

¿Formar ciudadanos? (I)

En el pasado curso académico dos sentencias del Tribunal Supremo sentaron jurisprudencia sobre la legalidad y legitimidad de la Educación para la Ciudadanía (EpC) como asignatura obligatoria en el sistema escolar. Sin embargo, para la jerarquía eclesiástica y para algunas organizaciones afines la EpC fue considerada sorprendentemente como algo insólito en España y como un adoctrinamiento del Gobierno cuya aceptación implicaba, incluso, “colaborar con el mal” (monseñor Cañizares *dixit*). No obstante, ni era una novedad en nuestra historia (ni en la europea) ni un planteamiento ilegítimo. De ambas cuestiones nos ocuparemos en este curso.

En el siglo XVIII el término ciudadano existía ya, pero carecía de significado moderno. El Diccionario de la Real Academia de 1727 lo definía como el habitante de una ciudad. Era, pues, un concepto puramente vecinal y urbano. Años después, la voz ciudadano remitía a la condición de miembro de la sociedad, si bien referido solo a sus obligaciones como parte de esa sociedad.

A finales del Siglo de las Luces aparecen ya diversos proyectos educativos, como el de Pascual Vallejo, que hablan de “la educación pública de los ciudadanos” orientada a “asegurar y proteger su libertad”, o como el del escolapio ilustrado Joaquín Traggia para quien la escuela de primeras letras debía proporcionar “una idea de los fines del gobierno para la felicidad común”. Asimismo, Jovellanos destaca el papel de las “virtudes civiles” en la educación pública, base de ese “amor público” que sacrifica el interés particular a lo que “demanda el interés común”. Y Cabarrús considera que en la escuela primaria debe haber “un catecismo político” que comprenda los derechos y las obligaciones del ciudadano, atribuyendo esa responsabilidad al Estado, que “no debería nunca abandonar el derecho y la obligación de resolver soberanamente sobre todos estos puntos [que afectan a la educación nacional]”.

Pero solo cuando España se abre a la modernidad política, esto es, en las Cortes de Cádiz, es cuando surge el concepto moderno de ciudadanía. Lo preanuncia Agustín Argüelles, en el *Discurso preliminar* a la Constitución de 1812, cuando indica que “el Estado, no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad [...]”. Es ahora cuando nace el concepto del ciudadano como titular de derechos y obligaciones.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (II)

La reivindicación de la soberanía nacional es la primera decisión que toman las Cortes de Cádiz en 1810, sentando de ese modo las bases liberales de un nuevo Estado. Es ahora cuando aparece el moderno concepto de ciudadanía ligado a la idea de nación: la condición de ciudadano español se adquiere no por habitar en una ciudad, o por ser miembro de una sociedad determinada, sino por ser un individuo libre que nace en el seno de

la comunidad nacional. Para ello será clave la creación de una escuela que forme ciudadanos, transformando el viejo aparato escolar del Antiguo Régimen en un sistema educativo impregnado de los valores de una nueva cultura política.

Fue, claro está, una revolución, una revolución que, sin embargo, pretendió ser pacífica. De ahí su empeño en tratar de conciliar modernidad y tradición, tradición de la que era bastión fundamental la Iglesia española, íntimamente unida a la monarquía absoluta desde hacía varios siglos. Fue justamente ese espíritu de pacto el que explica el peso desmedido de la Iglesia católica en el proceso de elaboración de la primera constitución española y en la formación del Estado liberal, influencia que se manifiesta en dos grandes renuncias que hacen los liberales en Cádiz: la plena libertad de expresión -los asuntos de religión quedan excluidos de la libertad de imprenta- y la libertad de conciencia y de culto -se proclama la confesionalidad del Estado-.

Fruto de esa aspiración conciliadora será el reconocimiento constitucional de la religión católica como propia del Estado (artículo 12): “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” (verdadero oxímoron del liberalismo español). En consecuencia, los liberales de Cádiz buscarán una formación de ciudadanos basada, sí, en la virtud cívica, pero además se deberá transmitir el dogma y la moral católicos. De ahí que el artículo 366 de la Constitución de 1812 establezca que en las escuelas se enseñará “el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles” (igualmente, el artículo 368 establece que la Constitución se explicará en todas las universidades de la Monarquía). La historia mostrará, sin embargo, la extrema dificultad que conllevaba anar modernidad y tradición.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (III)

