

EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL... INCLUSIVO

FERNANDO REY MARTÍNEZ

© UNED. *Revista de Derecho Político*
N.º 111, mayo-agosto 2021

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: ¿CÓMO CONCILIAR EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL CON LA OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DE LA ESCUELA PÚBLICA Y EL DERECHO DE LOS PADRES A QUE SUS HIJOS RECIBAN LA FORMACIÓN RELIGIOSA Y MORAL DE SU ELECCIÓN? II. ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL. II. A) En la literatura. II. B) En la jurisprudencia. II. C) En la realidad del sistema educativo. III. EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL COMO PARÁMETRO DE VALIDEZ DEL SISTEMA EDUCATIVO. LA EDUCACIÓN INCLUSIVA COMO CONCEPTO CLAVE. IV. CONCLUSIÓN: LA ESCUELA ENSEÑA DEMOCRACIA, PERO ELLA MISMA DEBE SER DEMOCRÁTICA.

Fecha recepción: 18/10/2020
Fecha aceptación: 20/04/2021

EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL... INCLUSIVO*

FERNANDO REY MARTÍNEZ

Universidad de Valladolid¹

I. INTRODUCCIÓN: ¿CÓMO CONCILIAR EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL CON LA OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DE LA ESCUELA PÚBLICA Y EL DERECHO DE LOS PADRES A QUE SUS HIJOS RECIBAN LA FORMACIÓN RELIGIOSA Y MORAL DE SU ELECCIÓN?

Tanto los jueces constitucionales como la doctrina han venido entendiendo que el art. 27.2 CE² establece tres principios fundamentales de la educación: el pleno desarrollo de la personalidad³, el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales⁴. Este precepto es casi una copia literal del arranque del art. 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵.

* Este trabajo es resultado de proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades RTI2018-096103-B-100 «Enseñar la Constitución. Educar en Democracia», aprobado en la Convocatoria I+D+i «Retos de investigación» correspondiente a 2018. Por otro lado, se trata de una versión de la Ponencia presentada por el autor en la Mesa 1ª del XVIII Congreso de la Asociación Española de Constitucionalistas (12 de marzo de 2021), titulada: «El ideario educativo constitucional: objeto de enseñanza y parámetro de validez del sistema educativo».

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid. Departamento de Derecho Constitucional, Procesal y Eclesiástico del Estado. Facultad de Derecho. Plaza de la Universidad, s/n, 47002 Valladolid. Email: frey@uva.es

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 El art. 27.2 CE se refiere a la personalidad «humana», pero este adjetivo, que, significativamente, no se expresa en el art. 10.1 CE cuando sitúa el «libre desarrollo de la personalidad» como fundamento del orden político y de la paz social, es un puro pleonismo perfectamente prescindible.

⁴ Tampoco la suma de la palabra «libertades» a los derechos fundamentales añade nada porque aquellas son una variedad de éstos.

⁵ «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión,

Desde mi punto de vista, el art. 27.2 CE equilibra una concepción personal de la educación (el pleno desarrollo de la personalidad de cada alumno) con una clarísima concepción social (obligando a respetar, en todo caso, las reglas de la convivencia democrática y de los derechos fundamentales de todos) «Respetar» significa «conocer», esto es, implica la alfabetización político-constitucional, pero también una determinada actitud positiva hacia la democracia y los derechos, un *favor democratii*. Supone instrucción y también axiología. Y, por supuesto, una determinada visión antropológica del ser humano, no ya como el astuto individuo que calcula constantemente beneficios y costes de sus acciones, que preconizaba la Ilustración, ni como el individuo dependiente y subordinado a un Estado que le provee de todo lo necesario, aspiración de los autoritarismos de todo signo, sino quien sólo se construye como persona en el marco dialógico de la comunidad en la que se desenvuelve, alguien que aporta y recibe de su entorno, autónomo y heterónomo a la vez: un/a ciudadano/a. Por eso mismo, si hubiera una reforma constitucional en España algún día, habría que añadir, en mi opinión, a esos tres principios un cuarto: la idea de responsabilidad, de solidaridad y de respeto (propio, de los demás y de la naturaleza). Sin duda, esto es algo implícito en la convivencia democrática, pero quizá no fuera ocioso o inoportuno destacarlo porque el concepto clásico de justicia (distributiva) remite a un balance entre lo que uno o una recibe de la comunidad (aspecto sí destacado en el art. 27.2 CE) y lo que aporta a la comunidad (algo que sólo me menciona de modo tácito en tal precepto).

