

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 73/1 enero-junio 2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7312025>

ESTUDIOS

FUNDAMENTOS PARA UNA EDUCACIÓN CÍVICA CONSTITUCIONAL. VALORES CONSTITUCIONALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN LIZA

*Foundations for a constitutional civic education.
Constitutional values and fundamental rights at stake*

Susana Duro Carrión

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España
<https://orcid.org/0000-0002-8960-7401>

<https://doi.org/10.18543/ed.3328>

Fecha de recepción: 07.04.2025

Fecha de aprobación: 10.06.2025

Fecha de publicación en línea: junio 2025

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 73/1, enero-junio 2025

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

FUNDAMENTOS PARA UNA EDUCACIÓN CÍVICA CONSTITUCIONAL. VALORES CONSTITUCIONALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN LIZA¹

*Foundations for a constitutional civic education.
Constitutional values and fundamental rights at stake*

Susana Duro Carrión

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. España
<https://orcid.org/0000-0002-8960-7401>

<https://doi.org/10.18543/ed.3328>

Fecha de recepción: 07.04.2025

Fecha de aprobación: 10.06.2025

Fecha de publicación en línea: junio 2025

Resumen

Partiendo de un breve análisis de la problemática en el contexto del derecho a la educación, con una jurisprudencia constitucional que recientemente ha sufrido algunos cambios desconcertantes, en este artículo se analiza un problema relevante en este ámbito, como es la promoción y eficacia de los valores constitucionales por parte de los poderes públicos en la escuela. La educación cívica en España ha generado gran controversia con motivo de las diferencias ideológicas entre los distintos grupos políticos, y existe una falta de acuerdo acerca de su enfoque y los contenidos que debe abarcar, debate centrado principalmente en los valores que habrían de inspirar la organización del currículo y su contenido. Esta falta de consenso conduce a una educación cívica sesgada y fragmentada, descoordinada y, en consecuencia, provoca una constante reestructuración del currículo educativo que afecta a los contenidos,

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación «Educar en valores, construir ciudadanías», Ministerio de Ciencia e Innovación. Agencia Estatal de Investigación. Proyectos de Generación de Conocimiento 2021. Referencia: PID2021-127680OB-I00.

programas, objetivos, métodos y evaluaciones de aquel sistema educativo que se constituye como guía el aprendizaje de los alumnos. Esta constante reconfiguración curricular dificulta que los jóvenes adquieran una visión común sobre la ciudadanía y obtengan una adecuada formación en valores compartidos y principios democráticos, tan importantes para su desarrollo como miembros responsables de una sociedad democrática y convertirse en ciudadanos comprometidos. Se defiende en el artículo la urgencia de plantear una verdadera enseñanza de la Constitución. No solamente la parte orgánica, sino los valores que informan la Norma Suprema de nuestro ordenamiento, valores que identifican nuestro Estado constitucional, y que han de ser promovidos e impulsados por el Estado y sus instituciones como valores superiores de la democracia. La enseñanza de contenidos constitucionales, fomentando y reforzando esos valores constitucionales, es esencial para un duradero mantenimiento de nuestra forma de Estado.

Palabras clave

Constitución española, Educación cívica, Ideario educativo, valores constitucionales, derecho a la educación, libertad de enseñanza.

Abstract

Starting from a brief analysis of the problem in the context of the right to education, with a constitutional jurisprudence that has recently undergone some disconcerting changes, this article analyzes a relevant problem in this area, such as the promotion and effectiveness of constitutional values by the public authorities in schools. Civic education in Spain has generated great controversy due to the ideological differences between the different political groups, and there is a lack of agreement about its approach and the contents it should cover, a debate focused mainly on the values that should inspire the organization of the curriculum and its content. This lack of consensus leads to a biased and fragmented, uncoordinated civic education and, consequently, causes a constant restructuring of the educational curriculum that affects the contents, programs, objectives, methods and evaluations of that educational system that is constituted as a guide to student learning. This constant curricular reconfiguration makes it difficult for young people to acquire a common vision of citizenship and to obtain an adequate training in shared values and democratic principles, so important for their development as responsible members of a democratic society and to become committed citizens. The article defends the urgency of proposing a true teaching of the Constitution. Not only the organic part, but the values that inform the Supreme Norm of our order, values that identify our constitutional State, and that must be promoted and promoted by the State and its institutions as superior values of democracy. The teaching of constitutional content, promoting and reinforcing these constitutional values, is essential for the lasting maintenance of our form of State.

Keywords

Spanish Constitution, Civic Education, Educational Ideology, Constitutional Values, Right to Education, Freedom of Education.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. FUNDAMENTOS BÁSICOS PARA UNA EDUCACIÓN CÍVICA. 1. Una educación para la democracia, una educación en la escuela al servicio del ciudadano. 2. Breve apunte sobre los orígenes históricos de la educación cívica. 3. Educación cívica, identidad nacional y ciudadanía global. III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS JUSTIFICATIVOS DE UN CONTENIDO CONSTITUCIONAL PARA LA EDUCACIÓN CÍVICA. 1. La enseñanza de la Constitución. Contenidos constitucionales para una educación cívica, una educación en valores constitucionales. 2. La importancia de la neutralidad del Estado en el diseño del currículo educativo. 3. Posibles conflictos con determinados derechos fundamentales. 3.1. Libertad ideológica. 3.2. Ideario educativo. 3.3. El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Muchos son los retos que en España se plantean para la educación y que necesariamente reclaman una respuesta unificada por parte de las instituciones y los poderes del Estado con la colaboración de todos los grupos políticos y desde todas las perspectivas.

Los desequilibrios entre la “España vaciada” y el descenso de la natalidad frente a los elevados índices de población en determinados núcleos urbanos así como, por otra parte, las altas tasas de abandono escolar, la baja inversión en educación, la calidad educativa, además de la vertiginosa evolución de nuestra sociedad y los vertiginosos avances tecnológicos, la consiguiente necesidad de incorporación a las aulas de las nuevas tecnologías y la deficiente o a veces, carente formación del profesorado en estos temas, son algunos de los problemas que plantea la educación en España con importantes consecuencias en el ámbito educativo.

Uno de los desafíos más importantes en la actualidad para el ámbito educativo es la diversidad cultural y religiosa, reto que en nuestros días ha cobrado mayor relevancia teniendo en cuenta que desde una perspectiva axiológica, y en el marco de la promoción y eficacia de los valores constitucionales por parte de los poderes públicos, es fundamental garantizar el respeto a los principios morales del individuo, así como a los derechos fundamentales involucrados, asegurando la participación y el entendimiento de todos los agentes implicados en el ámbito educativo.

En este contexto, convergen en la escuela pública, alumnos con distintos valores e incluso con diversas culturas y procedencia, con distintos patrones de respuesta. Con una ideología estatal calificada como “neutra” y bajo el paraguas de la integración, la escuela pública ha de enfrentarse a un pluralismo de

valores que tiene que respetar. Paralelamente, en la escuela concertada y privada los que asisten en muchas ocasiones tampoco se identifican con la particular ideología del centro.

Todas estas circunstancias y los consiguientes conflictos de derechos que se suscitan en la práctica conducen a buscar respuesta en unas políticas educativas, que en España lejos de solucionar la “papeleta”, conducen a otro desafío relevante para la educación. Un entorno de inestabilidad política y educativa que experimenta constantes cambios legislativos, con continuas reformas y ajustes y sin una implementación coherente, lo que lejos de solucionar el problema, agrava la cuestión ante una incertidumbre y falta de estabilidad normativa que incide directamente en los alumnos, el profesorado y las familias.

En el fondo de todos estos problemas subyace, en esencia, un debate sobre el artículo 27 de la Constitución Española, cuya controversia sobre su redacción original sigue abierta. Recordemos en que la redacción de la CE, este artículo fue concebido como un compromiso de mínimos para garantizar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, pero su interpretación ha generado discrepancias que aún persisten.

