

F. J. DÍAZ REVORIO Y C. VIDAL PRADO (eds.): *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 569 págs.

Uno de los hechos más obstinados, bien conocido y escasamente abordado, de nuestro sistema educativo es el déficit de formación del profesorado y del alumnado, en todos los niveles, modalidades y tipos de enseñanza, en relación con la Constitución y, en general, con los valores democráticos, más allá de tres o cuatro asuntos como el de la igualdad de género, la cultura de la paz o la necesaria protección del medio ambiente. Y ello a pesar de que hay un consenso universal sobre la relevancia de la escuela como espacio privilegiado e imprescindible para el aprendizaje y el ejercicio de la ciudadanía democrática. Nadie nace ciudadano, es algo que se aprende con la teoría y la práctica desde la más tierna infancia. El art. 27.2 de la Constitución española alude a lo que se ha venido a llamar «ideario educativo constitucional» como brújula del sistema educativo. Una declaración del Gobierno alemán de 11 de noviembre de 2020, de la que da noticia en el texto el profesor Jörg Ennuschat, alerta sobre las «megatendencias» que desafían a la democracia, como la globalización, el cambio climático, la migración, la digitalización y el cambio demográfico, así como sobre las «actitudes y actividades» que contemplan la democracia con escepticismo e incluso con agresividad, como la misantropía de grupo y el extremismo y populismo de derechas. En este contexto actual, concluye el Gobierno alemán, «la educación cívica en la infancia y la adolescencia necesita sin duda un mayor peso».

Los profesores Díaz Revorio y Vidal Prado, conscientes de tan preocupante distancia en España entre lo que debería ser la educación democrática y lo que se hace en la realidad cotidiana de nuestras aulas, han dirigido sabiamente durante varios años un proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación que, reuniendo a un grupo particularmente brillante de profesores y profesoras de diversas materias, ha concluido como uno de sus frutos principales en el libro que aquí brevemente reseñamos y cuyo objetivo es, justamente, en manos de responsables educativos lúcidos, ayudar a mejorar la educación democrática en el sistema educativo.

Como ellos mismos indican en la presentación del libro, los seis bloques temáticos que lo nuclean son: (1.º) el propio concepto de educación en valores y sus relaciones con el ideario educativo de los centros privados y concertados; (2.º) la relación entre la educación en valores democráticos y la cuestión de las identidades personales, nacionales o políticas; (3.º) la perspectiva comparada; (4.ª) la relación de las nuevas tecnologías con la educación en valores democráticos; (5.º) el papel de padres, alumnado y profesorado en ella, y (6.º) y los problemas específicos que se presentan en el modelo autonómico español.

El primer bloque se refiere, pues, al ideario educativo constitucional (art. 27.2 CE). Elena Rebato interpreta el contenido del art. 27 de la Constitución y, desde ahí, examina, con apoyo en la jurisprudencia relevante, los límites del ideario propio de los centros privados. David Delgado enfoca el balance jurídico-constitucional entre el ideario educativo y la libertad de elección de centro de enseñanza, concluyendo que «proyecta un sabor amargo» porque hay avances, pero también retrocesos, como la vulneración de los derechos lingüísticos de los padres en determinadas comunidades, como Cataluña. Leyre Burguera analiza la adhesión a principios y valores constitucionales en la educación, destacando la «dimensión comunitaria» de la educación cívica. Tras analizar en detalle la legislación educativa en materia de «educación en valores cívicos y éticos», propone, al modo kantiano, nuclearla en torno a una idea de «ciudadanía cosmopolita» capaz de implicarse en la comunidad local. Juan García-Gutiérrez propone transitar de la controversia política del concepto de ideario educativo a su utilización estratégica para la formación moral y cívica de los estudiantes. Estudia a fondo el origen de la noción constitucional del ideario educativo en los debates constituyentes y en su evolución posterior para, a partir de ahí, proponer la transformación de la «querella» sobre el ideario en «elemento vertebrador» de la formación cívica y moral del alumnado sobre todo a partir de la metodología del «aprendizaje-servicio». Cierra este primer bloque el capítulo de María Martín dedicado a la atención a la diversidad, la inclusión y el género en la educación. A su juicio, el modelo de educación inclusiva «no puede eliminar el derecho de los padres a elegir un tipo de centro especial cuando esa sea la única forma de garantizar el derecho a la educación (del alumnado con graves discapacidades)». Otra tesis central de su artículo es la necesidad de enfocar el derecho de educación con perspectiva de género. La autora proporciona algunas claves de lectura en este sentido.

