de julio de 1980 recogía una regulación algo más precisa sobre la alternativa a la religión. En esta disposición se indicaba que la religión era una materia ordinaria en condiciones equiparables a las asignaturas fundamentales y de carácter voluntario para los alumnos. Los escolares que optaran por no cursarla asistirían a unos “cursos de ética y moral” cuyos contenidos especificaba la propia orden. En caso de que no se formara un grupo no inferior a veinte para la opción de ética se exoneraba a esos alumnos de clase y del examen correspondiente. La asignatura de religión o la de ética eran evaluables y su calificación constaba en el expediente académico del alumno<sup>810</sup>.

### **3. La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)**

La Disposición Adicional segunda de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) garantiza la enseñanza de la religión “en el respeto de los Acuerdos suscritos entre la Santa Sede y el Estado español”. No obstante, su aprobación, impulsada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), modificó el modelo de UCD, debido a la regulación de la enseñanza de la religión a través de los Reales Decretos 1006/1991 y 1007/1991 de 14 de junio que, con carácter general, recortaron el alcance de la evaluación académica de la enseñanza religiosa favoreciendo la igualdad, al no tenerse en cuenta a efectos de becas y acceso a la universidad, y establecieron que los alumnos debían de optar entre la dicha enseñanza o actividades de estudio orientadas por un profesor que no serían objeto de evaluación (la alternativa de “estudio asistido”)<sup>811</sup>. Esta alternativa fue declarada ilegal por el Tribunal Supremo en distintas sentencias de 1994<sup>812</sup>.

---

<sup>809</sup>Ídem, *Orden de 9 de junio de 1989 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y el funcionamiento de los Centros docentes de Educación Preescolar, General Básica, Bachillerato y Formación Profesional, sostenidos con fondos públicos y dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia*, BOE nº 140, de 13 de junio de 1989, pp. 18005 – 18013.

<sup>810</sup>Ídem, *Orden de 16 de julio de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral Católica en Bachillerato y Formación Profesional*, cit., pp. 16453 – 16455.

<sup>811</sup>Ídem, *Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria*, BOE nº 152, de 26 de junio de 1991, pp. 21191 – 21193. – Ídem, *Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria*, BOE nº 152, de 26 de junio de 1991, pp. 21193 – 21195.

<sup>812</sup>STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 12653/1994, de 3 de febrero de 1994, [RJ 1994\12653], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 10176/1994, de 17 de marzo de 1994, [RJ 1994\10176], STS

Destaca Celador que la necesidad de adaptar la enseñanza de la religión a las sentencias del Tribunal Supremo aludidas, además, de la obligatoriedad de ajustar la enseñanza de la religión a los acuerdos de cooperación aprobados por las Leyes 24, 25, y 26/1992, de 10 de noviembre entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España<sup>813</sup>, propició la aprobación del Real Decreto 2438/1994 de 16 de diciembre<sup>814</sup>.

El RD 2438/1994 estableció un modelo de enseñanza de la religión en virtud del cual: los alumnos que optaran por no recibir enseñanza de la religión debían asistir obligatoriamente y en horario simultáneo a enseñanzas alternativas, las cuales no podrán versar sobre las áreas o materias del currículo escolar ni ser evaluadas<sup>815</sup>.

#### 4. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) reguló el modelo educativo impulsado por el Partido Popular y dio una nueva orientación a la enseñanza religiosa en España. De acuerdo con esta Ley los alumnos

---

(Sala de lo Contencioso Administrativo) 4446/1994, de 9 de junio de 1994, [RJ 1994\4446], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 5061/1994, de 30 de junio de 1994, [RJ 1994\5061].

<sup>813</sup>CORTES GENERALES, *Ley 24/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España*, BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992, pp. 38209 – 38211. –Ídem, *Ley 25/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España*, BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992, pp. 38211 – 38214. –Ídem, *Ley 26/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*, BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992, pp. 38214 – 38217.

<sup>814</sup>CELADOR, O., *Dimensión Institucional, Jurídica y constitucional de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979*, Universidad Carlos III de Madrid, Proyecto de Investigación Consolidado-Ingenio, Madrid, 2010, p. 8.

<sup>815</sup>El Artículo 3.2 de la norma citada establece que “para los alumnos que no hubieran optado por seguir enseñanza religiosa los centros organizarán actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, en horario simultáneo [...] En todo caso estas actividades no versarán sobre contenidos incluidos en las enseñanzas mínimas y en el currículo de los diversos niveles educativos”. Mientras que en su apartado 4 se dispone que “las actividades a que se refieren los apartados 2 y 3 de este artículo serán obligatorias para los alumnos que no opten por recibir enseñanza religiosa y se adaptarán a la edad de los alumnos. Tales actividades no serán objeto de evaluación y no tendrán constancia en los expedientes académicos de los alumnos”. Y por último, el artículo 4 regula que “la determinación del currículo de las enseñanzas de la religión católica y de las diferentes confesiones religiosas que hubiesen suscrito en el Estado español los Acuerdos a que se refiere la Disposición Adicional segunda de la LOGSE, será competencia respectivamente de la jerarquía eclesiástica y de las correspondientes autoridades religiosas”. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión*, BOE nº 22, de 26 de enero de 1995, pp. 2432 - 2434.

tenían que optar entre cursar enseñanza de la religión confesional, o bien recibir enseñanza de la religión desde una óptica cultural e histórica en el marco del área de Sociedad, Cultura y Religión<sup>816</sup>. La LOCE establecía el carácter evaluable de la enseñanza religiosa y su carácter computable a efectos académicos.

Dada la falta de consensos en la formulación de la Ley de Calidad y los recelos que despertó en diversos sectores de la enseñanza, el Gobierno Socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, en su primera legislatura, dejó sin efectos la LOCE bajo la fórmula de ampliar en dos años la aplicación de la misma; de los años académicos 2004-2005 y 2005-2006 a los años académicos 2006-2007 y 2007-2008<sup>817</sup>. De lo que se trataba en realidad era de abrir de nuevo un debate y una fase de consultas para la elaboración de una nueva ley educativa.

## **5. El régimen jurídico de la enseñanza religiosa en la LOE**

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su Disposición Adicional segunda que la enseñanza religiosa se ajustará al AEAC en régimen de oferta obligatoria para los centros y asistencia voluntaria para los alumnos. Aquellos estudiantes que no optaran por recibir la enseñanza religiosa confesional no tendrían que seguir asignatura alternativa alguna y la calificación obtenida en la asignatura en cuestión no computaría cuando los expedientes académicos se viesan sometidos a un régimen de concurrencia, por ejemplo, para la obtención de una beca<sup>818</sup>.

---

<sup>816</sup>El modelo de enseñanza de la religión de la LOCE se recoge en la Disposición Adicional segunda de la norma. El área se denominó Sociedad, Cultura y Religión; a grandes rasgos se caracterizó por tres factores: 1) Se crea una asignatura obligatoria y evaluable. Ésta comprendía dos opciones, una laica y otra confesional, entre las cuales debían optar los padres de los alumnos; 2) La enseñanza de la religión confesional se ajustaba al régimen ya descrito, es decir, a la normativa previa a la aprobación de la Ley de Calidad; y, 3) de forma coherente con los contenidos de la enseñanza, el Estado seleccionaba y controlaba los libros de texto, profesorado y material escolar de la opción no confesional, y las confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos con el Estado los de la opción confesional. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, cit., pp. 45188 – 45220.

<sup>817</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, Artículo único, BOE nº 130, de 29 de mayo de 2004, pp. 19924 – 19925.

<sup>818</sup>Disposición Adicional segunda. Enseñanza de la religión. 1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. 2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo

Los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la asignatura se regulan en la Orden ECI/1957/2007, de 6 de junio, por la que se establecen los currículos de las enseñanzas de religión católica correspondientes a la educación infantil, a la educación primaria y a la Educación Secundaria Obligatoria<sup>819</sup>.

Según los Acuerdos suscritos por el Gobierno español con la Federación de Entidades Evangélicas, Comisión Islámica y Comunidad Israelita, en 1992, la enseñanza religiosa de estas confesiones minoritarias pero con notorio arraigo obedecerá al modelo de libre acceso. Esto quiere decir que los profesores podrán enseñar en el establecimiento educativo pero sin adquirir ninguna vinculación con la Administración. Según este modelo, la enseñanza religiosa no tiene la consideración de asignatura ordinaria; no se menciona su valor académico y se confiere a las confesiones religiosas plena libertad para determinar los contenidos docentes, los libros de texto y la designación de los profesores.

Destaca Celador que la reforma operada a través de la LOE fue sustantiva, ya que anuló las disposiciones de la LOCE referentes a la evaluación de la enseñanza, y eliminó la enseñanza alternativa a la enseñanza de la religión<sup>820</sup>.

## **6. La enseñanza religiosa confesional en la LOMCE**

La LOMCE, como ya se señaló en el análisis de las asignaturas de “Valores sociales y cívicos” y “Valores éticos”, establece que la enseñanza religiosa será una asignatura específica tanto en primaria como en Educación Secundaria Obligatoria<sup>821</sup> de

---

dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, cit., pp. 17158 - 17207.

<sup>819</sup>MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Orden ECI/1957/2007, de 6 de junio, por la que se establecen los currículos de las enseñanzas de religión católica correspondientes a la educación infantil, a la educación primaria y a la educación secundaria obligatoria*, BOE nº 158, de 3 de julio de 2007, pp. 28672 - 28685.

<sup>820</sup>CELADOR, O., *Dimensión Institucional, Jurídica y constitucional de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979*, cit., p. 9.

<sup>821</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, artículos 18.3, 24.4 y 25.6, cit., pp. 97858 – 97921.

oferta obligatoria para todos los establecimientos y asistencia voluntaria para los alumnos<sup>822</sup>.

Esta configuración de la asignatura se realiza de acuerdo con las previsiones del Artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa<sup>823</sup> y con el Artículo II del Acuerdo

<sup>822</sup>Disposición adicional segunda Enseñanza de la Religión. 1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y alumnas. 2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas. 3. La determinación del currículo y de los estándares de aprendizaje evaluables que permitan la comprobación del logro de los objetivos y adquisición de las competencias correspondientes a la asignatura Religión será competencia de las respectivas autoridades religiosas. Las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la supervisión y aprobación de los mismos corresponden a las autoridades religiosas respectivas, de conformidad con lo establecido en los Acuerdos suscritos con el Estado español.

El TC ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad nº 1433-2014 contra los apartados cinco, nueve, quince, dieciséis, veinte, veinticinco, veintiséis, veintinueve, sesenta y uno, ochenta y nueve, noventa y uno y ciento siete del artículo único y la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno), *Providencia de 8 de abril de 2014*, BOE nº 91, de 15 abril de 2014.

Disposición adicional segunda redactada por el apartado noventa y uno del artículo único de la L.O. 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE 10 diciembre de 2014). Vigencia: 30 diciembre 2013. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa*, cit., pp. 97858 – 97921.

En resumen, la regulación de la enseñanza religiosa por la legislación educativa en la etapa democrática responde al siguiente esquema:

NORMA	OFERTA	ASISTENCIA	ALTERNATIVA	EVALUABLE	COMPUTABLE
OO.MM.-UCD	Obligatoria	Voluntaria	Formación ciudadana Ética y Moral.	Sí	Sí
LOGSE	Obligatoria	Voluntaria	Estudio asistido. No. Atención Educativa	Sí	No
LOCE	Obligatoria	Voluntaria	Enseñanza no confesional.	Sí	No
LOE	Obligatoria	Voluntaria	No. Atención educativa.	Sí	No
LOMCE	Obligatoria	Voluntaria	Sí. Valores sociales y cívicos-Valores Éticos	Sí	Sí

<sup>823</sup>Artículo segundo. Uno. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a: c) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa*, BOE nº 177, de 24 de julio de 1980, pp. 16804 - 16805.

sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español<sup>824</sup>. La asignatura de enseñanza religiosa habrá de impartirse en “circunstancias equiparables a las demás asignaturas fundamentales”. En consecuencia, será evaluable, la nota obtenida computará en procedimientos concurrenciales (promoción de curso u obtención de una beca) y, en lo que constituye un aspecto especialmente problemático de la LOMCE, tendrá una asignatura alternativa obligatoria que será, en primaria, la asignatura de “Valores sociales y cívicos” y en Educación Secundaria Obligatoria, la asignatura de “Valores éticos”<sup>825</sup>.

Estando dado que, por imperativo del principio de laicidad (Artículo 16.3 CE), la determinación de los contenidos, objetivos, criterios y estándares de evaluación de la enseñanza religiosa corresponderá a la Iglesia católica y a las demás confesiones que tengan suscrito acuerdo con el Estado<sup>826</sup>, es previsible que la materia que se enseñe, como lo podrían confirmar los precedentes históricos, sea de naturaleza confesional y no responda, por tanto, a los parámetros de la religión como “hecho cultural” o al “servicio de la tolerancia horizontal”.

El hecho de que en el sistema educativo español se incluya una asignatura religiosa de carácter confesional afecta a la neutralidad que cabe esperar de la escuela pública, situación que plantea problemas para el cumplimiento del deber de respetar el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos y la obligación del Estado de promover, en exclusiva, la ética pública positivizada<sup>827</sup>.

---

<sup>824</sup>JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, cit., pp. 28784 – 28785.

<sup>825</sup>Celador con ocasión de la alternativa que preveía la LOCE de una asignatura de enseñanza religiosa como hecho cultural ya advertía que: “La existencia de una enseñanza alternativa a la enseñanza de la religión era atípica, ya que España era el único país europeo en el cual los alumnos de las escuelas públicas debían cursar una enseñanza sustitutoria por negarse a cursar una enseñanza confesional, lo cual suponía una sanción para su libertad de conciencia. El nuevo marco permite que aquellos alumnos que no quieran enseñanza de la religión puedan hacer aquello que deseen durante el horario dedicado a esta enseñanza, bajo la tutela de los centros escolares; e incluso en el supuesto de que la enseñanza de la religión se localice al principio o al final del día escolar éstos podrán entrar más tarde al centro o regresar antes a sus domicilios”. CELADOR, O., *Dimensión Institucional, Jurídica y constitucional de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979*, cit., p. 9.

<sup>826</sup>Idem, p.8.

<sup>827</sup>El Tribunal Constitucional ha señalado que: “En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales (...)”. STC (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, FJ 9, [RTC 1981\5].

El derecho de elección de los padres se ve vulnerado en la medida en que aquellos que matriculen a sus hijos en un establecimiento público esperan de éste que imparta la enseñanza bajo la orientación exclusiva de la Constitución, la legislación educativa y el proyecto educativo que lo regula. Si se incluye una orientación religiosa en una de las asignaturas específicas, la oferta formal que se formula a los padres se incumple al permitir que se introduzcan en la enseñanza contenidos propios de una ética privada, en este caso, de naturaleza religiosa. Este incumplimiento del derecho de los padres, reconocido por la Constitución, se trata de evitar a través del reconocimiento del carácter voluntario de la asistencia de los alumnos a dicha asignatura<sup>828</sup>.

Esta solución que, en principio, podría resultar convincente, ofrece dificultades en la medida en que el aprendizaje no puede ser comprendido en términos de asignaturas aisladas, itinerarios estancos, etc. El aprendizaje, por el contrario, es un proceso complejo e interconectado en el que tienen lugar numerosas sinergias y donde no cabe esperar que la presencia de un elemento dogmático, en principio destinado a alumnos que voluntariamente han adherido a dicho elemento, sólo produzca efectos en este concreto grupo y no en el conjunto de la comunidad educativa. En el grupo de alumnos se hacen presentes fenómenos pedagógicos muy relevantes como el denominado “efecto compañero”, que ya se ha definido con anterioridad y que, a efectos de recapitulación, podemos identificar con las influencias que se dan entre un grupo de iguales<sup>829</sup>. Este efecto, vinculado a la enseñanza religiosa confesional, puede traer como consecuencia que alumnos que, en principio, no quieran seguir dicha enseñanza, como consecuencia de las jerarquías no formales que se presentan entre el grupo de amigos, terminen por cursarla, lo que supone la renuncia a la autonomía como valor esencial de la acción educativa.

La enseñanza religiosa confesional, en definitiva, no sólo afecta a los alumnos de la respectiva confesión sino a los fundamentos axiológicos del establecimiento educativo. La asistencia voluntaria no es una garantía suficiente para tutelar de manera adecuada la

---

<sup>828</sup>El Tribunal Constitucional considera que: “Esta neutralidad (...) no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (...)”. *Ibidem*.

<sup>829</sup>MENA, L., FERNÁNDEZ, M. y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, cit., p. 133.

libertad de conciencia de todos y cada uno de los alumnos y, en consecuencia, en el marco de la escuela pública sólo resultan admisibles los modelos de enseñanza religiosa como hecho cultural o el modelo de exclusión de dicha enseñanza en el sistema educativo público.

Desde la perspectiva de la ética pública positivizada la enseñanza religiosa confesional también plantea inconvenientes. Peces-Barba, sobre la base del principio de tolerancia postulado como valor central por Locke<sup>830</sup> y Williams<sup>831</sup>, define a la Ética Pública como aquella ética formal y procedimental que “trata de configurar un organización política y jurídica, donde cada uno pueda establecer libremente sus planes de vida o elegir entre aquellos proyectos de planes de vida institucionalizados por un grupo social, por una iglesia o por una escuela filosófica (...) en este punto de vista del paradigma de ética pública de la modernidad, la libertad inicial o de elección tiene una organización política y jurídica, inspirada y fundada en el valor de la libertad social, a lo que complementan y matizan la seguridad, la igualdad, y la solidaridad, que permite llegar a las personas a abordar el ideal de la autonomía o libertad moral”<sup>832</sup>.

Por su parte, la ética privada es “el camino para alcanzar la autonomía o independencia moral de los individuos, un proyecto de salvación o de realización plena de la condición humana desde una concepción del bien, de la virtud de la salvación o de la felicidad (...) Sus titulares y destinatarios son las personas individuales que buscan

---

<sup>830</sup>Locke sostiene: « (...) como el gobernante no tiene la facultad de imponer legalmente el uso de ningún rito o ceremonia a iglesia alguna, tampoco tiene la potestad de prohibir el ejercicio de tales ritos y ceremonias que cada iglesia ha recibido, aprobado y practicado, puesto que, si lo hiciese, destruiría a esa iglesia, cuya única finalidad es adorar a Dios con libertad, según su propia convicción (...) Diréis que, al seguir esta regla, si algunas congregaciones concibieran el sacrificio de niños, o (como se acusaba injustamente a los primeros cristianos) la corrupción en la promiscuidad y la lujuria, o la práctica de otros excesos similares ¿correspondería, entonces, al gobernante tolerarlos, ya que se desarrollan en el ámbito de una congregación religiosa? A esto contesto en forma negativa. Tales cosas no son legítimas en el curso ordinario de la vida ni tampoco lo son en la adoración de Dios ni en ninguna asamblea religiosa (...) Más, sin duda, si algunos se reúnen por razones de religión y quisieran sacrificar un becerro, niego que esto pudiera ser prohibido mediante una ley. Melibeo, dueño de un ternero, puede legítimamente matarlo en su hogar y quemar cualquiera de sus partes según le parezca apropiado, puesto que así no ofende a ninguno, ni causa perjuicio a los bienes de otros. Y por la misma razón también, le es lícito sacrificar un becerro en una ceremonia religiosa. Si el hacerlo agrada o no a Dios, es asunto que sólo a ellos compete (...) ». LOCKE, J., *Carta sobre la tolerancia*, cit., pp. 39-40.

<sup>831</sup>WILLIAMS, R., *El sangriento dogma de la persecución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004. Para el análisis de esta obra de referencia vid. FERLITO, S., *Separazione fra stato e chiesa e libertà religiosa nel pensiero di Roger Williams*, G. Giappichelli, Torino, 1994. – BLÁZQUEZ, D., *Una aproximación al pensamiento de Roger Williams (1603-1683) desde la perspectiva de los derechos humanos*, Universidad Carlos III de Madrid, 2002.

<sup>832</sup>PECES- BARBA, G., *Ética, Poder y Derecho*, cit., p. 71.

alcanzar ese fin último a través de un cauce que necesita su aceptación (autonomía) (...) Lo común es que se acepte o se asuma un cuerpo de doctrina moral de una Iglesia, de una confesión religiosa o de una escuela de filosofía moral”<sup>833</sup>.

