

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA Y EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN 2/2006

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. EL ESTADO EDUCADOR Y EL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO A PROPÓSITO DE LA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN: 1. *Los orígenes del Estado educador: el derecho a la educación elemental*. 2. *El servicio público educativo*.—II. PRINCIPIOS, EJES Y FINES DE LA COMPETENCIA EDUCATIVA EN LA LEY 2/2006: 1. *Principios del sistema educativo*. 2. *Los ejes o direcciones del sistema educativo español a partir de la Ley de 2006*. 3. *Fines del sistema educativo*.—III. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS.—IV. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EQUITAD EDUCATIVA: 1. *Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*. 2. *Compensación de las desigualdades en educación*. 3. *Escolarización en centros públicos y privados concertados*. 4. *Premios, concursos y reconocimientos*.—V. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL PROFESORADO.—VI. LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS EN LOS CENTROS DOCENTES.—VII. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PARTICIPACIÓN, AUTONOMÍA Y GOBIERNO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS.—VIII. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.—IX. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA EDUCATIVO A TRAVÉS DE LA NUEVA ASIGNATURA DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA: 1. *Origen y comparativa de la asignatura en Europa*. 2. *Contenido y límites de la asignatura: el ideario y la libertad de cátedra*. 3. *Herramientas de la asignatura de Educación para la Ciudadanía*. 4. *La objeción de conciencia*.

RESUMEN

Las Administraciones Públicas han intervenido en la educación elemental desde el siglo XVIII. La educación siempre ha sido un instrumento en manos de los gobiernos de los Estados para transmitir su ideología. En España, la Ley del año 2006 establece la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía, que intenta enseñar valores morales a los alumnos. Esta cuestión excede a la simple transmisión de conocimientos técnicos, como venía haciéndose hasta ahora.

Palabras clave: el Estado como educador; el servicio público educativo; intervención administrativa; Educación para la Ciudadanía.

ABSTRACT

The Public Administrations has intervened in the elementary education since XVIII century. The education always has been a State's Government tool to transmit his ideology. In Spain, the 2006 Law establishes the new subject of Education for the Citizenship that tries to teach moral values to the pupils. This question exceeds the simple transmission of the technical knowledge that was coming being done till now.

Key words: the Government's States like educators; the educational public service; administrative intervention; Education for the Citizenship.

I. EL ESTADO EDUCADOR Y EL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO A PROPÓSITO DE LA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN

1. *Los orígenes del Estado educador: el derecho a la educación elemental*

Hasta llegar a la actual situación del sistema educativo —el cual es utilizado por los gobiernos de los Estados para dar una orientación ideológica específica a las enseñanzas que prescribe—, ciertamente la evolución viene siendo lenta pero firme en la dirección de incrementar las prestaciones del mismo. El componente ideológico, como vamos a ver, siempre ha sido una constante en la intencionalidad de los legisladores a la hora de regular este servicio público. Cuestión bien distinta es cuál sea la realidad de ese calado si se tiene en cuenta que la propia alternancia política va suponiendo, en paralelo, la propia alternancia de leyes dispares y de escasa proyección temporal.

Aunque el interés del Estado por la enseñanza elemental —porque la universitaria lleva una evolución intervencionista propia y más intensa— ha sido mínimo, siempre ha existido un principio de intervención, expresión sin duda de esa dinámica interna que lleva al Estado moderno a afirmar su soberanía en todos los campos de la actividad humana. Esa dinámica se acentúa durante el siglo XVIII. La actividad intervencionista del Estado es en este siglo más intensa, impulsada en ocasiones por corrientes culturales que le estimulan a caminar en esa dirección —países del despotismo ilustrado— y en otras por razones religiosas —pietismo de algunos países protestantes—. En todo caso, esta mayor intervención responde a un fenómeno más amplio, a saber: el de la mayor intervención del Príncipe, dando lugar a la transformación de las monarquías autoritarias en monarquías absolutas¹.

Durante todo el Antiguo Régimen, si bien cuantitativamente podía hablarse de la existencia de muchas escuelas y maestros, el nivel de los edificios escolares y de instrucción de los maestros dejaba mucho que desear, motivo por el cual comienza a manifestarse la necesidad de intervenir para lograr una mejora en la calidad de las escuelas y de los instructores. Transcribe POLLARD² una anécdota, consistente en un diálogo entre un párroco y un maestro, muy expresiva de la deplorable situación en la que se encontraba el sistema educativo en la Europa del Antiguo Régimen:

«—¿Es usted el maestro, mi buen amigo?
—Sí, señor.
—¿Y qué enseña usted a los niños?
—Nada, señor.

¹ Vid. M. DE PUELLES BENÍTEZ, «Estado y Educación en las Sociedades Europeas», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 1, enero-abril 1993.

² Vid. H. M. POLLARD, *Pioneers of Popular Education, 1760-1850*, Cambridge (Mass.), 1957.

—¡Nada! ¿Cómo es eso posible?
—Porque yo no sé nada —contesta el maestro.
—Entonces, ¿por qué ha sido usted nombrado maestro?
—Porque yo he cuidado los cerdos de este pueblo durante muchos años y cuando he llegado a ser demasiado viejo para dicho oficio me han dado la escuela para que cuide de los niños».

El Estado liberal que se impone con las ideas ilustradas podría haber conducido a una mínima intervención educativa en base al famoso dogma liberal *laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui même*. En la medida en que al Estado sólo le compete asegurar el orden público, parecería que la educación quedaría bajo los mínimos de la intervención. Sin embargo, la realidad fue muy distinta como consecuencia del propio legado educativo de la Revolución francesa, en el que se impone esa idea de la educación como servicio público. No obstante, la ideología subyacente sobre la enseñanza en la Ilustración y la Revolución es bien diferente y se discuten cuestiones que ponen de manifiesto las tensiones sobre el servicio público educativo. Ni siquiera hay unanimidad en cuestiones como si el sistema educativo debe ser o no un sistema público abierto a todos, atento a las necesidades de la sociedad y organizado y controlado por el Estado³.

La Constitución francesa de 1791, en su título I, garantizó, no obstante, el establecimiento de «una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto de aquellas partes indispensables para todos los hombres». Garantizó, en definitiva, la creación de un servicio público de enseñanza abierto a todos los ciudadanos y cuya gratuidad se limitaba a la educación denominada popular.

En consonancia con ello, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 24 de junio de 1791, en el artículo 22, ya apuntaba que «la instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos». Ya no se trata, por tanto, únicamente, de la instrucción elemental, sino de toda posible instrucción para todos los ciudadanos. Éste es el concepto que triunfa en el siglo xx con el reconocimiento del derecho a la educación.

El Estado liberal del siglo xix y parte del xx va a suponer un eslabón más poniendo el acento en la educación como factor de integración política, lo que implica y procura lealtad y control social. De otro lado, se pone de manifiesto que la educación es el instrumento perfecto de cohesión social y nacional. El Estado impulsa y crea los sistemas educativos nacionales atribuyéndoles importantes funciones públicas⁴. Es claro que se identifica a la

³ Vid. J. N. MOODY, *French Education since Napoleon*, New York, 1978.

⁴ M. DE PUELLES BENÍTEZ, *op. cit.*, apunta cómo en los Estados Unidos de América la educación fue el crisol que permitió la asimilación de las culturas de los inmigrantes y la integración de éstos en una cultura nacional; en países como Francia, el sistema educativo fue un factor fundamental de consolidación nacional; en Alemania o Italia, la educación se

educación como el factor determinante en la función de transmitir los valores de la clase dirigente, los valores, entonces, de la burguesía liberal; incluso, cuando la revolución industrial fue un hecho, «la educación, especialmente la enseñanza técnica y superior, recibió la misión de suministrar, los conocimientos precisos que demandaba la nueva situación, en un proceso que afecto de modo desigual a los diversos países»⁵.

El Estado liberal de los diversos países europeos da lugar a sistemas educativos cuyos fines —principios, ejes— se definen por los representantes de la nación reunidos en el Parlamento, pero el desplazamiento de la Iglesia por el Estado en el monopolio de aquéllos plantearía el nuevo problema de la consideración de la educación como un derecho de los particulares frente al Estado y, en definitiva, el derecho a impartir dicha enseñanza. De ahí que, paradójicamente, el Estado liberal construya un sistema educativo estatal y, a su vez, ubique el derecho a la educación en la perspectiva del individuo y de las organizaciones no estatales —iglesias—, como un derecho privado, apareciendo así ya en el siglo XIX el problema de la libertad de enseñanza —libertad de cátedra—⁶, considerada como un derecho de defensa frente al Estado que da lugar a sistemas bien diferentes, que van desde países en los que prácticamente la enseñanza privada no existe —países del norte de Europa— hasta países donde la enseñanza privada tiene una importancia mucho mayor —España, Bélgica, Holanda—, pasando por países en los que la enseñanza privada existe pero con menor importancia —Francia, Alemania, Italia—.

La historia del Estado de bienestar a lo largo del siglo XIX marca claramente la tensión que supone que la enseñanza elemental sea universal y, por tanto, exista una educación básica para todos. Surge así el objetivo de la escolaridad obligatoria, cuya duración ha de ampliarse y ser gratuita por medio de la intervención financiera del Estado. Evidentemente, este objetivo tiene la resistencia de aquellas capas sociales que consideran como una amenaza el que la instrucción sea universal, ya que ello comporta la existencia de una población alfabetizada e ilustrada y no adocenada.

La aparición de los derechos sociales a lo largo del siglo XX va a suponer una transformación importante en el terreno educativo, ya que el individuo

convirtió en un auxiliar imprescindible para la unificación de la conciencia nacional que contribuiría a forjar una nueva identidad nacional. Lo mismo sucedió en el sistema educativo de la etapa franquista en España.