El Tribunal Constitucional no ha venido a jugar precisamente un papel de moderación ni de racionalización en esta confrontación política al avalar dos modelos educativos completamente distintos. Por un lado, validó en 2018 el modelo de la LOMCE, introducido por la Ley Orgánica 8/2013, a pesar de que se interpusieron siete recursos de inconstitucionalidad en su contra. Por otro, respaldó el modelo de la LOMLOE de la Ley Orgánica 3/2020, que regresa a los principios de la LOE de 2006, en dos sentencias dictadas en abril y mayo de 2023. Mientras que la LOMCE promovía un mayor protagonismo de la educación privada y subrayaba la libertad de enseñanza, la LOMLOE apuesta por fortalecer la escuela pública.

No se trata simplemente de una cuestión de mayorías, sino que perjudica la seguridad jurídica cuando, dependiendo de las inclinaciones del Tribunal Constitucional, se avalan modelos contradictorios sobre el contenido de derechos y libertades.

En todo este contexto, otro de los grandes problemas que enfrenta la educación en España radica en la educación cívica y la falta de acuerdo acerca de su enfoque y los contenidos que debe abarcar. La educación cívica en España ha generado gran controversia con motivo de las diferencias ideológicas entre los distintos grupos políticos. Un debate centrado principalmente en los valores que habrían de inspirar la organización del currículo y su contenido².

² López-Meseguer, R., Aparicio-Herguedas, J.L., “La educación cívica a debate: análisis del discurso de directores y profesores en el contexto escolar”, *Revista Complutense de Educación*, 35(4). Madrid, 2024, pp. 775-777.

Esta falta de consenso conduce a una educación cívica sesgada y fragmentada, descoordinada y, en consecuencia, provoca una constante reestructuración del currículo educativo que afecta a los contenidos, programas, objetivos, métodos y evaluaciones de aquel sistema educativo que se constituye como guía el aprendizaje de los alumnos.

Esta constante reconfiguración curricular dificulta que los jóvenes adquieran una visión común sobre la ciudadanía y obtengan una adecuada formación en valores compartidos y principios democráticos, tan importantes para su desarrollo como miembros responsables de una sociedad democrática y convertirse en ciudadanos comprometidos.

II. FUNDAMENTOS BÁSICOS PARA UNA EDUCACIÓN CÍVICA

1. *Una educación para la democracia, una educación en la escuela al servicio del ciudadano*

El compromiso activo de todos los ciudadanos con la participación y responsabilidad en los asuntos sociales, la vida política y la construcción de una sociedad democrática es la actitud deseable de toda la ciudadanía. La educación cívica debería jugar un papel crucial en este objetivo como formación encaminada a que los ciudadanos se involucren de manera activa, responsable y consciente de sus derechos y obligaciones.

En la actualidad, la desafección hacia las instituciones y la política, especialmente entre los jóvenes, redundan negativamente en una baja participación ciudadana y favorece la proliferación de movimientos populistas. Esta creciente indiferencia ciudadana hacia la política requiere de una respuesta y una solución urgente por parte de una necesaria educación cívica³.

La sociedad está marcada actualmente por la indiferencia de muchos ciudadanos que muestran muy poco interés en los asuntos públicos. Sin embargo, cuando surgen momentos de crisis y ante la falta de una educación cívica sólida, estos mismos individuos, desinteresados y mal informados, suelen caer de manera abrupta en el extremo opuesto: el fanatismo. Ni la indiferencia ni el fanatismo son compatibles con una verdadera democracia. Ambos obstaculizan el ejercicio de la razón. Y la democracia se construye sobre la base de la reflexión crítica y el intercambio de ideas en un entorno de paz. Como bien expresó Montesquieu, la democracia es un sistema que se edifica mediante la virtud, sin necesidad de recurrir a cambios revolucionarios. Lo que realmente

³ Vidal Prado, C., “La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXIX (2023), pp. 501-504.

la fortalece es la participación y constante de los ciudadanos⁴ (Fernández-Santillán, 2016, 85-86).

En este sentido, existe una creciente necesidad de fomentar en el alumnado la capacidad de pensar de manera autónoma, crítica y constructiva, de modo que se vayan convirtiendo en ciudadanos reflexivos y analíticos y se requiere, además, formar individuos competentes, preparados para desenvolverse con eficacia en los ámbitos personal, profesional y social de la vida cotidiana⁵.

En consecuencia, y de acuerdo con las reflexiones de Leyre Burguera sobre la finalidad de la “educación en valores cívicos y éticos”, el objetivo de todo planteamiento educativo ha de ser el educando y por ello, la cuestión es situar la educación al servicio del ciudadano y no viceversa. Es preciso, por tanto, ver qué tipo de educación democrática podemos ofrecer al alumnado. Burguera considera igualmente la necesidad de formar individuos críticos, capaces de desarrollar un juicio moral autónomo fundamentado en unos valores que les permitan cuestionar el orden establecido, y concluye que la educación, enfocada en algo más que la satisfacción del beneficio individual inmediato debe orientarse hacia la búsqueda del reconocimiento mutuo con el fin de que cada persona logre su autorrealización, y que además, como ciudadano, aspire a vivir en una sociedad más justa⁶.

Siguiendo a Ennuschat, la escuela debe cumplir un papel clave en la educación política y la educación para la democracia. En este sentido, el Gobierno Federal alemán subrayó, en noviembre de 2020, la relevancia social de la educación política, cuya misión es transmitir la democracia y sus principios⁷.

2. Breve apunte sobre los orígenes históricos de la educación cívica

No vamos a centrarnos en un enfoque de derecho comparado, lo que excedería la extensión de este estudio, sino que nuestra perspectiva se orienta ahora hacia las raíces históricas de la educación cívica para una comprensión más amplia y contextualizada. Este giro nos permite profundizar en su

⁴ Fernández-Santillán, J., “Isócrates y los orígenes de la educación cívica. Actualidad de un pensador clásico”. *Revista de Ciencias Sociales*. UAEM, n.º 71, mayo-agosto 2016, pp. 85-86.

⁵ López-Meseguer, R., Aparicio-Herguedas, J.L., *op. cit.*, p. 779.

⁶ Burguera Ameave, L., “Educación y adhesión a los principios y valores constitucionales” en Díaz Revorio, F. J. y Vidal Prado, C. (Eds.), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*. Editorial Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 86-107.

⁷ Ennuschat, J., “Educación política y educación en valores democráticos en Alemania” en Díaz Revorio, F. J. y Vidal Prado, C. (Eds.), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*. Editorial Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 280-281.

contexto originario y los elementos fundamentales que han dado forma a su evolución.

Si pensamos en aquellos griegos que escribieron sobre cuestiones políticas, tendríamos que recordar especialmente a Aristóteles, pero en el tema que nos ocupa, fue Isócrates el padre de la educación cívica.

Testigo de los enfrentamientos entre griegos y persas, las tensiones entre las ciudades griegas y las crisis internas que sacudían Atenas, su ciudad natal, consideró la cultura y la educación cívica, y especialmente la educación cívica que nutre a la democracia, como el instrumento idóneo y la herramienta de poder y cohesión que uniría a las ciudades griegas para enfrentarse a los persas y devolvería a Atenas todo su esplendor. Creía que era esencial regresar a los principios que hicieron a la polis tan destacada y para ello, la educación debía ser el instrumento principal. Creyó en lo que había sido el gran poder de Atenas: su cultura.

Isócrates concibió una “filosofía deliberativa” como un arte de la educación para educar a los ciudadanos mediante la deliberación y la polémica. La discusión y el intercambio de ideas se convertían en el instrumento ideal para fomentar la reflexión colectiva y e incitar al pensamiento crítico.