Las relaciones entre la Ética Pública y la Ética Privada en la mayoría de situaciones deben ser pacíficas, pues un Estado democrático y respetuoso con la libertad de conciencia debe mantener una relación equilibrada entre los dos conceptos. En la medida de lo posible, la Ética Pública debe garantizar el ejercicio de la Ética Privada y debe evitar el establecimiento de normas que la excluyan o la dificulten. No obstante, pueden surgir casos en los que las citadas nociones se enfrenten y resulten incompatibles. El criterio para la solución de dichas situaciones debería tomar en consideración que “(...) la Ética Privada es una concepción del bien, una verdad que puede liberar, en el sentido de facilitar el camino hacia la autonomía moral, pero no puede convertirse en núcleo de la Ética Pública, como predicen los defensores del Estado-Iglesia. La Ética Pública no puede establecer conductas como obligaciones o deberes directamente dirigidos a la salvación, al bien, a la virtud, o a la felicidad, es decir, no puede invadir los espacios de la Ética Privada”<sup>834</sup>.

Para que la ética privada resulte compatible con la pública se exige:

- (i) Que no sea una oferta en solitario, que excluya la posibilidad de otra, es decir, que se produzca en un contexto pluralista, en concurrencia con otras ofertas y que acepte el juego limpio y la lealtad al sistema que supone ese planteamiento.
- (ii) Que el seguimiento por cada persona, exija y permita una aceptación en ejercicio de su autonomía y de su libertad de elección. Esta aceptación no tiene que ser expresa, sino que basta con los signos externos que indican una adhesión a una determinada oferta entre las posibles.

---

<sup>833</sup>PECES-BARBA, G., FERNÁNDEZ, E., ASÍS, R., y ANSUÁTEGUI, F., *Educación para la ciudadanía y Derechos Humanos*, Espasa Calpe, Madrid, 2007, p. 57.

<sup>834</sup>Ídem, p. 59.

- (iii) Que sea posible construirse un plan de vida distinto, siempre que sea universalizable como oferta a los demás para que estemos en el ámbito moral. Un proyecto vital extravagante y no generalizable, no debe ser obstáculo sino afecta en nada a los demás.

Atendiendo a estos criterios es importante distinguir entre las normas de los códigos morales particulares que, sin coincidir con las normas de la ética común y sin estar incluidas en ella, resultan contradictorias y las que no lo resultan; dado que las contradictorias deben quedar automáticamente expulsadas del sistema normativo<sup>835</sup>.

En este sentido debe hacerse mención a las patologías de la Ética Pública y de la Ética Privada que implican confusiones e identificaciones indebidas, que olvidan o descartan la separación entre las mismas, que configuran sociedades diferentes de la democrática y que se separan del modelo mayoritario de la modernidad.

Estas patologías pueden ser de dos tipos: por un lado, los *totalitarismos* que imponen su concepción de la ética pública a los legítimos planes de vida de los individuos, diluyéndolos en la colectividad y negándoles el ámbito de autonomía que les confiere la Ética Privada; y por otro, el *Estado confesional* en el que la concepción del bien de una determinada Iglesia pretende convertirse en definidora de la ética pública<sup>836</sup>.

Es aquí donde aparece el debate en torno a la enseñanza religiosa confesional y a la educación ofertada por la Iglesia católica en general, pues sus dogmas, según su propio ordenamiento jurídico deben impregnar toda transmisión de conocimientos<sup>837</sup>.

---

<sup>835</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Educación para la Ciudadanía, Laicidad y Enseñanza de la Religión”, cit., p. 262.

<sup>836</sup>PECES- BARBA MARTÍNEZ, G., “Ética pública y Ética privada”, en: TAMAYO, J., (dir.), *Aportación de las religiones a una ética universal*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 23-24.

<sup>837</sup>En concreto el canon 803 establece: “La enseñanza y educación en una escuela católica debe fundarse en los principios de la doctrina católica; y han de destacar los profesores por su recta doctrina e integridad de vida.”. El canon 747:”§ 1. La Iglesia, a la cual Cristo Nuestro Señor encomendó el depósito de la fe, para que, con la asistencia del Espíritu Santo, custodiase santamente la verdad revelada, profundizase en ella y la anunciase y expusiese fielmente, tiene el deber y el derecho originario, independiente de cualquier poder humano, de predicar el Evangelio a todas las gentes, utilizando incluso sus propios medios de comunicación social. § 2. Compete siempre y en todo lugar a la Iglesia proclamar los principios morales, incluso los referentes al orden social, así como dar su juicio sobre cualesquiera asuntos humanos, en la medida en que lo exijan los derechos fundamentales de la persona humana o la salvación de las almas”. El canon 750:”§ 1. Se ha de creer con fe divina y católica todo aquello que se contiene en la palabra de Dios escrita o transmitida por tradición, es decir, en el único depósito de la fe encomendado a la Iglesia, y que además es propuesto como revelado por Dios, ya sea por el magisterio solemne de la Iglesia, ya por su

A partir de los fundamentos axiológicos del Estado de Derecho, resulta inasumible que en el marco del sistema educativo público o privado se dé un espacio, en forma de asignatura, a la difusión de valores contrarios a los principios democráticos y de convivencia. Los contenidos de una Ética Privada como la católica que resulten contrarios a la Ética Pública Positivizada no pueden estar presentes en la escuela. Al respecto, es importante tener en cuenta que: “(...) incluso en las clases confesionales de religión es ilegítimo explicar esas normas contradictorias con la dignidad de la persona, su derecho al libre desarrollo, los derechos humanos, en especial la libertad de conciencia, la tolerancia que excluye el dogmatismo excluyente, el diálogo y la paz”<sup>838</sup>

En la escuela no puede haber proselitismo en contra de la igualdad de los ciudadanos cuando se abordan temas como la distinción entre quienes son fieles o no lo son, o el matrimonio homosexual; no puede haber proselitismo en contra de la libertad cuando se abordan temas como la interrupción voluntaria del embarazo o el divorcio; y no puede haber proselitismo, por citar sólo algunos ejemplos, en contra de la evidencia

---

magisterio ordinario y universal, que se manifiesta en la común adhesión de los fieles bajo la guía del sagrado magisterio; por tanto, todos están obligados a evitar cualquier doctrina contraria. § 2. Así mismo se han de aceptar y retener firmemente todas y cada una de las cosas sobre la doctrina de la fe y las costumbres propuestas de modo definitivo por el magisterio de la Iglesia, a saber, aquellas que son necesarias para custodiar santamente y exponer fielmente el mismo depósito de la fe; se opone por tanto a la doctrina de la Iglesia católica quien rechaza dichas proposiciones que deben retenerse en modo definitivo. El canon 793: “§ 1. Los padres y quienes hacen sus veces tienen la obligación y el derecho de educar a la prole; los padres católicos tienen también la obligación y el derecho de elegir aquellos medios e instituciones mediante los cuales, según las circunstancias de cada lugar, puedan proveer mejor a la educación católica de los hijos. § 2. También tienen derecho los padres a que la sociedad civil les proporcione las ayudas que necesiten para procurar a sus hijos una educación católica. El canon 794: “§ 1. De modo singular, el deber y derecho de educar compete a la Iglesia, a quien Dios ha confiado la misión de ayudar a los hombres para que puedan llegar a la plenitud de la vida cristiana. § 2. Los pastores de almas tienen el deber de disponer lo necesario para que todos los fieles reciban educación católica. El canon 804: “§ 1. Depende de la autoridad de la Iglesia la enseñanza y educación religiosa católica que se imparte en cualesquiera escuelas o se lleva a cabo en los diversos medios de comunicación social; corresponde a la Conferencia Episcopal dar normas generales sobre esta actividad, y compete al Obispo diocesano organizarla y ejercer vigilancia sobre la misma. § 2. Cuide el Ordinario del lugar de que los profesores que se destinan a la enseñanza de la religión en las escuelas, incluso en las no católicas, destaquen por su recta doctrina, por el testimonio de su vida cristiana y por su aptitud pedagógica”. El canon 806: “§ 1. Compete al Obispo diocesano el derecho de vigilar y de visitar las escuelas católicas establecidas en su territorio, aun las fundadas o dirigidas por miembros de institutos religiosos; asimismo le compete dictar normas sobre la organización general de las escuelas católicas; tales normas también son válidas para las escuelas dirigidas por miembros de esos institutos, sin perjuicio de su autonomía en lo que se refiere al régimen interno de esas escuelas. § 2. Bajo la vigilancia del Ordinario del lugar, los Moderadores de las escuelas católicas deben procurar que la formación que se da en ellas sea, desde el punto de vista científico, de la misma categoría al menos que en las demás escuelas de la región. SANTA SEDE, *Código de Derecho Canónico*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2011.

<sup>838</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Educación para la Ciudadanía, Laicidad y Enseñanza de la Religión”, cit., pág. 262.

científica cuando se abordan temas relacionados con el origen del ser humano o los avances de la biomedicina.

Sobre la base del mandato de cooperación previsto por el Artículo 16.3 CE se pretende justificar los Acuerdos suscritos con la Santa Sede en 1979. El Tribunal Supremo avala esta tesis en las sentencias de 3 de febrero, de 17 de marzo y de 9 de junio de 1994<sup>839</sup>, tomando como referencia jurídica el Artículo II del AEAC. Celador considera, dada la situación, que estamos ante una situación contradictoria pues de una parte está el principio de laicidad y por otra la obligación de las escuelas públicas de ofertar la enseñanza religiosa confesional<sup>840</sup>.

La previsión de que la asignatura de religión confesional tenga una alternativa obligatoria también pone en cuestión el respeto del derecho de libertad de conciencia de los alumnos y de sus padres o tutores. Según la doctrina del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las materias que tengan por objeto difundir una ética privada y buscar la adhesión a la misma, debe tener en todo caso un carácter voluntario garantizado a través de una exención. Dicha exención no debe suponer un procedimiento gravoso para aquellos que quieran hacer uso de su libertad ideológica<sup>841</sup>.

---

<sup>839</sup>STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 12653/1994, de 3 de febrero de 1994, [RJ 1994\12653], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 10176/1994, de 17 de marzo de 1994, [RJ 1994\10176], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 4446/1994, de 9 de junio de 1994, [RJ 1994\4446], STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 5061/1994, de 30 de junio de 1994, [RJ 1994\5061].

<sup>840</sup>CELADOR, O., *Dimensión Institucional, Jurídica y constitucional de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979*, cit., p. 9.

<sup>841</sup>COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS Y COMITÉ CONTRA LA TORTURA, caso “Hartikainen c. Finlandia” de 30 de septiembre de 1978, cit. en

[http://www.omct.org/files/2006/11/3979/handbook4\\_esp\\_02\\_parte2.pdf](http://www.omct.org/files/2006/11/3979/handbook4_esp_02_parte2.pdf) (Última consulta 08/11/2015)

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, caso “Leirvag c. Noruega”, *Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo*, V. 8. Períodos de sesiones 75º a 84º, (julio de 2002 - julio de 2005), NACIONES UNIDAS, Nueva York y Ginebra, 2007.

La doctrina del TEDH en materia de enseñanza religiosa y libertad de conciencia viene determinada por la línea jurisprudencial expuesta en las siguientes sentencias:

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, caso *Campbell y Cosans c. Reino Unido*, de 25 de febrero de 1982,

en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57455>

en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62013>

STEDH, caso *Efstratiou c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996, en inglés:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58006>

en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62570>

STEDH, caso *Valsamis c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996, en francés:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62571>

en inglés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58011>

Si a una asignatura se le atribuye formalmente el carácter de voluntaria para que dicho carácter tenga una manifestación real no puede preverse la obligatoriedad de una materia alternativa.

La LOMCE al establecer a los “Valores sociales y cívicos” y a los “Valores éticos” como alternativa que, en todo caso, deben seguir los alumnos que no opten por la enseñanza religiosa confesional, está desconociendo, de hecho, el derecho de libre elección en lo que respecta a la educación en valores ajenos a la ética pública positivizada. En otras palabras, si la asignatura de religión viene acompañada de una alternativa obligatoria se coarta la libertad de los alumnos y, de forma indirecta, se les condiciona a seguir las enseñanzas de religión. Este es el verdadero motivo por el que la Conferencia Episcopal Española siempre, en su particular interpretación del AEAC y, en concreto, de la previsión de que la asignatura deberá “impartirse en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales”; ha defendido que se incluya una alternativa obligatoria<sup>842</sup>.

La situación de un alumno que en ejercicio de su libertad de conciencia no opta por seguir la enseñanza religiosa confesional y, en consecuencia, es libre de disponer de su tiempo como prefiera bajo la responsabilidad del centro educativo; no es equiparable

---

STEDH, Asunto *Folgerø y otros c. Noruega*, de 29 de junio de 2007, en español:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139372>

STEDH, Asunto *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, de 9 de octubre de 2007, en inglés:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82580>

en francés: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82579> COMISIÓN EUROPEA

DE DERECHOS HUMANOS, caso *Angeleni c. Suecia*, frente al que se adoptó la Decisión de 3 de

diciembre de 1986 de la Comisión, declarando inadmisibles las pretensiones de las demandantes que

consideraban que existía una violación, entre otros, del artículo 9 CEDH, en

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["angeleni"\],"documentcollectionid2":\["DECISIONS"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

Ídem, caso *Shuijs c. Bélgica*, de 9 de septiembre de 1992, en francés:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-24964>

<sup>842</sup>La Conferencia Episcopal Española ha argumentado que: (i) la enseñanza de la religión católica debe contar con los mismos medios materiales y personales de las demás materias; (ii) que su carácter evaluable no es discutible; y (iii) que debe existir una asignatura alternativa para aquellos alumnos que no hayan elegido la enseñanza religiosa. En concreto, la jerarquía católica consideró que en la LOE en su redacción de 2006 al no prever una alternativa obligatoria “no garantiza de manera suficiente y adecuada el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que ellos deseen (...) Es necesario que la enseñanza religiosa, como derecho de los padres, sea una asignatura fundamental, de oferta obligatoria para los centros y voluntaria para los alumnos, de tal manera que el hecho de recibir o no recibir esta enseñanza no suponga discriminación académica alguna en la actividad escolar”. COMITÉ EJECUTIVO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *Ante el Proyecto de Ley Orgánica de Educación*, Madrid, 29 de septiembre de 2005.

a la de aquel alumno que al no optar por dicha enseñanza religiosa se ve obligado a seguir otro tipo de enseñanzas, en este caso, basadas en la difusión de los principios de convivencia y los contenidos constitucionales.

Las asignaturas de “Valores sociales y cívicos” y de “Valores éticos”, como se señaló en la segunda parte de esta tesis, no pueden ser objeto de cuestionamientos en lo que respecta a su programación, con independencia de que dichos cuestionamientos puedan plantearse una vez se empiecen a impartir y se observen prácticas adoctrinadoras en su desarrollo. Por el contrario, los contenidos de las alternativas a la religión confesional merecen una valoración muy positiva como conocimientos idóneos para la formación del ciudadano y la adquisición de la competencia cívica y social. Estas ventajas que ofrecen las citadas asignaturas también nos obligan a cuestionar la presencia de la asignatura de religión en el sistema educativo público<sup>843</sup>. Los “Valores sociales y cívicos” y los “Valores éticos” son asignaturas tan relevantes que deberían tener el carácter de obligatorias para todos los alumnos. En las actuales circunstancias, nos encontramos con una Ley que promueve que la escuela pública, por un lado, forme “buenos creyentes” y, por otro, eduque a “ciudadanos justos”. La situación es inadmisibles en la medida en que, en muchas ocasiones, en el ámbito de lo público, los valores del “buen creyente” son incompatibles con el del “ciudadano justo”, pero las dificultades no se agotan sólo desde el plano de la coherencia sino que también se hacen presentes desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades que, como misión fundamental, debe garantizar la educación.

La problemática de la igualdad de oportunidades es evidente. Para la adquisición de las competencias necesarias para vivir en una sociedad democrática e integrarse en el mercado de trabajo, siguiendo los parámetros del “modelo educativo cívico”, no tienen una relevancia equiparable el aprendizaje de contenidos relacionados con los derechos y las libertades fundamentales, el principio de tolerancia o la política de reconocimiento en

---

<sup>843</sup>La crítica que ahora se plantea en relación con las asignaturas alternativas de “Valores sociales y cívicos” y “Valores éticos” mantiene una identidad con aquella crítica que se formuló a la LOCE con la materia de enseñanza religiosa como hecho cultural dentro del área Sociedad, Cultura y Religión. La objeción que se planteó en 2002, por importantes eclesiástas como Llamazares, Llamazares Calzadilla, Tejón o Celador, radicaba en que si el conocimiento de la religión como hecho cultural era clave para la promoción de la tolerancia en una sociedad plural sus destinatarios deberían ser todos los alumnos y no sólo aquellos que no optaran por la religión confesional. Para un análisis crítico de la LOMCE Vid. MOSQUERA, S., “La Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza y el problema de las clases de religión”, *Anuario da Facultade de Dereitoda Universidade da Coruña*, nº 8, 2004.

un contexto pluralista, o el pensamiento de los grandes filósofos de la política que los conocimientos vinculados a un concreto dogma religioso .

Tomando en consideración los argumentos anteriormente planteados en relación con la libertad de conciencia, la neutralidad de la escuela pública y la promoción de la competencia social y ciudadana y el principio de igualdad de oportunidades, para la correcta implantación de los pilares del “modelo educativo cívico”, resulta indispensable que en España se produzca la secularización definitiva del sistema educativo público mediante la exclusión de la asignatura de religión de la programación general de la enseñanza o de su inclusión, ya no bajo los parámetros del “modelo de enseñanza religiosa confesional” sino de los “modelos de enseñanza religiosa como hecho cultural” o al “servicio de la tolerancia horizontal”.

En definitiva, la laicidad, la libertad de conciencia y los contenidos axiológicos que sirven de fundamento al Estado plantean un problema de compatibilidad entre la escuela y la transmisión del dogma religioso. Los establecimientos escolares públicos sólo pueden mantener, dada su neutralidad, un compromiso con la ética pública positivizada. La libertad de conciencia no se ve garantizada plenamente con un simple derecho de exención dado el carácter complejo y las relaciones informales de los procesos de aprendizaje. La previsión de una asignatura alternativa obligatoria a la enseñanza religiosa confesional también pone en cuestión el carácter voluntario de esta última y afecta a la promoción de la igualdad de oportunidades que se atribuye a la escuela. Estos elementos impiden que exista una asignatura como la enseñanza religiosa confesional, en consecuencia, cabe preguntarse sobre el futuro de la misma bajo la premisa de la necesaria secularización definitiva del sistema educativo español.

### **C. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROFESORADO DE RELIGIÓN CATÓLICA**

El AEAC regula la situación de los profesores de religión católica en sus artículos III, VI, VII. El primero de estos artículos prescribe que “la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los Profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza”. El

Artículo VI, por su parte, establece que la jerarquía eclesiástica es la competente para determinar los contenidos, libros de texto y material didáctico de la enseñanza de religión, y que los profesores de esta asignatura se someterán al régimen disciplinario de los centros. Por último, el Artículo VII referido a la situación económica del colectivo docente prevé que ésta “se concertará entre la Administración Central y la Conferencia Episcopal Española, con objeto de que sea de aplicación a partir de la entrada en vigor del presente acuerdo”.

Como se desprende de la lectura de los preceptos citados, el Acuerdo es excesivamente ambiguo en muchos de sus términos y, por tanto, puede ser objeto de diversas interpretaciones sobre cómo articular la relación de servicios de los profesores de religión. La LOGSE y, con posterioridad, la LOE, en detrimento del principio de laicidad, optaron por una interpretación de máximos en este terreno al establecer que, si bien la designación del profesorado de religión le corresponde a la Iglesia católica, el Estado debe asumir las obligaciones de empleador a través de una contratación de naturaleza laboral y siendo retribuido este colectivo con cargo a los recursos públicos<sup>844</sup>.

## **1. Análisis de la STC 51/2011 de 14 de abril**

### **a) Precedente jurisprudencial. La STC 38/2007 de 15 de febrero**

La constitucionalidad de este modelo se afirma en la STC 38/2007 de 15 de febrero que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias<sup>845</sup> en relación con la Disposición Adicional segunda de

---

<sup>844</sup>La LOE establece en su Disposición Adicional Tercera que: “1. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, así como los establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las diferentes confesiones religiosas.

2. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el [Estatuto de los Trabajadores](#), con las respectivas Administraciones competentes. La regulación de su régimen laboral se hará con la participación de los representantes del profesorado. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos.

En todo caso, la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará automáticamente cada año. La determinación del contrato, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros, corresponderá a las Administraciones competentes. La remoción, en su caso, se ajustará a derecho”. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, p. 17195.

<sup>845</sup>El auto de interposición de la cuestión corresponde al juicio 127/2001 y puede consultarse en LÓPEZ CASTILLO, E., *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 225-261.

la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y de los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales<sup>846</sup>.