⁵ Vid. M. DE PUELLES BENÍTEZ, *op. cit.*

⁶ Se habla de libertades de enseñanza porque desde el principio aparecen vinculadas tanto la libertad de crear un establecimiento privado de enseñanza como la libertad de transmitir conocimientos. De tal modo que se considera que el Estado no debe intervenir ni en la creación de centros privados de enseñanza ni en la libertad de transmitir conocimientos. Es lo que constituye el derecho a la libertad de creación de centros docentes y el derecho a la libertad de cátedra. Vid. A. EMBID IRUJO, *Las libertades de enseñanza*, Madrid, 1983, que describe el proceso que sigue a lo largo del siglo XIX: libertad negada, en general, en los primeros años del siglo; posteriormente, libertad tolerada; después, hacia la mitad del siglo, libertad aceptada y reconocida; libertad consagrada en las constituciones desde el último cuarto de siglo en adelante. Finalmente, se produce una libertad subvencionada desde la segunda posguerra mundial hasta nuestros días.

se convierte en titular de derechos que pueden invocarse frente al Estado, que tiene ahora el deber de realizar prestaciones positivas e iguales para todos. La cuestión todavía está en determinar qué tipo de prestaciones y con qué contenidos. En el ámbito de la enseñanza se rompe la estructura bipolar que hacía de la educación primaria un compartimento estanco frente a la enseñanza secundaria. Ahora el derecho a la educación implica no sólo el derecho a recibir una educación elemental, sino también el acceso a la enseñanza secundaria, universitaria o superior. Se trata, pues, de derechos que hoy por hoy se catalogan como derechos sociales o prestacionales⁷ pero que siempre están bajo la tensión de su consideración como privados con una fuerte intervención pública, sin la cual no hubiera sido posible la escolarización universal, el acceso popular a la enseñanza secundaria ni la apertura de la enseñanza universitaria.

La internacionalización legislativa del derecho a la educación se logra en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 26 se proclama el derecho de toda persona a la educación, aunque sin una obligación específica de los Estados a prestarla. Esta obligación aparece, sin embargo, en otros acuerdos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en cuyo artículo 13 ya se prescribe que los Estados deben adoptar un papel activo en la realización de este derecho.

2. *El servicio público educativo*

La naturaleza de la intervención de la Administración Pública en la educación se plantea, por tanto, desde sus inicios, ante la identificación de la necesidad de generalizar la obligatoriedad escolar, esto es, como un mínimo que constituiría la primera condición o contenido esencial del servicio público educativo. Es claro que la constatación de que la más importante transformación social viene de la mano de la educación escolar supone un mayor interés político por intervenir con mayor intensidad sobre un servicio público profundamente sensible a los cambios ideológicos de cada momento histórico⁸. El cumplimiento de este objetivo de hacer universal la educación primaria constituye, pues, el primer contenido esencial del derecho a la educación como servicio público, al que, con el tiempo, como vamos a ver, se han ido añadiendo otras prestaciones por parte de las Administraciones educativas en la consideración de que el servicio público educativo debía satisfacer esas nuevas necesidades: derecho de acceso, gratuidad, equidad o calidad de la enseñanza.

⁷ Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Libertades públicas y Derecho Administrativo», *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, 1981.

⁸ Es evidente el importante valor ideológico que puede desempeñar un determinado contenido educativo. François Mitterrand llegó en su día a señalar que «hoy para cambiar la sociedad no es necesario tomar el cuartel de invierno, basta con tomar la escuela». Vid. P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, «Sobre la asignatura Educación para la Ciudadanía», *ABC.es*, 10-07-07.

La reciente implantación de la asignatura de la Educación para la Ciudadanía en nuestro país pretende constituir el último eslabón de la cadena del servicio público educativo en la consideración de que los alumnos deben incorporar a su educación toda una serie de valores —que no conocimientos— comunes a toda sociedad democrática⁹. La forma en que los diferentes países europeos han procedido a cumplir con este objetivo, como veremos, es ciertamente dispar, pero la cuestión que básicamente se suscita en relación con esta última prestación administrativa educativa a través del establecimiento de dicha asignatura es si ciertamente el Estado debe incorporar al servicio público educativo la prestación positiva en que consiste la propia asignatura o si, por el contrario, el servicio público educativo exige una omisión por parte del Estado, en cuanto no incorporando, a través de asignatura alguna, ninguna orientación en valores, o no haciéndolo con un determinado contenido, como es el caso, lo que lograría en la práctica es respetar efectivamente esos otros derechos igual o más importantes: el de los padres, profesores, centros escolares y alumnos que tienen la libertad de elegir los valores éticos, religiosos y morales por los que optan, bien en el ejercicio de la libertad de cátedra o como educadores en la familia. Y es que la cuestión está íntimamente vinculada al propio contenido esencial del derecho a la educación y, por ende, al papel que el Estado ha de desempeñar como prestador, pero también como garante, del servicio público educativo. No todas las posibles prestaciones administrativas logradas a través de concretas intervenciones de las Administraciones educativas son acordes a ese contenido esencial. De ahí que el análisis de las diferentes intervenciones vaya marcando las distintas opciones del sistema educativo según los países.

La primera intervención administrativa educativa en nuestro país, ya en 1857, prescribió la obligatoriedad de la enseñanza elemental, que luego se

⁹ No es la condición de servicio público lo que da carácter «estatalista» a la prestación educativa, sino lo que constituya el contenido esencial o garantizado de dicho servicio público. Sin embargo, la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española denunció la explicitación del servicio educativo como servicio público que hace la propia LOU en su Preámbulo y articulado, señalándose en su informe de 27 de febrero de 2007 que «la educación es definida, con un claro tinte estatalista, como un “servicio público” (Preámbulo y art. 108, 5) con el que la sociedad debe colaborar (Preámbulo). Así, no se le da la prioridad debida a la demanda de las familias a la hora de elegir el centro escolar que desean para sus hijos, cuando se establecen una zonificación respecto al domicilio de los solicitantes (art. 84, 2) y unas “áreas de influencia” de los centros (art. 86) como criterios excesivamente condicionantes de la admisión de los alumnos. Por su parte, la iniciativa social que desea crear y dirigir centros educativos queda indebidamente supeditada a las consignaciones presupuestarias y a la aplicación del principio de economía y eficiencia, según los criterios de la Administración (cf. art. 109, 3), así como a imprecisos criterios de “necesidades de escolarización” (art. 116, 1). Además, a los centros de iniciativa social no se les garantiza la libertad suficiente para establecer su propio proyecto educativo, sometido a un indeterminado “marco general” establecido por la Administración (art. 121, 3); tampoco se les garantiza que los alumnos acepten su proyecto educativo, sino tan sólo que lo respeten (art. 115, 2), ni se les reconoce la suficiente autonomía de dirección, tanto por los condicionamientos que se les imponen en la admisión de los alumnos, ya mencionados, como por la obligada presencia de una autoridad política en el Consejo Escolar (art. 126, 1c)».

extendería desde los seis a los catorce años en 1964, aunque ello tardaría casi veinte años en ser una realidad.

Pasado el tiempo, se ve la necesidad de que ese servicio público sea más amplio y garantice toda una serie de prestaciones educativas. De modo que la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa —BOE núm. 187, de 6 de agosto—, tuvo como objetivo superar el gran retraso histórico que en nuestro país tenía la implantación generalizada de un sistema educativo real, a partir de la consideración de la educación como servicio público esencial de la comunidad que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales.

El servicio público de la educación ha podido prestarse, desde sus orígenes, o bien por los poderes públicos directamente, o bien por la iniciativa privada. Hasta el punto que, a los efectos de la propia intervención administrativa sobre la titularidad de los centros, es posible identificar tres modelos de prestación del servicio público educativo: el público propiamente dicho; el privado concertado o intervenido intensamente, y el privado intervenido más levemente, en el que el centro educativo viene a ser un prestador privado de un servicio público más desdibujado.

La Constitución española de 1978 configura a la educación como un derecho fundamental en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I de su texto, en el artículo 27:

- «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca».

A nivel competencial, el Estado se reserva su regulación, mediante la promulgación de la correspondiente ley orgánica, según prescribe el artículo 149.1.30 CE, atendiendo a las obligaciones de los poderes públicos que constituyen el servicio público educativo:

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Las Comunidades Autónomas tienen, pues, un limitado, aunque cada vez más amplio, ámbito de actuación en esta materia, correspondiéndoles desarrollar determinados aspectos del servicio público de la educación que remita u omita la normativa estatal¹⁰.

A partir de la Constitución de 1978 se ha producido una hipertrofia legislativa en la materia, que comienza con la Ley Orgánica de Estatuto de Centros Docentes (LOECE) de 1980, en tiempos de la Unión de Centro Democrático, que continuará en el período socialista con la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación —LODE—, que ya establece toda una serie de contenidos esenciales del derecho a la educación¹¹, de acuerdo con el artículo 27 de la CE:

- El reconocimiento a todos los españoles del derecho a la educación con todas sus consecuencias en los distintos niveles educativos.
- El reconocimiento de ese derecho fundamental para todos los extranjeros residentes en España.
- Los fines que han de regir el sistema educativo en relación a los valores que integran el derecho a la educación.
- Los derechos de cada uno de los agentes intervinientes en el servicio público de la educación: profesores, padres o tutores y alumnos.

¹⁰ Vid. X. BONAL, X. RAMBLA, E. CALDERÓN y N. PROS, *La descentralización educativa en España*, Barcelona, 2005.

¹¹ Vid. J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Cizur Menor, 2005, pág. 163.

— Mecanismos que permiten el ejercicio de los derechos, tales como la libertad asociativa o el derecho de reunión.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo —BOE núm. 238, de 4 de octubre—, la LOGSE, aumentaría más adelante en diez años el período de obligatoriedad escolar, proporcionando un impulso a la formación profesional, equiparándonos al resto de los países más avanzados de nuestro entorno.