Encontró en la educación el camino para revitalizar y reforzar la democracia y consideró que el aspecto clave para el progreso de una sociedad efectivamente, es la educación, especialmente la educación cívica. En esta línea, Isócrates, defensor apasionado de la democracia, entendida como “forma de discurso que no puede ser monopolizado”, abogaba por “reeducar a los gobernantes y gobernados: recuperar el antiguo espíritu de sacrificio, la virtud para bien de la ciudad y dejar en un segundo plano los intereses personales” así como “la promoción del buen gobierno democrático como subordinación a la ley, la honestidad, la formación de una conciencia cívica, el respeto por los bienes ajenos, la rendición de cuentas, la sobriedad en las costumbres...” y la educación en la niñez⁸.

⁸ Fernández-Santillán, J., *op. cit.*, pp. 64-87. El autor también expone en estas páginas reflexiones muy interesantes para el presente estudio, en cuanto a las ideas de Isócrates sobre la educación cívica que se pueden comprender como un conjunto de principios fundamentales para la construcción de una sociedad libre y democrática.

Primero, el orador griego Isócrates propuso la educación cívica como vía para fundamentar el cambio de una sociedad violenta a una sociedad con conocimientos, llena de hombres virtuosos, capaces de mantener un orden social de hombres libres. La formación de ciudadanos conscientes de los derechos y obligaciones, con capacidad de participar públicamente en la sociedad de forma libre y activa conforme a nuestra concepción de democracia.

La base de una sociedad fuerte y perdurable debía basarse en la educación cívica. Una buena formación contribuiría a la mejora del bienestar social y al progreso de la comunidad por la contribución de sus ciudadanos.

Desde sus orígenes la educación cívica fue concebida y sigue siendo la herramienta clave para construir una sociedad cohesionada y respetuosa y promover unos valores democráticos esenciales no solo propios de Europa, sino universales y fundamentales para cualquier nación democrática. Amparada por la Unión Europea y el Consejo de Europa, no solo contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia a una comunidad política, sino que además promueve los valores esenciales para el desarrollo de una sociedad democrática y desde este planteamiento, preparar a las nuevas generaciones para mantener y actualizar el pacto social que sustenta las constituciones y los sistemas democráticos de cada país, fomentando una ciudadanía comprometida con el bienestar colectivo.

3. *Educación cívica, identidad nacional y ciudadanía global*

Un desafío clave para el desarrollo de una sociedad intercultural y por tanto, objetivo clave en educación, es la “construcción de la identidad de las nuevas generaciones”, pero construir una identidad “supranacional” requiere atender previamente la identidad nacional y si bien, sin embargo, contradictoriamente en algunos casos la educación cívica a veces ha fomentado la fragmentación en lugar de la unión.

En este sentido, la educación cívica debe aunar el respeto de las identidades regionales y las identidades nacionales para conseguir una identidad ciudadana global. La construcción de este concepto ciudadanía global, respetuosa con las identidades regionales y nacionales, requiere de una visión inclusiva de la diversidad y el pluralismo, lo que facilitará el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones tanto en su comunidad local como de una comunidad global.

Es por ello crucial integrar enfoques transversales que reflejen los valores constitucionales, la historia democrática y los derechos fundamentales para mantener la cohesión social y enfrentar la fragmentación territorial, fortaleciendo la identidad de los ciudadanos a nivel local, regional y nacional.

Del mismo modo, es decisivo establecer unos contenidos mínimos que garanticen coherencia en lo que se enseña, tanto dentro de un país como a

El respeto de los distintos pensamientos y el debate constructivo consolida la formación educativa. Los debates deben ser guiados por la razón y no por las emociones. Las polémicas no pueden resolverse acudiendo a la violencia, sino al uso como herramienta resolutoria de la oratoria y el discurso razonado.

Finalmente, la educación debe ser continua desde la infancia, facilitando el desarrollo del razonamiento en los individuos, con capacidad de desarrollar de forma estructurada, clara y coherente sus ideas. El desarrollo de estas habilidades oratorias y escritas capacitan como miembros de esa sociedad democrática a los receptores de esta educación cívica.

nivel europeo, con el fin de evitar la fragmentación del conocimiento o lo que podría considerarse una “atomización educativa”, donde cada centro educativo decida de forma autónoma qué enseñar en temas cívicos⁹ (Vidal Prado, 2023a, 504).

Digo esto porque, si bien a nivel internacional, el interés en promover la educación cívica ha experimentado un crecimiento notable que ha llevado a la inclusión de esta materia en los currículos educativos de diversos países, bien de forma explícita o bien de manera transversal, no hay un consenso académico claro respecto a cuál de las fórmulas organizativas es más efectiva que la otra, aunque en la mayoría de los sistemas educativos, se opta por un enfoque transversal para su enseñanza, comenzando con una presencia más moderada en los primeros niveles de educación, y aumentando su énfasis conforme se avanza en los cursos superiores¹⁰.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS JUSTIFICATIVOS DE UN CONTENIDO CONSTITUCIONAL PARA LA EDUCACIÓN CÍVICA

1. *La enseñanza de la Constitución. Contenidos constitucionales para una educación cívica, una educación en valores constitucionales*

Toda la polémica que ha generado la educación cívica se centra en la controversia sobre qué valores, o cuáles son los valores como concepto general, que han de inspirar, por una parte, la organización del currículo y, por otro lado, su contenido en cuanto a los conocimientos, actitudes y habilidades que deben guiar esa educación cívica. Los diversos y diferentes “valores” con los que los individuos y grupos sociales o programas políticos se identifican, condicionan el objetivo que se pretenda alcanzar en educación, desembocando en una diversidad de enfoques de esta.

Como señala Díaz Revorio, encontramos distintas expresiones según qué valores son los buscados en los distintos enfoques de la educación. La “educación cívica”, como concepto más amplio que busca “formar ciudadanos, conscientes de sus derechos y deberes y de su pertenencia a una comunidad social y política” mediante una enseñanza en valores democráticos y una enseñanza constitucional en sentido amplio. La “educación en valores democráticos”, entendidos no solo como contenidos sino, además, como contexto obligado de la educación y a la que se une la enseñanza en derechos fundamentales. La “enseñanza de la Constitución” que, sin perjuicio de su concepción amplia, entendida en un sentido estricto, “implica no solo la transmisión de valores y principios democráticos y los derechos, sino su concreta

⁹ Vidal Prado, C., *op. cit.*, p. 504.

¹⁰ López-Meseguer, R., Aparicio-Herguedas, J.L., *op. cit.*, p. 776.

regulación en un ordenamiento constitucional, incluyendo la configuración de los poderes e instituciones fundamentales de ese Estado”¹¹.

Hay quienes encuentran en el concepto de buen ciudadano, el criterio para distinguir las “tres concepciones ideales de ciudadanos” que puedan conformar el objetivo educativo; “los que buscan educar ciudadanos responsables, los que buscan formar ciudadanos participativos, y los que buscan orientar a los individuos hacia la justicia” y considerando que si bien liberalismo, republicanismo y comunitarismo continúan incidiendo en este debate, alegan que paulatinamente se ha ido relacionando la educación cívica con otras preocupaciones sociales como el feminismo, el ecologismo o el movimiento LGTBI¹².

Y es que cuando hablamos de valores, en una sociedad diversa y multicultural como la actual, que ha de ser conforme con el pluralismo que reconoce nuestra Constitución en su artículo 1.1 como valor superior del ordenamiento jurídico, naturalmente las personas, grupos o programas políticos se identificarán con valores distintos y apreciarán unos u otros en mayor o menor grado.

Sin embargo, si toda Constitución democrática implica siempre la existencia de un pacto sobre unos valores fundamentales con los que esa sociedad quiere vivir, sobre un conjunto de valores que identifica nuestro Estado constitucional, los valores de la libertad, justicia, igualdad y pluralismo habrán de ser promovidos e impulsados por el Estado y sus instituciones como valores superiores de la democracia y en esta línea, la adecuada enseñanza de contenidos constitucionales, fomentando y reforzando esos valores constitucionales, es esencial para un duradero mantenimiento de la forma de Estado.