Las normas objeto de evaluación de constitucionalidad hacen referencia fundamentalmente al reconocimiento del derecho de las autoridades católicas a proponer a la Administración, para cada curso escolar, a las personas que deben impartir la enseñanza religiosa confesional. Esta propuesta se articula a través de la Declaración Eclesiástica de Idoneidad (DEI), declaración que, a su vez, podrá ser retirada por la confesión religiosa, si ésta estima que el docente ha dejado de cumplir con los requisitos que motivaron su nombramiento; por lo tanto, la pérdida de la DEI supone en la práctica una causa de despido o de no renovación del contrato de trabajo.

En concreto el Tribunal Superior de Justicia de Canarias tenía que valorar la legalidad de la no renovación de la relación laboral de una profesora de religión por mantener una relación afectiva con un hombre distinto de su esposo, del que se había separado.

En esta sentencia el TC concluye que, si bien la separación entre el Estado y las confesiones religiosas implica la competencia eclesiástica para declarar la idoneidad de los docentes que han de impartir su doctrina en la escuela pública, esta declaración no está exenta de control judicial. La revisión de las decisiones que en este sentido se adopten, conlleva que los jueces y tribunales, en primer lugar, determinen si los motivos que las sustentan son de naturaleza secular o religiosa. En el caso de motivaciones seculares, cabe interpretar que el control jurisdiccional es pleno y habrá de tutelar los derechos laborales del docente. En el caso de motivaciones religiosas, la revisión judicial también debe tener lugar, aunque en estos supuestos, seguirá la lógica de la ponderación de los intereses enfrentados: los derechos de la confesión, por una parte, y los derechos fundamentales de los profesores de religión, por otra<sup>847</sup>.

---

<sup>846</sup>STC (Pleno) 38/2007, de 15 de febrero de 2007, [RTC 2007\38].

<sup>847</sup>Ídem, FJ 7 y 9. Para un análisis detallado de la STC 38/2007 de 15 de febrero de 2007. Vid. CELADOR ANGÓN, O., “Régimen jurídico del profesorado de religión católica en la escuela pública. Comentario a la STC 38/2007 de 15 de febrero”, en *Actum social*, nº 3, mayo 2007, pp. 31-35. Celador explica la racionalidad de los modelos de enseñanza de la religión en Irlanda y Reino Unido en Ídem, “Régimen Jurídico de las Entidades religiosas en el Reino Unido e Irlanda” en MARTÍN, M., (ed.), *Entidades Eclesiásticas y Derechos de los Estados*, Comares, 2007, pp. 195-215. CELADOR ANGÓN, O., “Derecho a la Educación, Libertad de Enseñanza y Laicidad del Estado”, en CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Estado Aconfesional y Laicidad*. Cuadernos de Derecho Judicial, 2009, pp. 45-110,

**b) Antecedentes que motivaron la STC 51/2011 de 14 de abril**

La aplicación de la doctrina expresada en aquél momento, se manifestará en la STC 51/2011 de 14 de abril<sup>848</sup>. En esta decisión el TC resuelve un recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Almería, de 13 de diciembre de 2001, y contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de abril de 2002.

Las resoluciones impugnadas desestimaron la demanda de una profesora de religión católica a quien no se le renovó la DEI por el hecho de haber contraído matrimonio civil, ya que según el derecho canónico el creyente que opta por esta fórmula de convivencia “no da testimonio de vida cristiana” dada la inseparabilidad entre contrato y sacramento<sup>849</sup>.

Así las cosas, el recurso de amparo de la profesora se fundamenta en que la no propuesta por el Ordinario diocesano de un docente por tal motivo, puede lesionar sus derechos fundamentales a la libertad ideológica en conexión con el derecho a contraer matrimonio en la forma establecida, a no sufrir discriminación y a la intimidad personal y familiar.

**c) La falta de renovación de la DEI. ¿Despido o extinción del contrato?**

De conformidad con la Disposición Adicional tercera de la LOE (sin que se haya modificado por la LOMCE), la DEI tiene carácter anual, coincidiendo temporalmente con la duración académica de los contratos de los profesores de religión católica que celebra la Administración educativa<sup>850</sup>. En el supuesto analizado por el TC, la recurrente no puede continuar prestando sus servicios no porque se produzca un despido formal, sino como

---

CELADOR ANGÓN, O., “Ideología y Escuela Pública en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en CELADOR ANGÓN, O., LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., y TEJÓN SÁNCHEZ, R., (ed.), *Educación e Ideología*, Dykinson S.L., 2010, pp. 189-210.

<sup>848</sup>STC (Sala Primera) 51/2011, de 14 de abril de 2011, [RTC 2011\51].

<sup>849</sup>SANTA SEDE, *Código de Derecho Canónico*, cit., c. 1055.2.

<sup>850</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*, cit., p. 17195.

consecuencia de la no renovación de su contrato derivada de que no le fuera renovada, a su vez, la DEI.

Las sentencias previas al recurso de amparo fallaron en contra de la recurrente, al entender que no existió un despido en sentido estricto, sino la extinción de un contrato de trabajo por expiración del tiempo pactado. Los órganos jurisdiccionales entendieron que este supuesto entra en el ámbito de aplicación del Artículo 49 del Estatuto de los Trabajadores que señala: “1. El contrato de trabajo se extinguirá: c. Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar doce días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación”<sup>851</sup>.

Respecto a la posibilidad de calificar el despido de la recurrente como nulo, el TC entendió que escapa de su ámbito competencial, pues, en sus palabras, ésta es “una cuestión de legalidad ordinaria que compete exclusivamente a los jueces y tribunales de la jurisdicción social”<sup>852</sup>, de conformidad con el artículo 117.3 CE.

#### **d) La no renovación de la DEI como una decisión de índole religiosa y moral**

Siguiendo los criterios establecidos en la STC 38/2007 de 15 de febrero, el TC debe, en primer lugar, determinar si la no renovación de la DEI de la recurrente en amparo obedece a una motivación de naturaleza secular o religiosa. En caso de que los argumentos esgrimidos por la Iglesia católica ostenten esta última naturaleza, se debe tener en cuenta que el principio de laicidad dado su componente de separación, implica la no confusión de las competencias de los poderes públicos con aquellas que correspondan a la confesión. Lo que no implica la negación del control jurisdiccional, sino la obligación de llevar una posterior ponderación entre los distintos derechos enfrentados<sup>853</sup>.

---

<sup>851</sup>Ídem, *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*, BOE nº 75, de 29 de marzo de 1995, p. 41.

<sup>852</sup>STC (Pleno) 51/2011, de 14 de abril de 2011, [RTC 2011\51], FJ 3.

<sup>853</sup>STC (Pleno) 38/2007, de 15 de febrero de 2007, [RTC 2007\ 38], FJ 7.

Al respecto, el TC consideró, en primer lugar, que es notoria la importancia que tiene el matrimonio, entendido como sacramento, para la moral católica y, en segundo lugar, que el juicio de idoneidad sobre las personas que han de impartir la enseñanza de dicho credo no se limita a la estricta consideración de sus conocimientos dogmáticos o de sus aptitudes pedagógicas sino que “es extensible a los extremos de la propia conducta en que el testimonio personal es determinante de la aptitud o cualificación para la docencia”. En consecuencia, afirma que la decisión del Obispado de no proponer a la demandante como profesora de su doctrina responde a “una razón cuya caracterización como de índole religiosa y moral no puede ser negada”<sup>854</sup>.

**e) La ponderación de los derechos enfrentados**

Una vez determinada la naturaleza de la decisión adoptada por la Iglesia católica y teniendo en cuenta que la misma no está exenta de control jurisdiccional, el TC se enfrentó a la cuestión de valorar si la negación de la DEI a la recurrente puede tener cobertura en el derecho fundamental a la libertad religiosa, en su dimensión colectiva o comunitaria, de la Iglesia católica; o, si por el contrario, tal decisión de la jerarquía eclesiástica vulnera el derecho fundamental de la demandante a la libertad ideológica (Art. 16.1 CE) en conexión con su derecho a contraer matrimonio en la forma y condiciones establecidas en la Ley (Art. 32 CE), y asimismo en relación con su derecho a no sufrir discriminación por razón de sus circunstancias personales (Art. 14 CE), y su derecho a la intimidad personal y familiar (Art. 18. 1 CE).

Para responder a este interrogante, el Tribunal realizó una *aclaración previa* al entender que no existe elemento probatorio alguno que permita afirmar que “en su actividad docente como profesora de religión la demandante hubiese cuestionado la doctrina de la Iglesia católica en relación con el matrimonio, realizado apología del matrimonio civil, ni (...) hecho exhibición pública de su condición de casada con una persona divorciada”. Luego, las acciones de la recurrente se han mantenido en la esfera de su intimidad personal y familiar<sup>855</sup>.

---

<sup>854</sup>STC (Pleno) 51/2011, de 14 de abril de 2011, [RTC 2011\51], FJ 10.

<sup>855</sup>Ídem, FJ 12.

Según el Tribunal, la decisión eclesiástica “no puede prevalecer sobre el derecho de la demandante a elegir libremente (dentro del respeto a las reglas de orden público interno español) su estado civil y la persona con la que desea contraer matrimonio, lo que constituye una opción estrechamente vinculada al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana”<sup>856</sup>. A continuación, añade el Tribunal que en el caso “la demandante, a la sazón de estado civil soltera, no tenía otra opción que acogerse a la figura civil legalmente establecida si quería contraer matrimonio con el hombre elegido, dado que éste se hallaba divorciado de su anterior cónyuge pero no había obtenido la nulidad canónica de ese matrimonio”<sup>857</sup>.

Con este razonamiento, el TC decidió conceder amparo a la recurrente por vulneración de sus derechos: a no sufrir discriminación por razón de las circunstancias personales, a la libertad ideológica, en conexión con el derecho a contraer matrimonio y a la intimidad personal y familiar, lo que conlleva la declaración de nulidad de las sentencias impugnadas y la retroacción de las actuaciones procesales al momento anterior al pronunciamiento del Juzgado de lo Social.

En definitiva, el TC reitera que las decisiones de la Iglesia católica en relación con el profesorado que imparte su doctrina en la escuela pública están sujetas a control jurisdiccional, tanto si obedecen a razones seculares como si responden a consideraciones religiosas.

## **2. Crítica a la STC 51/2011 de 14 de abril**

La STC 51/2011 de 14 de abril puede parecer, desde un análisis puntual y ajeno a la sistemática jurisprudencial, un pronunciamiento acorde al principio de laicidad reconocido en la Constitución. Esta sentencia racionaliza, en alguna medida, la potestad de la Iglesia católica de otorgar o negar la Declaración Eclesiástica de Idoneidad a los docentes encargados de impartir su doctrina en la escuela pública. No obstante, la solución adoptada no resulta del todo satisfactoria.

Las razones de esta insatisfacción pueden resumirse en tres:

---

<sup>856</sup>Ibidem.

<sup>857</sup>Ibidem.

- (i) La primera objeción que puede formularse a la decisión del TC alude a la consideración que éste realiza al otorgar el amparo en relación con la imposibilidad de la recurrente para contraer matrimonio a través de las formas y con los efectos sacramentales del Derecho Canónico. El hecho de que su cónyuge sea una persona divorciada que no ha obtenido la nulidad eclesiástica (siendo viable, en exclusiva, el matrimonio civil) puede dar lugar a una interpretación excesivamente restrictiva de la doctrina constitucional, situación muy habitual cuando los intereses de la Iglesia católica son objeto de evaluación. La autonomía de la Iglesia católica para negar la DEI a los docentes que hayan contraído matrimonio civil, sólo cede frente al derecho fundamental del afectado, en caso de que dicho derecho no pudiera ejercerse con arreglo a la normativa eclesiástica.
- (ii) Esta ponderación de los derechos implicados es insuficiente. Cabe la posibilidad de que el TC no quisiera condicionar hasta tal punto el ejercicio del derecho a contraer matrimonio en forma civil, sino que, por el contrario, añadiera esta última consideración del FJ 12º a efectos de ampliar su argumentación. Sin embargo, esta tesis hace parte de la *ratio decidendi* de la sentencia y, aunque estas concreciones en relación con el supuesto fáctico son inevitables en la resolución de los recursos de amparo, puede actuar como criterio de limitación de los derechos fundamentales en aquellos casos similares que sean puestos en conocimiento de los jueces y tribunales.

En segundo lugar, no parece coherente la calificación de la decisión del Obispado como una decisión de naturaleza religiosa. Es acertado considerar que quienes imparten enseñanza religiosa confesional han de manifestar cierta coherencia pública, con los valores que dicen representar. No obstante, es importante detenernos en los conceptos que recoge el Derecho Canónico al exigir que los profesores de sus dogmas “(...) destaquen por su recta doctrina, por el testimonio de su vida cristiana y por su aptitud pedagógica”<sup>858</sup>. *Aptitud pedagógica, recta doctrina* y sobre todo *testimonio de vida cristiana* son nociones de tal

---

<sup>858</sup>SANTA SEDE, *Código de Derecho Canónico*, cit., c. 804.2

indeterminación que, con una mínima motivación, en ellas cabe cualquier acto de vida pública o privada de un docente.

Esta indeterminación impide formular una regla general que limite el poder de designación eclesiástico, avoca a un casuismo excesivo y elimina cualquier posibilidad de dotar de seguridad jurídica y de estabilidad laboral a los profesores de religión.

- (iii) Por último, tampoco parece congruente con la pretensión de la recurrente, la negativa del TC a pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de la ruptura de la relación laboral: despido nulo o extinción del contrato por expiración del tiempo pactado. Para el tribunal, el principio de exclusividad de la jurisdicción ordinaria sobre esta cuestión tiene un fundamento constitucional y, por lo tanto, la sentencia que otorga el amparo no debería pronunciarse al respecto. Asimismo, a partir de dicha exclusividad, se ordena la retroacción del proceso al momento previo al pronunciamiento del Tribunal de lo Social.

Una decisión en tal sentido, difícilmente permite que la previsible pretensión de la demandante de continuar en su puesto de trabajo sea atendida. El argumento principal de las decisiones recurridas radicaba en la inexistencia del despido y se mostraba favorable a la calificación de la situación como extinción del contrato de conformidad con el artículo 49 ET. La STC objeto de análisis no afecta este razonamiento, lo que pone de manifiesto el nivel de complejidad y la dificultad de llegar a soluciones satisfactorias en lo que respecta al régimen jurídico de los profesores de religión.

La decisión del TC comentada, así como las numerosas sentencias emitidas por nuestro sistema jurisdiccional sobre esta materia, nos llevan a considerar la contradicción de fondo que supone que un Estado laico asuma la obligación de impartir enseñanza religiosa confesional en sus escuelas públicas. Podemos ensayar distintas fórmulas en relación con los docentes, en particular; y con la asignatura, en general, pero difícilmente llegaremos a hacer compatible lo incompatible.

La premisa de la que parte la STC 51/2011 de 14 de abril es similar a la de la sentencia STC 38/2007, de 15 de febrero. Ambas decisiones aportan argumentos sólidos

en relación con el reconocimiento del derecho de las confesiones religiosas y, en concreto a la Iglesia católica, a impartir su doctrina en la escuela que podemos identificar en las siguientes afirmaciones:“(...) El contenido del derecho de libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera individual o colectiva que permite a los ciudadanos con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras) pues también comporta una dimensión externa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, de naturaleza asistencial o prestacional (...) según el cual ‘para la aplicación real y efectiva de estos derechos (...) los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar (...) la formación religiosa en centros docentes públicos’<sup>859</sup>.

De esta manera, el TC reconoce la compatibilidad entre el principio de laicidad, y el derecho reconocido por el Artículo 2 de la LOLR a las confesiones religiosas a impartir la enseñanza de su doctrina en los centros docentes públicos<sup>860</sup>. Este derecho, en opinión del TC, no sólo no contradice el principio de laicidad, sino que, además, vendría a ser manifestación de la libertad de conciencia en su vertiente colectiva y se vería reforzado por el mandato de cooperación.

Esta declaración que, en principio, resulta tan categórica, se matiza a través de reiteradas declaraciones a lo largo de la sentencia, en el sentido de que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no es “si resulta o no constitucionalmente aceptable la enseñanza de la religión católica en los centros escolares”, lo que nos llevaría a considerar buena parte del FJ 5 un *obiter dicta*. Calificación que se puede ver reforzada por la siguiente afirmación del FJ 13: “(...) Si la impartición en los centros educativos de una determinada enseñanza religiosa pudiera eventualmente resultar contraria a la Constitución, ya fuere por los contenidos de dicha enseñanza o por los requisitos exigidos

---

<sup>859</sup>STC (Pleno) 38/2007, de 15 de febrero de 2007, [RTC 2007\38], FJ 5.

<sup>860</sup>CORTES GENERALES, *Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa*, BOE nº 177, de 24 de julio de 1980, p. 16804.

a las personas encargadas de impartirla, lo que habría de cuestionarse es el acuerdo en virtud del cual la enseñanza religiosa se imparte, no la forma elegida para instrumentarlo”. Sin embargo, el FJ 5 de su sentencia constituye uno de los principales argumentos de la STS de 10 de diciembre de 2008. En este pronunciamiento, el Tribunal Supremo afirma el pleno ajuste constitucional del derecho de las confesiones a impartir su doctrina en la escuela pública y lo vincula directamente, sin matices, con el derecho de libertad de conciencia (Art. 16.1 CE)<sup>861</sup>.

El punto de partida de la doctrina constitucional es que las confesiones religiosas tienen derecho a divulgar su doctrina en las escuelas, con las consiguientes obligaciones que esto conlleva para los poderes públicos. La argumentación del TC alude al concepto de “laicidad positiva”<sup>862</sup> que añadiría, a la separación y a la neutralidad, el mandato de cooperación y, por otra, reitera el carácter vinculante del AEAC y su naturaleza de tratado de Derecho Internacional.

El concepto de laicidad positiva no puede dar lugar a equívocos. Es cierto que dicho concepto conlleva el rechazo de actitudes hostiles, por parte de los poderes públicos, frente al fenómeno religioso. Esta negación del laicismo puede hacer necesarias ciertas formas de colaboración pero siempre con los límites de la separación y la neutralidad. Dos componentes de la laicidad de estricta observancia en un ámbito especialmente sensible, el sistema educativo público, en el que las garantías de la libertad de conciencia y la igualdad resultan fundamentales.

Respecto al carácter vinculante del AEAC, en cuanto tratado de Derecho Internacional, los obstáculos son de primer orden. Aunque existen indicios de inconstitucionalidad en sus previsiones y es posible racionalizar sus exigencias, excluir la enseñanza de religión católica de la escuela conllevaría, previsiblemente, para el Estado español, incurrir en un incumplimiento que daría lugar a responsabilidad internacional.

---

<sup>861</sup>STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 8097/2008, de 10 diciembre de 2008, [RJ 2008\8097], FJ 3.

<sup>862</sup>El Tribunal Constitucional en su STC 46/2001, de 15 de febrero de 2001, introduce el término “laicidad positiva”. En esta sentencia se indica que los poderes públicos deben prestar una actitud positiva en relación con las confesiones, cuya “especial expresión”, según la norma constitucional incluida en el Artículo 16.3, es la cooperación subsiguiente al mandato de neutralidad y calificada por la distinción entre fines religiosos y estatales, que no pueden confundirse. STC (Pleno) 46/2001, de 15 de febrero de 2011, [RTC 2001\46], FJ 4.

Ante esta dificultad, por todos es conocida la insistencia de un sector de la opinión pública en el sentido de iniciar un proceso de revisión o denuncia de los Acuerdos con la Santa Sede, con la finalidad de suprimir una serie de privilegios que se consideran insostenibles<sup>863</sup>.

A pesar de estas dificultades, la experiencia cotidiana en relación con los profesores de religión católica y con la asignatura como tal (su carácter evaluable, el cómputo de la nota, su ubicación en el horario escolar, la previsión de una alternativa, etc.), pone de manifiesto que la laicidad no es susceptible de compatibilizarse con el proselitismo y el adoctrinamiento confesionales en las escuelas públicas. Reconocer un derecho en tal sentido no sólo es jurídicamente insostenible sino que, además, plantea auténticos dilemas prácticos que sólo dan lugar a soluciones contrarias al reconocimiento, ejercicio y garantía de los derechos fundamentales.

No se trata de negar la relevancia del conocimiento del hecho religioso sino de afirmar el compromiso exclusivo del Estado y sus instituciones con aquellos valores susceptibles de ser compartidos por todos los ciudadanos. En consecuencia, no sólo la incongruencia del régimen jurídico de los profesores de religión debe alertarnos, sino la propia razón de ser de este colectivo, es decir, la presencia misma de la enseñanza religiosa confesional en el sistema educativo, que termina por negar la igualdad en el ejercicio de la libertad de conciencia fundamento último del principio de laicidad.