La segunda parte gravita sobre el problema de las identidades en el mundo de la educación. Enrique Belda sostiene la necesidad de educar «en» y «de» derechos y libertades, esto es, de «una suerte de “alfabetización” personal y cívica como camino para el pleno desarrollo de la personalidad exigido en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales» (que él examina a fondo). Y propone una serie de pasos concretos en esta dirección, entre ellos, que la ley educativa consigne el derecho y deber de toda la población de conocer los derechos humanos y los principios constitucionales; que haya un contenido básico de enseñanza para todo el territorio y para todos los centros, públicos y privados; que se ofrezca y exija formación específica para el profesorado que imparta esta materia, y que se trate de una materia troncal de la enseñanza con contenidos «consolidados, pacíficos y universalizados» de los derechos humanos y mejor con asignaturas específicas y no simplemente

transversales. Eloy García identifica como «tarea pendiente del Derecho Constitucional español» la identidad política democrática y los medios para adquirirla. Parte de la provocadora y estimulante idea de que España es, no solo tras el cataclismo de la guerra civil impulsada por el ejército africanista, sino incluso hoy en día, «una democracia sin política» (esto no quiere decir sin ideologías), sin cultura democrática, una «sociedad desorientada» y «débil» que «lleva a nuestros gobernantes a ignorar cuál es su función y en qué consiste el contenido material de su tarea». Propone, en segundo lugar, acudir a las lecciones de la historia intelectual para manejar mejor los problemas del disruptivo presente que ha hecho envejecer y desfondarse rápidamente las ideologías y categorías tradicionales y para el que la etiqueta de lo *post-* es una suerte de trampantojo de nuestra incapacidad de comprender los cambios. Vivimos un «tiempo de confusión» y de «menesterosidad intelectual» en el que tampoco las categorías de nuestra Constitución son un asidero seguro e indiscutible, ni siquiera a través de la labor del Tribunal Constitucional, que opera como una suerte de «Real Academia de la ideología constitucional». Eloy García no lo dice, pero de la lectura de su texto cabe preguntarse, con inquietud, de qué «democracia» hablamos cuando hablamos de educación democrática.

En este segundo bloque, de indudable fuste teórico, Asunción de la Iglesia propone el concepto («en construcción») de «identidad constitucional» como contenido necesario de la educación. Citando a Miguel Herrero de Miñón, dirá que «la ciudadanía sin identidad es un cascarón vacío». El trabajo de Asunción de la Iglesia descansa sobre una interesante distinción entre la identidad constitucional genérica y específica. La primera la integran los elementos que permiten calificar a un modelo como «constitucional» (lo que nos iguala) y la específica son los rasgos propios de una comunidad política frente a otras (lo que nos distingue). En la primera se ubicarían la libertad entendida como limitación del poder político y expresión de la dignidad, la división de poderes, los derechos humanos, la igualdad y la democracia. La fórmula «Estado social y democrático de Derecho» sería un buen resumen de todo esto. La autora sugiere una «propuesta mínima»: la Constitución como pacto, la Constitución abierta, la idea de nación y la dignidad de la persona y sus derechos, las grandes decisiones del título preliminar, los derechos fundamentales, la monarquía parlamentaria, la pertenencia a la Unión Europea. La identidad constitucional específica a veces se haya en tensión con la genérica porque versa sobre la «identidad nacional» y es de más difícil construcción y consenso. María G. Amilburu destaca el papel que corresponde a la cultura y la propia tradición en la forja de la identidad personal, esto es, el modo en que cada individuo se comprende a sí mismo. El ser humano es un «artefacto cultural» (Scruton). Examina los

procesos de socialización primario y secundario, la educación como iniciación al mundo cultural y el papel de las tradiciones como concreciones del sentido común de una cultura.