Sobre esta idea se pronunciaba Denninger cuando afirmaba que las más sagradas leyes, producto de la unánime resolución de los ciudadanos, no darán fruto mientras no nos preocupemos de que los individuos sean educados democráticamente en el espíritu constitucional y de hecho, al hilo de estas consideraciones, habría que plantearse un contenido constitucional en educación y el propósito de este estudio no es otro que abogar por la formación en esta materia como algo obligado y necesario para la estabilidad de nuestra democracia y nuestro Estado de Derecho y para la promoción de nuestros valores constitucionales¹³.

¹¹ Díaz Revorio, F.J., “Los sujetos de la relación educativa y la enseñanza de la Constitución” en Vidal Prado, C. y Díaz Revorio, F.J. (Eds.), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*. Editorial Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 381-382.

¹² Sobre esta idea se pronuncia López-Meseguer, R., Aparicio-Herguedas, J.L. *op. cit.*, pp. 776-777.

¹³ Denninger, E., «Democracia Militante y defensa de la Constitución» en Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H., Hesse, K., Heyde, W., *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1996, p. 450.

Al hilo de estas consideraciones, históricamente la enseñanza se ha entendido en múltiples ocasiones más como un deber que como un derecho. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, recoge el deber de adquirir por lo menos instrucción primaria en el capítulo dedicado a los deberes de la persona¹⁴.

La educación como instrumento imprescindible para la libertad, aparece consagrada en nuestra Constitución no solo como un derecho fundamental de prestación sino también como un deber constitucional y en concreto, de acuerdo con la redacción del artículo 27.2 CE, se concibe como el más apropiado instrumento para garantizar una formación integral, el pleno y libre desarrollo de la personalidad humana. Como consecuencia de ello, la obligación de la enseñanza obligatoria se configura al servicio del pleno y libre desarrollo de la personalidad del individuo y recae, cuando este no tiene la madurez suficiente, sobre los padres o los tutores como responsables en caso de supuesto incumplimiento¹⁵.

Nuestro marco constitucional ha reflejado la influencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26.2, e igualmente el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, artículo 13.1, que establecen como objetivo de la educación el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y hacen referencia además ambas disposiciones a la finalidad de 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.

El derecho (deber) a la educación se contempla en los textos internacionales con un contenido encaminado a unas finalidades y objetivos concretos que vienen fijados desde las primeras declaraciones universales de derechos, y que como señala Díaz Revorio, se centran en la enseñanza de valores democráticos y derechos fundamentales “y no solamente como mero objeto de conocimiento o estudio, sino como elementos axiológicos que en todo caso deben seguirse y respetarse”. De este modo, estos textos internacionales constituyen ya un fundamento jurídico sólido y suficiente para considerar la enseñanza de estos valores no como una opción sino como una obligación¹⁶.

En España, los poderes públicos no han prestado atención a esta cuestión. La inserción de los contenidos constitucionales en educación no ha recibido su merecida importancia y las leyes educativas que lo han abordado lo han

¹⁴ Regueiro García, M.T., “La libertad de cátedra en el ordenamiento español” en *Revista Boletín de la Facultad de Derecho*, n.º 6, 1994, p. 185.

¹⁵ Valero Heredia, A., “Ideario educativo constitucional y «Homeschooling»: A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, de 2 de diciembre” en *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 94, enero-abril (2012), pp. 425-426.

¹⁶ Díaz Revorio, F.J., *op. cit.*, pp. 380-381.

hecho de modo insuficiente. De este modo, cuando se introdujeron las materias específicas de educación cívica en 2006 y con la posterior reforma de la LOMLOE “se enfocaron básicamente como una educación de tipo ético o filosófico, introduciéndose en el ámbito de las convicciones, las emociones y la autoafirmación personal” abordando cuestiones éticas y filosóficas¹⁷.

Elósegui Itxaso, si bien reconoce distintos modos de interpretar lo que se ha venido a denominar ética ciudadana o ética cívica, parte de la idea de equiparar valores democráticos y ética cívica en cuanto que sostiene que la ética es una ética común con contenidos sustantivos. Considera la ética como fundamento de la política y el derecho porque son ciencias racionales “que no pueden confundirse con argumentos religiosos, ni con la doctrina social de la iglesia...” en el sentido que, cuando se trata de resolver cuestiones controvertidas, debemos acudir a la razón, a argumentos racionales, al discurso racional y por tanto a una ética objetiva, porque en el caso que recurriésemos como criterio de decisión a una ética subjetiva, se producirían disensos de fondo y se requeriría igualmente la argumentación.

Opina Elósegui en consecuencia, que del mismo modo que la enseñanza de la religión debe tener su espacio propio en el currículum escolar, la formación en valores democráticos o ética cívica, equiparándolos, debe ocupar en todo momento un lugar propio en el currículum escolar, distinto y no sustituible, al que corresponde a la enseñanza de la religión.

Considera que cuando hablamos de Derechos Humanos, estamos ante una ética común, una filosofía política, que debe ser transmitida a todos los estudiantes, sin distinción alguna, tanto en centros públicos como en centros con ideario cristiano, y en estos especialmente ante su vocación laical que les conduce a ocuparse de asuntos como la participación en la construcción del Estado y de los asuntos públicos en las actuales sociedades democráticas.

Una ética con contenidos sustantivos que, como tal, requiere de profesores formados en política y ética cívica, con conocimientos jurídicos y con una buena preparación académica, rigurosa y técnica para impartir los contenidos que deberían de transmitirse en la asignatura de educación política o ética ciudadana, y entre los que Elósegui detalla materias como la democracia como forma de gobierno, el Estado de Derecho, democracia y participación ciudadana, partidos políticos, participación política activa, virtudes políticas, la relación entre ética privada y ética pública, la compatibilidad entre tener firmes convicciones éticas y aceptar las reglas democráticas, humanismo cívico, neutralidad del Estado, valores democráticos constitucionales, relación entre ética y Derecho, etc.¹⁸.

¹⁷ Vidal Prado, C., “La educación cívica y constitucional en España”, *Revista de las Cortes Generales* n.º 116, Segundo semestre, 2023, pp. 135-140.

¹⁸ Elósegui Itxaso, M., “La educación para la ciudadanía en las escuelas públicas y en los centros con ideario cristiano” en *Scripta Theologica*, vol. 44, 2012, pp. 124-141.

Comparto en general, las premisas y fundamentos de las que parte Elósegui en su planteamiento, pero me planteo varias cuestiones ante el contenido y las materias a impartir en educación cívica que detalla esta autora en su estudio, y en que podemos observar una doble vertiente constitucional y ética en unos casos o en otros, materia constitucional con un trasfondo o enfoque ético.

Por las razones que expongo y en concreto, por una parte, como veremos en el apartado correspondiente, con motivo del conflicto que se pueda plantear con determinados derechos fundamentales, y especialmente la libertad ideológica, y adicionalmente, por otro lado, como señalo a continuación, si valoramos la experiencia que ya tenemos con las legislaciones nacionales que han abordado desde una perspectiva ética los contenidos constitucionales de la asignatura de educación cívica, no parece ser un camino con un final cierto y acertado para el objetivo perseguido, una formación en la que los necesarios conocimientos que se han de transmitir y compartir con la ciudadanía se impartan, expongan o relacionen desde una perspectiva ética y una visión ideológica propia del docente de manera que se manifiesten determinadas posturas o se planteen ciertas cuestiones éticas como base de la exposición para impartir formación en materia constitucional.

Si valoramos la experiencia que ya tenemos con las legislaciones anteriores e incluso con la actual, y pensamos en las materias de educación cívica introducidas en 2006 y con la LOMLOE, asignatura Educación para la Ciudadanía y asignatura de Educación en Valores Cívicos y Éticos¹⁹, esto sin duda, constituye un error.