Con posterioridad, la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes no Universitarios —BOE núm. 278, de 21 de noviembre— se orientaría en la dirección de mejorar la calidad de la enseñanza prescrita en la Ley de 1990, lo que culmina en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) del año 2002, en período popular —BOE núm. 307, de 24 de diciembre—.

En la actualidad, la intervención de las diferentes Administraciones Públicas ha de partir del análisis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación —BOE núm. 106, de 4 de mayo—, que se basa, según su Preámbulo, en la convicción de la necesidad de mejorar la calidad de la educación, pero también en la de que ese beneficio llegue a todos los jóvenes sin exclusiones, puesto que se considera que la calidad y la equidad son dos principios indisociables.

Sin embargo, las intervenciones administrativas se multiplican en el modelo educativo a partir del 2006 no sólo con el supuesto objetivo de que la educación alcance a todos y con cierto nivel de calidad, sino con el interés de que se haga en una determinada dirección. La gradación intervencionista que supone la existencia de colegios públicos y privados concertados hasta el colegio privado propiamente dicho, nos pone de manifiesto la existencia de sistemas diferentes en base a esa misma intervención. Si bien es cierto que la gran mayoría de intervenciones administrativas son comunes a estos tres modelos por constituir el contenido esencial de este servicio público educativo, algunas otras se encuentran limitadas en los colegios privados precisamente por la naturaleza de esa titularidad que desdibuja el servicio público, cuya «neutralidad», como veremos, tiene como contrasentido su contenido propio.

La cuestión límite se plantea, pues, como más adelante se analiza, en si una mayor intervención administrativa que introduzca contenidos morales y/o éticos, lejos de suponer el desarrollo del contenido esencial del derecho a la educación, puede suponer, por contra, una ideologización del alumno que choque directamente con la libertad de educación y de cátedra. Este intervencionismo es más intenso, si cabe, en los colegios públicos y privados concertados, que, al recibir financiación del Estado, están más condicionados en la impartición de dichos contenidos.

II. PRINCIPIOS, EJES Y FINES DE LA COMPETENCIA EDUCATIVA EN LA LEY 2/2006

Pero esos contenidos morales y/o éticos no sólo se acogen en la nueva Ley a través de la previsión de la implantación de una nueva asignatura, puesto que los propios ejes, principios y fines que estructuran toda la Ley ya incorporan valores específicos que suponen una prelación de unos sobre otros y, en definitiva, un posicionamiento del legislador respecto a lo que constituye contenido esencial.

1. Principios del sistema educativo

Hay tres principios básicos que enumera el Preámbulo de la Ley de 2006:

- El principio o la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo¹².
- El principio de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir el objetivo anterior.
- Compromiso con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años.

Esos tres principios generales se concretan luego en principios específicos del sistema educativo, de modo que ya se destacan prioridades de forma explícita y muy detallada —art. 1—:

- La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- La equidad que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación.
- La transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación¹³.
- La concepción de la educación como un aprendizaje permanente a lo largo de toda una vida.

¹² Vid. J. MARTÍNEZ DE PISÓN, *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, Madrid, 2003.

¹³ La explicitación de estos valores y la omisión de otros como la verdad o la vida podría interpretarse como una mayor importancia de aquéllos sobre estos últimos, lo cual ciertamente no es de opinión unánime, ni mucho menos. Sobre todo cuando las técnicas evaluativas descartan como válidas las contestaciones que no sean conformes con los criterios previstos —no unánimes— en los libros de texto específicos de la asignatura.

- La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado.
- La orientación educativa y profesional de los estudiantes, como medio necesario para el logro de una formación personalizada que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores.
- El esfuerzo individual y la motivación del alumnado.
- El esfuerzo compartido por alumnado, familias, profesores, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad.
- La autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos.
- La participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes.
- La educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos.
- El desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.
- La consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, el reconocimiento social del profesorado y el apoyo a su tarea.
- El fomento y la promoción de la investigación, la experimentación y la innovación educativas.
- La evaluación del conjunto del sistema educativo.
- La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas.
- La cooperación y colaboración de las Administraciones educativas con las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa.

La existencia de estos principios básicos y generales en el articulado de la Ley, más allá de los preceptos legales y reglamentarios relativos a la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, pone de manifiesto que dichos principios constituyen la estructura que incorpora la propia Ley desde su Preámbulo al conjunto del resto de intervenciones administrativas. Que la base de dicha asignatura se encuentre ya en estos criterios da lugar a que, en caso de oposición, ésta no sólo se refiera a una parte concreta del articulado, sino al conjunto del espíritu que inspira y estructura la Ley.

2. *Los ejes o direcciones del sistema educativo español a partir de la Ley de 2006*

Los ejes o direcciones a los que se refiere el Preámbulo de la Ley constituyen las líneas maestras de la misma. En general, se concretan en los prin-

cipios específicos ya referidos, ya que se parte de la consideración de que la formación es un proceso permanente que se desarrolla durante toda la vida. Para permitir el tránsito de la formación al trabajo, y viceversa, es necesario incrementar la flexibilidad del sistema educativo. De modo tal que aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado. Los responsables de la educación deben proporcionar a los centros los recursos y los medios necesarios para ello.

En este sentido se precisa del establecimiento de procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, alumnado, profesorado, centros, currícula, Administraciones, y comprometer a las autoridades a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado.

Un último elemento imprescindible para lograr esa calidad es clarificar y simplificar la legislación existente con el propósito de hacerla más clara, comprensible y sencilla, objetivo harto difícil si se tiene en cuenta que cada período de alternancia política ha dado lugar a una nueva legislación. Y la misma apreciación suscitada por el conjunto de principios de la Ley cabe aplicar a estos ejes o líneas maestras en cuanto, asimismo, constituyen la esencia que inspira al conjunto de sus preceptos.

3. *Fines del sistema educativo*

La Ley de 2006 prevé un fin genérico y once fines específicos.

Los principios y ejes educativos se concretan en los fines específicos del articulado de la Ley. El fin genérico tiene como destinatario a los poderes públicos, en cuanto que han de prestar una atención prioritaria al conjunto de los factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación —art. 2.2—.

El resto de fines se prescriben del sistema educativo en general, concretándose de forma poco aséptica y ciertamente ideologizada los valores y principios educativos, así como omitiéndose otros ciertamente importantes, lo que supone un claro posicionamiento del legislador cuando opta por determinadas intervenciones administrativas:

- El pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos.
- La educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mu-

- eres y en la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad.
- La educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
 - La educación en la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal.
 - La formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos, así como la adquisición de valores que propicien el respeto hacia los seres vivos y el medio ambiente, en particular el valor de los espacios forestales y el desarrollo sostenible¹⁴.
 - El desarrollo de la capacidad de los alumnos para regular su propio aprendizaje, confiar en sus aptitudes y conocimientos, así como para desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor.
 - La formación en el respeto y reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural de España y de la interculturalidad como un elemento enriquecedor de la sociedad.
 - La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y artísticos, así como el desarrollo de hábitos saludables, el ejercicio físico y el deporte.
 - La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales.
 - La capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras.
 - La preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.

III. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS

Probablemente se trate de la intervención más intensa y directa de cuantas enumera la Ley para el conjunto del sistema educativo. Parece lógico que el servicio público educativo tenga como uno de sus contenidos esenciales la propia intervención en lo que constituye su columna vertebral: su regulación y los instrumentos administrativos de control del cumplimiento de su ordenación.

La intervención administrativa en materia de ordenación de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida es básicamente una interven-

¹⁴ Resulta profundamente llamativo que se haga especial mención como fin específico de la Ley a los espacios forestales o al desarrollo sostenible y no se mencionen valores superiores como el de la vida humana. El mero hecho de la mención le otorga un valor —y le quita al omitido— que tiene sus consecuencias en el aprendizaje y en la evaluación del mismo.

ción limitadora consistente en la regulación por ley de las diversas cuestiones que implican esa organización. Las diferentes Administraciones Públicas implicadas establecerán el currículo —objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas— de las distintas enseñanzas a partir de la cooperación.

La más importante actividad limitadora en la ordenación de las enseñanzas consiste en que las mismas son homologadas por el Estado y los títulos correspondientes son expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente. Se trata de un acto administrativo, el de homologación, que, siendo de limitación a un nivel básicamente normativo, implica una intervención de baja densidad, consistente en la comprobación del cumplimiento de las exigencias previstas en las normas por parte de la Administración estatal que concluye con la expedición del título correspondiente. En este sentido, el Gobierno de la Nación fija en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas. De modo que los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requieran el cincuenta y cinco por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, y el sesenta y cinco por ciento para aquellas que no la tengan. Con ello se pretende asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes —art. 6.2 y 3—.

El sistema educativo se organiza en etapas, ciclos, grados, cursos y niveles. De modo que las enseñanzas que ofrece este sistema educativo son: la educación infantil; la educación primaria; la educación secundaria obligatoria; bachillerato; formación profesional; enseñanza de idiomas; enseñanzas artísticas; enseñanzas deportivas; educación de personas adultas, y enseñanza universitaria.

La educación primaria y la secundaria constituyen la denominada educación básica y, a su vez, la educación secundaria se divide en educación secundaria obligatoria y posobligatoria —bachillerato, formación profesional de grado medio, enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado medio, y las enseñanzas deportivas de grado medio—.

La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. En este sentido, y dentro del principio del aprendizaje a lo largo de la vida, corresponde a las Administraciones Públicas una importante acción de fomento y promoción que tiene por objeto identificar nuevas competencias y «promover ofertas de aprendizaje flexibles que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones, a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación» —art. 5.4—. Asimismo, las Administraciones Públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria posobligatoria o equivalente —art. 5.5— y facilitar el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de aprendizaje permanente y las posibilidades de acceso a las mismas —art. 5.6—.