#### **D. La enseñanza religiosa. Una propuesta para el ajuste constitucional**

El principio de laicidad en sus manifestaciones de neutralidad y separación es la única garantía eficaz para la igualdad real de los ciudadanos. Esta neutralidad tiene manifestaciones en la actividad educativa: en los centros públicos se excluye la posibilidad de formar a los alumnos en valores distintos de los que constituyen el mínimo común ético de la sociedad; y en los centros privados, por lo menos, se debe prescindir de aquellos que resulten contrarios a los principios y normas básicas de convivencia que constituyen la ética secular.

---

<sup>863</sup>LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Educación en valores y Enseñanza religiosa en el Sistema educativo español”, cit., pp. 418-422.

La enseñanza religiosa confesional inserta en el sistema educativo español, lo que intenta transmitir son creencias y valores que reclaman la adhesión interna del alumno. Estas creencias y valores no son necesariamente coincidentes con las señas de identidad del Estado social y democrático de Derecho y, en algunas ocasiones, pueden resultar incluso contradictorias. Al respecto, basta con mencionar las posiciones adoptadas por algunos representantes de la Iglesia en relación con el matrimonio civil, el divorcio y la agilización de sus trámites, el reconocimiento del matrimonio homosexual o la regulación de determinados avances en la investigación biomédica.

Esta incompatibilidad entre la confesionalidad y los valores constitucionales es la razón de que las enseñanzas de la Iglesia católica no puedan integrarse en el sistema educativo<sup>864</sup>. Llegados a este punto debemos plantearnos el futuro de la enseñanza religiosa confesional

Tras varios años de continuo debate, es necesario plantear una solución definitiva al “problema” de la enseñanza religiosa confesional que resulte respetuosa con los valores constitucionales y con los principios democráticos. En este sentido Castro Jover recuerda que “La laicidad del Estado exige que se modifiquen aquellas normas que, bien porque contengan residuos de confesionalidad, bien porque estén vinculadas a tradiciones originariamente religiosas, su aplicación suponga un obstáculo al ejercicio de los derechos fundamentales”<sup>865</sup>.

Las soluciones para ajustar la enseñanza religiosa confesional al marco constitucional han constituido una preocupación central de la doctrina del Derecho Eclesiástico del Estado. En particular, resulta de interés destacar las siguientes posibilidades.

---

<sup>864</sup>Llamazares lo expresa de manera clara: “Ni el dogmatismo, ni el sectarismo, ni el proselitismo son compatibles con la neutralidad y, en última instancia, con el respeto debido a la libertad de conciencia del alumno (...) Los valores laicos constitucionales y los valores confesionales no son los mismos, ni siquiera son equivalentes y, aunque lo fueran, su comprensión desde fundamentos distintos les hace inexorablemente diferentes”. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de libertad de conciencia. Libertad de Conciencia y Laicidad*, V. 2, cit., p. 410.

<sup>865</sup>CASTRO, A., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Privacidad*, en *Libertad de Conciencia y Laicidad e las Instituciones y Servicios Públicos*, Dykinson, Madrid, 2005, según cita: CELADOR, O., CONTRERAS, J., *Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas*, cit., p. 11.

La propuesta de la *mutación constitucional* del Artículo 27.3 CE sostenida por el profesor Cubilla Recio quien considera que el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos debe interpretarse de tal forma que atienda a la evolución que en las últimas tres décadas se ha dado en el ámbito de las relaciones paternofiliales.

Cubillas, sobre la base de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Ley orgánica de protección del menor de 1996, sostiene que las relaciones entre padres e hijos han evolucionado desde una concepción de la patria potestad que otorgaba amplios poderes de los primeros frente a los segundos y seguía una concepción fundamentalmente proteccionista con relación a los niños a una regulación del ámbito familiar que se basa en el “interés superior del menor” y que le otorga la condición de sujeto de derechos que podrá empezar a ejercer en la medida en que vaya adquiriendo determinados grados de madurez.

En este sentido, los padres deberán guiar y cooperar con sus hijos para que alcancen un desarrollo integral. En cualquier decisión que guarde relación con su formación religiosa y moral se deberá tener en cuenta al menor quien habrá de expresar “una voluntad que requiere un nivel de formación en libertad para ser considerada como auténtica voluntad”<sup>866</sup>.

El Artículo 27.3 CE, a través de su reinterpretación, impediría a los poderes públicos impartir una formación religiosa y moral que se oponga a las convicciones de los padres y lo que garantizaría sería la voluntariedad de dicha formación que podrán seguir o no los menores una vez hayan alcanzado un nivel de juicio suficiente.

En resumen, la propuesta sostiene que “el ejercicio de la patria potestad no fundamenta la adopción de decisiones sobre la libertad de conciencia del menor, interpretando lo que más conviene a su interés, porque si se hace se extralimita el contenido mismo de aquella institución, que no alcanza, de ninguna manera, a ese derecho fundamental ni otorga a los padres o tutores una potestad unilateral de discernimiento acerca de lo que más conviene en tal materia al interés del menor (...) De aceptarse el planteamiento el planteamiento esbozado se sucederían una serie de consecuencias en

---

<sup>866</sup>CUBILLAS RECIO, M., “La enseñanza de la religión en el sistema español y su fundamentación en el derecho de los padres sobre la formación religiosa de sus hijos”, cit., p. 213.

aspectos sumamente importantes para la persona que ha alcanzado un nivel de madurez y de suficiente juicio, pero, también, y no menos importantes, para quienes no hayan alcanzado ese nivel y sean menores de edad. En este sentido no parece lo más coherente que la enseñanza de la religión, como hecho confesional, se integre en el sistema educativo español como una asignatura más del mismo, sin que cuente de forma terminante la voluntad, formada en libertad, de los propios destinatarios (...)"<sup>867</sup>.

El profesor Llamazares, por otra parte, como solución de ajuste constitucional plantea la conveniencia, teniendo en cuenta el carácter vinculante de los tratados internacionales recogidos en la Convención de Viena de 1969<sup>868</sup>, de valorar la posibilidad de denunciar, con arreglo al Artículo 96 CE<sup>869</sup>, el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito con la Santa Sede en 1979<sup>870</sup>.

Una solución en tal sentido permitiría hacer efectivo el mandato de separación entre el Estado y las confesiones propio del principio de laicidad, garantizaría la libertad de conciencia de los alumnos y evitaría que en el marco de la escuela se diera lugar a la difusión de algunos postulados propios de una moral particular contradictorios con la Ética Pública Positivizada.

Teniendo en cuenta las dificultades que supone modificar la interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido haciendo del Artículo 27.3 CE y el hecho de que tras la denuncia de un tratado puede derivar para el Estado español responsabilidad internacional convendría adoptar una *solución parcial*. Esta propuesta, cuenta con el antecedente de la LOE en su redacción original de 2006 y sus Reales Decretos de desarrollo.

---

<sup>867</sup>Ídem, pp. 216-217.

<sup>868</sup>El Artículo 26 de la citada Convención recoge el principio *pacta sunt servanda* en los siguientes términos: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe". JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969*, BOE nº 142, de 13 de junio de 1980, pp.13099 – 13110.

<sup>869</sup>El Artículo 96 CE establece: "1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional. 2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94".

<sup>870</sup>Vid. DIEZ DE VELASCO, M., "Capítulo VII: Los Tratados Internacionales (III): El Tratado desde su entrada en vigor hasta su terminación". En Ídem, *Instituciones de Derecho Internacional público*, Tecnos, Madrid, 2012.

La enseñanza religiosa confesional se debería impartir a través de una asignatura de oferta obligatoria y asistencia voluntaria para los alumnos, con lo que se daría cumplimiento al núcleo esencial del Artículo II del AEAC. Esta enseñanza no debe venir acompañada de ninguna asignatura alternativa obligatoria. La enseñanza de la religión podría ser evaluable sin que en ningún caso dicha evaluación computara en el expediente académico de los alumnos y, además, debería impartirse al comienzo o al final de la jornada escolar de tal forma que no supusiera ningún tipo de carga para aquellos alumnos que, en ejercicio de su libertad de conciencia, decidieran no instruirse en dogma religioso alguno.

La solución recibe el adjetivo de “parcial” en la medida en que no evita las consecuencias proselitistas que se derivan de la presencia de un elemento confesional en el aprendizaje, definido como un proceso complejo. Esta consecuencia que podría afectar a la libertad de conciencia de los alumnos, sin embargo, no es suficiente para rechazar la propuesta en cuestión. Como contrapartida, el regreso a la regulación de la LOE de 2006, ofrece la ventaja del consenso que en su momento alcanzó y la garantía de su coherencia con los mandatos constitucionales y del AEAC, al encontrar un punto de equilibrio entre el principio de laicidad, la cooperación con la Iglesia católica y el respeto de los tratados internacionales.



## CONSIDERACIONES FINALES

### LOS DERECHOS IMPLICADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

#### I. La educación: de privilegio a derecho

Las relaciones entre el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza no son pacíficas. Las dificultades para hacerlos compatibles deriva en que tras estos derechos se encuentra el debate entre el carácter principal o subsidiario de la escuela pública en el sistema educativo de un Estado.

Desde la perspectiva del derecho comparado, el sistema educativo inglés se presenta como un sistema mixto en el que existen tanto escuelas públicas como privadas, confesionales o no. En Inglaterra y Gales la diversidad es un valor a proteger y, en consecuencia, en las últimas décadas ha conformado una sociedad en la que confluye una pluralidad de culturas que, en tanto no ataquen los valores públicos operativos de la sociedad británica, ven garantizadas su reconocimiento y legitimidad.

En el sistema educativo francés, por el contrario, los establecimientos educativos públicos son mayoritarios aunque en lo que respecta a las escuelas privadas se identifica un crecimiento progresivo. Como hemos podido apreciar en la primera parte de esta tesis, las consecuencias de la configuración, tanto de un sistema educativo como del otro, se ponen de manifiesto en el especial interés de Francia en la formación de ciudadanos libres e iguales con una fuerte adhesión a los valores republicanos de libertad, igualdad, solidaridad y laicidad.

En España, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 y hasta la Constitución de 1978, se fue configurando un sistema educativo en el que el actor principal fue la Iglesia católica. La educación adoptó como misión el mantenimiento del orden establecido que se identificaba con el respeto de la moral religiosa y de la ley de un Estado, en todo caso confesional.

La gran excepción histórica fue la Segunda República española. Su política educativa se sirvió de antecedentes muy relevantes como el krausismo que inspiraría las denominadas “cuestiones universitarias” y la Institución Libre de Enseñanza. Se

configuró una escuela pública, única y laica en la que no tuvieron cabida los dogmas religiosos y adoptó como finalidad, en sintonía con la Ilustración francesa, la formación de ciudadanos libres y leales al nuevo régimen que se estableció en España el 14 de abril de 1931, pero que terminó abruptamente en julio de 1936.

Tras la muerte del general Franco, España ya contaba con un sistema educativo público, en cierto grado, consolidado como consecuencia de la Ley General de Educación de 1970 y asumió el reto, durante la Transición, de dar cabida en el nuevo orden constitucional a los disidentes y, en consecuencia, abrir un debate sobre las relaciones que deberían establecerse entre el Derecho a la Educación, la libertad de enseñanza, la escuela pública y los establecimientos confesionales en la nueva etapa democrática.

## **II. El modelo educativo definido por la Constitución**

El Artículo 27.1 CE reconoce el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza. Esta disposición constitucional refleja con total claridad el carácter abierto de una norma fundamental que debe hacer posible, tras la definición de los principios básicos de la sociedad, la concreción de proyectos políticos de diferente tendencia ideológica.

La primacía del Derecho a la Educación implica la defensa de los establecimientos públicos, como garantes de la igualdad, la libertad de conciencia de los alumnos al adoptar el principio de neutralidad, el impulso de la ciudadanía democrática a través de la promoción de la ética pública, la defensa de la justicia al actuar como mecanismo de compensación de las desigualdades y el respeto del pluralismo mediante el establecimiento de mecanismos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Los defensores de la escuela privada, por el contrario, adoptan como principios inspiradores el pluralismo que se concreta en numerosos establecimientos educativos que adoptan diversos idearios para, en última instancia, satisfacer un derecho al que consideran central: la libre elección de los padres de la educación que consideren conveniente para sus hijos.

El aspecto central en la defensa de la escuela privada es considerar que la educación es un derecho y un deber que en principio corresponde a las familias y en el que el Estado sólo debe intervenir a través de la financiación y la planificación general de la enseñanza que, en todo caso, debe garantizar la autonomía de los centros docentes.

La tarea que en materia educativa asumieron las Cortes Constituyentes no fue fácil. En este debate se hicieron manifiestas las posturas en favor del “pluralismo de escuelas” y del “pluralismo en la escuela”. La defensa de la libertad de enseñanza y de la escuela privada como elemento central del sistema resultaba, en principio, inconciliable con la ideología inherente a la escuela pública. A pesar de que las posiciones de los diputados eran manifiestamente distantes, con un gran esfuerzo, se alcanzó un consenso que daría lugar al Artículo 27 CE que reconoce tanto el Derecho a la Educación como la libertad de enseñanza. El acuerdo transaccional se fundó en el carácter principal de la escuela pública y la subsidiariedad de los establecimientos privados que, como compensación, verían reconocido su derecho a obtener financiación por parte del Estado.

### **III. El desarrollo legislativo del Derecho a la Educación en la etapa democrática hasta la LOE de 2006**

En el constitucionalismo contemporáneo se lleva a cabo un reconocimiento explícito del Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza. El primero de estos derechos tiene como titulares, por regla general, a todas las personas aunque, de manera evidente, beneficie a los niños y jóvenes que han de cursar la enseñanza primaria y secundaria de manera gratuita y en forma obligatoria y a los jóvenes que deseen voluntariamente continuar su formación universitaria. Es un derecho cuyo responsable último es el Estado.

En España el Derecho a la Educación viene recogido en el Artículo 27.1 CE, como derecho prestacional, que tiene por objeto la consecución del libre desarrollo de la personalidad de sus titulares y la formación de los ciudadanos en el respeto de los derechos fundamentales y los valores democráticos y de convivencia.

En el reconocimiento de este derecho prestacional se habrá de atender a una serie de directrices, tales como: universalidad, obligatoriedad, gratuidad y formación continua.

La educación tendrá como finalidad la compensación de desigualdades y, por tanto, será una garantía para la igualdad de oportunidades.

La libertad de enseñanza, por su parte, es un derecho de primera generación que tiene como manifestaciones: la libre creación de centros docentes dotados de un ideario carácter propio, la libertad de cátedra y el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos; todas ellas derivadas de los principios de la libertad de conciencia y el pluralismo ideológico.

El Artículo 27 CE tras su redacción por el Constituyente, como ya se ha señalado, quedó abierto a diversas interpretaciones que la legislación de desarrollo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han venido concretando de forma continua hasta nuestros días. Las distintas leyes orgánicas, desde la LOECE de 1980, hasta la LOE de 2006, incluyendo la muy importante reforma operada por la LOGSE de 1990, configuraron un sistema en el que la educación no sólo es un derecho sino, también, un deber caracterizado por su gratuidad en las etapas básicas y dirigido a fomentar la autonomía individual y a compensar las desigualdades sociales.

Los avances educativos de la España democrática son notorios: el acceso a la misma es universal; la gratuidad se ha consolidado hasta tal punto que ni en las peores situaciones de crisis económica se ha puesto en cuestión, -por lo menos en lo que se refiere a la enseñanza primaria y secundaria-; la equidad que se ha alcanzado resulta altamente satisfactoria de conformidad con las distintas evaluaciones internacionales que se han elaborado al respecto; y es muy difícil negar que hoy los ciudadanos tienen garantizadas las principales libertades públicas y los derechos fundamentales.

## **EL MODELO EDUCATIVO CÍVICO Y EL MODELO EDUCATIVO DE LA EMPLEABILIDAD Y LA COMPETITIVIDAD**

En España los logros obtenidos en materia educativa no han sido suficientes para que el sistema educativo en su conjunto se cuestione a partir de una idea ideológicamente orientada de la calidad, de la muy controvertible interpretación que se hace de los resultados de las evaluaciones internacionales y de un hecho que, a diferencia de las dos

cuestiones precedentes, sí resulta plenamente ajustado a la realidad: el elevado e insostenible porcentaje de alumnos que abandona de forma prematura el sistema escolar.

Como consecuencia de estos cuestionamientos, el 9 de diciembre de 2013 entró en vigor la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) que transformó, de manera radical, la enseñanza en España y que, ante la importancia de los cambios que introdujo, requiere una valoración detallada de los motivos que la inspiraron y de las disposiciones que adopta, a partir de las características definidoras de dos modelos educativos: el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” y el “modelo educativo cívico”.

En lo que se refiere a los motivos, ya se ha reconocido la legitimidad de buscar soluciones para el abandono escolar temprano, lo que resulta ampliamente cuestionable es iniciar una reforma legislativa sobre la base de una interpretación interesada de los resultados de los informes PISA.

En relación con estas evaluaciones internacionales de los sistemas de enseñanza de los Estados miembros y asociados de la OCDE se ha señalado en la tesis que las puntuaciones obtenidas por los alumnos españoles no son merecedoras del calificativo de “desastrosas”. Nuestro país obtiene unos resultados que no son susceptibles de una lectura en forma de ranking. Los informes PISA requieren un análisis que tenga en cuenta las denominadas “diferencias estadísticas significativas”, si éstas se toman en cuenta, como los propios responsables del Informe recomiendan, se aprecia que el sistema educativo español, en materia de calidad, es equiparable al de países de nuestro entorno o de similar nivel de desarrollo como Italia o el Reino Unido. Por otra parte, los estudios PISA, dado el carácter parcial de la evaluación y al analizar sólo los resultados en comprensión lectora, competencia científica y competencia matemática, son insuficientes para justificar una reforma educativa profunda como la LOMCE.

En relación con esta evaluación internacional, lo más preocupante, es la tesis cultural que la inspira: el denominado “aprendiz a lo largo de la vida”. Este atractivo eufemismo ha sido identificado, con cierta ingenuidad, por un sector de la doctrina con el hombre occidental, hijo de la Ilustración y de la democracia liberal. “El aprendiz a lo largo de la vida”, sin embargo, no puede identificarse con dicho sujeto abstracto. Si se

estudia con detalle el informe PISA, la tesis cultural que se evidencia es la de un hombre acorde con la ideología neoliberal. Un individuo que ha de utilizar los recursos educativos para transformarse en un factor generador de riqueza y útil a la economía de mercado.

La irrelevancia de la responsabilidad cívica y social se hace patente en la ausencia de una evaluación de la competencia social y ciudadana. La educación que se pretende valorar es aquella que puede traducirse en términos económicos; el alumno que adquiere las competencias necesarias para integrarse de forma adecuada en su comunidad política ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones no es un asunto que resulte de interés.

## **I. Los modelos como marco de referencia para la valoración de las reformas educativas**

En cuanto a la valoración de las disposiciones de la LOMCE, el “modelo educativo de la empleabilidad y la competitividad” se basa en los siguientes principios:

- (i) Considera a la educación como un servicio de interés general, ampliamente desregulado, abierto a la competencia y determinado por las dinámicas del mercado para satisfacer las demandas del propio mercado.
- (ii) La libertad de enseñanza es el valor central de un sistema, en buena medida, privatizado. Se considera a los establecimientos privados como las instituciones mejor ubicadas para satisfacer los criterios de eficiencia y para hacer realidad el derecho de elección de los padres o tutores.
- (iii) La competencia social y ciudadana está subordinada en un orden de prioridades centrado en la capacitación profesional. La educación moral se considera una cuestión del ámbito privado o familiar donde cualquier intervención por parte del Estado implica un grave riesgo de adoctrinamiento, vulneración de la libertad de conciencia de los alumnos y del derecho de elección de los padres.

- (iv) La igualdad no debe obstaculizar la implantación de una escuela centrada principalmente en la calidad. Este último concepto se entiende como el ejercicio de potenciar las facultades propias de los alumnos entendidos individualmente para adquirir el mayor número de conocimientos y aptitudes útiles para el trabajo.
- (v) Frente al fracaso escolar se ofrece la solución de establecer itinerarios educativos identificables con los diversos tipos de formación profesional. En este modelo la elección entre dichos itinerarios debe ser precoz y los alumnos, además, en beneficio del rendimiento académico deben ser objeto de evaluaciones constantes.
- (vi) La participación de la comunidad escolar no es un elemento esencial del sistema. En el mejor de los casos, se admiten consejos escolares meramente consultivos y desprovistos de cualquier poder de decisión que debe residir, exclusivamente, en la figura del director–gerente.