La tercera parte escruta modelos comparados como el italiano (Annamaria Poggi), el alemán (Jörg Ennuschat) y el estadounidense (Patricia Rodríguez-Patrón). Se trata de un bloque particularmente interesante en relación con el sistema español, aunque solo sea para obtener el frágil consuelo de ver que hay problemas en este asunto en todas partes. De «continuidad discontinua» habla, por ejemplo, Annamaria Poggi para calificar la enseñanza de la educación cívica en las escuelas italianas, que observa también la problematización en los contenidos, tan heterogéneos que pueden hacer perder el sentido global de la Constitución, demasiado vastos para las horas que se conceden a su enseñanza (es «un poco de todo»), la falta de herramientas de apoyo a las escuelas y la formación del profesorado. La profesora de la Universidad de Turín, A. Poggi, sagazmente propone hacer gravitar la educación cívica sobre el concepto de ciudadanía entendida como pertenencia solidaria a una comunidad frente a un modelo de «exaltación de los derechos» (que es, me temo, en el que estamos en España) y porque «los cambios geopolíticos (migraciones), económicos (aumento de la pobreza y la desigualdad) y climáticos (contaminación y desertización del planeta) exigen una asunción de responsabilidades que solo pueden basarse en la idea de ciudadanía como fuente (también) de los deberes que exige formar parte de las distintas comunidades: nacional, europea y mundial».

El profesor de la Universidad de Bochum Jörg Ennuschat sostiene que, aunque la asignatura de Educación Política en Alemania ocupa una parte pequeña del currículo escolar, la educación democrática (que no se contrae a esa sola asignatura) «funciona en general». Aporta una prueba: solo un 14 % de los jóvenes nuevos votantes en Alemania lo hicieron a un partido populista de extrema derecha o izquierda. Es un indicador discutible, pero interesante. En Alemania, el Estado debe ser el «hogar de todos los ciudadanos», según el Tribunal Constitucional Federal (2020) y, por tanto, debe ser ideológicamente neutral, pero, al mismo tiempo, la escuela no es un espacio libre de política y se debe inculcar la idea de una democracia militante; esto es, el compromiso de los ciudadanos, también los escolares, con ella. Jörg Ennuschat presenta algunos ejemplos reales de cómo lograr este equilibrio. Patricia Rodríguez-Patrón, tras analizar brevemente la cláusula constitucional española del ideario educativo (art. 27.2 C) —por cierto, de un modo interesante, sobre todo, a mi juicio, cuando propone la participación como método preferente para la educación en valores cívicos (de modo que no se eduque solo a los niños *para* la democracia, sino también *en* democracia)—, nos trae la experiencia norteamericana a partir, fundamentalmente, de los hitos jurisprudenciales. La doctrinal principal, que

no siempre es de sencilla aplicación a los casos concretos, permite restringir el discurso de los estudiantes si cabe pronosticar razonablemente que se puedan derivar del mismo interrupciones materiales y sustanciales en el trabajo y la disciplina de la escuela o si existen razones pedagógicas legítimas para la restricción. Patricia Rodríguez-Patrón considera que las distintas posiciones en conflicto en la jurisprudencia norteamericana pudieran conciliarse desde una mirada del art. 27.2 CE (interpretado, recuérdese, desde la idea de participación democrática del alumnado). De ahí que critique la sentencia Walker-Serrano (2002) del Tribunal del Tercer Circuito en Pennsylvania, que consideró válido expedientar a una escolar de primaria por recoger firmas entre sus compañeros para que se cancelara una excursión al circo, pues en estos espectáculos se maltrataba a los animales.