Se denomina educación superior a la enseñanza universitaria; las enseñanzas artísticas superiores; la formación profesional de grado superior; las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior, y las enseñanzas deportivas de grado superior.

Son enseñanzas denominadas de régimen especial las enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas.

IV. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EQUIDAD EDUCATIVA

Toda la acción denominada de «equidad educativa» supone un conjunto de medidas de intervención administrativa de naturaleza dispar que implican un posicionamiento del legislador en cuanto a los centros de interés de intervención administrativa; posicionamiento que, de alguna manera, «socializa» la prestación educativa calificando y situando legislativamente a la equidad como valor prioritario del sistema, básicamente en los centros públicos y privados concertados, ya que es sobre ellos sobre los que el control administrativo es más intenso, como prestadores del servicio público.

1. *Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*

De un lado, en virtud de este principio de equidad, las Administraciones educativas tienen la obligación de disponer los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como el conjunto de objetivos previstos en la Ley. Se trata de ese alumnado caracterizado o bien porque presenta necesidades educativas especiales o altas capacidades intelectuales, o alumnos con integración tardía en el sistema educativo que requieren del desarrollo de programas específicos al presentar graves carencias lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos —arts. 73 a 79—.

En segundo lugar, se obliga a que las Administraciones educativas aseguren los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, al presentar necesidades especiales, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades.

Asimismo, es obligación de las Administraciones educativas establecer los procedimientos y recursos precisos para identificar de forma temprana las necesidades educativas de estos alumnos y garantizar la escolarización regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a sus procesos educativos.

Lógicamente, para que las Administraciones educativas puedan afrontar estos objetivos de equidad requieren de profesorado especializado y, asimismo, requieren dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado. Para facilitar la escolarización y una mejor incorporación de este alumnado al centro educativo —art. 72.5—, las Administraciones educativas pueden colaborar con otras Admi-

nistraciones o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, instituciones o asociaciones.

2. *Compensación de las desigualdades en educación*

Las medidas compensatorias para hacer efectivo el principio de igualdad vienen a ser medidas de discriminación positiva a favor del alumnado más desigual. De modo que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos competenciales, fijar sus objetivos prioritarios de educación compensatoria mediante medidas tales como actuaciones preventivas y compensatorias que garanticen las condiciones más favorables para la escolarización, durante la etapa de educación infantil, de todos los niños cuyas condiciones personales supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación básica y para progresar en los niveles posteriores.

Asimismo, como medida de compensación se prevé que las Administraciones educativas tengan en cuenta el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios. En este sentido existen toda una serie de acciones de fomento educativo que tienen por objeto garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación. El Estado tiene así el deber de establecer con cargo a los Presupuestos Generales un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación. En este ámbito, pues, este sistema estatal constituye la principal intervención de naturaleza promocional o de fomento que forma parte de ese contenido esencial del servicio público educativo.

3. *Escolarización en centros públicos y privados concertados*

El sistema de acceso a los centros públicos y privados concertados¹⁵ es objeto de intervención administrativa reglamentadora y limitadora en sentido estricto, a través de todo un sistema que trata de garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. Pero, como en todo sistema limitador, es la falta de un adecuado sistema de inspección el que puede llevar al traste al conjunto de previsiones normativas a alumnos y centros docentes.

Las Administraciones educativas regulan la admisión de alumnos a este tipo de centros, pudiendo solicitar la colaboración de otras instancias administrativas para garantizar la autenticidad de los datos que los interesados y los centros aporten en el proceso de admisión del alumnado. Esta facultad

¹⁵ Vid. A. ROMEA SEBASTIÁN, *Régimen jurídico de los Centros Concertados*, Cizur Menor, 2003.

de poder pedir la colaboración hace poco prescriptivo el deber de contar con un sistema de inspección adecuado, pues si no existieran suficientes recursos económicos que permitieran la solicitud de esa colaboración bastaría con no pedirla y dejar al albor de los informantes el control de la información facilitada¹⁶.

Lógicamente, las diferentes Administraciones educativas han de garantizar la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados de un mismo municipio o ámbito territorial. La Ley prevé la posibilidad de que, cuando la demanda supere para un centro las plazas ofertadas, las Administraciones educativas constituyan comisiones u órganos de garantías de admisión que deberán supervisar todo el proceso de admisión de alumnos y el cumplimiento de las normas que lo regulan, proponiendo a las Administraciones educativas las medidas que estimen adecuadas.

Serán las propias Administraciones las que garanticen el equilibrio de alumnos con necesidades especiales en cada centro, estableciendo proporciones y facilitando los recursos personales y económicos necesarios.

4. Premios, concursos y reconocimientos

El Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, puede llevar a cabo, por sí mismo o en colaboración con otras entidades, toda una labor de fomento educativo a través de figuras que suponen un direccionamiento de la política educativa a través de premios y concursos de carácter estatal destinados a alumnos, profesores o centros escolares y, asimismo, a través de reconocimientos y premios de la labor didáctica o de investigación de profesores y centros, con el fin de facilitar la difusión entre los distintos centros escolares de los trabajos o experiencias que han merecido dicho reconocimiento.

V. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL PROFESORADO

Las diferentes leyes reguladoras del sistema educativo siempre han tenido la doble función de, por un lado, garantizar una serie de funciones del profesorado y, por otro, imponer a éste toda una serie de exigencias de acce-

¹⁶ No obstante, en materia de información tributaria, el hecho de que la información de este tipo se facilite directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a través de medios informáticos o telemáticos supone un paso más en la garantía de la información que se facilita. Una última garantía de la gratuidad de la enseñanza en estos centros supone la imposición del deber administrativo de que los centros no cobren a las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, ni tampoco lo hagan exigiendo aportaciones a fundaciones o asociaciones, ni estableciendo servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas o de ningún otro tipo.

so y de formación que garanticen, en definitiva, sus aptitudes para el ejercicio de la docencia en las correspondientes etapas educativas. La Ley de 2006 no es una excepción al respecto

Las exigencias limitadoras para ser profesor de educación primaria no tienen, como es lógico, la misma naturaleza que para serlo de enseñanzas artísticas o de idiomas, y así como se prevé una formación inicial y permanente en los profesores, constituye una novedad importante el reconocimiento, apoyo y valoración del profesorado en la nueva Ley, ya que las Administraciones educativas han de velar por que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto que merece, prestando atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social¹⁷.

En el extremo de esta acción, y ante la posibilidad de que ese trato y respeto no exista por parte de padres o alumnos, las Administraciones educativas, respecto del profesorado de los centros públicos, han de adoptar las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional¹⁸.

Y el reconocimiento va de la mano de la labor de fomento que las Administraciones educativas han de llevar a cabo respecto a la evaluación de la función pública docente con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores. Una de las herramientas que se utilizan para tal fin son los planes para la evaluación de la función docente, con la participación del profesorado —art. 106—.

VI. LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS EN LOS CENTROS DOCENTES

La Ley reguladora de esta materia sigue siendo la 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación¹⁹, que excluye los centros universitarios, que se regulan por su propia Ley. Asimismo, los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional se regulan por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Igualmente son las Comunidades Autónomas las que regulan la or-

¹⁷ Las bases del régimen estatutario de la función pública docente se prevén en la Disposición adicional sexta, en la que se establece la ordenación en cuerpos de maestros, catedráticos de enseñanza secundaria, profesores técnicos de formación profesional, cuerpo de profesores de música y artes escénicas, cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas, cuerpos de catedráticos de artes plásticas y diseño, cuerpo de maestros de taller de artes plásticas, cuerpo de catedráticos de escuelas oficiales de idiomas y cuerpo de inspectores de educación.

¹⁸ Ello sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo: vid. F. J. GALICIA MANGAS, *Responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo*, Barcelona, 2003, y S. DÍAZ ALABART y C. ASÚA GONZÁLEZ, *Responsabilidad de la Administración en la Sanidad y en la Enseñanza*, Madrid, 2000.

¹⁹ BOE núm. 159, de 4 de julio de 1985.

ganización de los centros que ofrecen enseñanzas artísticas superiores, si bien es el Estado el que regula y gestiona los centros docentes públicos españoles en el exterior:

Los centros docentes pueden ser públicos y privados, y esta cuestión, que aparentemente puede considerarse que sólo afecta a la titularidad, vamos a ver que resulta definitiva en el sistema y modalidades de intervención administrativa, dando lugar a tres sistemas educativos diferentes²⁰. Son centros públicos aquellos cuyo titular, como es lógico, sea un poder público —Administración Pública—, y privados aquellos cuyo titular sea una persona física o jurídica de carácter privado que despliega sus consecuencias incluso en la posible impartición de unos contenidos sobre otros. Se entiende por titular de un centro docente la persona física o jurídica que conste como tal en el registro público dependiente de la Administración educativa competente. Los centros privados sostenidos con fondos públicos siguen recibiendo la denominación de centros concertados, ajustándose a lo establecido en la propia Ley.

En todo caso, la prestación del servicio público de la educación se realiza exclusivamente a través de los centros públicos y privados concertados, debiendo en todo caso quedar garantizado que los padres o tutores tienen derecho, según el artículo 4 de la Ley de 1985, a:

- Que sus hijos o pupilos reciban una educación conforme a los fines establecidos en la Constitución española y en la Ley.
- Escoger centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.
- Que sus hijos o pupilos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En este sentido, las Administraciones educativas tienen el deber de armonizar las exigencias derivadas de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación con los derechos individuales de alumnos, padres y tutores. De ahí que se programe la oferta educativa teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados, y tratando de garantizar la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, existe el deber de garantizar la existencia de plazas públicas suficientes en las zonas de nueva población.