Porque en estos intentos de ajustar el contenido constitucional a una “ética con contenidos sustantivos”, impartiendo la materia profesores formados en política y ética cívica, inevitablemente, y por la propia especialización del docente que expone y orienta la materia, esa formación inevitablemente va a estar siempre orientada a su propia especialización, olvidando o restando

¹⁹ La asignatura de Educación para la Ciudadanía fue introducida en España con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), con el fin de formar a los estudiantes en valores democráticos, derechos humanos y principios cívicos. Esta materia se implementó en la enseñanza secundaria obligatoria, buscando cultivar una conciencia crítica y responsable de los alumnos. Sin embargo, la Ley Orgánica 8/2013 (LOMCE) la redujo significativamente, limitando su presencia en los planes de estudio. No obstante, con la entrada en vigor de la LOMLOE en 2020, la asignatura resurgió bajo el nombre de "Educación en Valores Cívicos y Éticos", retomando su propósito original de promover una formación integral en ciudadanía y valores democráticos. "Educación en Valores Cívicos y Éticos" fue implementada, por tanto, por primera vez, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), sustituyendo a la antigua "Educación para la Ciudadanía", y retomando el enfoque en la formación en valores cívicos, éticos y democráticos, pero con una mayor integración en los contenidos de la enseñanza secundaria.

importancia en este caso, a la materia constitucional, y adicionalmente condicionada por sus propias convicciones y creencias, de modo que esta formación en valores además de incompleta o carente, no podrá ser objetiva.

De hecho, como señala Vidal Prado, en las materias de educación cívica introducidas en 2006 y con la LOMLOE, se presta y se ha prestado una mayor atención a los contenidos éticos y cívicos, mientras que los contenidos constitucionales se exponen brevemente y de modo superficial, sin conexión adecuada con el Derecho Público y Constitucional, y de modo que cuestiones elementales en materia constitucional como los valores superiores del ordenamiento, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, en ningún momento se mencionan, porque resulta alarmante que en nuestro país, muchos de los jóvenes no hayan tenido prácticamente ninguna enseñanza sobre la Constitución en sus aulas, o en el mejor de los casos, lo hayan abordado de forma superficial o apenas marginal.

Incluso los textos que se utilizan en esas asignaturas que hoy se utilizan, como sucedió con la asignatura de Educación para la Ciudadanía, se centran en la filosofía y en la ética, dejando al margen las referencias a los contenidos constitucionales porque suelen ser elaborados por profesores de Filosofía y Ética, en su mayoría, o en algunos casos, de Ciencias de la Educación o Filosofía del Derecho. Sin embargo, rara vez son creados por expertos en Derecho Público o Derecho Constitucional y los profesores encargados de estas materias deberían contar con una formación especializada, preferiblemente juristas o docentes con experiencia en Derecho Constitucional. Desde luego, estamos ante un error significativo porque el objetivo, incluso en la actual asignatura de Educación en valores cívicos y éticos (2020-actualidad), de hecho, no está encaminado a fomentar el conocimiento de la Constitución española, tal y como la propia denominación de la asignatura indica al incorporar la palabra “éticos”.

Por todo ello, es esencial contar con una materia específica de educación cívica que enseñe los valores democráticos, porque, aunque hoy se valora la diversidad y la tolerancia, “primero debemos conocer lo que nos une” y esta tarea no solo corresponde al Estado, sino también a las familias y la sociedad, y si bien el liderazgo debe venir desde la administración pública, con la educación como herramienta clave. Es necesario enseñar principios fundamentales como la libertad, la igualdad y el pluralismo, tal como recoge nuestra Constitución, así como profundizar en los derechos humanos a nivel internacional y europeo y esto ayudará a comprender nuestra pertenencia a una comunidad política, especialmente en un Estado descentralizado como el nuestro²⁰.

Por las razones y motivos ya expuestos, además de los fundamentos y justificación expuestos en los apartados siguientes, los contenidos de una

²⁰ Vidal Prado, C., *op. cit.*, pp. 135-155, 171 y 173.

materia específica de educación cívica deberían centrarse exclusivamente en los aspectos relacionados con nuestra Constitución y la evolución de nuestra historia constitucional democrática, con una transmisión objetiva de estos conocimientos, para que los estudiantes comprendan en profundidad qué es nuestra Constitución y sus principios fundamentales.

2. *La importancia de la neutralidad del Estado en el diseño del currículo educativo*

El artículo 27.2 de nuestra Carta Magna es el principio rector o norma directriz de nuestro sistema educativo, una suerte de “cláusula teleológica”. Este artículo y el texto constitucional constituyen el fundamento de la obligación del Estado en la formación de todos los ciudadanos en valores y virtudes constitucionales y cívicas.

Entonces, si los poderes públicos son competentes para incluir dentro de la finalidad constitucional de la educación la formación de ciudadanos, es preciso analizar hasta dónde alcanza esta competencia²¹.

La perspectiva desde la que debe analizarse este punto es la que sitúa en el centro de la cuestión la libertad ideológica del individuo. En este sentido, Roca Fernández expone que, si la escuela pública y su profesorado han de ser neutrales, la sociedad no tiene por qué serlo, y de hecho, no lo es. El individuo no tiene obligación de ser neutral y los padres y los alumnos tienen sus propias convicciones culturales, ideológicas y religiosas. De ahí la necesidad de un pluralismo escolar²².

La neutralidad religiosa e ideológica del Estado es el presupuesto necesario para la apertura al pluralismo cultural, ideológico y religioso que genera la libertad ideológica de los ciudadanos y se proyecta esa neutralidad, en el ámbito educativo de forma que se convierte en el contexto pluralista idóneo para el contraste y la interacción a la diversidad sin que ello implique la identificación del Estado con religión o creencia ideológica²³.

²¹ Nuevo López, P., “Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional”, *Revista de Derecho Político UNED*, n.º 89, enero-abril 2014, pp. 217.

²² Rodrigo Lara, B., “La libertad religiosa y el interés del menor”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 17, 2001, pp. 409 y siguientes. González Del Valle, J.M., *Derecho eclesiástico español*, Madrid 2002, p. 285. Roca Fernández, M. J., “Deberes de los poderes públicos para garantizar el respeto al pluralismo cultural, ideológico y religioso en el ámbito escolar”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 17, 2008, pp. 4-5.

²³ Valero Heredia, A., *Libertad de conciencia, Neutralidad del Estado y Principio de laicidad (Un estudio constitucional comparado)*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 2008, p. 160.

Nuestro Tribunal Constitucional, refiriéndose expresamente a todas las instituciones públicas, extendía la aplicación del principio de neutralidad del Estado a todos los ámbitos²⁴ como requisito necesario para la existencia de pluralismo político, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, cuando manifestaba 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”.

La neutralidad del Estado es presupuesto necesario para la existencia de un Estado plural y en consecuencia, un Estado pluralista ha de ser necesariamente un Estado neutral, cuya principal característica en el ámbito educativo es la ausencia de ideología que vincule la actividad del docente como expresión más clara de neutralidad ideológica del Estado. Los centros públicos, donde, en principio, no puede existir una ideología oficial, en principio serían el máximo exponente de esa neutralidad estatal.

Si hablamos de ausencia de ideología que vincule la actividad del docente como expresión más clara de neutralidad ideológica, es precisa del mismo modo, la ausencia de ideología y la neutralidad del Estado en los diseños de los programas y currículos educativos, así como en la organización de estos.

Es por ello por lo que, en consecuencia, los contenidos de la materia específica de educación cívica deben quedar limitados a los aspectos vinculados a la Constitución y a nuestra historia constitucional democrática, de modo que el enfoque en la exposición de estas materias sea la mera transmisión objetiva de conocimientos, para enseñar lo que es nuestra Constitución, la historia de la conquista de la democracia y los derechos fundamentales y ello siempre con la mayor objetividad posible, evitando cuestiones que pertenezcan al ámbito de las propias convicciones filosóficas o morales.

El razonamiento literal de la misma sentencia STC 5/81 citada anteriormente es fundamento suficiente para esta afirmación cuando el TC alega que “...La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos ...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” (FJ 9).