Por su parte se puede afirmar que los principios del “modelo educativo cívico” son:

- (i) El reconocimiento de la plena competencia educativa del Estado como garante último de la paz y la convivencia en una sociedad democrática y caracterizada por el pluralismo.
- (ii) La consideración de la educación como un auténtico derecho fundamental y un servicio público que condiciona cualquier desarrollo tanto legal como reglamentario que se lleve a cabo y que ha de verse protegido por especiales garantías tanto materiales como institucionales y jurisdiccionales.
- (iii) La aceptación de la validez de la fundamentación axiológica de la libertad de enseñanza de conformidad con los textos del Derecho Internacional de los derechos humanos que la reconocen. Esta libertad, en todo caso, ha de armonizarse con los requerimientos propios del derecho a la educación, siendo este último prioritario.

La escuela pública es, por tanto, el centro del sistema y los centros privados que se verán afectados por una detallada regulación estatal sólo encuentran fundamento en el pluralismo ideológico de una sociedad democrática. El derecho de creación de centros docentes no implica necesariamente una obligación de financiación por parte de los poderes públicos a través de subvenciones.

- (iv) Este modelo pretende la transmisión de aquellos valores que favorecen la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, que constituyen la base de la vida en común. Los fines de la educación más relevantes son el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades afectivas del alumnado, la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la valoración crítica de las desigualdades. Propone, además, el ejercicio de la tolerancia y de la libertad, dentro de los principios democráticos de convivencia y la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, e insiste en la importancia de la preparación del alumnado para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable.

La competencia social y ciudadana constituye el centro de la actividad educativa. Este compromiso cívico, sin embargo, no implica restar la importancia de vida a la adquisición de aquellos conocimientos y capacidades que resulten necesarios para insertarse en el mundo laboral como condición necesaria para la plena integración social. El modelo, no obstante, parte de la premisa de que, dada la complejidad del mundo actual, resulta imposible ser un buen trabajador o profesional sin la condición previa de ser un buen ciudadano.

- (v) El sistema educativo ha de caracterizarse por la igualdad de oportunidades y la calidad. Este concepto significa, en concreto, dotar a todos y cada uno de los estudiantes de las competencias necesarias que les garanticen desenvolverse adecuadamente en la esfera social y laboral.

- (vi) La calidad debe hacer frente a fenómenos perjudiciales como el abandono escolar temprano a través de mecanismos de apoyo generalizado para todo estudiante que se enfrente a dificultades en su proceso de aprendizaje.
- (vii) Desde la perspectiva de la igualdad, el modelo considera necesario el establecimiento de un programa de enseñanzas comunes para el alumnado que sólo admite la diversidad de itinerarios en las etapas más avanzadas de la enseñanza y siempre desde el respeto de la autonomía y libre elección del alumnado.
- (viii) Se incluye un compromiso con la formación inicial y continua del profesor para garantizarle la legitimidad y autoridad que requiere en el desarrollo de sus funciones. Adicionalmente, tanto el profesorado como los alumnos y sus padres han de ver garantizada su participación en la gestión de los centros docentes a través de un Consejo Escolar con facultades decisorias.

## **II. El actual debate educativo desde la perspectiva del “modelo cívico” y del “modelo de la empleabilidad y la competitividad”**

Sobre la base de estos parámetros de valoración, en primer lugar, se debe señalar que la calidad educativa constituye un problema cierto, pero las dificultades se desencadenan a partir de las diversas nociones que dicho concepto tiene.

La LOMCE maneja un concepto de calidad neoconservador que se preocupa por la gestión eficiente del gasto público y la maximización de los beneficios en forma de cualificaciones útiles para el crecimiento económico. Se deja de lado una lectura social de este concepto que se preocupa porque todos los estudiantes optimicen sus capacidades para poder insertarse en el mercado laboral pero, también para convertirse en ciudadanos contando con el apoyo, si así resulta necesario, de los poderes públicos.

En el ámbito de la igualdad, las disposiciones de la LOMCE resultan especialmente preocupantes. Desde una perspectiva ética y política, la educación debe actuar como mecanismo de compensación de desigualdades. El objetivo no es garantizar la simple

igualdad de oportunidades sino de hacer todos los esfuerzos que se requieran para alcanzar una “igualdad de resultados”. Este último concepto, evidentemente, no significa que todos los alumnos tengan los mismos conocimientos e idénticas competencias, lo que pretende es que todo estudiante, tras su proceso de aprendizaje, adquiera las actitudes necesarias para integrarse de manera adecuada en el ámbito político y económico de la sociedad. Medidas como el establecimiento de la Formación Profesional Básica que implica la segregación del alumnado a la edad de 15 años, perjudica de manera notoria el principal logro del sistema educativo español: su equidad.

En el segundo año de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) no se puede apartar a un determinado número de alumnos de la formación generalista, en esta etapa aún no se han alcanzado las competencias necesarias para ser un buen trabajador y, sobre todo, un buen ciudadano. La actual legislación educativa insiste en la necesidad de establecer itinerarios diferenciados para hacer frente a la pluralidad presente en las escuelas. La conveniencia de esta medida, sin embargo, es desmentida por: (i) el principio de la escuela única del sistema educativo finlandés, paradigma europeo en materia de calidad; (ii) la reciente Ley para la Refundación de la Escuela de la República que en Francia amplía el itinerario común que deben cursar todos los estudiantes; y (iii) por las voces más cualificadas de la pedagogía que han sido objeto de una referencia detallada en este trabajo.

La LOMCE prevé una supuesta permeabilidad entre los itinerarios diferenciados. Se incluyen disposiciones que permiten a quienes culminen con éxito la Formación Profesional de grado medio acceder al bachillerato o a quienes obtengan un título de Formación Profesional de grado superior acceder a la universidad. Esta permeabilidad, no obstante, es relativa en tanto se supedita a la superación de determinadas pruebas de admisión y a la disponibilidad de plazas para atender a estos alumnos. La reforma de 2014 también supone un retroceso desde la perspectiva de la participación de los alumnos, padres y profesores en la gestión de los establecimientos docentes. El Consejo Escolar deja de ser la instancia de decisión más relevante y se refuerza la figura de un “director-gerente” que es designado por un Consejo Escolar en el que se ve reforzada la representación de las administraciones públicas.

### **III. La competencia social y ciudadana como elemento central y diferenciador de los modelos educativos**

Al margen de las numerosas objeciones formuladas a la LOMCE, el centro del debate entre el “modelo educativo cívico” y el “modelo para la empleabilidad y la competitividad” reside en el grado de compromiso con la competencia social y ciudadana. El Artículo 27.2 de la Constitución establece la obligación del Estado de garantizar a sus ciudadanos una educación que no se limite a la transmisión de conocimientos sino que también incluya la formación en los principios democráticos y en los valores de convivencia.

Los seres humanos ostentan una naturaleza moral pero ésta, *per se* no implica que no requieran de un proceso de aprendizaje de las pautas sociales que garantizan la convivencia con sus semejantes. La formación socializadora tradicionalmente ha sido asumida por las familias y en determinadas sociedades por las confesiones religiosas, sin embargo, con la consolidación del Estado como organización política en el siglo XVIII, resulta indispensable la instrucción de los ciudadanos en aquellos fundamentos propios de las nuevas estructuras sociales.

La formación por parte del Estado se justifica en el mandato del Artículo 27.2 CE, en la necesidad de dotar de eficacia a los derechos humanos y en el Artículo 9.2 CE para la promoción real de la igualdad.

Las sociedades actuales se enfrentan a distintos desafíos que hacen más necesario que nunca la formación a la que se refiere la Constitución. Algunos de estos desafíos son: la globalización, el proceso de secularización de las comunidades, la inmigración creciente y el nuevo escenario de multiculturalidad, el limitado rol educativo de las nuevas estructuras familiares, la individualización, los crecientes riesgos de exclusión social y, el avance de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías.

Para hacer frente a estos retos es necesario que las estructuras educativas se doten de instrumentos eficaces para la promoción de la competencia social y ciudadana, cuyo fin último es la consecución de sociedades en las que la convivencia sea posible y donde

los valores democráticos y los derechos humanos sean aceptados y respaldados por los ciudadanos.

Este instrumento educativo deberá encauzarse a partir del tipo de ciudadanía que se pretenda promover. Las distintas teorías de la justicia como el liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo cívico desarrollan su propio concepto de ciudadanía. El liberalismo persigue fundamentalmente que los individuos puedan ejercer sus derechos en libertad, entendida como no injerencia de los poderes públicos, y a partir de este criterio genera una escasa participación del individuo en las iniciativas de carácter colectivo. En el comunitarismo, el ciudadano se define por un sentimiento de pertenencia a su comunidad, siendo la identidad la base para reivindicar derechos propios. El hecho de que el reconocimiento de los derechos se lleve a cabo a partir de la “identidad cultural” conlleva el establecimiento de una ciudadanía diferenciada y que contradice el principio de igualdad. En el republicanismo cívico el ciudadano no actúa como un individuo aislado sino necesariamente vinculado a una comunidad establecida a partir de una identidad constituida por valores, comportamientos y responsabilidades cívicas, en la que su participación activa es necesaria para el pleno ejercicio de sus derechos.

El concepto de ciudadanía, propio del republicanismo cívico, es un concepto útil a tener en cuenta en la configuración del sistema educativo. Esta idea de ciudadanía habrá de complementarse con la construcción que del “patriotismo constitucional” han llevado a cabo Sternberger y Habermas, en el que los individuos constituyen la comunidad política mediante su adhesión a aquellos valores y principios que integran el pacto constitucional.

La formación para adquirir la competencia social y ciudadana deberá garantizar que los alumnos, a través del sistema educativo, sean capaces de contribuir al desarrollo y bienestar de la sociedad, convirtiéndose en ciudadanos activos y responsables. Desde esta perspectiva, se materializaría el interés del republicanismo cívico por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y se haría efectiva la premisa del patriotismo constitucional de adhesión a los valores que constituyen la Ética Pública.

Para la consecución de sus objetivos la formación cívica debe desarrollar en los alumnos una cultura política que conlleve el conocimiento de: (i) aquellos valores

superiores inspiradores del pacto constitucional (libertad, igualdad, pluralismo y justicia); (ii) los procedimientos necesarios para el respeto y tolerancia de las diferencias propias de cada moral individual desde la observancia del principio de laicidad; (iii) la responsabilidad personal y la solidaridad; (iv) las reglas de convivencia democrática; y (v) los derechos humanos y las instituciones del Estado de Derecho.

## **ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA SOCIAL Y CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA COMPLEJA DEL MODELO EDUCATIVO CÍVICO**

### **I. La necesaria mejora de la calidad del sistema educativo español**

Los promotores de la reforma educativa aciertan al considerar que el sistema educativo español necesita elevar sus estándares de calidad. Este objetivo es ampliamente compartido por la sociedad en su conjunto.

Las dificultades en torno a la calidad son de carácter semántico. Para la ideología liberal-conservadora, la calidad responde a la necesidad de potenciar aquellas capacidades propias de cada individuo para que acceda, sin especiales dificultades, al mercado laboral y genere recursos en beneficio propio y, subsidiariamente, en beneficio de la sociedad.

Para el sector progresista, la calidad abandona los parámetros individualistas y se formula en términos colectivos. Todos y cada uno de los estudiantes han de alcanzar un mínimo formativo que les dote de las competencias necesarias para, obviamente, ejercer un trabajo; pero, fundamentalmente, para ser ciudadanos activos en una sociedad democrática.

La LOMCE maneja un concepto de calidad orientado por la ideología liberal-conservadora y asume que los informes de organizaciones como la OCDE son bases suficientes para hacer un diagnóstico de nuestro sistema educativo. No sólo resulta criticable la noción de calidad que se maneja sino, también, el uso interesado que se hace de los resultados de los estudios PISA. Los propios responsables del estudio señalan que la lectura en forma de ranking es equivocada y, por otra parte, los resultados de los jóvenes

españoles de 15 años en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica son aceptables.

La propuesta de rechazar los informes de las organizaciones internacionales como motivo suficiente para la configuración de un sistema educativo no permite obviar que, en términos de calidad, España tiene un grave problema que se manifiesta en el abandono escolar temprano.

La solución a este fenómeno no es fácil. Existen condicionantes del éxito educativo que responden, fundamentalmente, al nivel de estudios y de renta de los padres de los alumnos. Nos encontramos ante un círculo vicioso en el que el nivel socioeconómico condiciona la educación y la educación, a su vez, determina las oportunidades laborales de los estudiantes.

La implantación de la cultura del esfuerzo individual, la evaluación de los alumnos, los docentes y los establecimientos educativos pueden ser medidas adecuadas pero, en todo caso, insuficientes para alcanzar el objetivo central de la reforma implantada por la LOMCE.

Es acertada la concepción de que los problemas complejos requieren soluciones también complejas. La simplificación de las dificultades no nos va a permitir obtener soluciones. Si queremos que todos los alumnos adquieran un nivel de conocimiento adecuado, es importante poner en marcha mecanismos que rompan el vínculo entre la situación socioeconómica de las familias y desempeño académico de los alumnos.

Los centros deben dotarse de mecanismos de apoyo al estudiante con dificultades de aprendizaje. La obligación de prestar este apoyo no puede atribuirse a los padres ya que, en la mayoría de ocasiones, no podrán asumirla. España debería valorar la posibilidad de establecer medidas de acción afirmativa similares a las Zonas de Educación Prioritaria francesas (ZEP). Las ZEP en Francia no han funcionado de forma óptima por su generalización pero, en nuestro país si identificamos acertadamente un número no muy elevado de establecimientos docentes que requieren un refuerzo en sus recursos materiales y personales, podremos obtener una formación de calidad para los jóvenes.

Los centros educativos son sólo una variable en la ecuación de la calidad. La otra, tiene que ver con el profesorado. Los docentes deben recibir una formación inicial y continua adecuada. El acceso a esta profesión, por la vía de la oposición, no sólo debe evaluar el elemento objetivo de los conocimientos. En la enseñanza, la vocación es fundamental y, aunque los indicadores para medir este elemento tienen que ser necesariamente subjetivos no por ello deben descartarse. Las entrevistas personales y un periodo de prueba, tras superar la oposición de conocimientos, pueden resultar herramientas útiles para contar con un grupo de profesores fuertemente comprometidos con la educación de sus alumnos para el trabajo y la ciudadanía.

## **II. La defensa de la igualdad como un objetivo central del sistema español**

Hasta el momento la lectura predominante de los informes PISA se ha centrado en los resultados de los jóvenes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias. Lo que no se ha destacado, de forma suficiente, en estos informes es que España es uno de los primeros países en igualdad educativa. La diferencia entre centros y la diferencia entre alumnos de un mismo establecimiento educativo son muy reducidas. En otras palabras, el sistema es equitativo y no reproduce, con demasiada intensidad, las desigualdades sociales.

La lectura equivocada, que algún sector realiza de estos resultados, es que la escuela española “igualada por lo bajo” a todos los alumnos. Esta conclusión menosprecia la relevancia de la equidad. El hecho de que se presenten diferencias estadísticamente poco significativas entre el rendimiento de todos los estudiantes españoles, escolarizados en centros públicos, privados o concertados; es la mejor garantía para una futura convivencia pacífica en una sociedad democrática.

El objetivo es tener un mejor sistema, desde la perspectiva de la calidad, sin que esto derive en desigualdad social. La LOMCE, al perseguir un objetivo de calidad cuestionable, pone en riesgo a la igualdad, nuestro principal logro de las últimas décadas.

La Formación Profesional Básica, que segrega a los alumnos a una edad temprana, trae como consecuencia que, aunque al final de la escolarización quienes la hayan cursado tengan altas probabilidades de encontrar un trabajo, serán ciudadanos menos competentes para la vida cívica frente a aquellos que siguieron la educación generalista.

La otra amenaza para la igualdad son los centros que tengan reconocida la especialización curricular. Este tipo de establecimientos podrán modificar los criterios generales de admisión de alumnos y, en consecuencia, serán dichos centros los que escojan a aquellos jóvenes que se encuentran en mejores condiciones para cursar con éxito sus estudios. Los establecimientos de élite perpetuarán las desigualdades e incumplirán la función de ascensor social que, tradicionalmente, se le ha venido atribuyendo a la educación desde el momento en el que se garantizó su acceso universal.

La tesis meritocrática cuenta con un apoyo prácticamente intuitivo en la sociedad española. Según esta tesis, cada cual debe recibir una recompensa acorde con sus capacidades y su esfuerzo. La tesis meritocrática, a pesar de sus numerosos defensores, debe cuestionarse. Para lograr méritos es necesario que con carácter previo concurren determinadas circunstancias que no están al alcance de todos los jóvenes de nuestro país. Estas circunstancias las podemos identificar con los condicionantes del éxito educativo que, como se señaló con anterioridad, atienden a circunstancias socioeconómicas. Los alumnos que podrán manifestar su mérito deben ubicarse en un contexto favorable: padres con un suficiente nivel de estudios y de renta.

La tesis meritocrática debe sustituirse por la noción de igualdad compensatoria. Utilizando la expresión de Rawls, quienes se hayan visto favorecidos por la “lotería natural”, más que derechos tienen obligaciones frente a sus conciudadanos. Por el contrario, quienes se encuentren en posiciones de partida desventajosas deben recibir un impulso que les permita desarrollar sus tareas de aprendizaje en condiciones de igualdad. No es ocioso recordar la máxima marxista de "a cada cual según sus necesidades y de cada cual según sus capacidades" para afianzar el compromiso igualitario que todo sistema educativo debe suscribir.

### **III. Un impulso renovado para la competencia social y ciudadana**

La promoción de la competencia social y ciudadana no responde a una intención de política interna sino que, por el contrario, obedece a los mandatos contenidos en el Artículo 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); el Artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PEDSC) y en el Artículo 29.1 de la Convención de los Derechos del Niño; y a diversas iniciativas

planteadas desde organizaciones internacionales como la UNESCO, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

La formación en valores no es ajena al sistema educativo en el contexto europeo. De hecho, se han venido desarrollando experiencias de Educación para la Ciudadanía en países como Francia, Alemania, Inglaterra, Irlanda del Norte e Italia, entre otros, a partir de parámetros muy similares a los previstos en nuestra legislación hasta la reforma operada por la LOMCE.

La despreocupación por la competencia social y ciudadana que se hace patente en la LOMCE a través de la transformación de la Educación para la Ciudadanía en materia transversal debe encender todas las alarmas. Además, la enseñanza religiosa confesional, en su actual configuración -materia independiente, de oferta obligatoria, asistencia voluntaria y asignatura alternativa de obligado seguimiento- implica un paso atrás en el proceso de secularización del sistema educativo español. La asignatura en cuestión seguirá siendo competencia de la Iglesia católica pero, además, será evaluable y esta nota se integrará en el expediente académico del alumno. Su supuesto carácter voluntario, queda en entredicho al establecerse una asignatura alternativa obligatoria: “Valores sociales y cívicos” en la educación primaria y “Valores éticos” en la Educación Superior Obligatoria. Esta asignatura alternativa no recoge contenidos criticables, por el contrario, como se señaló en esta tesis, los temas que aborda resultan del máximo interés para la formación filosófica y ética de los alumnos. La dificultad que resulta evidente es que, con la decisión adoptada, los establecimientos españoles formarán, por una parte, buenos creyentes y, por otra, ciudadanos responsables, lo que introduce un elemento de desigualdad insubsanable.

La anterior consideración debe tener en cuenta que en la ESO puede darse el caso de que un alumno curse tanto la asignatura de religión como la de “Valores éticos”. Esta posibilidad, no obstante, depende de la Administración educativa y de los centros docentes. Estos establecimientos cuyo ideario o carácter propio es, principalmente, católico, hacen que la opción de cursar ambas asignaturas sea altamente improbable.

Para un correcto desarrollo de la competencia social y ciudadana, se debería retomar el modelo de la materia independiente que preveía la LOE de 2006. Adicionalmente,

conviene tener en cuenta una serie de aspectos relacionados con: (i) la necesidad de brindar a los alumnos la oportunidad de experimentar lo que significa la acción cívica responsable; (ii) el fomento de la especialización y el apoyo del profesorado; (iii) el eficaz control de los libros de texto; (iv) la inclusión de la enseñanza religiosa como “hecho cultural” en la programación de la enseñanza; (v) el énfasis en la dimensión europea del concepto de ciudadanía; y finalmente; y (vi) el incremento de la carga lectiva correspondiente a la materia.

#### **IV. La indispensable secularización definitiva del sistema educativo español**

En la parte final de la tesis se considera conveniente que el proceso de secularización del sistema educativo español concluya. A partir del reconocimiento del derecho de los padres a elegir la formación moral de sus hijos se plantean las distintas fórmulas para incluir la enseñanza religiosa dentro del sistema educativo, como manifestación de dicho derecho.