Los liberales votaron en las Cortes de Cádiz la confesionalidad del Estado (aunque muchos de ellos lo aprobaron, como dice Argüelles en sus memorias, "con el más profundo dolor"). Esta tremenda contradicción abrió una sima profunda en nuestra historia. No obstante, pudo ser de otra manera. Manuel José Quintana, a quien se atribuye el primer informe a las Cortes sobre el nuevo sistema educativo (1813), asigna a los nuevos catecismos de la primera enseñanza impartir no solo los dogmas de la religión católica, sino también los "principales derechos y obligaciones como ciudadanos", rescatando de este modo algo que los constituyentes habían "olvidado", esto es, que la ciudadanía comporta no solo deberes, sino también derechos.

Por otra parte, para Quintana, la segunda enseñanza debía comprender no solo la transmisión de las letras y de las ciencias, sino también las bases de las llamadas ciencias morales y políticas. Respecto de estas últimas, Quintana indica que "nos dan a conocer nuestros derechos y obligaciones, sea como individuos, sea como miembros de una asociación" política, señalando algo que recientemente el Tribunal Supremo ha reconocido expresamente (¡casi 200 años después!), y es que los estudios referentes al individuo "enseñan los principios de la *moral privada*", mientras que los referentes a la asociación política enseñan los principios "de la *moral pública*" (la cursiva es, obviamente, mía). Y, a renglón seguido, advierte Quintana que las "ciencias morales y políticas" despertaron siempre el recelo del despotismo porque enseñan "el verdadero objeto y fin de la sociedad, los límites del poder en los que mandan, los derechos que asisten a los que obedecen y la contradicción eterna en que se hallan con la felicidad pública el despotismo y la arbitrariedad".

Esta concepción se recoge en el Proyecto de Ley de Instrucción Pública de 7 de marzo de 1814, abortado por el primer golpe de Estado de la España contemporánea, efectuado por Fernando VII a principios de mayo de ese mismo año. En el ámbito de la primera enseñanza el proyecto establecía, al lado de "un catecismo religioso y moral", un catecismo político en el que debían exponerse "los derechos y obligaciones civiles". Y en la segunda enseñanza disponía que las ciencias morales y políticas comprenderían "moral y derecho natural", "derecho político y Constitución", "economía política y estadística".



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (IV)

A pesar de la abundante literatura existente sobre las Cortes de Cádiz, los estudios que resaltan el carácter cuasi democrático con que nació el liberalismo español ocupan un lugar menor en la historiografía, sin duda porque lo que predominó a lo largo de casi todo el siglo fue el liberalismo conservador e individualista, sacrificándose la veta democrática que aportaron los liberales de Cádiz y del Trienio Constitucional, especialmente su preocupación por la formación de ciudadanos, preocupación que, en general, está ausente del liberalismo moderado, que es el que realmente gobierna en España, exceptuándose solo dos breves periodos: el Sexenio Democrático (1868-1874) y la II República (1931-1939), que son importantes a los efectos que aquí reseñamos.

En el Sexenio Democrático se emprendió una reforma de la segunda enseñanza que trató de retomar la vieja cuestión: ¿cómo se puede consolidar una democracia sin demócratas? El preámbulo del Decreto de octubre de 1868 explicita que entre "los fundamentos de la reforma que se intenta" se encuentra el de "contribuir a formar ciudadanos aptos para el ejercicio de los derechos políticos que han conquistado en nuestra gran revolución". Y añade: "Tiempo es ya que la enseñanza pública satisfaga las necesidades de la vida moderna, y tenga por principal objeto no formar sólo latinos y retóricos, sino ciudadanos ilustrados [...] Esta educación ilustrada [...] es en todas partes el más sólido fundamento de la verdadera libertad."