La neutralidad obliga a que los alumnos, sujetos de derechos prioritarios que deben respetarse, no puede ser objeto de adoctrinamiento ideológico, y ello sin perjuicio y con independencia de las dificultades que pueda entrañar

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 febrero, fundamento jurídico 9 (BOE n.º 47, de 24 de febrero de 1981).

el hecho de que la transmisión de conocimientos inevitablemente pueda en determinados momentos estar vinculada y condicionada por una forma determinada de entender la realidad.

Elósegui Itxaso apunta que “La tarea de educar en democracia debe compartirse entre la familia, los centros educativos y las comunidades religiosas. El Estado tiene derecho a impartir unas instrucciones mínimas sobre la Constitución y las instituciones públicas, así como todo lo relativo al ejercicio de los derechos civiles y las libertades que deben ejercer los ciudadanos”. Coincido plenamente con esta idea, y en este sentido, como concreta Elósegui Itxaso en sus consideraciones “el Estado debe realizar esta función de educar en civismo de un modo subsidiario respetando el derecho a la educación que corresponde primariamente a los padres” y por ello, “la educación política diseñada por el Estado, con una programación aprobada a través de los parlamentos, debe hacerse de un modo instructivo, evitando el adoctrinamiento”²⁵.

Lo expuesto sin perjuicio que, en mi opinión, cuando hablamos de neutralidad tanto en la escuela pública, como en la escuela privada sin ideario, debemos remitirnos a aquella referencia de Otaduy Guerin a De Andrés Fernández²⁶ sobre el término neutralidad en que afirmaba que “Ha de admitirse que la neutralidad, como actitud humana, en cualquier campo de la vida, resulta una postura difícil. El hombre entiende y vive las cosas a partir de su situación, que en buena medida se compone de prejuicios, y en otra buena parte es el resultado de la experiencia que la forzosidad de la vida le ha impuesto. El docente no puede sustraerse a esta situación, menos aun cuando sobre él gravita con un peso nada desdeñable la preparación intelectual, que quíerose o no, le lleva a situar determinados problemas en la óptica de lo que para él es algo ya asumido”. Porque no podemos olvidar que la estricta “neutralidad” no existe pues el docente no puede evitar transmitir de una forma u otra sus propios prejuicios, convicciones y experiencias que le sitúan en una determinada perspectiva de la vida en el desempeño de su función.

Es este un tema con una enorme dificultad práctica que, en definitiva, no permite olvidar y obliga a recordar el objetivo de una obligada ausencia de adoctrinamiento ideológico, con el fin de respetar la libertad ideológica y la libertad de elección de los padres y ello tanto en la actividad docente como en los diseños de los programas y currículos educativos que se configuran como la guía que orienta toda actividad formativa en la asignatura.

²⁵ Elósegui Itxaso, M., *op. cit.*, pp. 119, 121.

²⁶ De Andrés Fernández, J., *Sobre la neutralidad de la enseñanza*, Ministerio de Educación y Ciencia. Ejemplar mecanografiado, p. 7. Citado en Otaduy Guerin, J., *La extinción del contrato de trabajo por razones ideológicas en los centros docentes privados*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1985, pp. 141-143.

Pero con independencia de las dificultades prácticas que en determinadas situaciones puedan surgir, la neutralidad del Estado en los diseños de los currículos educativos conduce y requiere necesariamente de un contenido constitucional de la materia y una transmisión de estos conocimientos con la mayor objetividad posible.

De otro modo, nos situaríamos ante un adoctrinamiento por parte del Estado con la consiguiente “preponderancia al contenido prestacional del derecho a la educación, en detrimento de su dimensión de libertad” y ello no significa que “el hecho de no poder adoctrinar no implica que se deje de explicar la Historia de un país determinado” sino que es una exigencia esencial para la Administración estatal garantizar que se explique. El pluralismo democrático exige que puedan escucharse diversas voces”²⁷.

Porque, aunque el derecho a la educación es un derecho de naturaleza prestacional, y soporte de las libertades educativas en un Estado democrático, el contenido esencial del derecho a la educación debe preservar la autonomía de los particulares, el pluralismo educativo y se debe respetar la prohibición de adoctrinamiento ideológico. No podemos olvidar la autonomía y la libre autodeterminación de la persona.

En este sentido, la Convención de los Derechos del Niño de 1989, que contempla el contenido del derecho a la educación desde la perspectiva del interés superior del menor, la Declaración Universal de 1948 y los instrumentos internacionales posteriores recuerdan claramente que el Estado y los poderes públicos tienen que respetar ese contenido esencial de los derechos fundamentales.

Por lo tanto, desde premisas como entre otras, la protección de los ciudadanos, el Estado y las instituciones públicas no pueden inmiscuirse en espacios de libertad. El ejercicio de las libertades conlleva riesgos. Pero las libertades corresponden a los individuos y es una autonomía que el Estado no puede menoscabar. El Estado en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, debe velar por garantizar el derecho a la educación, pero un exceso en el intervencionismo del Estado conduciría al menoscabo de libertades y derechos reconocidos en nuestra Constitución para la ciudadanía, perjudicando nuestro modelo constitucional.

3. Posibles conflictos con determinados derechos fundamentales

Si avanzamos en los motivos y fundamentos que abogan a favor de una educación cívica cuyo contenido sea estrictamente materia constitucional con un diseño curricular objetivo, necesariamente hay que abordar el conflicto con

²⁷ Vidal Prado, C., *op. cit.*, p. 143 y 173.

determinados derechos fundamentales que plantearía en caso contrario, un contenido de la materia de educación cívica que extralimite las cuestiones estrictas de índole constitucional como hemos ya hemos apuntado.

Partimos de la concepción de los derechos fundamentales como derechos subjetivos y su carácter de preceptos negativos de competencia, que en cuanto defensa del individuo frente a las intervenciones injustificadas del Estado, marcan el límite de las competencias estatales tanto legislativas, administrativas como judiciales, excluyendo de esa competencia estatal el ámbito que protegen y operando como límite a la acción estatal, tanto en las relaciones de los individuos con los poderes públicos, como en las relaciones entre particulares. De esta vinculación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a los derechos fundamentales deriva no solo la obligación negativa del Estado de abstenerse de injerencias en el ámbito protegido por estos derechos fundamentales, sino también una obligación positiva de realizar todo aquello que conduzca a la realización de los derechos fundamentales²⁸.

Como apunta Elósegui, “el derecho-deber de los poderes públicos en relación con los programas de enseñanza en Democracia y Derechos Humanos, debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la propia Constitución, con una adecuada ponderación de los demás derechos fundamentales en juego, como la libertad de pensamiento, ideología y religión, y los derechos de los padres a la educación de sus hijos”²⁹ porque si bien el derecho a la educación es un derecho con un papel central en su relación con los demás derechos de la relación educativa, no cabe supeditar unos derechos y libertades a otros, requiriéndose en caso de conflicto una interpretación armonizadora con el menor sacrificio de los intereses y derechos en juego³⁰ (Díaz Revorio, 2021, 383) dado que hablamos de derechos fundamentales, y como valores ligados al orden público, y a diferencia de los derechos patrimoniales, hablamos de derechos irrenunciables.

3.1. Libertad ideológica

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, describe la libertad de pensamiento como “uno de los ejes de cualquier sociedad democrática”³¹. La regulación como derecho fundamental de la libertad ideológica en el artículo 16 de la Constitución, situado en la Sección 1ª, Capítulo Segundo del Título

²⁸ Hesse, K., «Significado de los derechos fundamentales» en Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H., Hesse, K., Heyde, W., *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1996, pp. 91-94.

²⁹ Elósegui Itxaso, M., *op. cit.*, pp. 122-123.

³⁰ Díaz Revorio, F.J., *op. cit.*, p. 383.

³¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de mayo de 1993, Kokkinakis c. Grèce.

Primero, otorga a la libertad ideológica un máximo nivel de protección constitucional y una plena eficacia jurídica, sin necesidad de interpretación constitucional, de los que carece la libertad como valor en sí mismo considerado. Esta configuración constitucional de la libertad ideológica como derecho fundamental responde a la necesaria protección constitucional de la libertad abstracta como núcleo de la propia vida humana y que merece el mismo respeto que la dignidad personal.