²⁰ Los centros privados pueden adoptar cualquier denominación siempre que no sea la de los centros públicos o que induzca a confusión. Forma parte de la autonomía del centro privado que constituya lo que se denomina el «carácter propio del centro», que siempre ha de ser respetuoso con los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos en la Constitución y en las leyes. La comunidad educativa debe conocer ese carácter propio, así como cualquier modificación del mismo. Si bien una modificación del carácter propio, una vez iniciado el curso, no puede surtir efectos antes de finalizado el proceso de admisión y matriculación de los alumnos para el curso siguiente. Lo cual tiene su sentido en no frustrar las expectativas que pudieran haberse generado por el carácter propio existente a la fecha de admisión —arts. 114 y 115 Ley 2006—.

VII. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PARTICIPACIÓN, AUTONOMÍA Y GOBIERNO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

Son las Administraciones educativas las que han de garantizar la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros, en la consideración de que la participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución. Esta participación corresponde, pues, a todos los miembros de esa comunidad educativa a través del Consejo Escolar, profesores, alumnado y padres.

La participación, autonomía y gobierno de los centros en que se ofrecen todas estas enseñanzas se ordenan por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación.

Esa participación no es impedimento, no obstante, para que, de forma conjunta, la Ley de 2006, como la de 1985, predique de los centros educativos la autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente. Los centros docentes disponen, pues, de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del propio centro. El único papel de las Administraciones educativas a este respecto es el de llevar a cabo una intervención de fomento de esa autonomía de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren.

El proyecto educativo de los centros es el núcleo de este principio de autonomía. De modo que en el proyecto se recogen los valores, los objetivos y las prioridades de actuación, siendo los mismos el eje principal de dicha autonomía, que no puede ni debe enfrentarse con contenidos que pueden chocar con su proyecto educativo, por mucho que los mismos estén previstos en la propia Ley. A las Administraciones educativas les corresponde crear el marco en que los centros públicos y privados concertados han de elaborar sus propios proyectos educativos²¹.

VIII. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

El objetivo de la intervención sobre la evaluación no es, aparentemente, otro que el de contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación;

²¹ En el ejercicio de la autonomía pedagógica corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diferentes enseñanzas. La adopción y edición de los libros de texto y materiales no requiere de previa autorización administrativa, pero la Disposición adicional cuarta de la Ley prevé que han de adaptarse al rigor científico y respetar los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales. No obstante, la supervisión de libros y materiales forma parte de la labor inspectora.

orientar las políticas educativas, aumentando su transparencia y eficacia y ofreciendo información sobre el grado de su cumplimiento. Sin embargo, lógicamente, cuando de la evaluación se derivan criterios orientativos y éstos pueden llegar a condicionar la financiación, dejan de ser orientativos para convertirse en obligatorios.

La evaluación se extiende a todos los ámbitos educativos, de modo que existe:

- la evaluación general del sistema educativo a través de planes plurianuales de evaluación;
- la evaluación general de diagnóstico para obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las Comunidades Autónomas como del conjunto del Estado;
- la evaluación de los centros y, finalmente,
- la evaluación de la función directiva.

La evaluación del sistema educativo la realiza el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, que pasa a denominarse, con la Ley de 2006, Instituto de Evaluación. Asimismo, se lleva a cabo por los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias.

La actividad limitadora administrativa en el ámbito educativo alcanza, como es lógico, a la intervención inspectora, que supone ordenar, regular y ejercer esa inspección dentro del correspondiente ámbito territorial, cerrándose así el círculo en torno al control del cumplimiento del resto de intervenciones previstas en la Ley²². En lo que respecta, sin embargo, a la evaluación de contenidos específicos de las asignaturas, la actividad inspectora, no obstante, no puede alcanzar al juicio sobre el contenido evaluado ofrecido por el alumno y calificado exclusivamente por el profesor.

Ciertamente, la dificultad de poder ejercer este control sobre el cumplimiento del sinnúmero de factores intervenidos, principios, ejes y fines, permite dudar sobre la eficacia de un sistema de inspección en el que la discrecionalidad ya forma parte de la pluralidad de contenidos e interpretaciones posibles que pueden darse al conjunto de las asignaturas y a su sistema de evaluación.

²² Vid. DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL E INNOVACIÓN EDUCATIVA, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EDUCATIVA, «La inspección educativa en España y la Unión Europea», *Boletín de Temas Educativos*, núm. 3, diciembre 2000.

IX. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA EDUCATIVO A TRAVÉS DE LA NUEVA ASIGNATURA DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

1. *Origen y comparativa de la asignatura en Europa*

Las funciones públicas de la educación se ponen de manifiesto en la actualidad en las declaraciones de los objetivos de las múltiples intervenciones administrativas que a lo largo de la evolución legislativa expresan los centros de interés de las Administraciones competentes. En nuestro país, este análisis más reciente obliga a analizar las diferentes intervenciones que la Administración se reserva en el diseño del sistema educativo en la última Ley del año 2006, porque no se trata únicamente —a pesar de lo que viene siendo centro de interés mediático— de la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, sino que toda la Ley constituye un entramado de intervención sobre los valores, fines, objetivos y ejes en los que se asienta.

La pregunta es si realmente el Estado debe o no intervenir en la transmisión no tanto de conocimientos como de una específica moral ciudadana, como, de hecho, parece ser el objetivo de la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía (EpC).

El punto de partida legislativo más reciente de la asignatura EpC está en el año 2002, cuando el Consejo de Europa, mediante la Recomendación (2002) 12²³, propone como definición de la Educación para la Ciudadanía «cualquier actividad educativa formal, no formal o informal, incluida la de la familia, permitiendo que el individuo actúe durante toda su vida como un ciudadano activo y responsable, respetuoso con los derechos de los demás» —epígrafe 2—²⁴. En realidad, la Recomendación es sumamente genérica y nuestro Consejo de Estado, cuando realiza las observaciones al texto proyectado de la Ley de Educación en su Dictamen 2519/2006, propone recoger esta referencia. La Resolución del Consejo de Europa (2002) 12 declararí­a posteriormente que «la educación para la ciudadanía democrática es un factor para la cohesión social, el mutuo entendimiento, el diálogo intercultural y la solidaridad».

Al nivel del propio Derecho comunitario, en la Estrategia de Lisboa, como se denominó al Consejo Europeo extraordinario celebrado en el año 2000, se marcó también el objetivo político fundamental de la inclusión social y la ciudadanía activa, para cuya consecución el instrumento más importante se definió que fuera el propio sistema educativo. Posteriormente, el Consejo Europeo celebrado en marzo de 2001 incluiría estos dos objeti-

²³ Consejo de Europa, Comité de Ministros, *Recommendation [Rec (2002) 12] of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship* (adoptada por el Comité de Ministros el 16 de octubre de 2002 en la 812.ª reunión de los Delegados de los Ministros).

²⁴ Cfr. UNIDAD EUROPEA DE EURYDICE, *Educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*, pág. 10.

vos en los tres objetivos estratégicos de los sistemas educativos y de formación europeos: la calidad, el acceso y la apertura de la educación europea al mundo.

Los diferentes países de la Europa comunitaria ofrecen la asignatura de EpC enfocándola de diferentes maneras²⁵: o bien como materia independiente obligatoria u optativa, o integrada en una o más materias como pueden ser la historia o la geografía. Desde el punto de vista curricular, la Educación para la Ciudadanía puede enfocarse de distintas maneras y, finalmente, también hay países que la imparten como tema de educación transversal, de modo que los principios de la Educación para la Ciudadanía estén presentes en todas las materias del currículo. Estos distintos enfoques no se excluyen entre sí y tampoco son neutrales como opción específica.

La mayoría de los países se refieren a la Educación para la Ciudadanía como un principio que orienta los objetivos de los currículos de la enseñanza obligatoria y de la Educación Secundaria Superior. Forma parte del currículo de todos los países y está presente en los tres niveles de educación general analizados.

Sin embargo, la organización de la asignatura difiere bastante de un país a otro. En el nivel de primaria, la Educación para la Ciudadanía es una materia independiente únicamente en Bélgica (comunidad germanoparlante) y Rumanía. En Estonia, Grecia, Portugal y Suecia se integra también en otras materias o está presente como tema transversal. En el resto de los países, o bien es un tema transversal, o bien se integra en otras materias. El panorama es, pues, muy dispar:

- En Bélgica, a partir de 2006/07, la Educación para la Ciudadanía se convirtió en un tema transversal en Educación Primaria.
- En Irlanda, la Educación para la Ciudadanía es un componente importante dentro de la materia de educación social, personal y para la salud en el nivel de primaria.
- En Italia, en los nuevos currículos de Educación Primaria y Secundaria Inferior, que entraron en vigor en el curso escolar 2004/05, la «educación para la convivencia cívica» se ha introducido como un nuevo tema de educación transversal.
- En Finlandia, en el nuevo currículo de Educación Secundaria Inferior (años 7-9), que se ha aplicado a partir del 1 de agosto de 2006, la «Educación para la Ciudadanía» (*yhteiskuntaopp*) es una materia independiente y también un tema transversal. La misma regulación se aplicará al nuevo currículo nacional básico de Educación Secundaria Superior General, que entra en vigor en agosto de 2005.
- En el Reino Unido (ENG/WLS/NIR), la información muestra cómo se define la ciudadanía en los currículos nacionales, pero son los

²⁵ La cuestión clave a estos efectos no está tanto en si existe o no la asignatura como si la misma es o no obligatoria, o si es una asignatura específica o de contenido transversal.

centros quienes deciden el método organizativo a seguir para esta materia. En el currículo reorganizado de Irlanda del Norte, «la ciudadanía local y global» se convierte en una exigencia legal para los centros de secundaria a partir de septiembre de 2006.