En el contexto europeo existen diversos modelos de enseñanza de la religión. En primer lugar, aparece el modelo de exclusión en el que la citada formación no puede impartirse en la escuela pública como consecuencia del principio de laicidad. Este modelo se aplica, por ejemplo, en el sistema educativo francés. En segundo lugar, está el modelo de enseñanza religiosa confesional, que tiene por objeto la transmisión, a través del sistema educativo de determinadas convicciones o creencias reclamando la adhesión personal a las mismas por parte del alumno. Este modelo, es el previsto por la legislación italiana en la materia. En tercer lugar, se encuentra la enseñanza de la religión, como hecho cultural, en la que, desde una perspectiva ajena al adoctrinamiento y el dogmatismo, se transmiten conocimientos objetivos, científicos y neutrales sobre el fenómeno religioso sin restringirlo a una concreta confesión. Este es el modelo implantado en Inglaterra. Por último, nos encontramos con la enseñanza de la religión al servicio de la tolerancia horizontal que al igual que la enseñanza como hecho cultural, expone el fenómeno religioso desde la neutralidad pero no se limita a satisfacer las necesidades educativas de los alumnos sino que, además, pretende utilizar los instrumentos propios de la educación para mejorar y pacificar las relaciones sociales. El modelo de enseñanza de la religión al servicio de la tolerancia horizontal se aplica en

determinadas escuelas de Irlanda del Norte con la finalidad de facilitar la convivencia entre los grupos católicos y protestantes.

Dada la diversidad de fórmulas para la enseñanza de la religión presentes en Europa y la intensidad del debate que entorno a ella se plantea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en garantía de la libertad de conciencia, ha elaborado una doctrina a través de diversas sentencias en la que se determina que: (i) el CEDH y su Protocolo número 1 no exigen que la enseñanza en los establecimientos escolares sea neutra desde el punto de vista de los valores; (ii) el CEDH no se opone a una enseñanza obligatoria de las diferentes religiones y creencias y de la historia de las religiones y de la moral bajo la condición de que esta enseñanza se transmita de manera objetiva, crítica y pluralista; (iii) el Protocolo número 1 no garantiza ni contiene un derecho para los padres a dejar a sus hijos en la ignorancia en materia de religión y filosofía; (iv) el hecho de que un plan de estudio cuyo objeto sea la enseñanza religiosa conceda una parte más amplia al conocimiento de una determinada confesión no puede considerarse como una vulneración de los principios de pluralismo y objetividad; y finalmente, (v) se admite la posibilidad de exención a la formación religiosa que no se transmita de manera objetiva, crítica y pluralista.

En lo que respecta a España, la Constitución de 1978 no contiene ninguna referencia a la obligación del Estado de impartir la enseñanza de la religión en las escuelas públicas. Sin embargo, en virtud del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (AEAC), del 3 de enero de 1979, el Estado se compromete a ofertar la enseñanza confesional en las escuelas públicas.

En dicho Acuerdo, y ante el reconocimiento constitucional de la libertad de conciencia se establece que la enseñanza confesional no tendrá carácter obligatorio para los alumnos aunque su oferta se tendrá que ver garantizada “en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”.

La referencia a las condiciones equiparables de las demás disciplinas fundamentales ha sido objeto de diversas interpretaciones, que han marcado las distintas reformas que en relación con la enseñanza religiosa confesional se han llevado a cabo por la legislación educativa.

Con la reforma operada con la LOMCE se refuerza el carácter de asignatura fundamental de la enseñanza religiosa confesional. Debemos preguntarnos si en un Estado plural y, en consecuencia, neutral ante las creencias de sus ciudadanos, si el sistema educativo debe incluir dicha enseñanza confesional. La respuesta a este interrogante debe ser negativa en tanto que dicha enseñanza intenta transmitir creencias y valores propios de una ética particular que, además, reclaman la adhesión interna del alumno. Estas creencias y valores particulares no son necesariamente coincidentes con las señas de identidad de nuestro Estado social y democrático de Derecho a las que, en algunas ocasiones, contradice. Para demostrar dicha contradicción es suficiente tomar en consideración las posiciones de la Conferencia Episcopal en temas como la interrupción voluntaria del embarazo, el divorcio, el reconocimiento del matrimonio homosexual o la regulación de determinados avances en la investigación biomédica.

A partir del mandato de laicidad y la incompatibilidad entre los valores de la ética privada católica y los valores constitucionales que conforman una Ética Pública Positivizada, se puede proponer la exclusión de la enseñanza religiosa confesional de la escuela pública. Solución que necesariamente debe llevar a la revisión del AEAC suscrito con la Santa Sede en 1979. Una eventual de este Acuerdo internacional garantizaría la libertad de conciencia de los alumnos y permitiría que la separación entre las confesiones y el Estado, y su obligada neutralidad frente a las convicciones religiosas de los ciudadanos, fuesen reales y efectivas.

Una solución intermedia, y susceptible de consenso, es volver a la regulación que establecía la LOE de 2006, que ya he descrito con anterioridad pero que a efectos de claridad se reitera: (i) oferta obligatoria; (ii) asistencia voluntaria; (iii) no previsión de asignatura alternativa obligatoria; y, (iv) el no computo de la calificación de la asignatura en el expediente académico frente a procesos concursionales, como la obtención de becas o el acceso de la universidad.

## **EL PACTO EDUCATIVO COMO MATERIALIZACIÓN DE UNA EXIGENCIA CIUDADANA AMPLIAMENTE REITERADA**

En esta tesis se ha manifestado una postura crítica con la LOMCE desde dos planos: (i) los motivos a los que se aluden para iniciar una reforma educativa y (ii) el contenido de dicha reforma que se identifica con los principales elementos constitutivos del “modelo de la empleabilidad y la competitividad”.

Al margen de esta crítica, la LOMCE supone un elemento determinante para la consecución del pacto educativo. Esta Ley hace evidentes las propuestas políticas del sector de la sociedad identificado con las doctrinas liberales y conservadoras.

A través del estudio de la reforma, operada en 2014, se manifiesta que este sector ideológico es partidario de un sistema educativo que: (i) fomente la Formación Profesional (FP) a una edad temprana del estudiante; (ii) atienda a la diversidad de aptitudes y capacidades del alumnado por medio de la multiplicación de itinerarios educativos diferenciados; (iii) prime el esfuerzo individual, restando importancia a los condicionantes del éxito educativo, y atienda a la tesis meritocrática; (iv) la formación ética puede ser de naturaleza religiosa o secular, siendo la primera tan válida como la segunda, si así lo quieren los padres del alumno.

En definitiva, nos encontramos con una propuesta legislativa, que ahora se ha convertido en Ley, que tiene como pilares los valores de la libertad y la responsabilidad individual. Estos valores pueden perfectamente acceder al nivel de discusión propio del debate público.

La deliberación política tendrá que valorar esta propuesta liberal-conservadora frente a la propuesta progresista que se plasma, de manera clara, en la LOGSE de 1990 y en la LOE de 2006. Estas leyes reflejan la prioridad de los valores de igualdad y solidaridad.

Ahora, a diferencia de lo que sucedió en el pasado, tenemos claramente definidas las propuestas enfrentadas. A esto se suma la plena conciencia de los ciudadanos españoles acerca de la necesidad imperiosa de alcanzar un pacto educativo.

Si se tiene la voluntad de alcanzar un consenso, existen algunos apartados en los que es posible lograr un punto de equilibrio:

- (i) Para todos los sectores políticos es indispensable mejorar la calidad del sistema español. La falta de calidad tiene una manifestación muy concreta: el abandono escolar temprano. Como soluciones se puede considerar la opción de la LOMCE de diversificar los itinerarios educativos pero sólo a partir de los 16 años, edad en la que los expertos educativos coinciden en señalar como la adecuada en tanto que los alumnos han adquirido las competencias necesarias, no sólo para ser buenos trabajadores sino, además, ciudadanos comprometidos con los valores de una sociedad democrática.
- (ii) También parece que existe un acuerdo en la necesidad de prever mecanismos de apoyo en favor de los estudiantes con dificultades de aprendizaje. La cuestión a resolver es si el apoyo debe ser individual y segregado o general. Los sistemas de apoyo generalizados ofrecen la ventaja de no estigmatizar a un individuo o a un grupo de alumnos en dificultades. Se puede asumir la política de la Educación prioritaria francesa que no se centra en ningún estudiante en particular sino en el conjunto de un centro educativo que no alcanza los estándares mínimos de calidad.
- (iii) En las relaciones entre el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza, que viene a ser sinónimos de la relación entre escuela pública y escuelas privadas financiadas por el Estado, la Constitución obliga a compatibilizar los dos derechos. La LOE de 2006 ofrece una solución que puede ser asumida tanto por los liberales-conservadores como por los progresistas. Los conciertos educativos pueden mantenerse a condición de que se mantengan mecanismos de elección controlada que permitan que a los colegios concertados asistan los alumnos que así lo deseen sin ser objeto de discriminación alguna.
- (iv) En lo que respecta a la educación en valores y a la promoción de la competencia social y ciudadana, la asignatura de “Valores éticos” refleja

con claridad el tipo de moral secularizada que la derecha está dispuesta a impartir en la escuela. Esta agenda, si bien es más reducida que aquella que defienden los progresistas (al excluir aspectos relacionados con la ideología de género, la sexualidad o determinadas fórmulas para el impulso de la ética de la alteridad), es perfectamente asumible. La solución que se propone es que la formación ética sea una materia independiente y de obligado seguimiento para todos los alumnos.

- (v) En cuanto a la educación religiosa, ésta puede recuperar las características de la LOE de 2006 siendo una asignatura de oferta obligatoria, asistencia voluntaria y sin alternativa. Estando dado que para alcanzar un pacto todas las partes deben renunciar a algunos de sus intereses, la ideología liberal-conservadora debería aceptar que se transitara de un modelo de enseñanza confesional a un modelo de enseñanza de la religión como hecho cultural.

.....

La educación nunca podrá ser un tema definitivamente cerrado a través de una interpretación inequívoca de los derechos en juego. Este carácter abierto de la cuestión no implica que se deba renunciar, sin una justificación suficiente, a los logros alcanzados a lo largo de la historia.

La LOMCE, persiguiendo el objetivo de la calidad definida en términos economicistas, pone en riesgo valores tan importantes como la igualdad, la participación y la progresiva secularización que había alcanzado nuestro sistema educativo.

La configuración del sistema educativo español no ha sido fácil. Las dificultades han sido inmensas y algunas de estas persisten en la actualidad. Los logros obtenidos, no obstante, son muy relevantes.

Es habitual escuchar voces críticas en relación con el comportamiento de los jóvenes de nuestro país, sin embargo, si la situación se valora con un mínimo de objetividad existen motivos suficientes para el optimismo. A los estudiantes españoles se les atribuyen antivalores pero, por el contrario, gracias al funcionamiento del sistema escolar, en su mayoría, son personas libres, que han interiorizado de manera notoria el

principio de igualdad, demuestran constantemente su carácter tolerante y abierto y, desmintiendo profecías relativamente recientes, están muy interesados por la participación en los asuntos públicos.

La historia de la educación, que durante muchos años fue la historia de un fracaso, hoy es el testimonio de un éxito relativo. Las leyes educativas que ponen en riesgo los objetivos alcanzados (fundamentalmente universalidad y equidad) deben reformarse a partir de argumentos adecuadamente fundados.

La naturaleza humana, aunque se haya intentado definir en cientos de ocasiones, resulta aún difícil de conceptualizar dada su complejidad. Lo que sí resulta descartable es la teoría del *Homo œconomicus*, ninguna ley podrá moldear a las personas; somos mucho más que simples emprendedores o agentes económicos obsesionados con la riqueza, somos conscientes de que hay otros valores también muy relevantes. Las normas no sólo tienen los límites que el propio ordenamiento jurídico les impone, también hay imperativos éticos que determinan el éxito o el fracaso de una legislación.

La LOMCE sobrepasa los límites de lo moralmente aceptable y, en ese sentido, esta tesis solamente ha querido ofrecer algunos argumentos para defender los valores propios de una sociedad democrática y de la ciudadanía responsable.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCUMENTOS DE NATURALEZA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, *ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor de la Comunidad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, BOCM nº 154.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 217 A (III) por la que se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, París.

- *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada el 18 de diciembre de 1990, Nueva York.
- *Resolución 2069 (XX) por la que se fusionan el Fondo especial y el Programa ampliado de asistencia técnica y se crea el Plan de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)*, 1965.

ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. *Loi du 27 Février 1880 relative au Conseil Supérieur de L'instruction Publique*, Journal Officiel de la République Française (JORF) du 28 février 1880.

- *Loi du 18 mars 1880 relative à la Liberte de L'enseignement*, JORF du 19 mars 1880.
- *Loi du 16 juin 1881 relative aux titres de capacité exigés pour l'enseignement primaire*, JORF des 16 et 18 mai 1881.
- *Loi du 16 juin 1881 Etablissant la Gratuite absolue de L'enseignement Primaire dans les Écoles Publiques. Loi dite "Jules Ferry" et "Bert Paul"*, JORF du 17 juin 1881.

- *Loi du 28 mars 1882 sur L'enseignement Primaire obligatoire*, JORF du 29 mars 1882.
- *Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés*, JORF du 3 janvier 1960.
- *Loi du 9 août 1879 relative à l'établissement des écoles normales primaires*. Abrogé par Ordonnance 2000-549 2000-06-15 art. 7, JORF du 22 juin 2000.
- *Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*, JORF n°65 du 17 mars 2004.
- *Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, JORF n°0237 du 12 octobre 2010.
- *Loi n° 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération*, JORF n°0053 du 3 mars 2013.
- *Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*. JORF n°0157 du 9 juillet 2013.
- *Code de l'éducation*, Version consolidée au 9 août 2015.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *Derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la relatora especial Katarina Tomasevski*, E/CN.4/2004/45 de 25 de enero de 2004.

- “Caso Leirvag c. Noruega”, *Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo*, v. 8.

Períodos de sesiones 75º a 84º, (julio de 2002 - julio de 2005), Nueva York y Ginebra, 2007.

COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, Informe del caso *Karnell y Hardt c. Suecia*, del 28 de mayo de 1973.

- Caso *Angeleni c. Suecia*, frente al que se adoptó la Decisión de 3 de diciembre de 1986 de la Comisión, declarando inadmisibles las pretensiones de las demandantes que consideraban que existía una violación, entre otros, del artículo 9 CEDH.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto)*, E/C.12/1999/4.

- *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10.
- Caso *Shuijs c. Bélgica*, de 9 de septiembre de 1992.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y COMITÉ CONTRA LA TORTURA, “Caso *Hartikainen c. Finlandia* de 30 de septiembre de 1978” en *Manual sobre los procedimientos de presentación de denuncias individuales ante los órganos de tratados de las Naciones Unidas*, ONU, Nueva York y Ginebra.

CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 172/2013*, de 18 de abril de 2013, BOE nº 172/2013  
Asunto: Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa. Fecha de aprobación: 18/4/2013.

CONSEJO DE EUROPA (Comité de Ministros), *Recomendación del 97 (20)*, de 30 de octubre de 1997.

- Comité de Ministros, *Recomendación 12/2002, de 16 de octubre de 2002*.

- Conferencia Permanente de los Ministros Europeos de Educación, *Resolución sobre el programa de actividades 2008-2010*, Estambul, 2007.
- Conferencia Permanente de los Ministros Europeos de Educación, 22ª sesión, *Resolución sobre el programa de actividades 2008-2010*, Estambul, 2007.
- *Libro blanco sobre el diálogo intercultural “Vivir juntos con igual dignidad”*, Estrasburgo, 2008.
- Comité de Ministros, *Carta sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*, Adoptada en el marco de la Recomendación (2010)-7.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, Dictamen 36/2012, de 30 de octubre de 2012.

- Dictamen I/2013, de 24 de enero de 2013.

CORTES CONSTITUYENTES DE ESPAÑA, Constitución de la Nación Española de 6 de junio de 1869.

CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Sentenza nº 203 del 1989.

CORTES DE CÁDIZ, *Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812*, Imprenta Real, Cádiz.

CORTES ESPAÑOLAS, *Fuero de los españoles de 17 de julio de 1954*, Boletín Oficial del Estado, BOE nº 199, de 18 de julio de 1945.

- *Ley 43/1967, de 28 de junio, Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional*, BOE nº 156, de 1 de julio de 1967.

- *Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, BOE nº 156, de 1 de julio de 1967.*
- *Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), BOE nº 187, de 6 de agosto de 1970.*

CORTES GENERALES, *Constitución de la Monarquía Española de 8 de junio de 1837.*

- *Constitución de 23 de mayo de 1845.*
- *Constitución de la Monarquía Española de 7 de junio de 1876.*
- *Constitución Española, BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.*
- *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), BOE nº154, de 27 de junio de 1980.*
- *Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, BOE nº 177, de 24 de julio de 1980.*
- *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), BOE nº 159, de 4 de julio de 1985.*
- *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), BOE nº 238, de 4 de octubre de 1990.*
- *Ley 24/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992.*
- *Ley 25/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992.*

- *Ley 26/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*, BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992.
- *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEGCD)*, BOE nº 278, de 21 de noviembre de 1995.
- *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)*, BOE nº 307, de 24 de diciembre de 2002.
- *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, BOE nº 313, de 29 de diciembre de 2004.
- *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*, BOE nº 106, de 4 de mayo de 2006.
- *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Vigente hasta el 01 de Enero de 2015)*, BOE nº 71, de 23 de marzo de 2007.
- *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)*, BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013.
- *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*, BOE nº 75, de 29 de marzo de 1995.

CORTES GENERALES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA, *Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931*, Gaceta de Madrid, nº 344 de 10 de diciembre de 1931.

- *Ley relativa a Confesiones y Congregaciones Religiosas*, Gaceta de Madrid, nº 154, de 03/06/1933.

JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949*, BOE nº 51, de 1 de marzo de 1978.

- *Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950*, Roma, enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979.
- *Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969*, BOE nº 142, de 13 de junio de 1980.
- *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, BOE nº 103, de 30 de abril de 1977.
- *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 19 de diciembre de 1966, Nueva York, BOE nº 103, de 30 de abril de 1977.
- *Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969*, BOE nº 142, de 13 de junio de 1980.
- *Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979, BOE nº 300, de 15 de diciembre de 1979.
- *Instrumento de ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986*, BOE nº 158, de 3 de julio de 1987.

- *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1990.
- *Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992*, BOE nº 11, de 13 de enero de 1994.
- *Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997*, BOE nº 109, de 7 de mayo de 1999.
- *Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*, BOE nº 256, de 27 de noviembre de 2009.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, hecho en Niza el 26 de febrero de 2001*, BOE nº 24, de 28 de enero de 2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria*, BOE nº 152, de 26 de junio de 1991.

- *Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria*, BOE nº 152, de 26 de junio de 1991.
- *Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión*, BOE, nº 22, de 26 de enero de 1995.

- *Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, artículo único, BOE nº 130, de 29 de mayo de 2004.*
- *Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria, BOE nº 293, de 8 de diciembre de 2006.*
- *Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), BOE nº 5, de 5 de enero de 2007.*
- *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, BOE nº 260, de 30 de octubre de 2007.*
- *Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, BOE nº 266, de 6 de noviembre de 2007.*
- *Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, BOE nº 186, de 4 de agosto de 2012.*
- *Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, BOE nº 52, de 1 de marzo de 2014.*

- *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, BOE nº 3, de 3 de enero de 2015.
- *Orden de 28 de julio de 1979 sobre Formación Religiosa en Bachillerato y Formación Profesional en el año académico 1979-1980*, BOE nº 184, de 2 de agosto de 1979.
- *Orden de 28 de julio de 1979 sobre Formación Religiosa en Bachillerato y Formación Profesional en el año académico 1979-1980*, BOE nº 184, de 2 de agosto de 1979.
- *Orden de 28 de julio de 1979 sobre formación religiosa en los centros docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica*, BOE nº 184, de 2 de agosto de 1979.
- *Orden de 28 de diciembre de 1979 sobre formación religiosa en Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional en el año académico 1979-1980*, BOE nº 3, de 3 de enero de 1980.
- *Orden de 16 de julio de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral Católicas en los Centros docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica*, BOE nº 173, de 19 de julio de 1980.
- *Orden de 9 de junio de 1989 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y el funcionamiento de los Centros docentes de Educación Preescolar, General Básica, Bachillerato y Formación Profesional, sostenidos con fondos públicos y dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia*, BOE nº 140, de 13 de junio de 1989.
- *Orden ECI/1957/2007, de 6 de junio, por la que se establecen los currículos de las enseñanzas de religión católica correspondientes a la*

*educación infantil, a la educación primaria y a la educación secundaria obligatoria*, BOE nº 158, de 3 de julio de 2007.

- *Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas*, BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2007.
  