La II República, que enlaza con la mítica Constitución de 1812 porque otorga también un amplio tratamiento a la educación pública, entronca con el liberalismo democrático en su preocupación por la formación de ciudadanos. Promulgada la Constitución de 1931, una circular de enero de 1932 dispuso hacer del texto constitucional "el tema central de la actividad educativa", encareciendo a los maestros que explicaran "a los niños lo que significa una Constitución para las democracias". Esta preocupación se introducirá también en la enseñanza de adultos, asignando a las Misiones Pedagógicas tareas de "educación ciudadana", y será un aspecto esencial de las Semanas Pedagógicas para el perfeccionamiento de los maestros. Finalmente, en el proyecto de Ley de Bases que Fernando de los Ríos remitió a las Cortes en diciembre de 1932, la Educación Cívica y Moral pasaba a formar parte del currículo de la Enseñanza Primaria.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (V)

En el franquismo, tanto en sus orígenes totalitarios como en el autoritarismo posterior, la formación de ciudadanos republicana fue sustituida por la "formación del espíritu nacional". Algunos "objetores" a la Educación para la Ciudadanía establecida por la LOE han querido ver en ella un adoctrinamiento similar a la del franquismo. Es, obviamente, una torpe acusación, pues hay tres diferencias fundamentales: una es la

distancia profunda que hay entre un régimen totalitario o autoritario y otro democrático, entre un sistema que se impuso por la fuerza de las armas y otro que descansa en el asentimiento de la población, manifestado reiteradamente en las urnas; otra divergencia clara es que mientras en el franquismo la formación del espíritu nacional estaba encomendada por ley a los militantes de Falange Española, en la democracia la formación de ciudadanos se confía a licenciados universitarios (seleccionados en la educación pública por la correspondiente oposición); finalmente, pero no en último lugar, la diferencia reside en los propios valores que se transmiten: en el primer caso, valores basados en los principios de jerarquía, autoridad, elitismo y nacionalcatolicismo, y en el segundo, tal y como reza el artículo 1º de la Constitución española de 1978, valores como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

También ha habido "objetores" que consideraron la iniciativa del Gobierno como algo aislado, casi una ocurrencia. No ha sido así, ni en el pasado histórico, como hemos visto con anterioridad, ni en la democracia actual. Ya en los inicios de la Transición, en noviembre de 1976, una orden ministerial dispuso con carácter experimental la introducción de la "formación cívico-social" en la EGB (12 a 14 años), señalando en su preámbulo que "el sistema educativo constituye una base imprescindible para el logro de una sociedad democrática" (en 6º curso se estudiaban los problemas de la convivencia y de los conflictos, en 7º se analizaba la democracia y en 8º el pluralismo religioso -las grandes religiones- y el pluralismo político -las principales ideologías-, así como la ciudadanía universal o cosmopolita). En octubre de 1978 estas enseñanzas se generalizaron bajo la denominación de "educación ética y cívica", incluyendo contenidos muy similares a los descritos (una novedad importante fue la introducción del estudio de la Constitución de 1978).



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (VI)

En la reforma experimental de las llamadas enseñanzas medias, realizada entre 1983 y 1986 como paso previo a lo que después sería la LOGSE de 1990, hubo una asignatura, denominada Educación para la Convivencia, con contenidos muy similares a los que ha puesto en marcha la ley orgánica de Educación de 2006 (LOE). No hubo entonces, sin embargo, objeción alguna. Fue una materia pacífica en la comunidad escolar y

en el ámbito político. Lástima que su traducción en la LOGSE fuera solo transversal, pues aunque teóricamente esta decisión se ajustaba a la convicción (acertada) de que la formación de ciudadanos era cosa de todos los profesores, lo cierto es que la transversalidad, aquí y en otras materias, no funcionó, probablemente porque no "encajó" con la cultura escolar, tradicional, de los profesores, perdiéndose con ello un tiempo precioso que explica, entre otras razones, la existencia de un déficit de ciudadanía en nuestra democracia.

En septiembre de 2004 un nuevo gobierno decidió acometer dicho déficit en el marco de una política de rectificación de errores pasados y de proposición de mejoras del sistema educativo. Me refiero al documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*. En este documento, que era a la vez diagnóstico y propuesta, había un bloque de materias denominado 'Los valores y la formación ciudadana', en el que, aun reconociendo que la educación ciudadana debía impregnar la vida del centro (de ahí su carácter transversal), se reconocía también el insuficiente tratamiento que en la práctica había tenido. En consecuencia, se proponía una nueva materia que, sin dejar de ser transversal, tendría un lugar propio en el currículo. La Educación para la Ciudadanía se configuró así como materia específica. No se trataba solo de que los estudiantes adquirieran determinados conocimientos sobre la convivencia democrática, sino también que desarrollaran actitudes y hábitos cívicos; en definitiva, que la escuela transmitiera los valores básicos que integran la moral pública de las democracias. Este objetivo, clara y firmemente declarado, motivó, sin embargo, que un sector de la sociedad española, liderado por una parte importante de la jerarquía eclesiástica, temiera perder con ello influencia social y emprendiera una desproporcionada e insólita campaña contra la Educación para la Ciudadanía. De ello nos ocuparemos en la próxima columna.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (VII)

La Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE) recuerda en su preámbulo que "la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática" y, en consecuencia, señala como una novedad importante la de "ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático". Por otra parte, los primeros decretos curriculares de enseñanzas mínimas, de finales de 2006, reafirman el papel del Estado "en la formación de todos los ciudadanos y ciudadanas en valores y virtudes cívicas", asignan a la escuela la función de fomentar que todos los alumnos puedan "asumir de un modo crítico y reflexivo el ejercicio de la libertad, de sus derechos y deberes" y subrayan que este aprendizaje va "más allá de la adquisición de conocimientos para centrarse en las prácticas escolares que estimulen el pensamiento crítico y la participación, que facilitan la asimilación de valores en los que se fundamenta la sociedad democrática".

Poco tiempo después, en febrero de 2007, la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal emitió un comunicado contra la nueva materia invocando el derecho constitucional de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos [garantizado por la existencia de centros diversos, decimos nosotros], afirmando que el Estado "no puede imponer legítimamente ninguna formación de la conciencia moral". Para los obispos la Educación para la Ciudadanía era "una formación de las conciencias impuesta por el sistema educativo a todos los alumnos". Como veremos próximamente, y como ratificó la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la jerarquía eclesiástica confundía, en el mejor de los casos, la moral privada con la moral pública y "olvidaba" que la LOE seguía escrupulosamente la Recomendación 12 del Consejo de Europa de 2002, para la cual la "educación para la ciudadanía democrática" debía ser considerada por los Estados una acción educativa prioritaria. En 2005 el Consejo de Europa proclamaba el Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación, instando de nuevo a los Estados a que hicieran de esta materia "un objetivo prioritario de la política educativa". Como veremos, en el fondo, lo que la jerarquía y algunas de sus organizaciones más afines negaban era la convivencia en la escuela de visiones diferentes del mundo y de la sociedad.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (VIII)

En 2007 los padres de un menor recurrieron judicialmente una resolución de la Junta de Andalucía que denegó la objeción de conciencia sobre la Educación para la Ciudadanía (EpC). El Tribunal Superior de Andalucía (TSA) reconoció este derecho a los recurrentes en marzo de 2008. El polémico asunto terminó en el Tribunal Supremo (TS) que, dada la trascendencia de la cuestión, se reunió en pleno para resolver el recurso de casación. El TS, en la sentencia de 11 de febrero de 2009, por una mayoría determinante (23 votos frente a 7), declaró que no había lugar a la objeción de conciencia escolar y, en consecuencia, confirmó el carácter obligatorio de la EpC. Pocas semanas después, el TS dictaba otra sentencia en los mismos términos, sentando jurisprudencia a este respecto.

No es mi intención comentar la campaña en torno a la objeción de conciencia, desproporcionada por lo disparatado que supuso invocar esta objeción cuando la Constitución la limitaba únicamente al servicio militar (que era entonces obligatorio) y cuando la jurisprudencia europea solo la reconocía si estaba regulada por una ley nacional (lo que no era el caso de España). Ahora se trata de examinar las razones que llevaron al Pleno del TS a defender la competencia del Estado para regular la EpC como materia obligatoria para todos los alumnos.

Los recurrentes, esto es, los pretendidos objetores, alegaron ante el TSA que la EpC implicaba el adoctrinamiento y que "el Estado no puede imponer una única moral a todos". El TS, sin embargo, sentó la siguiente doctrina: no hay adoctrinamiento cuando el sistema educativo transmite los "valores morales que subyacen en los derechos fundamentales" de la Constitución, valores cuyo conocimiento y asunción son "necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático"; "la necesaria presencia del Estado en esta materia deriva de la clara vinculación existente entre enseñanza y democracia"; "la actividad educativa del Estado, cuando está referida a los valores éticos comunes, no sólo comprende su difusión y transmisión, también hace lícito fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica"; finalmente, el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos implica también "respetar esa moral común subyacente en los derechos fundamentales". A comentar esta doctrina jurisprudencial dedicaremos la próxima columna.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (IX)