- En Estonia, Grecia, Chipre, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia, Suecia y el Reino Unido (Inglaterra), tanto en el nivel de Secundaria Inferior como Superior.
- En la República Checa, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia y Rumanía, únicamente es una materia independiente en la Educación Secundaria Inferior.
- En Francia, Austria, Noruega y Bulgaria es una materia independiente de la Educación Secundaria Superior.

No obstante, en la mayoría de los países, la Educación para la Ciudadanía como materia independiente coexiste con las otras dos modalidades: integrada en otras materias o como tema transversal.

En el resto de los países, el enfoque integrado es el más extendido en Educación Secundaria. En caso de integrarse en otras materias, la historia, los estudios sociales, la geografía, la educación religiosa y moral, la ética, la filosofía, las lenguas extranjeras y la lengua de instrucción son las materias en las que la Educación para la Ciudadanía se incluye con mayor frecuencia en todos los niveles. En algunos países también está presente en materias como la introducción al mundo científico (comunidad francesa de Bélgica), el medio ambiente (República Checa, Grecia, Chipre, Países Bajos, Hungría y Eslovenia), geografía regional y formación científico-técnica básica (Alemania y Chipre), literatura antigua (Grecia y Chipre), psicología (Grecia y Bulgaria), economía (Letonia, Lituania, Hungría y Bulgaria), educación para la salud (Países Bajos y Letonia), historia nacional (Eslovaquia) y aptitudes sociales (Islandia).

2. *Contenido y límites de la asignatura: el ideario y la libertad de cátedra*

El contenido y los límites de la decisión política de la implantación de la asignatura de EpC es preciso ponerlos en relación con el propio contenido y límites del derecho a la educación. La cuestión, obviamente, no es pacífica por cuanto nuestro sistema constitucional ha regulado aspectos de un derecho de igualdad junto con otros de un derecho de libertad y, como apunta MARTÍNEZ DE PISÓN²⁶, no siempre la relación entre ambas categorías de derechos, a pesar de las buenas intenciones del constituyente, encaja tan perfectamente como se supone en el papel.

Efectivamente, como más arriba hemos indicado, el derecho a la educa-

²⁶ Vid. J. MARTÍNEZ DE PISÓN, *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, Madrid, 2003, pág. 139.

ción tiene una vertiente positiva de prestación que tiene por objeto esencial el derecho al acceso a una enseñanza reglada por el Estado, pero también una vertiente negativa o de no hacer, en cuanto que el propio derecho a la educación implica un derecho a elegir libremente la formación o enseñanza que esté más de acuerdo con las propias convicciones, sin injerencias ni imposiciones del Estado o de otros.

El contenido esencial que ha venido a otorgarse al derecho a la educación incluye, según EMBID:

- El derecho a cursar la enseñanza que en cada momento sea considerada básica.
- El derecho a un control objetivo y racional del saber que posibilite el acceso a cualquier titulación del sistema educativo.
- El derecho al acceso a los centros de enseñanza.
- El derecho a una educación impartida en base al principio de igualdad y no discriminación alguna.
- El derecho a un tratamiento disciplinario exento de arbitrariedades y con garantías.
- El derecho a la participación responsable en los órganos de gobierno de las escuelas.

Sin embargo, esta posición originaria de EMBID es criticada por FERNÁNDEZ MIRANDA²⁷ al considerar que mezcla elementos del derecho de prestación con elementos del derecho de libertad. De modo que remodela dicho contenido esencial acogiendo los siguientes derechos:

- El derecho a acceder a las enseñanzas del sistema educativo.
- El derecho a la calidad de enseñanza.
- El derecho a una evaluación objetiva y a la permanencia en el centro.
- El derecho a una educación básica gratuita.

Una postura quizá intermedia es la de DÍAZ REVORIO²⁸, quien distingue entre lo que es contenido esencial del derecho del contenido que es resultado del desarrollo normativo o legislativo posterior del mismo. De modo que acoge como contenido esencial:

- El derecho de acceso a las enseñanzas regladas del sistema educativo, que constituye el contenido primario más elemental del derecho a la educación.
- Permanencia en los centros de enseñanza.

²⁷ Vid. A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, 1988, págs. 40 y ss.

²⁸ Vid. F. J. DÍAZ REVORIO, «El derecho a la educación», *Anuario Parlamento y Constitución*, Madrid, 1998, pág. 281.

- Derecho a la valoración objetiva del rendimiento.
- Derecho a recibir la educación en una lengua comprensible.
- Gratuidad de las enseñanzas básicas.

Además, se incluye como parte de ese contenido esencial el derecho a la calidad de la enseñanza en cuanto el artículo 27.2 CE establece como fin de la misma el logro del pleno desarrollo de la personalidad. Este objetivo aparece como prioritario en la nueva Ley española de Educación de 2006. En todo caso, el derecho a la educación ha de ponderarse con otros derechos y bienes jurídicos protegidos. La libertad de apertura de centros docentes, el establecimiento de un ideario o la libertad para propagar ideas deben siempre sujetarse a los derechos de los alumnos, padres y centros²⁹.

Y en este marco, ya de por sí confuso, es en el que es preciso integrar la nueva asignatura prevista en la Ley de 2006 de EpC. Efectivamente, dentro del sistema educativo, «la definición y la organización del currículo constituye uno de los elementos centrales». Como hemos visto más arriba, tanto los principios como los fines de la educación incluyen el correspondiente a la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan esa aparente ciudadanía democrática. Y es ésta una elección explícita del Gobierno de la Nación, que opta por EpC en lugar de la Filosofía o la Ética³⁰, en lugar de otorgar a todos estos posibles «conocimientos» un carácter transversal, como lo hacen la mayoría de los países de nuestro entorno. Todas las materias parece que deberían estar imbuidas de esa «ciudadanía democrática» que pretende transmitirse exclusivamente a través de una única asignatura, lo cual, en el caso de que fuera cierto el objetivo, sería insuficiente, por cuanto todos los conocimientos técnicos deberían también de enseñarse bajo los parámetros de esa «ciudadanía democrática».

En realidad, si la asignatura se concretara al propio concepto de ciudadanía, parece claro que debería versar e intervenir en el sistema educativo a través de la impartición de contenidos, algunos de los cuales deberían ser ciertamente muy diferentes a los previstos en los desarrollos reglamentarios. Esto es, la ciudadanía entendida como educación en la relación social y ciudadana: derechos, libertades y principios constitucionales y democráticos; en la circulación vial y peatonal, en la mesa y protocolo, en los medios de transporte y demás servicios prestacionales (hospitales, teatros, cines) y en el conjunto de la ciudad (limpieza, ruidos, etc.), entre otros muchos. Especialmente la asignatura alcanzaría así mayor relevancia aun en los alumnos procedentes de países, culturas y valores diferentes al nuestro.

²⁹ Vid. STC 5/1981, de 13 de febrero.

³⁰ Existen en los medios múltiples manifestaciones de conocidos ideólogos y políticos del partido en el Gobierno en relación con la bondad de la asignatura. En particular, son de destacar las relativas a G. PECES-BARBA, «Las luces y las sombras», *El País*, 22 de agosto de 2006, o «Educación para la ciudadanía», <http://www.miescuelayelmundo.org>, en las que incluso se apuesta decididamente por dicha asignatura, en oposición a la tendencia histórica del monopolio de la Iglesia católica en la formación, proponiendo contenidos específicos por bloques y etapas.

Sin embargo, un sencillo análisis de los desarrollos reglamentarios pone de manifiesto el contenido real de la asignatura. En concreto, el Reglamento 1631/2006, de 29 de diciembre, para la etapa de Secundaria, se refiere, en cuanto a la Educación Ético-Cívica de cuarto curso, no sólo a lo que ha de analizar, sino a lo que debe comprender y a los problemas que identifica como tales mereciendo mayor interés.

Así, el bloque 2, identidad y alteridad, se refiere a la educación afectivo-emocional, en los valores de la identidad personal, la libertad y la responsabilidad, con particular atención a la relación entre inteligencia, sentimientos y emociones:

«Bloque 2. Identidad y alteridad. Educación afectivo-emocional.

Identidad personal, libertad y responsabilidad. Los interrogantes del ser humano. Respeto a las diferencias personales.

Inteligencia, sentimientos y emociones. Las relaciones interpersonales. Rechazo de la violencia como solución a los conflictos interpersonales.

Habilidades y actitudes sociales para la convivencia. Respeto por la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas».

Asimismo, la identificación de cuáles son los problemas sociales del mundo actual tampoco es neutral, lo que no significa que los problemas identificados no sean realmente importantes, sino que existen otros muchos igual o más importantes que no se recogen, suponiendo ello un posicionamiento claro del legislador. Nada se dice, por ejemplo, de la cultura de la vida, sólo de la cultura de la paz:

«Bloque 5. Problemas sociales del mundo actual.

Factores que generan problemas y discriminaciones a distintos colectivos. Valoración ética desde los derechos humanos. Propuestas de actuación.

La globalización y los problemas del desarrollo. Poder y medios de comunicación.

Ciudadanía global. Desarrollo humano sostenible.

Cooperación. Los movimientos comprometidos en la defensa de los Derechos Humanos.

Los conflictos armados y la actuación de la comunidad internacional en su resolución. Operaciones para establecer, mantener o consolidar la paz. La defensa al servicio de la paz. La cultura de la paz».

En los currícula de todas las etapas educativas se acoge la nueva asignatura. En Educación Infantil es más imprecisa esta integración, pero se plas-

ma el objetivo claro de «relacionarse con los demás, adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia y relación social, así como ejercitarse en la solución pacífica de conflictos». Asimismo, se enumeran como áreas de trabajo el conocimiento de sí mismo y autonomía personal; conocimiento del entorno y lenguajes: comunicación y representación.