El cuarto bloque se remite a otro asunto crucial, el del papel de las nuevas tecnologías en relación con la educación democrática. Luís Miguel González de la Garza analiza la limitación del uso de la informática y los «riesgos e imposturas» de las «tecnoutopías» en la infancia y juventud. Su texto nos advierte sobre los riesgos de la digitalización: «Cuando nos conectamos a la Red, entramos en un entorno que fomenta una lectura somera, un pensamiento apresurado y distraído, un pensamiento superficial». No sorprende que algunos centros educativos de vanguardia estén prohibiendo en este momento cualquier tipo de dispositivo electrónico. Es preocupante la adición a la red de un gran número de escolares, que recuerda la de las drogas. Sostiene nuestro autor que el uso indiscriminado y sin control por parte de los menores de las redes puede generar graves problemas de salud mental. Impide el «pleno desarrollo de la personalidad» (art. 27.2 CE) y recuerda las recomendaciones de las asociaciones de pediatría sobre el uso de pantallas que las administraciones deberían considerar. Por su parte, Daniel Capodiferro Cubero examina la alfabetización mediática como respuesta ante el modelo comunicativo digital también en materia de educación cívica. La Unión Europea concibe, en efecto, la alfabetización mediática como algo inseparable de la idea de ciudadanía democrática. Sin embargo, la legislación española, incluida la escolar, aún no ha asumido de modo pleno, a su juicio, este enfoque.

La materia del quinto bloque alude a los protagonistas activos y pasivos de la enseñanza de la Constitución. Francisco Javier Díaz Revorio analiza los sujetos de la relación educativa y la enseñanza de la Constitución. Examina, en primer término, los posibles conflictos que se producen entre las finalidades constitucionales de la educación y los derechos de cada uno de los sujetos de la relación educativa: los derechos educativos de los padres (asignatura de Religión en modalidad confesional, asignatura Educación para la Ciudadanía, el denominado «pin parental», la educación diferenciada por sexos, el *homeschooling*, etc.); la educación democrática y la libertad de cátedra

(¿existe un deber de fidelidad activa a la Constitución por parte del profesorado?, su aplicación al ámbito universitario, adoctrinamiento versus neutralidad ideológica del espacio público, etc.); la educación democrática y los derechos de los titulares privados de los centros, y la cuestión en relación con los derechos de los estudiantes, tanto en centros públicos como privados. A partir de este análisis, Javier Díaz Revorio concluye que los conflictos no son ni tan frecuentes ni tan intensos como a veces se presentan; que tales conflictos podrían en buena medida evitarse; que los eventuales conflictos pueden resolverse con el principio de ponderación, pero no todo es ponderable o «negociable»: nunca el ejercicio de ningún derecho de padres, profesores, titulares de centros e incluso de los propios alumnos puede implicar una afectación del núcleo duro de la dignidad, el respeto a los demás.

Arancha Moretón Toquero y María Ángeles Espinosa Bayal, con un enfoque interdisciplinar jurídico y psicológico, realizan una innovadora propuesta de cómo incorporar el contenido constitucional en el currículo educativo teniendo en cuenta los dictados de la psicología evolutiva. Su modelo identifica como valores que transmitir los relacionados con la propia identidad y alteridad (dignidad, ciudadanía, derechos fundamentales, Estado de derecho y democracia, solidaridad, pluralismo, responsabilidad). Los contenidos objetivos exigibles serían, entre otros, los conocimientos en historia y filosofía para comprender la identidad comunitaria, el funcionamiento básico del sistema constitucional (formas de gobierno e instituciones) y los derechos más relevantes. Se requiere también «el entrenamiento» en las habilidades democráticas que persiguen formar ciudadanos activos, responsables y respetuosos con los derechos de los demás: diálogo, participación, juicio crítico, hábitos cívicos. El trabajo alberga, desde este enfoque teórico y nucleado sobre el despliegue de los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo (los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico constitucional: art. 1.1 CE), un valioso desarrollo curricular concreto de la materia Educación en Ciudadanía democrática en educación primaria y secundaria.