- *Orden ECD/7/2013, de 9 de enero, por la que se modifica la Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Primaria, y la Orden ECI/2220/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria*, BOE nº 14, de 16 de enero de 2013.
  
- *Libro Blanco: la Educación en España. Bases para una política educativa*, MECED, Secretaría General Técnica, Madrid, 1969.
  
- *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para el debate*, MECED, Madrid, 1987.
  
- *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, MECED, Madrid, 1989.
  
- *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*, MECED, Madrid, 2004.

MINISTERIO DE GRACIA Y JUSTICIA, *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil*, BOE n. 206, de 25 de julio de 1889.

PHILADELPHIA CONVENTION, *Constitution of The United States*, May 14, 1787.

SANTA SEDE, *Código de Derecho Canónico*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2011.

- *Concordato entre la Santa Sede y el Tercer Reich*, de 20 de julio de 1933, Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano, 1933.
- *Acuerdo entre la Santa Sede y la República Italiana que modifica el Concordato Lateranense*, de 3 de junio de 1985, Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano, 1985.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia (Pleno) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, [RTC 1981\5].

- STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio de 1981, [RTC 1981\32].
- STC (Pleno) 77/1985, de 27 de junio de 1985, [RTC 1985\77].
- STC (Sala Segunda) 86/1985, de 10 de julio de 1985, [RTC 1985\86].
- STC (Sala Primera) 104/1986, de 17 de julio de 1986, [RTC 1986\104].
- STC (Pleno) 337/1994, de 23 de diciembre, [RTC 1994\337].
- STC (Sala segunda) 141/2000, de 29 de mayo, [RTC 2000\141].
- STC (Pleno) 46/2001, de 15 de febrero de 2001, [RTC 2001\46].
- STC (Pleno) 154/2002 de 18 de julio de 2002, [RTC 2002\154].
- STC (Pleno) 38/2007, de 15 de febrero de 2007, [RTC 2007\38].
- STC (Sala Primera) 133/2010, de 2 de diciembre de 2010, [RTC 2010\133].

- STC (Pleno) 46/2001, de 15 de febrero de 2011, [RTC 2001\46].
- STC (Pleno) 51/2011, de 14 de abril de 2011, [RTC 2011\51].
- ATC (Sección Cuarta) 382/1996, de 18 de diciembre de 1996, [RTC 1996\382 AUTO].
- ATC (Sección Primera) 333/1997 de 13 de octubre de 1997, [RTC 1997\333 AUTO].

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (STEDH), caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, de 7 de diciembre de 1976.

- STEDH, caso *Campbell y Cosans c. Reino Unido*, de 25 de febrero de 1982.
- STEDH, caso *Efstratiou c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996.
- STEDH, caso *Valsamis c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996.
- STEDH, caso *Folgerø y otros c. Noruega*, de 29 de junio de 2007.
- STEDH, caso *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, de 9 de octubre de 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA, Sentencia de 4 de marzo de 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN, Sentencia 1998/2009 de septiembre de 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA, Sentencia de 30 de enero de 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA RIOJA, Sentencia de 8 de julio de 2008.

- STSJ-R de 5 de septiembre de 2008.

TRIBUNAL SUPREMO, STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 12653/1994, de 3 de febrero de 1994 [RJ 1994\12653].

- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 10176/1994, de 17 de marzo de 1994 [RJ 1994\10176].
- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 4446/1994, de 9 de junio de 1994, [RJ 1994\4446].
- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 5061/1994, de 30 de junio de 1994 [RJ 1994\5061].
- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 8097/2008, de 10 diciembre 2008, [RJ 2008\8097].
- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 1877/2009, de 11 febrero de 2009 [RJ 2009\1877].
- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 1878/2009, de 11 febrero de 2009 [RJ 2009\1878].
- STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 1879/2009, de 11 febrero de 2009 [RJ 2009\1879].

TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA,  
*Everson v. Board of Education*, 330 U.S., 18, 1947.

- *McClum v. Board of Education*, 333 U.S., 203, 1948.
- *Zorach v. Clauson*, 343, U.S., 306, 1952.

- *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602, 1971.
- *Lynch v. Donnelly*, 465 U.S. 668, 1984.
- *Employment Division, Department of Human Resources of Oregon v. Smith*, 494 U.S. 872, 1990.
- *Lee v. Weisman*, 505 U.S. 577, 1992.
- *Agostini v. Felton*, 521 U.S. 203, 1997.
- *Mitchell v. Helms*, 530 U.S., 793, 2000.

UNESCO, *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, Resolución adoptada sobre la base del Informe de la Comisión IV en la XX Asamblea Plenaria, de 2 de noviembre de 2001, París.

UNIÓN EUROPEA, *Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo sobre la dimensión europea en la enseñanza*, 24 de mayo de 1988, (DO C 177 de 6.7.1988, p. 5/7).

- *Libro Verde de la Comisión sobre la dimensión europea de la educación*, Bruselas, 1993.
- *Estrategia de Lisboa 2001-2010. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen» [COM (2005) 24 final – no publicado en el Diario Oficial]*, Bruselas, 2001.
- *Informe intermedio conjunto de la Comisión Europea y el Consejo sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de*

*los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa*, 26 de febrero de 2004, Bruselas.

- *Comunicación “Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)” de la Comisión Europea*, Bruselas, 2004.
- *Posición Común n° 15/2006*, aprobada por el Consejo de 24 de julio de 2006, Bruselas.
- *Decisión 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa “Juventud en acción” para el periodo 2007-2013*, de 15 de noviembre de 2006, DOUE L 327/30, de 24 de noviembre de 2006.
- *Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el tema “La ciudadanía europea y los modos de hacerla a la vez visible y efectiva”*, DOUE 318 de 23 de diciembre de 2006.
- *Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa “Europa con los ciudadanos”*, de 12 de diciembre de 2006, DOUE L 378/32, de 27 de diciembre de 2006.
- *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*, de 18 de diciembre de 2006, (2006/962/CE), DOUE L 394/10 de 30 de diciembre de 2006.
- *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DOUE n° 83, de 30 de marzo de 2010.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Agenda digital para Europa»*, de 19 de mayo de 2010, Bruselas.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la estrategia Europa 2020*, de 9 de junio de 2010, Bruselas.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Juventud en movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*, de 15 de septiembre de 2010, Bruselas.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Iniciativa emblemática de Europa 2020: Unión por la innovación*, de 6 de octubre de 2010, Bruselas.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo»*, de 23 de noviembre de 2010, Estrasburgo.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial»*, de 16 de diciembre de 2010, Bruselas.
- *Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa “Europa con los ciudadanos”*, de 12 de diciembre de 2006, DOUE de 27 de diciembre de 2006.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020*, de 31 de enero de 2011, Bruselas.
- *Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro*, de 28 de julio de 2011, DOUE de 1 de julio de 2011 (C. 191), Bruselas.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países*, de 20 de julio de 2011, Bruselas.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT, Elementary Education Bill, 25 July 1870, *HL Deb 25 July 1870*.

- *The 1870 Education Act.*
- *The 1902 Education Act.*
- *The 1918 Education Act.*
- *The 1944 Education Act.*
- *The 1988 Education Reform Act.*

## INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

BENEDICTO, J., MORÁN, M.L., *Aprendiendo a ser ciudadanos*, Injuve, Madrid, 2003.

CALERO, J., *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*, Documento de trabajo de la Fundación Alternativas, nº 83/06, 2006.

- *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE-MEC). Madrid. 2006.

CAMPOMANES, P., *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, Madrid, Imprenta de Antonio Sancha, 1775.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), *Barómetro de marzo 2012*, estudio nº 2.935.

- *Barómetro de 2015*.

CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD), *Jóvenes y valores (i). Un ensayo de tipología*, FAD, Madrid, 2014.

CÍRCULO DE EMPRESARIOS, “El tejido empresarial español” en *Así está la empresa*, octubre, 2013.

COMMISSION BOUCHARD-TAYLOR, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Gouvernement de Québec, Montréal, 2008.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, “Les accommodements raisonnables en matière religieuse et les droits des femmes: La cohabitation est-elle possible?” *Colloque L'affirmation religieuse menace-t-elle l'égalité des sexes ? Diversité de foi, égalité de droit*, Québec, 2006.

CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA (LXV Asamblea Plenaria), *Moral y sociedad democrática*, Madrid, 14 de febrero de 1998.

- (Comité Ejecutivo), *Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación*, Madrid, 31 de marzo de 2005, nº3.
- (Comisión Permanente), *Ante el Proyecto de Ley Orgánica de educación*, 28 de septiembre de 2005, en Ídem (Comité Ejecutivo), *Grave preocupación por la LOE enmendada*, Madrid 15 de diciembre de 2005.
- (Comité Ejecutivo), *Grave preocupación por la LOE enmendada*, Madrid, 15 de diciembre de 2005, nº2.
- (Comisión Permanente), *Nueva declaración sobre la Ley Orgánica de Educación (LOE) y sus desarrollos: profesores de Religión y Ciudadanía*, Madrid, 20 de junio de 2007.

CONSEIL SUPERIEUR DE L' EDUCATION, *L' éducation aujourd' hui: une société en changement, des besoins en émergence. Rapport 1985-1986 sur l' état et les besoins de l' éducation*, Les Publications du Québec, Montréal, 1986.

CONSEJO DE EUROPA, *Proyecto sobre "Educación para la Ciudadanía Democrática"* (EDC), Estrasburgo, 1997.

- *Recomendación 12/02, del 16 de octubre de 2002, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros*, Estrasburgo, 2002.
- *2005: Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación*, Estrasburgo, 2005.
- *Resolución sobre el programa de actividades 2008-2010 de la Conferencia Permanente de los Ministros Europeos de Educación*, Estambul, 2007.

DAUDET, Y., EISEMANN, P., *Commentaire de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* (adoptée le 14 décembre 1960 par la Conférence Générale de L'UNESCO), UNESCO, Paris, 2005.

EDUCATION INFORMATION NETWORK IN EUROPE (EURYDICE), *La Educación para la Ciudadanía en el contexto escolar europeo*, 2005.

- *L'éducation à la citoyenneté en Europe*, Bruselas, 2012.

INCLUD-ED, *Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from education*, 15 de diciembre de 2008.

INSPECTION GÉNÉRAL DE L'ÉDUCATION NATIONAL, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Ministère de l'éducation national, enseignement supérieur et recherche, Paris, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, "Extranjeros en España", *Boletín informativo del INE*, nº 3, Madrid, 2004.

- *Pruebas de Acceso a la Universidad Año 2012*, INE, Madrid, 2012.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) e INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *ICCS 2009 Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía. Informe español*, MECD, Madrid, 2010.

JEFATURA DEL ESTADO, *Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*.

JOVELLANOS, G., *Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública*, Sevilla, 1809.

KEPEL, G., *Banlieue de la République (Résumé)*, Institut Montaigne, Paris, 2011.

KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG, *Informe de evaluación final del Programa BLK “Aprender y vivir la democracia”*, Fráncfort, 2007.

LEPELETIER, M., *Plan d'éducation nationale*, Societé de Jacobins, Paris, 1793.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuestas de actuación*, MECD, Madrid, 1994.

- *Las cifras de la educación en España*, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, MECD, Madrid, 2011.
- *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, Catálogo general de publicaciones, MECD, Madrid, 2011.
- *Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013*, Catálogo general de publicaciones, MECD, Madrid, 2013.
- *Sistema estatal de indicadores de la educación 2014*, MECD, Madrid, 2014.

MORENO, A., RODRÍGUEZ, E., *Informe de la Juventud en España 2012*, Injuve, Madrid, 2012.

OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Informe Juventud en España 2012*, Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2013.

OBSERVATORIO VASCO DE INMIGRACIÓN y UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Barómetro Ikuspegi 2013*, Gobierno vasco, Vitoria, 2013.

OPEN SOCIETY FOUNDATION, *Muslims in Europe*, Q.E.D. Publishing, London, 2011.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, Santillana, Madrid, 2004.

- *Programa de OCDE sobre la definición y selección de competencias clave*. Resumen de 30 de junio de 2005.
- *Comprendre l'impact social de l'éducation*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Paris, 2007.
- *Équité et qualité dans l'éducation. Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, OCDE, Paris.

OCDE y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2013, Informe español*, MECD, Madrid, 2013.

- *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2009), Informe español*, MECD, Madrid, 2010.
- *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos - Programme for International Student Assessment (PISA 2012), Informe Español*, MECD, Madrid, 2013.

RODRÍGUEZ, F., BALLESTEROS, J., *Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*, también se da cuenta del cambio político e institucional por el que los jóvenes apuestan en estos últimos tiempos. CRS – FAD, Madrid, 2013.

SANTA SEDE, *Quanta cura. Sobre los principales errores de la época*, Encíclica de Pío IX, de 8 de diciembre de 1864.

- *Syllabus, De los errores modernos*, Encíclica de Pío IX, de 8 de diciembre de 1864.

- Encíclica de Pablo VI, “*Dignitatis humanae*” en CONCILIO VATICANO II, *Constituciones. Decretos. Declaraciones*, Madrid, 1965.
- Comunicación de Juan Pablo II, “Al Consiglo delle Conferenze Episcopali d'Europa sull'insegnamento della Relligione Cattolica nella scuola pubblica”, 15 de abril de 1991, en *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. XIV/1, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991.
- Encíclica de Pablo VI, “*Gravissimum educationis momentum*”, Decreto del Concilio Vaticano II, de 28 de octubre de 1965 en FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE RELIGIOSOS DE ENSEÑANZA Y TITULARES DE CENTROS CATÓLICOS (FERE-CECA), *Principios de la Educación católica*, Edebé, Madrid, 2008.

SCHMID-DRÜNER, M, “Libre Circulación de Trabajadores”, *Fichas técnicas del Parlamento Europeo*, Estrasburgo-Bruselas, 2014.

SÉNAT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Dossier d'histoire: Les lois scolaires de Jules Ferry*.

SOS RACISMO, *Informe Anual 2013 sobre el racismo en el Estado español*, Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa, Donostia/San Sebastián, 2013.

STASI, B., *Laïcité et République. Rapport au President de la République*, 11 décembre 2003, La Documentation française, Paris, 2004.

TAYLLERAND, C., *Rapport sur l'instruction publique*, Imprimerie nationale, Paris, 1971, Bibliothèque nationale de France.

UNESCO, *Actas de la Conferencia General 18ª reunión*, v.1 Resoluciones, París, 1974.

- *Conferencia Internacional de Educación*, 47ª reunión, Ginebra, septiembre de 2004.

- *Plan de Acción Mundial para la Educación en los Derechos Humanos y en la Democracia*, Montreal, 1974.
- *Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, así como la educación relativa a los derechos humanos y las libertades internacionales*, París, 1974.
- *Manifiesto de Sevilla*, Sevilla, 1986
- *Plan de Acción Mundial para la Educación en los Derechos Humanos y en la Democracia*, Montreal, 1993.
- *Plan de Acción integrado” de la Conferencia Internacional de Ministros de Educación*, París, 1993.
- *Plan de Acción integrado de la Conferencia Internacional de Ministros de Educación*, París, 1994.
- *Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos*, París, 1994.
- *Proyecto transdisciplinario hacia una cultura de paz*, París, 1994
- *Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos 1995-2004*, París, 1995.
- *Documento sobre Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia de la Conferencia General*, París, 1995.
- *Resolución por la que se proclamaba el año 2000 como Año Internacional de la Cultura de la Paz*, París, 1997.

- *Conferencia Internacional de Educación, 47ª reunión, Anexo XVI, Ginebra, 2004.*

UNIÓN EUROPEA, *The "Adonnino Report" - Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe", A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85, Milán, 1985.*

- *Programa de acción "Ciudadanos con Europa" de la Unión Europea, Bruselas, 2006.*
- *Grupo de Trabajo sobre "Entorno de aprendizaje abierto, ciudadanía activa e inclusión social" de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea, Bruselas, 2003.*

## DOCTRINA

AA.VV., *Historia de la educación en España I-IV*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1985.

ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

ALTHUSSER, L., *Sur la reproduction*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

ARGUELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de Cádiz de 1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989.

ARENDT, H., *Entre el pasado y el futuro*, Península, Barcelona, 2003.

ARISTÓTELES, *La Política*, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1941.

ASENSIO, M., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, Universidad de Málaga, 2001.

AVILÉS, J., *La izquierda Burguesa en la II República*. Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

AZAÑA, M., *Obras Completas*, V. 11, Oasis, México, 1966-1968.

BLÁZQUEZ, D., *Una aproximación al pensamiento de Roger Williams (1603-1683) desde la perspectiva de los derechos humanos*, Universidad Carlos III de Madrid, 2002.

BENBASSA, E., *La République face à ses minorités*, Mille et une nuits, Paris, 2004.

BISQUERRA ALZINA, R., *Educación para la Ciudadanía y Convivencia*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.

BLOCH, M., *Apología para la Historia o el oficio de historiador*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996.

- *Historia e historiadores*, Akal, Madrid, 1999.

BOYD, J., (ed.), *The Papers of Thomas Jefferson*. Volume 1, Chapter 2, Document 23. Princeton University Press, 1950.

BOURDIEU, P., *Las estrategias de la reproducción social*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011.

BOURDIEU, P. y PASSERON J.C., *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Siglo veintiuno, Buenos Aires, 2009.

BOUCHARD, G., *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, Boréal, Montréal, 2012.

CALERO, J. y ESCARDÍBUL, J.O., *Igualdad de oportunidades: inclusión y exclusión educativas en España. Reflexiones sobre el sistema educativo español*, Madrid, Fundación Ramón Areces- Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2015.

CAMPOY, I., *La fundamentación de los derechos de los niños*, Dykinson, Madrid, 2006.

CANTON, I., (coord.) *La implantación de la Calidad en los Centros Educativos*, Madrid, CCS, 2001.

CARNOY, M., y LEVIN, H., *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press, Stanford, 1985.

CASTELLS, M., SERRA, N., (eds.), *Europa en construcción: integración, identidades y seguridad*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2004.

CELADOR, O., *Dimensión Institucional, Jurídica y constitucional de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979*, Universidad Carlos III de Madrid- Proyecto de Investigación Consolider-Ingenio, Madrid, 2010.

- *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.
- *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, Dykinson, Madrid, 1998.
- *Proceso secularizador y sistema educativo en el ordenamiento jurídico inglés*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- *Tolerancia y sistema educativo en Irlanda del Norte*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2003.

CELADOR, O., CONTRERAS, J., *Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas*, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 124/2007, Madrid, 2007.

CELADOR ANGÓN, O., LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., y TEJÓN SÁNCHEZ, R., (ed.), *Educación e Ideología*, Dykinson S.L., 2010.

CONDORCET, *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Ediciones Morata, Madrid, 2001.

CORTES GENERALES, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, V. I-IV, Gabinete de publicaciones, Madrid, 1989.

CUBILLAS RECIO, M., *Enseñanza confesional y cultura religiosa. Estudio jurisprudencial*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.

DELGADO, I., y LÓPEZ, L. (coord.), *Doce lecturas fundamentales de Ciencia Política*, UNED, Madrid, 2012.

DÍAZ, E., *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Novena Edición, Taurus, Madrid, 1998.

DÍAZ REVORIO, F. J., *Los derechos fundamentales del ámbito educativo*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2003.

DIDEROT y D'ALAMBERT, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, en <http://xn--encyclopedie-ibb.eu/E.html>.

DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional público*, Tecnos, Madrid, 2012.

DURU-BELLAT, M., *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*, Institut international de planification de l'éducation-UNESCO, Paris, 2003.

ELIPE SONGEL, J. A., *Historia Constitucional del Derecho a la Educación en España*, Nomos, Valencia, 2003.

FACCHI, A., *Los derechos en la Europa multicultural*, Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2005.

FERLITO, S., *Le religión, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino Editore, Catanzaro, 2005.

- *Separazione fra stato e chiesa e libertà religiosa nel pensiero di Roger Williams*, G. Giappichelli, Torino, 1994.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M., (ed.), *Marxismo y Sociología de la Educación*, 1986, Madrid, Akal.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación, Los Derechos educativos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

FERRAJOLI, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001.

FEBVRE, L., *Europa: la génesis de una civilización*, Crítica, Barcelona, 2001. ARENDT, H., *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid, 2007.

FICHTE, J. G., *Discursos a la nación alemana*, Tecnos, Madrid, 1988.

FOURIER, C., *La armonía pasional del nuevo mundo*, Taurus, 1973, Madrid.

FRASER, N. y HONNETH, A., *¿Redistribución o reconocimiento? : un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, 2006.

FRIEDMAN, M., *Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid, 1966.

GALLEGO-DÍAZ, S. y DE LA CUADRA, B. *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989.

GARZÓN VALDÉS, E., *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.