En Educación Primaria, el Real Decreto 1513/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de educación primaria, emplea la expresión «competencias básicas», como aquellos aprendizajes que se consideran imprescindibles en la etapa, teniendo en cuenta que como primer objetivo se plasma el «conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia, aprender a obrar de acuerdo con ellas, prepararse para el ejercicio activo de la ciudadanía y respetar los derechos humanos, así como el pluralismo propio de una sociedad democrática» —art. 17.a) Ley Orgánica 2/2006—³¹.

En Educación Secundaria Obligatoria se plasma la obligatoriedad de que en uno de los tres primeros cursos —de 12 a 14 años— todos los alumnos cursen la materia de EpC y los derechos humanos, en la que se ha de prestar especial importancia a la igualdad entre hombres y mujeres —art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2006—. De otro lado, en el cuarto curso de la ESO aparece, para todos los alumnos, la materia de «Educación Ético-Cívica».

En el Bachillerato se establece como materia común «Filosofía y Ciudadanía» —art. 34.6 Ley Orgánica 2/2006—. Y en la Formación Profesional³² y enseñanzas deportivas —art. 66.1 Ley Orgánica 2/2006— y educación de adultos —art. 66.3.d) y g) de la Ley Orgánica 2/2006— también se plasma el ejercicio de la denominada ciudadanía democrática como uno de sus objetivos y fines.

En definitiva, las cuestiones que suscita la nueva asignatura entran de lleno en la estructuración del propio sistema educativo, ya que su propio desarrollo pone de manifiesto, de un lado, su carácter eminentemente práctico, en el que se evalúan y juzgan actitudes y en el que los contenidos son los propios criterios válidos para formar una conciencia. El propio contenido, como más arriba se ha indicado, resulta muy definido, a pesar de que ha de ser ideológicamente neutral, como apuntó nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia 5/1981, de 13 de febrero:

«La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos regulados en la LOECE 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

³¹ El Consejo de Estado, en Dictamen 2234/2006, propone la incorporación del aprendizaje de la diferencia entre los conceptos de desigualdad y discriminación, si bien esta sugerencia afecta principalmente al desarrollo reglamentario de la asignatura para la etapa de Educación Secundaria Obligatoria —Real Decreto 1631/2006—.

³² Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo.

las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita» (Fundamento Jurídico núm. 9).

Las cuestiones de contenido resultan, pues, esenciales por cuanto en la nueva asignatura se pretende afrontar problemas metafísicos en la medida en que abordan el sentido de las cosas: relaciones interpersonales y de la convivencia, autonomía personal, afectos y emociones, identidad y alteridad, educación afectiva-emocional, entre otras cuestiones similares.

El contenido, de otro lado, nos lleva a los referentes de la propia asignatura o, lo que es lo mismo, a los criterios que rigen la convivencia que pretende enseñar. Dentro de los objetivos generales de la asignatura, en concreto en el cuarto, se señalan explícitamente los criterios con los que se deben juzgar conductas y realidades:

«Conocer, asumir y valorar positivamente los derechos y obligaciones que se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Constitución Española, identificando los valores que los fundamentan, aceptándolos como criterios para valorar éticamente las conductas personales y colectivas y las realidades sociales».

Es claro, pues, que los referentes éticos universales y explícitos de EpC son la Declaración de Derechos Humanos y la Constitución española, más allá de la propia naturaleza del ser humano o su propia ley natural. Se ha optado, pues, por «valores» contingentes, extrínsecos, sometidos a evolución histórica, que han de estar cristalizados en leyes³³. No obstante, el problema no es tanto que éstos sean los referentes explícitos como el hecho de que se haya concretado en los desarrollos reglamentarios la pluralidad de opciones reduciéndolas a unas pocas que también permiten aquellos referentes y que, sin embargo, no permiten los reales decretos.

No obstante, el establecimiento de la asignatura no afecta por igual a todo el sistema educativo, puesto que el servicio público es desigual según se trate de centros públicos, concertados o privados propiamente dichos. De modo que en estos últimos el ideario del centro escolar constituye un límite a esos posibles contenidos a transmitir de forma obligatoria. Con todo, el derecho a establecer el ideario de un centro privado no es absoluto, sino que ha de ceder en algunos casos en beneficio de derechos fundamentales de rango superior al derecho recogido en las leyes educativas con los que entre en colisión. A ello hace claramente referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero:

«El derecho que la Constitución garantiza a los padres (art. 27.3) puede satisfacerse dentro de nuestro sistema edu-

³³ I. CARBAJOSA, *Educación para la ciudadanía. Presupuestos antropológicos y culturales*, 2006.

cativo por dos vías que corresponden a los dos términos del binomio institucional (escuela pública, escuela privada) componentes de aquél. En los centros escolares públicos el ejercicio de ese derecho se satisfará en los términos del artículo 23 de la LOECE, que constituye la concreción normativa de la no confesionalidad del Estado (art. 16.3 CE), de la libertad de enseñanza (art. 27.3 de la CE), del pluralismo educativo (arts. 1.1 y 27.2) y del derecho del 27.3, siempre de la Constitución. Los centros públicos permiten, pues, ejercer este derecho a todos los padres, aunque algunos de ellos puedan considerar que lo hacen de un modo imperfecto o menos satisfactorio que un centro privado en el que se impartiera una educación más homogénea ideológicamente. Por el contrario, los centros privados dotados de ideario educativo satisfarán plenamente el derecho del 27.3 de aquellos padres que se sientan identificados con ese ideario, pero obviamente no el de aquellos padres que lo rechacen por motivos también ideológicos. Si dentro de un mismo marco o “hábitat” de convivencia coexisten centros públicos y centros privados, dotados éstos de diferentes idearios, es claro que se dan allí las condiciones óptimas para que todos satisfagan el derecho recogido por la Constitución en el artículo 27.3. Entonces sí puede afirmarse que cada centro privado ofrece su ideario para que sea o no escogido por los padres ante una situación de concurrencia».

El propio Tribunal alega la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 1976, según la cual: «en razón al peso del Estado moderno, este propósito [el del pluralismo educativo] debe realizarse sobre todo por medio de la enseñanza pública». De tal forma que en el supuesto en que exista monopolio de hecho de la enseñanza por centros privados —financiados públicamente, esto es, concertados— ideológicamente homogéneos, hay que interpretar, expresa el propio Tribunal Supremo, que «en defensa del derecho fundamental de los padres, los titulares de esos centros privados no podrán establecer en ellos ideario educativo, pues de tenerlo quedaría sin virtualidad social, sin “realidad efectiva”, el derecho de los padres discrepantes con el hipotético ideario. Por el contrario, la inexistencia de éste dotará de mayor amplitud a la libertad de cátedra de los profesores y permitirá una aplicación extensiva del artículo 23 de la LOECE a estos centros privados sostenidos con fondos públicos»³⁴.

³⁴ Asimismo, se expresa que la resolución del *Conseil Constitutionnel* francés de 23 de noviembre de 1977, en cuanto declara que el deber de discreción (*devoir de réserve*) de los profesores respecto al carácter propio del centro no debe ser interpretado en el sentido de permitir un ataque contra la libertad de conciencia de aquéllos, evidencia un esfuerzo de conciliación entre los derechos de los profesores y los de los titulares de los centros. Este mismo espíritu de armonización, apunta el Tribunal, basado en la igualdad de rango entre

La cuestión que se plantea a este respecto es si, en la práctica, la Ley y sus desarrollos reglamentarios suponen una especie de ideario que convierte esa pluralidad en una opción muy concreta, no neutral y no respetuosa con la necesaria libertad que ha de presidir la enseñanza en estos centros.

En definitiva, el respeto al ideario, entendido dicho respeto no tanto como «acatamiento» o «veneración», sino, como apunta el propio Tribunal, como «consideración» o «atención», no sólo opera como límite a la libertad de cátedra del profesorado, sino que debemos entender también opera como límite a la intervención de cualquier Administración mediante la imposición de contenidos que ideológicamente ponen en peligro el carácter propio del centro por medio de enseñanzas que, en definitiva, pueden ser hostiles a su contenido axiológico, dando lugar a una formación religiosa y moral en sentido contrario al que los padres eligieron para sus hijos cuando escogieron aquel centro —Considerando núm. 16—.

En todo caso, y visto desde la perspectiva opuesta, de acuerdo con el artículo 27.2 de la Constitución, interpretado en relación con el artículo 10.2, será nulo por inconstitucional todo ideario educativo que coarte o ponga en peligro el desarrollo pleno y libre de la personalidad de los alumnos. De modo que el Estado no puede permitir, en aras del pluralismo educativo, la existencia de centros docentes privados inspirados por idearios educativos contrarios a la Constitución, cuyos valores, en mi opinión, deberán integrarse, ampliarse y concretarse, por ser lo suficientemente amplios, en los propios del ideario del centro privado en cuestión. Todo ello, de otro lado, deberá ser objeto de inspección educativa, como asimismo lo son los textos y sus desarrollos³⁵.

3. *Herramientas de la asignatura de Educación para la Ciudadanía*

Es en el desarrollo reglamentario de la asignatura para cada etapa donde con mayor lujo de detalles puede advertirse que la intervención administrativa que se deriva de la implantación de esta nueva asignatura, lejos de ser neutral, pretende optar por unos valores que se presentan como un ma-

las distintas libertades constitucionales amparadas bajo el principio organizativo de la libertad de enseñanza, nos lleva a afirmar «la conciliabilidad entre todas ellas y la necesidad de interpretar restrictivamente las restricciones que en último término hayan de admitirse en detrimento de la libertad de cátedra en atención al artículo 20.4 CE y el artículo 15 de la LOECE».