El último capítulo de este bloque lo firma el sociólogo José Antonio Díaz Martínez, que arroja luz sobre las actitudes y necesidades de formación en Constitución y valores democráticos del profesorado de secundaria y bachillerato. A partir de una encuesta *ad hoc* realizada a profesores de secundaria y bachillerato, se concluyen datos de gran interés. Entre otros, que la libertad es más importante que la igualdad (65 % frente al 29 %); que la responsabilidad del bienestar de una persona depende fundamentalmente del Estado (54,2 % frente al 37,5 % que considera que también depende de la propia persona); que la competitividad es mala (45,9 % frente al 29,2 % que la cree buena); que el sistema español funciona satisfactoriamente (64,7 %); que la Transición fue positiva e importante, aunque casi el 19 % opina que carece de importancia

histórica; que la Constitución debe reformarse (79,3 %); que hace falta más formación del profesorado sobre la Constitución (83,3 %); que los programas y materiales sobre educación en valores éticos y ciudadanos no se conocen (75 %); que las materias constitucionales en las que más deben formarse los estudiantes son la igualdad de género, derechos de las personas con discapacidad, derechos de los menores y de las personas vulnerables y las que menos importancia formativa tienen son el Estado autonómico y la monarquía parlamentaria. Ciertamente, esta encuesta la han contestado pocos profesores y todos ellos, además, participaban en cursos formativos sobre la Constitución, pero orientan sobre las creencias generales.

El último bloque se refiere a la educación cívica en el Estado autonómico, asunto trascendental porque en España la educación en una materia intensa y extensamente transferida a las comunidades autónomas. Tomás Vidal Marín estudia a fondo los derechos educativos en el ámbito del Estado de las autonomías, identificando las competencias que corresponden al Estado central y a las comunidades. En su opinión, este reparto «es un tema que parece estar zanjado», de manera que los conflictos existentes se producen por un abuso en el ejercicio competencial por parte del Estado o de alguna comunidad. Igualmente, aboga por una mejor coordinación de todos los actores institucionales. Carlos Vidal Prado aborda el tema de la educación en valores constitucionales e identidad nacional en los Estados descentralizados. Su análisis comienza constatando el hecho que justifica el libro: la inquietud por los graves y profundos ataques contemporáneos a la democracia y la necesidad (sancionada una y otra vez en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho europeo) de formar a nuestros escolares, hoy más que nunca, en un verdadero espíritu de compromiso democrático. La educación cívica debería ser capaz, afirma el autor, de generar un consenso sobre lo que somos. Y de ahí la importancia de lo que se enseña en la historia y en ciencias sociales y no solo en la materia específica de educación cívica o democrática. Sin embargo, la descentralización territorial y la asunción de las principales competencias educativas por las respectivas entidades subestatales plantea dificultades de calado. Menos en los países donde, como en Alemania, rige de verdad un principio de lealtad federal. Máximas en un país como el nuestro donde ese principio ni está ni se le espera. Carlos Vidal recuerda fenómenos tan preocupantes como la insumisión de los Gobiernos de algunas comunidades a la legislación estatal según el respectivo color político; el incumplimiento de las funciones de la Alta Inspección del Estado (como se ha podido constatar, por ejemplo, en relación con la cuestión lingüística en Cataluña); las controversias sobre contenidos de la enseñanza, horarios, diseños curriculares y evaluación (de modo que en asignaturas como Historia, por ejemplo, la determinación de su contenido va a ser fundamentalmente autonómico, con

el riesgo —bien real— de adoctrinamiento nacionalista periférico); la renuncia estatal a la homologación de materiales escolares y a la autorización de los libros de texto. Afirma nuestro autor: «La batalla por el relato de algunos sectores populistas y radicales es muy intensa y para compensarla no hay mejor que responder con la transmisión de conocimientos objetivos» con el punto de partida de la Constitución y de la articulación de una identidad nacional española común a todo el territorio.