La Constitución no es ni puede ser ideológicamente neutral en el campo de la educación: está densamente poblada de valores y, por tanto, en negativo, de dis-valores, de modo que la educación no puede ser ni neutra, porque no carece de rasgos distintivos o expresivos, ni neutral, porque sí elige determinadas posiciones frente a otras que están en conflicto. Opta por la democracia, frente a cualquier forma de autoritarismo; por la igualdad frente al machismo, el racismo, la xenofobia, la homofobia, etc.; por un medio ambiente adecuado frente a un desarrollismo depredador de recursos; por un sistema social en que las prestaciones necesarias para la subsistencia provengan y se aseguren por el Estado y no por el mercado... también porque la ideología de los padres tenga un papel decisivo en la educación de sus hijos, entre otras muchas decisiones fundamentales.. Pero ¿cómo conciliar esto con el deber de neutralidad ideológica de todos los espacios públicos, incluido el educativo, y con el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral y religiosa de su elección, derecho del art. 27.3 CE también reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 26.⁶?

La feliz expresión «ideario educativo constitucional» para referirse a la cláusula del art. 27.2 CE procede del punto décimo del voto particular discrepante de Fran-

la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz».

⁶ «Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos».

cisco Tomás y Valiente a la STC 5/1981 sobre la Ley orgánica del estatuto de centros escolares (LOECE), de 1980. Hablando precisamente sobre el «ideario educativo» que la LOECE consagró como derecho de los titulares de los centros privados (art. 34) y límite tanto de la libertad de cátedra de los profesores (art. 15) como de las actividades de las asociaciones de padres y madres de alumnos de tales centros (art. 18), Tomás y Valiente acuñó la fórmula «ideario educativo constitucional» para referirse al pleno desarrollo de la personalidad, la convivencia democrática y los derechos fundamentales como límites del ideario educativo de los centros privados.

Resulta también particularmente interesante la delimitación del principio de neutralidad ideológica de «todas las instituciones públicas» del Estado y «muy especialmente de los centros docentes» (públicos) que traza la Sentencia en su fundamento octavo. La neutralidad ideológica debe exigirse a todos los profesores y no verse como «el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente». Esta idea es nutritiva. En este campo, a diferencia de lo que ocurre con la libertad de información, la pluralidad de ideas no es la garantía de la neutralidad. Esta «impone a los docentes (de los centros escolares públicos) 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 no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita».

A mi juicio, el ideario educativo constitucional en el que deben ser educados los escolares es una excepción a la regla general de la neutralidad ideológica y, por tanto, ciertamente de interpretación limitada, pero no tacaña. Habrá quien entienda que difundir dicho ideario supone una forma de adoctrinamiento. No lo es. «Adoctrinar», según el Diccionario de la R.A.E., es «inculcar a alguien determinadas ideas o creencias». «Inculcar», a su vez, según ese mismo Diccionario, es «apretar con fuerza», «repetir con empeño» o «infundir con ahínco». Todo esto es justo lo contrario de lo que evoca la palabra «educar», que procede del verbo latino *educere*, y significa «extraer, sacar lo que se lleva dentro»⁷; lo que no permite forma alguna de avasallamiento o imposición ideológica, ni en el contenido ni en el método de aprendizaje.