³⁵ Precisamente ha sido necesario el acuerdo entre el Ministerio de Educación y la FERE sobre el contenido de los libros de texto a impartir en los colegios concertados porque, en definitiva, los contenidos de la asignatura serán objeto de inspección administrativa —aunque no de autorización previa— a través de lo que se contenga en dichos libros. Y estos textos, como se puede apreciar, han optado por suprimir y añadir, en el caso de los colegios católicos, algunas referencias que se hacían en los desarrollos reglamentarios y que se consideraba que podían atentar contra la libertad de creencias. El propio hecho del acuerdo es demostrativo de que la propia Ley y la asignatura constriñen claramente esa libertad, pues de lo contrario no hubiera hecho falta porque se hubieran amparado en ellas todo tipo de opciones en los contenidos, la bibliografía o la misma evaluación.

terial neutral cuando en realidad se evalúa y se proponen exámenes y pruebas tipo test que sólo permiten una respuesta válida entre las muchas posibles. Un análisis más profundo pone de manifiesto que se trata de establecer una materia que unifica las opciones de los alumnos en la consideración del uso prioritario de determinadas herramientas que privilegia respecto a otras, y que, en cualquier caso, no son unánimes en cuanto a la importancia que cada alumno —o sus padres y/o tutores— pueden darles en el proceso del juicio moral o ético.

Además de sus propios contenidos y carácter eminentemente práctico, las herramientas que usa la propia asignatura ponen de manifiesto la dificultad de que la intervención administrativa en el propio currículum de las etapas sea algo sobre lo que pueda predicarse uniformidad y universalidad de criterio, no tanto por la denominación o naturaleza de dichos instrumentos como por la imposibilidad, como digo, de que exista un mínimo básico o común sobre el que todos podamos ponernos de acuerdo al respecto de las mismas. Un ejemplo de ello lo constituye el papel que se otorga al diálogo y a la tradición. La asignatura acoge el diálogo como instrumento educativo por encima de la razón o de la verdad, a las que no se alude en ningún momento ni en la Ley ni en los reglamentos de desarrollo. Asimismo, cabe apuntar al respecto del uso de la tradición o de la evolución histórica que se relegan en la consideración de la independencia de criterio y de la autonomía como instrumentos de trabajo de mayor prioridad, siempre presentes en los desarrollos reglamentarios.

4. *La objeción de conciencia*

Precisamente, no sólo por la propia implantación de la asignatura, sino además por el contenido que los diferentes desarrollos reglamentarios han hecho de la Ley, así como las propias herramientas para su impartición y métodos de evaluación, es por lo que se invoca frente a la implantación de la asignatura desde diversos sectores sociales la libertad ideológica, religiosa y de culto del artículo 16.1 CE. Se argumenta que no es legítimo imponer un determinado sistema de valores y hacerlo pasar como universal, como asimismo se usa de la escuela como instrumento de transmisión ideológica de valores a través de una asignatura que es obligatoria y evaluable. El Estado, en la práctica, apuntan, viene a sustituir a las familias en una labor educativa que sólo a ellas compete y, de otro lado, se fuerza al profesorado a impartir contenidos, herramientas y métodos de evaluación que pueden violentar sus conciencias.

No se trata, en cualquier caso, de un tema nuevo. Como hemos visto, históricamente, esta tensión ha existido siempre porque el Estado ha de respetar a los titulares de derechos y libertades educativos en su labor de prestación de este servicio público sin romper la necesaria neutralidad, pero, a su vez, el gobierno de turno tiene interés por hacerlo en una concreta dirección que choca o puede chocar con los derechos de los que no están en su órbita ideológica.

Cuando se promulga la Constitución de 1978, la única objeción de conciencia con entidad que se planteaba en España era la relativa al servicio militar. La Ley del Aborto no se había promulgado; los problemas de conciencia relacionados con la bioética todavía no habían estallado; la negativa por razones éticas a formar parte de un jurado solamente podían vislumbrarse; la objeción de conciencia fiscal a pagar impuestos destinados a actividades militares, o a trabajar en días considerados festivos por la propia religión, eran cuestiones sin clara trascendencia práctica. Algo similar acontecía con la objeción de conciencia a recibir determinados tratamientos médicos o a cumplir las disposiciones sobre escolarización obligatoria. De ahí que la Constitución explícitamente sólo se refiriera, en su artículo 30, a la objeción de conciencia al servicio militar. Sin embargo, a partir de los años ochenta se producen varios supuestos en los que se impone la conciencia contra la ley.

Por eso, el Tribunal Constitucional —tomando ocasión de un recurso planteado contra la Ley del Aborto— hizo notar que no era estrictamente necesaria una regulación de la objeción de conciencia para que ésta fuera protegida en cuestiones distintas a la clásica sobre el servicio militar. Concretamente, en su Sentencia de 11 de abril de 1985 señalaba:

«Por lo que se refiere al derecho a la objeción de conciencia..., existe y puede ser ejercido con independencia de que se haya dictado o no tal regulación. La objeción de conciencia forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el artículo 16.1 CE y, como este Tribunal ha indicado en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales».

En definitiva, no toda pretensión de objeción de conciencia obligatoriamente ha de ser acogida por el legislador. Esta Sentencia es una verdadera carta magna de la objeción de conciencia en España, que ya se ha aplicado al caso del aborto y a otros supuestos no regulados explícitamente. Como el propio Tribunal Constitucional ha reiterado, la objeción de conciencia es un verdadero *derecho constitucional*, esté o no regulado en leyes positivas. De modo que la EpC será un posible caso más de objeción de conciencia, a pesar de las opiniones encontradas y la necesidad de sustituir esa formación ciudadana con una prestación social sustitutoria³⁶.

³⁶ La cuestión —si no lo remedia otro cambio legislativo—, sin duda, llegará al Tribunal Constitucional, que deberá interpretar si la Ley y el desarrollo reglamentario de la misma atentan contra los derechos y libertades constitucionales. Sobre todo porque no se ha llegado a un consenso sobre los contenidos a impartir, salvo casos muy específicos como el de la FERE. La Ministra ha anticipado reiteradamente, no obstante, que de no cursarse la asignatura, ante la objeción de conciencia, no obstante, no es posible ninguna prestación social sustitutoria, sino que se sancionará con la no superación de la misma y, por tanto, con la no promoción del alumno.

En la tensión entre libertad personal y poder jurídico estatal, el equilibrio cederá normalmente a favor de la conciencia en el caso de conductas abstencionistas; es decir, aquellas que implican un *no hacer* frente al deber impuesto en la norma. Aquí se encuadran, por ejemplo, las objeciones de conciencia al servicio militar, al aborto, a prestar juramento contra la propia conciencia, a formar parte de un jurado, etc., que han sido especialmente tuteladas por los ordenamientos jurídicos. Sin embargo, los comportamientos activos ofrecen un nivel de peligrosidad social mayor. De ahí que su protección jurídica esté subordinada a que esas conductas individuales no resulten destructivas para la sociedad³⁷.

Al margen de los motivos que pretenden alegarse cabe hablar en este contexto de dos tipos de objeciones: las debidas u obligatorias, que derivan de un mandato impuesto por la propia religión o creencia del ciudadano, y aquellas otras que dependen de un juicio personal. Prácticamente, es en este último contexto en el que se están situando las objeciones que hasta el momento vienen realizándose a la asignatura de EpC, ya que ni siquiera en el seno de la religión católica, pero tampoco de ninguna otra, se ha planteado una postura única de objeción obligatoria. La razón de ello precisamente está en el distinto régimen de intervención pública que la implantación de la asignatura supone en los diferentes modelos de colegios, según su titularidad. Éste es el motivo por el cual se deja a la libertad de cada ciudadano la decisión de objetar contra la asignatura³⁸.

Todo ciudadano tiene derecho a oponerse a una ley que le parezca injusta, a manifestar su descontento y tratar por todos los medios de no tener que cumplir una determinada prestación que considere contra sus derechos constitucionales, eximiéndose de ella y, en su caso, sustituyéndose esa prestación por otra que cumpla con el mismo objetivo e interés público. Cosa bien distinta es que los titulares de estos derechos ya se vean amparados, en el caso de los colegios privados, por la cobertura que les ofrece el propio ideario del centro educativo, en la medida en que éste constituye un límite a la transmisión de cualesquiera otros contenidos que choquen con los principios y valores del mismo.

La intervención administrativa de los contenidos en valores éticos como los que pretenden transmitirse a través de esta asignatura tiene el límite, pues, de que esos contenidos se presenten sin concreción alguna, como un haz de posibilidades varias en las que el alumno y el centro podrán elegir según sus creencias e ideología. El único marco común, pues, podrá y debe-

³⁷ Vid. R. NAVARRO VALLS, «La objeción de conciencia, derecho fundamental», *Alfa y Omega*, núm. 268/12-VJJ, 2001.

³⁸ A pesar del impacto mediático, el número de las objeciones de conciencia presentadas ha sido mínimo, no tanto porque la Ley y la asignatura sean consideradas favorables por determinados sectores como porque, de un lado, se ha llegado al acuerdo con la FERE —que constituye la mayoría de los colegios concertados— y, de otro, los colegios privados se ven amparados en su propio ideario. Los colegios públicos son, pues, los que se van a ver afectados y, en la medida de su titularidad, resulta lógico que no acudan a la objeción de conciencia.

rá ser la Declaración Universal de Derechos del Hombre y la Constitución, siempre y cuando dichos textos no se concreten a la elección de valores específicos, ya que, si se concretan, cierran opciones de alumnos, centros y padres que siendo amparados por estos textos no lo son, sin embargo, de determinadas interpretaciones. Todo ello, sin perjuicio de que cada centro use otros referentes que deberán integrarse en alguna de las interpretaciones que permitan aquellos textos marco, no pudiendo contravenirlos.