GUTMANN, A., *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Paidós, Barcelona, 2001.

HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

- *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989.
- *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 2002.
- *La necesidad de revisión de la izquierda*, Tecnos, Madrid, 1991.

HABERMAS, J., TAYLOR, C., BUTLER, J., WEST, C., *El poder de la religión en la esfera pública*, Trotta, Madrid 2011.

HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

HARGREAVES, D. H., *Changing teachers, changing times. Teachers work and culture in the postmodern age*, Cassell, Londres, 1994.

HAYEK, F., *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975.

HEGEL, F., *Lecciones de Filosofía de la Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

HERDER, J., *Obra Selecta*, Alfaguara, Madrid, 1982.

- *Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad*, Losada, Buenos Aires, 1959.

HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, E., *Acercar Europa a los europeos: un reto vital*, Euroeditions D. L., 2008.

HIRSCHMAN, A., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1970.

HOBBSBAWM, E., *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 2004.-Ídem., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992.

- *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992.
- *The invention of tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

HUMBOLDT, W., *Los límites de la acción del Estado*, Tecnos, Madrid, 1988.

JACOBS, L., *Pursuing equal opportunities: the theory and practice of egalitarian justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

JIMENEZ DE ASÚA, L., *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Losada, Buenos Aires, 1946.

KEPEL, G., *Banlieue de la République (Résumé)*, Institut Montaigne, Paris, 2011.

KLEIN, N., *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Buenos Aires, 2008.

KRAUSE, K., *Ideal de la humanidad para la vida*, El Liberal, Madrid, 1904.

KYMLICKA, W., *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, 2003.

LABOULAYE, E., *La liberté d'enseignement et les projets de loi de M. Jules Ferry*, Larose, Paris, 1880.

LASAGABASTER HERRARTE, I., (ed.), *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del Informe Stasi*, Lete, Pamplona, 2004.

LLAMAZAREZ, D., *Educación para la ciudadanía democrática y objeción de conciencia*, Dykinson, Madrid, 2009.

LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *La libertad de conciencia en el sistema educativo inglés*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

- *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999.

LOCKE, J., *Carta sobre la tolerancia*, Pedro Bravo Gala (ed.), Tecnos, Madrid, 1991.

- *Educación de los niños*, Manuel Álvarez, Madrid, 1817.
- *Pensamiento sobre educación*, Akal, Madrid, 1986.
- *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2004.

LÓPEZ ARANGUREN, J., *Ética de la alteridad*, Cal y Canto, Madrid, 1959.

LÓPEZ- BARAJAS, E., (coord.), *La Educación y la construcción de la Unión Europea*, UNED, Madrid, 2000.

LÓPEZ CASTILLO, E., *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

MACIAS, R., *El problema nacional: hechos, causas, remedios*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899.

MACINTYRE, A., *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 1987.

MARTÍN, I., *Estudios de Progreso*, 22/2006, Fundación Alternativas, Madrid, 2006.

MARTÍN, M., (ed.), *Entidades Eclesiásticas y Derechos de los Estados*, Comares, 2007.

MILL, J.S., *Sobre la libertad*, (trad. Carlos Rodríguez Braun), Tecnos, Madrid, 2008.

MORIN, E., *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona, 1994.

NAVARRO-VALS, R., MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Conflictos entre conciencia y ley. Las objeciones de conciencia*, Iustel, Madrid, 2011.

NUSSBAUM, M., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Paidós, Barcelona, 2012.

- *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Andrés Bello, Barcelona, 2005.
- *La nueva intolerancia religiosa. Cómo superar la política del miedo en una época de inseguridad*, Paidós, Barcelona, 2013.
- *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*, Herder, Barcelona, 2002.
- *Libertad de conciencia. Contra los fanatismos*, Tusquets, Barcelona, 2009.
- *Sin fines de lucro*, Katz, Madrid, 2010.

PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo*, Istmo, Madrid, 2005.

PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

- *Ética, Poder y Derecho: reflexiones ante el fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

PECES-BARBA G., *et al, Historia de los Derechos Fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2007.

PECES-BARBA, G., FERNÁNDEZ, E., ASÍS, R., ANSUÁTEGUI, F., *Educación para la ciudadanía y Derechos Humanos*, Espasa Calpe, Madrid, 2007.

PÉREZ DE LA FUENTE, O., *Una discusión sobre inmigración y proyecto intercultural*, Dykinson, Madrid, 2013.

PIAGET, J., *Le Jugement moral chez l'enfant*, Presses Universitaires de France, París, 1957.

PLATÓN, *La República*, Bergua, Madrid, 1936.

POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Endymion, Madrid, 1997.

POPPER, K., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 2006.

RAWLS, J., *Derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*, Paidós, Barcelona, 2001.

- *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 2003.

- *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1979.

RIBAS, M., *Crecer entre líneas: materiales para el fomento de la lectura en Educación Secundaria*, WK Educación, Madrid, 2004.

ROBB, G., *The discovery of France. A Historical Geography from the Revolution to the First World War*, Norton & Company, New York, 2007.

ROMERO, A., GUTIÉRREZ, J., CORIAT, M., *La formación inicial del profesorado a la luz de los nuevos retos de la convergencia de las políticas de la Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003.

RON BALSERA, M., *La igualdad de oportunidades y el derecho a la educación*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Tesina para la obtención del título de Máster Oficial en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Bienio 2004/06, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006.

RORTY, R., *Contingencia, ironía y solidaridad*, Paidós, Barcelona, 1996.

ROUSSEAU, J., *Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, Tecnos, Madrid, 1988.

- *Discurso sobre la economía política*, Tecnos, Madrid, 1985.

- *Emilio o De la educación*, Fontanella, Barcelona, 1973.

SANDEL, M., *El liberalismo y los límites de la Justicia*, Gedisa, Barcelona, 2000.

- *Filosofía Pública*, Marbot, Barcelona, 2008.

SANTA SEDE, *Código de Derecho Canónico*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2011.

SANTOS REGO, M., (ed.), *Políticas educativas y compromiso social. El progreso de la equidad y la calidad*, Octaedro y MECD, Barcelona, 2010.

SARTORI, G., *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001.

SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, Marcial Pons Madrid, 1999.

SPRING, J., *American Education. An Introduction to Social and Political Aspect*, Longman, Nueva York, 1991.

STERNBERGER, D., *El patriotismo constitucional*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.

SUAREZ PERTIERRA, G., CONTRERAS MAZARIO, J., et, *Interculturalidad y Educación en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

TAMAYO, J., (dir.), *Aportación de las religiones a una ética universal*, Dykinson, Madrid, 2003.

TAMAYO, J., (dir.), *10 palabras clave sobre derechos humanos*, Verbo Divino, 2005.

TAYLOR, C., *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona, 2006.

- *La Ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994.
- *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1997.
- *L'âge séculier*, Éditions du Seuil, Paris, 2011.

TURIEL, E., *El desarrollo del conocimiento social. Moralidad y convención*, Debate, Madrid, 1983.

VÀLLES, J., *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007.

VOLTAIRE, *Diccionario filosófico*, Akal, Madrid, 2007.

WILLIAMS, R., *El sangriento dogma de la persecución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

YOUNG, I. M., *La justicia y la política de la diferencia*, Cátedra, Madrid, 2000.

YUS RAMOS, R., *Temas transversales. Hacia una nueva escuela*, Grabo, Barcelona, 1996.

## ARTÍCULOS DE REVISTA Y PARTICIPACIONES EN OBRAS COLECTIVAS

ALAEZ CORRAL, B., “Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, Centro de Estudios Constitucionales, septiembre- diciembre 1995.

ALCÓN YUSTAS, M., “Acerca del derecho a la educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Segunda República”, *Parlamento y Constitución*, nº 9, 2005.

ALMOND, G. A., VERBA, S., “La cultura política”, Ed. original “An approach to Political Culture”, en *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963, en DELGADO, I., y LÓPEZ, L. (coord.), *Doce lecturas fundamentales de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2012.

ARENDT, H., “La crisis en la educación” en ARENDT, H., *Entre el pasado y el futuro*, Península, Barcelona, 2003.

BAÑÓ LEÓN, J. M., “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española”, *Revista española de Derecho Constitucional*, Año nº 8, nº 24, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988.

BAYONA AZNAR, B., “Los ejes de la LOMCE”, *Forum Aragón: revista digital de FEAE-Aragón sobre organización y gestión educativa*, nº 7, 2013.

BLANCO, F., "El nuevo máster debe dar respuesta a las necesidades reales del futuro profesorado de enseñanza secundaria". *Cuaderno de Bitácora del Foro Máster-2008*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2008.

BLATTBERG, C., «Une politique du bien commun au Canada est non seulement possible, mais nécessaire», *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, nº 44, 2011.

BLUM, A., GOLDSTEIN, H. y GUERIN-PACE, F., “International adult literacy survey (IALS): an analysis of international comparisons of adult literacy”, *Assessment in Education*, 2001.

BOARDMAN, D., “El currículo nacional en Inglaterra y Gales”, *Documents d'analisi geogràfica*, nº 21, 1992.

BOLÍVAR, A., “«Non scholae sed vitae discimus». Límites y problemas de la transversalidad”, *Revista de educación*, nº 309, 1996.

BOURDIEU, P., “The Forms of Capital”, en HALSEY, A.H., LAUDER, H., BROWN, P., STUART WELLS, A. (eds.) *Education: Culture, Economy and Society.*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

BOURDIEU, P. y PASSERON, J.C., “Cultural Reproduction and Social Reproduction”, en KARABEL, J. y HALSEY, A.H. (eds.), *Power and Ideology in Education*, Oxford University Press, Oxford, 1977.

BUCKINGHAM, J., “Keeping PISA in perspective: Why Australian Education Policy Should Not Be Driven by International Test Results”, *Issue Analysis*, nº 136, December, 2012.

CALERO, J. “Los determinantes del nivel educativo de las personas”, en *Sociedad desigual ¿educación desigual? Sobre las desigualdades en el sistema educativo español*, MECED, Madrid, 2008.

CALERO, J. y CHOI, A., “Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2010.

CARNOY, M., “La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, V. 3, nº 2, 2005.

- “National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?”, *Comparative education Review*, V. 42, nº 3, 2008.

CASTILLO CÓRDOVA, L., “La dimensión objetiva o prestacional del derecho fundamental a la educación”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 9, 2005.

CELADOR, O., “Derecho a la Educación, Libertad de Enseñanza y Laicidad del Estado”, en *Estado Aconfesional y Laicidad*. Cuadernos de Derecho Judicial, 2009.

- “Ideología y Escuela Pública en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en *Educación e Ideología*, Dykinson S.L., 2010.
- “Libertad religiosa y modelos de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas”, en PECES-BARBA G. *et al*, (Dir.), Tomo III, volumen II, Dykinson, Madrid, 2007.
- “Régimen Jurídico de las Entidades religiosas en el Reino Unido e Irlanda”, en MARTÍN, M., *Entidades Eclesiásticas y Derechos de los Estados*, Comares, 2007.
- “Régimen jurídico del profesorado de religión católica en la escuela pública. Comentario a la TCo 38/2007 de 15 de febrero”, en *Actum social*, nº 3, mayo 2007.

COBACHO, F. Y PONS, J., “Jóvenes en desventaja y cohesión social. Educación y futuro para todos”, *Revista de Educación*, 341, septiembre-diciembre 2006.

CONCILIO VATICANO II, “Gravissimum educationis momentum”, en *Principios de la Educación católica*, Edebé, Madrid.

CÓRDOBA, F., ORTEGA, R., PONTES, A., "La docencia en educación secundaria como salida profesional para el alumnado de Humanidades y Ciencias Sociales: un estudio sobre intereses y motivos", *Revista de Investigación Educativa*, nº 24 (2), 2006.

COUDEL, C., KINZTLER, C., “República y escuela en Condorcet” en CONDORCET, *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, trad. Tomás del Amo, Ediciones Morata, Madrid, 2001.

CUBILLAS RECIO, M., “La enseñanza de la religión en el sistema español y su fundamentación en el derecho de los padres sobre la formación religiosa de sus hijos”, *Laicidad y libertades*, nº 2, 2002.

DIAZ, E., “Neocons y Teocons: fundamentalismo *versus* Democracia”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 44, 2010.

DÍEZ DE VELASCO, F., “Enseñar religiones desde una óptica no confesional: reflexiones sobre (y más allá de) una alternativa a religión en la escuela”, *Ilú. Revista de Ciencias de las Religiones*, nº 4, 1999.

DURU-BELLAT, M., “Debate y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y en los Estados Unidos”, *Revista de Educación*, 333, enero-abril 2004.

- “Las desigualdades educativas en Europa: una cuestión de actualidad”, *Revista Española de Educación Comparada*, nº 16, 2010.

- “La diversité: esquisse de critique sociologique”, *OSC-Notes & Documents*, nº 3, 2011.

ESCARDIBUL, J.O. y VILLARROYA, A., “The inequalities in school choice in Spain in accordance to PISA data”, *Journal of Education Policy*, 24 (6), 2009.

FEITO, R., “Éxito escolar para todos”, *Revista iberoamericano de educación*, nº 50, 2009.

FERNÁNDEZ, A., “La educación como derecho. Su situación dentro de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Estudio sobre educación*, nº 10, 2006.

FERNÁNDEZ, J., “Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la reforma educativa (LOE)”, *Revista de Educación*, 346, mayo- agosto 2008.

- “Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario”, *Revista de Educación*, septiembre-diciembre 2007.
- “La Carta a los maestros de Jules Ferry (1883) y el laicismo escolar de la III República francesa”, *Historia de la educación*, nº 24, 2005.

FERNÁNDEZ RUBIO, C., “La Educación para la ciudadanía europea. Propuesta educativa para su implementación en el currículum de Ciencias Sociales”, *Formación de la Ciudadanía*, 2004.

GARCÍA, G., “El derecho a la educación, incluida la superior o universitaria, y sus obstáculos, incluido el Plan Bolonia”, *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, nº 34, 2012.

GOLDSTEIN, H., “International comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA study”, *Assessment in Education*, 2004.

GUERRERO, E., “Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz”, en AA.VV., *Historia de la educación en España I* en AA.VV., *Historia de la educación en España I*, MECD, Madrid, 1985.

GURRÍA, Á., “España después de la crisis: un nuevo modelo de crecimiento”, 4 de octubre de 2010, Madrid, España.

HABERMAS, J., “De la tolerancia religiosa a los derechos culturales”, en *Claves de la razón práctica*, nº 129, 2003.

- “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, núm. 105, UNAM, septiembre-diciembre 2002.

HERNÁNDEZ, E. y TOMÁS FRUTOS, J., “La ciudadanía europea como reto cultural, educativo y democrático”, *Revista educativa y cultural contraclave*, 2008.

HOHENDORF, G., "Wilhelm von Humboldt (1767 - 1835)", *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada*, París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación, V. XXIII, nº 3-4, 1993.

HUESO, A., BELTRÁN, J., “Fomento del pensamiento crítico mediante la intervención en una unidad didáctica sobre la técnica de detección de información sesgada en los alumnos de Enseñanza Secundaria Obligatoria en Ciencias Sociales”, Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Madrid, 2001.

JENCKS, C., “Whom Must We Treat Equally for Educational Opportunity to be Equal?” *Ethics*, V. 98, nº 3, April 1988.

KILLIAN, J., COSTELLO, G., THOMAS, K., *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, The Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 1992.

KOHLBERG, L., “Moral stages and moralization: The cognitive-developmental approach”, en LICKONA, T., (ed.), *Moral Development and Behavior. Theory, Research and Social Issues*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1976.

LECHENET, A., “De la nécessité d'une Déclaration des droits au Premier Amendement : quelques enjeux du débat entre Jefferson et Madison”, *La Revue Tocqueville*, V. XXIV, nº I, 2003.

SUÁREZ PERTIERRA, G., “Reflexiones acerca de la relación entre libertad de enseñanza e ideario del centro educativo”, en: *Anuario de Derechos Humanos*, nº 2, 1983.

SUÁREZ PERTIERRA, G., CONTRERAS MAZARÍO, J., “Educación para la Ciudadanía, Laicidad y Enseñanza de la Religión”, *Laicidad y Libertades: escritos jurídicos*, nº 6, 2006.

LÓPEZ, N., “Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad” en *Documentos del IPE*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, Buenos Aires, 2004.

LÓPEZ-FERRERO, C, *et al.*, “La lectura crítica en secundaria: una mirada a los libros de texto ya las prácticas docentes”, *Miradas y voces: Investigación sobre la educación lingüística y literaria en entornos plurilingües*, V. 18, 2008.

MAESTRO MARTÍN, C., “La evaluación del sistema educativo”, *Trasatlántica de Educación*, nº 1, 2006.

MARTÍ, J., “Factor religioso y enseñanza en España”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V. XVI, BOE, Madrid.

MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La cuestión del velo islámico en la jurisprudencia de Estrasburgo», *Derecho y religión*, nº 4, 2009.

MEDRANO, G., "Joaquín Costa y la educación", *Anales de la Fundación Joaquín Costa*, nº 3, 1986.

MENA, L., FERNÁNDEZ, M. Y RIVIÉRE, J., “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y el fracaso escolar”, *Revista de Educación*, número extraordinario, 2010.

MONTOYA, J., “Acercamiento al desarrollo del pensamiento crítico, un reto para la educación actual”. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 2011, V. 1, nº 21.

MORENO., A., “La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2011.

MOSQUERA, S., “La Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza y el problema de las clases de religión”, *Anuario da Facultade de Dereitoda Universidade da Coruña*, nº 8, 2004.

MUNTANER, J. “La igualdad de oportunidades en la escuela de la diversidad”, *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, nº 4 (1), 2000.

ORTEGA Y GASSET, J., “El Error Berenguer”, *El Sol*, 15 de noviembre de 1930.

OTADUY, J. “La enseñanza religiosa escolar durante el Pontificado de Juan Pablo II”, *Anuario de historia de la Iglesia*, nº 15, 2006.

PECES-BARBA, G., “Ética pública, ética privada”, *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 7, nº 1, 1998.

PERAITA, C., y SÁNCHEZ, M., “The Effect of Family Background on Children’s Level of Schooling Attainment in Spain”, en *Applied Economics*, V. 30, 1998.

PÉREZ, A., “El cine como recurso didáctico para el fomento de la creatividad”, *Revista internacional de audición y lenguaje, logopedia, apoyo a la integración y multiculturalidad*, V. 2, nº 4, junio, 2013.

PÉREZ SERRANO, G., “El civismo europeo. Necesidad ineludible”, *Revista de ciencias de la educación: Órgano del Instituto Calasanz de Ciencias de la Educación*, nº 176, 1998.

POLO SABAU, J. “La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 89, 1988.

- “Libertades educativas y principio de aconfesionalidad en la Constitución de los Estados Unidos (comentario a la sentencia *Mitchell v. Helms*)”, *Laicidad y libertades*, nº 3, 2003.

PONTES, A., ORTEGA, R., CÓRDOBA, F., "La formación universitaria del profesorado de enseñanza secundaria ante el reto de convergencia europea", *Revista Res Novae*, V. IV, 2007.

POPKEWITZ, T., “Pisa: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares”, *Revista de currículum y formación del profesorado*, V. 17, nº 2, mayo-agosto 2013.

RAGUER, H., “España ha dejado de ser católica: la política religiosa de Azaña” en *Historia Contemporánea*, nº 6, 1991.

REDONDO ANDRÉS, M., “La libertad religiosa del menor”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V. XX, 2004, Madrid.

SUÁREZ PERTIERRA, G., “Reflexiones acerca de la relación entre libertad de enseñanza e ideario del centro educativo”, *Anuario de Derechos Humanos*, nº 2, 1983.

TEDESCO, J.C., “Igualdad de oportunidades y política educativa”, *Cuadernos de pesquisa*, V. 34, nº 123, 2004.

- “Los pilares de la educación del futuro”, *Documentos del IIPPE*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, Buenos Aires.

TIANA, A., “El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)”. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3 (1), 2013.

TORRE, J., “Las pedagogías de Bolonia”, *Crítica*, Año 60, nº 969, 2010.

TORRES, J. A., "Análisis del grado de satisfacción del profesorado de educación secundaria en el desarrollo de su labor docente", *Contextos Educativos*, nº13, 2013.

VERA, M., PÉREZ, D., *Formación de la ciudadanía: las TICs y los nuevos problemas*, Asociación Universitaria de Profesores de Didáctica de las Ciencias Sociales, Madrid, 2004.

VIDAL PRADO, C., "La Libertad de Cátedra: un estudio comparado", *Cuadernos y Debates*, nº 105, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

VILLALBA, S., "El plan Bolonia, una visión crítica: enjuiciamiento de una crónica anunciada", *Cuadernos de pedagogía*, nº 403, 2010.