Cuando la educación cívica aborda cuestiones éticas y filosóficas, extralimitándose de la enseñanza de contenidos objetivos sobre materia constitucional, pueden producirse situaciones de conflicto principalmente con el derecho a la libertad ideológica de aquellos sujetos involucrados en la relación educativa, esto es, tanto es, tan los padres, titulares del centro, el propio alumno o incluso el propio docente.

Al hilo de lo anterior y como paréntesis, de acuerdo con las consideraciones de Rollnert Liern, la dimensión externa de la libertad ideológica se dobla en un haz de derechos y libertades, de manera que las manifestaciones externas de esa libertad ideológica y su ejercicio generan una serie de supuestos de hecho que constituyen objeto de otros derechos fundamentales, y si bien en esa concurrencia de derechos, la libertad ideológica no queda absorbida en ellos sino que conserva su contenido y régimen jurídico, incluso prevaleciendo su regulación sobre la de aquella manifestación externa³².

Por ello, toda enseñanza cuyo contenido va más allá de un contenido neutral, imparcial y objetivo como materia, corre el peligro de caer en adoctrinamiento. Y esto es lo que sucede cuando los contenidos de la educación cívica traspasan estos límites de objetividad y neutralidad, como hemos analizado. Es por ello por lo que, con el fin de evitar este tipo de conflictos con los derechos fundamentales, especialmente la libertad ideológica y del que derivan todos los demás, de los sujetos educativos, padres, titulares del centro, el propio alumno o incluso el propio docente, abogamos en este estudio porque lo conveniente es una educación centrada en la exposición objetiva de las cuestiones relativas a la Constitución, las instituciones públicas y los derechos fundamentales.

En aquellas ocasiones en que la asignatura aborda cuestiones éticas y filosóficas, es cuando la materia entra en conflicto con determinados derechos fundamentales, especialmente y entre otros derechos como veremos, con la libertad ideológica de los alumnos y además de los padres que han elegido para sus hijos un determinado centro escolar con una particular ideología. Esto supone un problema siempre. Porque cuando la educación se acerca o

³² Rollnert Liern, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002, Madrid, pp. 60 y 79 y 171-172.

interfiere de algún modo en la educación emocional de los alumnos entra en conflicto con la educación y la formación que la familia puede querer para sus hijos, como veremos en siguientes apartados de manera que la educación no debería interferir de ningún modo en ciertas facetas de la personalidad del menor como las emociones o la parte afectiva de los alumnos.

3.2. Ideario educativo

Los centros educativos con ideario, como empresas de tendencia³³, se constituyen en el cauce idóneo para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica del art. 16 CE, por el conjunto de individuos que integran esa comunidad educativa, en concreto, alumnos, padres, titular del centro, docentes. De este modo, confluye la doble dimensión individual y colectiva de su libertad ideológica, vertiente esta última que requiere de la actuación de los poderes públicos de acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución.

La importantísima sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero de 1981, señalaba la libertad de enseñanza como una garantía institucional de la que derivan tres derechos fundamentales y entre ellos el derecho a establecer un ideario educativo propio, como derecho integrado en la propia libertad de creación de centros. De modo que nuevamente en los posibles conflictos que se puedan plantear entre el contenido que se imparta en la educación cívica y el ideario del centro, nos encontramos con que lo que tutela el 27.6 CE es la ideología.

El ideario educativo, como código ideológico que define el proyecto educativo del centro, se constituye como una de las libertades públicas que conforman la libertad de enseñanza e implica una determinada orientación ideológica, religiosa o pedagógica, unos valores axiológicos y un carácter u orientación propios. Es imposible educar sin referencia a unos principios educativos y valores y, por tanto, no hay centro educativo sin ideario.

“Negar que cada centro docente expresa un sistema de valores, creencias y principios es negar la escuela misma. Solo se eliminan las manifestaciones externas del ideario, pues la escuela neutra es una utopía”³⁴.

Los contenidos en educación cívica que transgreden los límites objetivos de una materia constitucional, bien se impartan en centros tanto públicos o en

³³ Sobre esta cuestión puede consultarse entre otros, Duro Carrión, S., “La empresa ideológica. Relación laboral y derechos fundamentales”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Iustel n.º 56*, 2020. También puede consultarse para ampliar sobre este tema Duro Carrión, S., “Ideario educativo versus neutralidad de la escuela pública. Un eterno debate en España”. *Revista de derecho constitucional europeo, ISSN 1697-7890, n.º 36 (Problemas constitucionales de la actividad jurisprudencial)*, 2021.

³⁴ Otaduy Guerin, J., *op. cit.*, pp. 66, 68 y 69.

centros con un ideario expresamente establecido o no, puede generar situaciones de conflicto ideológico entre ese ideario del centro y el contenido de la materia.

Hablamos de conflicto ideológico centrado en los valores y la percepción o criterio particular que afectan a todos los ámbitos de la vida, incluidos los aspectos religiosos y morales. Y en la medida en que, en estas empresas educativas con ideario, la ideología se sitúa en el centro de la organización como elemento sustancial que las promueve y mantiene, el interés colectivo, objeto de protección constitucional, reside precisamente en la formación global del individuo de acuerdo con un determinado sistema de valores, de manera que entra en el juego también el derecho del titular del centro, que aúna la suma de los derechos de los padres a que los hijos reciban esa educación.

No podemos olvidar que el Tribunal Constitucional reconoce que el derecho de “los titulares de los centros privados para «establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución» (artículo 27.6 CE), forma parte de la libertad de creación de centros, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a éstos de un carácter u orientación propios. Esta especificidad explica la garantía constitucional de creación de centros docentes que, en otro caso, no sería más que una expresión concreta del principio de libertad de empresa que también la Constitución (artículo 38) consagra.”

3.3. El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos

El artículo 27.3 de nuestra Carta Magna establece otro de los derechos que integran el derecho fundamental a la educación. Concretamente el precepto establece, conforme a los tratados internacionales ratificados por España, el contenido esencial del derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación de acuerdo con sus propias convicciones en cuánto formación religiosa y moral.

La ambigüedad del artículo 27 también se manifiesta en este punto en cuanto que, si bien se garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa acorde a sus convicciones (art. 27.3), el término “convicciones” es impreciso pues conduce a pensar que mientras algunos estarán satisfechos con una asignatura, otros con la orientación general de toda la actividad educativa del centro.

No es intrascendente la imprecisión del término porque la libertad de enseñanza de la que deriva este derecho de los padres a elegir la formación de sus hijos se refiere al derecho a educar, al derecho a enseñar. De modo, que cuando hablamos libertad de enseñanza, hablamos de algo más que educación, hablamos de algo más que la mera formación académica: la educación integral de la persona: Educar implica la formación en una determinada actitud concreta ante la vida.

La formación de la persona envuelve tanto la formación humana como la académica, no solo los conocimientos académicos sino la transmisión de valores y principios morales que han de hacerse llegar al alumno en un entorno coherente con esos principios, en un contexto en el que el ejemplo sea la mejor enseñanza, también por parte de los docentes y la comunidad educativa, de acuerdo con el propio “sentir” de los padres y como parte de una educación integral de la persona. La transmisión de conocimientos va necesariamente unida a la transmisión de valores³⁵.

Por ello, y al hilo de este planteamiento conviene recordar las apreciaciones de Elósegui, en cuanto que “la tarea de educar en democracia debe hacerse de un modo compartido y no excluyente entre la familia, el entorno social, los centros educativos y las comunidades religiosas” de manera que el Estado debe cumplir con su función de educar de modo subsidiario “respetando el derecho a la educación que corresponde primariamente a los padres y estos a su vez tienen derecho a educar a sus hijos según sus creencias, así como la libertad de elegir el centro educativo. El Estado no debe suplantar la voluntad de los ciudadanos ni intervenir más allá de lo previsto en la Constitución y en las leyes” y si bien el derecho de los padres tiene como límite la propia dignidad del menor. Y aclara que “Que la escuela eduque no significa que deba suplantar a los padres, ni tampoco que imponga un único modo de pensar”³⁶.