El último capítulo de este bloque sexto y del libro es el firmado por las profesoras María José Majano Caño, María Ruiz Dorado y Adriana Travé Valls sobre la educación cívica en las mallas curriculares de todas las comunidades autónomas.

La obra no ofrece un capítulo global de conclusiones, sino que deja que sea el propio lector quien las alcance. Algunas ideas que personalmente he retenido más tras leer el texto son las siguientes:

- a) La urgencia de conceder mayor peso a la educación democrática en nuestro sistema educativo, no solo mediante una asignatura específica, sino de otras, sobre todo la Historia y, en general, mediante la participación del alumnado en la vida de los centros (la escuela debe enseñar qué es democracia, pero ella misma, su organización y funcionamiento deben ser democráticos) y a través de métodos como el aprendizaje servicio (porque no solo se trata de formar sobre derechos, sino también sobre responsabilidad y solidaridad) y la alfabetización digital (que ayudará al alumnado a no sucumbir al lado oscuro de lo digital). De hecho, creo que sería imprescindible que el Ministerio de Educación hiciera un seguimiento permanente y transparente de la situación de la educación democrática en el sistema educativo a través de encuestas, informes y estudios solventes e independientes. De alguna manera, seguimos caminando en este asunto a oscuras, sin datos, sin indicadores y sin objetivos. Es otra verdad incómoda cuya existencia se niega oficialmente. Solo PISA evalúa algunas veces lo que se denomina «competencia ciudadana».
- b) Ciertamente, apenas ha habido conflictos ideológicos ni de modo frecuente ni intenso, como señala el profesor Díaz Revorio, pero las dificultades mayores para alcanzar un consenso fuerte sobre qué y cómo educar en democracia —por cierto, peculiares de nuestro país— provienen de la querrela nacionalista periférica, que nos ha impedido construir una identidad constitucional española y un consenso sobre el ideario educativo constitucional (tal y como diversos autores, pero principalmente el profesor Carlos Vidal, ponen de manifiesto en el texto).



- c) Junto con este problema político de fondo, la educación democrática en España se enfrenta a dos desafíos no menores: la enorme distancia entre lo declarado en las normas y la realidad y la insuficiente formación específica del profesorado. ¡No pueden formar los que no están formados!

Basta ver el apretado resumen que aquí se ha hecho para constatar que el libro ofrece un análisis muy completo y actual de un problema realmente complejo. Sin duda, estamos en presencia del libro de referencia en esta materia en nuestro país por muchos años. Los editores proponen el texto, además, como una potencial (yo creo, además, que potente) sugerencia para los responsables políticos de la educación en nuestro país, aunque mucho me temo que será rigurosamente desatendida. El déficit formativo en educación democrática también se extiende, por desgracia, a muchos de esos responsables (presentes y pasados pero —espero— no futuros).

*Fernando Rey Martínez*  
Universidad de Valladolid

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 174 págs.

No son pocos los estudios clásicos que han señalado desde diferentes puntos de vista que el derecho es un fenómeno básicamente temporal. Siguiendo los trabajos de Mario Bretone sobre el tema podría decirse que existe un tiempo en el derecho —véanse el concepto clave de la *retroactividad*— y un derecho en el tiempo: qué ocurre, por ejemplo, con las disposiciones y normas cuando el acaecer histórico las degrada como el metal que se expone al oxígeno, obligándonos a replantear su capacidad para regular la realidad y la necesidad de derogación o reforma. Aún creo que existiría una tercera variante metodológica: el tiempo *del* derecho, es decir, cómo las normas —sobre todo constitucionales— expresan una temporalidad a la hora de enfrentarse a la intersección del pasado, el presente y el futuro.

El profesor González García realiza en este libro un novedoso acercamiento a una parte de lo que podría considerarse como el *tiempo de descuento* de la norma fundamental de 1978 (disposiciones adicionales, transitorias y derogatoria), cuestionando con sólidos argumentos las posiciones doctrinales dominantes en torno a aspectos de notable interés de la Constitución territorial como compromiso dilatorio. Ya lo había hecho antes con un trabajo