Si un observador europeo leyera la sentencia de 11 de febrero de 2009 del Tribunal Supremo (TS) sobre Educación para la Ciudadanía (EpC), su primera impresión sería posiblemente de perplejidad al constatar el revuelo causado por una enseñanza que se desenvuelve pacíficamente en muchos países de Europa (según Eurydice, esta asignatura se imparte en 22 Estados con una u otra denominación). En segundo lugar, se asombraría también de la alegación de adoctrinamiento formulada por un sector de la sociedad española (¿no es una falta de respeto hacia los profesores que, dentro de su libertad de cátedra, son responsables de su enseñanza?). Por último, si leyera los decretos de la LOE a este respecto, su sorpresa aumentaría al comprobar que apuntan a objetivos como "impulsar la autonomía personal", "estimular el pensamiento crítico", "entender la creciente pluralidad de las sociedades actuales" o "reflexionar críticamente" sobre los valores que la propia EpC quiere transmitir.

Probablemente nuestro observador europeo llegaría a la conclusión de que en el fondo de esta polémica late una notable inmadurez democrática que afecta a personas e instituciones que no acaban de aceptar el pluralismo político, social, cultural y religioso de la sociedad española. Sin embargo, esto es lo que en definitiva ha afirmado el TS al subrayar que el pluralismo es consustancial a la sociedad actual y que el pluralismo implica siempre "diversidad de concepciones [...] sobre la vida individual y colectiva". Lo más significativo es que nuestro alto tribunal considera que es el sistema educativo quien debe transmitir "la realidad de esa diversidad".

Por todo ello, si hay algo que reprocharle al Gobierno que ha impulsado la EpC es su extraordinaria timidez a la hora de asignar el horario lectivo mínimo. Basta una pura constatación aritmética: la EpC tiene adjudicada 50 horas en Primaria (la Religión, 315) y 70 horas en la ESO (la Religión, 175). ¿Podemos formar así a los demócratas de la próxima generación?

La pregunta es pertinente porque no hay democracia sin una nueva moral pública que la sustente, sin una moral pública asumida y vivida por los ciudadanos. Lo que ha sentenciado el TS es que corresponde al sistema educativo transmitir esa moral pública. A comentar este extremo dedicaremos la última columna de este curso.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Formar ciudadanos? (X)

La sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009 (TS), ratificada por cuatro sentencias posteriores, es tan rica que no es posible ocuparse de ella en toda su extensión. No obstante, hay un aspecto que me parece central y es la afirmación del TS de que existe una moral pública que obliga a todos los ciudadanos y que no debe confundirse con la moral privada (ésta solo obliga a los que la aceptan como propia). La moral pública está

integrada por "los valores morales que subyacen en los derechos fundamentales" consagrados por la Constitución española (CE) y por los valores superiores de nuestro ordenamiento constitucional, entre los que se encuentra el pluralismo (art. 1 CE), es decir, "la diversidad de concepciones que sobre la vida individual y colectiva pueden formarse los ciudadanos".

No hay adoctrinamiento, dice el TS, cuando el Estado transmite los citados valores a través del sistema educativo; más aún, "la actividad educativa del Estado, cuando está referida a los valores éticos comunes, no solo comprende su difusión y transmisión, también hace lícito fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica". Lo que está legitimando esta doctrina es que la Educación para la Ciudadanía (EpC) puede y debe impartir una cultura política democrática, que no supone solo una transmisión de conocimientos, sino también sentimientos de adhesión a la democracia y una evaluación crítica de los valores que la constituyen.

La doctrina jurisprudencial del TS se centra, pues, en una moral pública integrada por valores básicos compartidos por todos los ciudadanos, siendo por tanto una moral de mínimos, mientras que la moral privada afecta siempre al ámbito íntimo de la persona y por tanto es una moral de máximos para ella. En definitiva, la moral pública descansa en la convicción de que podemos darnos nuestras propias normas y aceptar valores comunes, sin detrimento del pluralismo que impregna la sociedad española, lo que significa que las personas, aceptando la moral pública que nos hemos dado, no renuncian a su propia visión del mundo; a lo que sí renuncian es a imponer su moral privada a los demás. Quizá lo más lamentable del espectáculo de la campaña contra la EpC haya sido comprobar que todavía subsisten organizaciones, predominantemente eclesíásticas o afines, que pretenden imponer su moral privada en vez de asumir la moral pública que hemos aceptado todos.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)