La educación no debería interferir de ningún modo en ciertas facetas de la personalidad del menor como las emociones o la parte afectiva de los alumnos porque educar en convicciones y emociones, acercado la educación a la libertad ideológica del menor y sus padres, genera una serie de conflictos con determinados derechos fundamentales y especialmente la libertad ideológica y de pensamiento del menor y sus padres o tutores, que hay que evitar. Precisamente por ello, reclamamos ese contenido objetivo en materia constitucional para la educación cívica.

Sirva igualmente de fundamento jurídico para este alegato lo establecido en el artículo 13.2 y 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las

³⁵ Duro Carrión, S., “La empresa ideológica. Relación laboral y derechos fundamentales”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Iustel n.º 56, 2020. También Duro Carrión, S., “Ideario educativo versus neutralidad de la escuela pública. Un eterno debate en España”. *Revista de derecho constitucional europeo, ISSN 1697-7890, n.º 36 (Problemas constitucionales de la actividad jurisprudencial)*, 2021.

³⁶ Elósegui Itxaso, M., *op. cit.*, pp. 120-124.

normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Del mismo modo, nos remitimos al 13.4 en esta misma línea.

IV. CONCLUSIONES

Muchos son los retos que se plantean en materia educativa. Pero el desencanto y la decepción generalizada de la ciudadanía con la política, y en términos generales, su falta de interés en el mantenimiento y defensa de nuestra democracia y Estado de Derecho, convierten en urgente y prioritaria una educación cívica que verse exclusivamente sobre materia constitucional.

Es urgente una enseñanza de la Constitución. Cuestiones relativas a la Constitución, las instituciones públicas, los derechos fundamentales o los valores superiores del ordenamiento, libertad, justicia, igualdad y pluralismo político no pueden ser desconocidas por la ciudadanía por las diversas razones expuestas en este estudio a modo de fundamentos básicos para una educación cívica. Pero especialmente porque la formación en esta materia ha de ser algo obligado y necesario para la estabilidad de nuestra democracia y nuestro Estado de Derecho y para la promoción de nuestros valores constitucionales. Más un deber que un derecho. Más un “debe” que un “puede”.

Sin perjuicio de este fundamento que podemos calificar de básico, esencial o prioritario, otros fundamentos jurídicos abogan por un contenido constitucional en la educación cívica.

Por una parte, toda Constitución democrática implica la existencia de un pacto sobre un conjunto de valores fundamentales con los que esa sociedad quiere vivir, valores que identifican nuestro Estado constitucional, y que han de ser promovidos e impulsados por el Estado y sus instituciones como valores superiores de la democracia. La enseñanza de contenidos constitucionales, fomentando y reforzando esos valores constitucionales, es esencial para un duradero mantenimiento de nuestra forma de Estado.

Adicionalmente, la neutralidad del Estado y la ausencia de ideología en los diseños de los programas y currículos educativos, así como en la organización de estos. Esto conduce y requiere necesariamente de un contenido constitucional de la materia y una transmisión de estos conocimientos con la mayor objetividad posible. De otro modo, nos situaríamos ante un adoctrinamiento por parte del Estado.

Finalmente, el conflicto con determinados derechos fundamentales de los alumnos, de los padres, del titular del centro y de los docentes, que plantearía un contenido de la materia de educación cívica que extralimite las cuestiones estrictas de índole constitucional es ya por sí sola justificación suficiente para

una enseñanza objetiva constitucional. Libertad ideológica y de pensamiento de todos los intervinientes en la relación educativa, y como derivadas, la libertad de los padres y el derecho que les asiste de elegir la educación y formación que quieren para sus hijos, el derecho a la libertad ideológica de los titulares de los centros docentes y la libertad de cátedra de los docentes son principalmente los derechos afectados.

Los derechos fundamentales, como derechos subjetivos y su carácter de preceptos negativos de competencia, como “instrumentos” de defensa del individuo frente a las intervenciones injustificadas del Estado, marcan el límite de las competencias estatales.

El Estado en el ejercicio de sus competencias ha de velar por sus responsabilidades en materia de educación, pero un excesivo intervencionismo estatal, limitaría libertades de la ciudadanía reconocidas en nuestra Constitución.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Burguera Ameave, L. (2021), “Educación y adhesión a los principios y valores constitucionales” en Díaz Revorio, F. J. y Vidal Prado, C., *Enseñar la Constitución, educar en democracia*. Editorial Aranzadi Thomson Reuters, pp. 85-108.
- De Andrés Fernández, J. (1985), Sobre la neutralidad de la enseñanza, Ministerio de Educación y Ciencia. Ejemplar mecanografiado, p. 7. Citado en Otaduy Guerin, J., *La extinción del contrato de trabajo por razones ideológicas en los centros docentes privados*, Universidad de Navarra, Pamplona.
- Denninger, E. (1996), «Democracia Militante y defensa de la Constitución» en Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H., Hesse, K., Heyde, W., *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid.
- Díaz Revorio, F.J. (2021), “Los sujetos de la relación educativa y la enseñanza de la Constitución” en Vidal Prado, C. y Díaz Revorio, F.J., *Enseñar la Constitución, educar en democracia*. Editorial Aranzadi Thomson Reuters, pp. 379-405.
- Duro Carrión, S. (2020), “La empresa ideológica. Relación laboral y derechos fundamentales”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Iustel n.º 56.
- Duro Carrión, S. (2021), “Ideario educativo versus neutralidad de la escuela pública. Un eterno debate en España”. *Revista de derecho constitucional europeo*, n.º 36.
- Elósegui Itxaso, M. (2012), “La educación para la ciudadanía en las escuelas públicas y en los centros con ideario cristiano”. *Scripta Theologica*, Vol. 44, pp. 124-141.
- Ennuschat, J. (2021), “Educación política y educación en valores democráticos en Alemania” en Díaz Revorio, F. J. y Vidal Prado, C., *Enseñar la Constitución, educar en democracia*. Editorial Aranzadi Thomson Reuters, pp. 279-297.
- Fernández-Santillán, J. (2016), “Isócrates y los orígenes de la educación cívica. Actualidad de un pensador clásico”. *Revista de Ciencias Sociales*. UAEM, n.º 71, mayo-agosto.
- González Del Valle, J.M. (2002), *Derecho eclesiástico español*, Madrid 2002.

- Hesse, C. (1996), «Significado de los derechos fundamentales» en Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H., Hesse, K., Heyde, W., *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid.
- López-Meseguer, R., Aparicio-Herguedas, J.L. (2024), “La educación cívica a debate: análisis del discurso de directores y profesores en el contexto escolar”. *Revista Complutense de Educación*, 35(4). Madrid.
- Nuevo López, P. (2014), “Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional”, *Revista de Derecho Político*, n.º 89, enero-abril.
- Regueiro García, M.T. (1994), “La libertad de cátedra en el ordenamiento español”. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n.º 6.
- Roca Fernández, M. J. (2008), “Deberes de los poderes públicos para garantizar el respeto al pluralismo cultural, ideológico y religioso en el ámbito escolar”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 17.
- Rodrigo Lara, B. (2001), “La libertad religiosa y el interés del menor”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 17.
- Rollnert Liern, G. (2002), *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid.
- Valero Heredia, A. (2008), *Libertad de conciencia, Neutralidad del Estado y Principio de laicidad (Un estudio constitucional comparado)*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid.
- Valero Heredia, A. (2012), “Ideario educativo constitucional y «Homeschooling»: A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, de 2 de diciembre”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 94, enero-abril.
- Vidal Prado, C. (2023a), “La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXIX.
- Vidal Prado, C. (2023b), “La educación cívica y constitucional en España”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 116, Segundo semestre.