⁷ En realidad, el verbo «educar» procede etimológicamente de dos verbos latinos con un sentido potencialmente antitético: por un lado, *educare*, que significa «llenar, nutrir, alimentar», y, en efecto, a los alumnos se les llena pacientemente de conocimientos; pero, por otro lado, *educare* procede de *educere*, que significa «extraer, sacar afuera lo que se lleva dentro». Es decir, educar significa, al mismo tiempo, llenar y extraer y esto tiene todo el sentido porque de lo que se trata es, fundamentalmente, de que el alumno, de que todo alumno, pueda, a partir de ciertas pautas que se le proporcionen, desarrollar todo su potencial personal, extraerlo en su mejor versión a lo largo de toda su vida. Massimo Recalcati (2016) *La hora de clase. Por una erótica de la enseñanza*, Anagrama, Barcelona, p. 54) lo ha expresado con belleza: «Enseñar no es colmar un vacío que haya de llenarse, sino provocar un vacío que ha de abrirse. Ese es el trabajo del docente: abrir vacíos en las cabezas, abrir agujeros en el discurso ya formado, abrir las ventanas, los ojos, los oídos, el cuerpo, abrir mundos, abrir aperturas no concebidas antes. ¿Acaso no ésta la materia de la que está hecha la erótica de la enseñanza?».

Álvarez Junco ha escrito que «sólo la educación hace posible la convivencia en libertad» porque sólo a través de ella se establecen «las reglas de juego que la posibilitan entre quienes tienen creencias discrepantes⁸». El problema es que, en las actuales sociedades postnacionales (en un mundo globalizado, pero también donde se concede mayor relevancia a los entes sub-estatales) y pluriculturales, es más difícil la educación democrática porque hay menos consensos que en el siglo XIX donde se reverenciaba la cultura de la nación y las sociedades eran mucho más ética, étnica e ideológicamente homogéneas. Por eso, «los niños necesitan identidad, pero no en dosis excesivas⁹». En la aldea global, vivimos identidades cambiantes, «fronterizas, duales, movedizas y evanescentes», de modo que «una identidad colectiva basada en el civismo, el respeto a la ley y a las normas de convivencia pondría las bases para superar viejos problemas¹⁰». Coincido con Álvarez Junco en este enfoque, pero, por desgracia, no parece que la tendencia social vaya precisamente por ahí.

En este artículo me propongo analizar críticamente, primero, qué se ha venido entendiendo por ideario educativo constitucional por la doctrina y la jurisprudencia, y cuál ha sido su aplicación real en colegios e institutos. En un segundo momento, profundizaré en el aspecto que considero más relevante del art. 27.2 CE: su condición de parámetro de validez del sistema educativo y propondré una interpretación de esta cláusula a partir del concepto de «educación inclusiva», que creo se halla en la penumbra de aquel precepto.

⁸ (2007) «Educación, identidad, historia», en *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, CEPACO, Madrid, p. 18.

Es muy interesante también, en este mismo sentido, el texto del filósofo francés François-Xavier Bellamy (2016), *I diseredati*, editorial Itaca, Castel Bolognese). Frente a la famosa tesis marxista de P. Bourdieu de la educación como el instrumento de dominación al servicio de los herederos de las élites (*Los herederos*, 1964), Bellamy observa que en nuestra cultura occidental actual se está verificando un hecho singular, inédito: una generación rechaza transmitir el saber y la experiencia que constituye su herencia. Hay que procurar que cada alumno elabore su propio saber sin imponer «aquel equipaje caduco que el pasado impone a su libertad» (página 17). Bellamy considera urgente, por el contrario, la necesidad de transmitir porque el ser humano, a diferencia del resto de animales, tiene la necesidad de otros para realizar su propia naturaleza; el ser humano es un animal carente y la primera necesidad es la cultura, que no es una mochila que se pone a espaldas del niño, sino que es aquello que le hace niño (página 43).

⁹ *Ibidem*, p. 20. De «identidad de bajas calorías» habla López Castillo, A. (2013) «Formación de la identidad personal y educación: apuntes», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 17, 2013, p. 311, citando a K.A. Appiah.

¹⁰ *Ibidem*, p. 22.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL

II. A) *En la literatura*

El debate doctrinal en España sobre el significado y valor de la cláusula del ideario educativo constitucional del art. 27.2 CE es bien conocido, entre otros motivos porque numerosos autores han ido aportando reflexiones inteligentes. Las posturas son divergentes, desde los que consideran que nuestra fórmula es la clave de bóveda de la «Constitución educativa¹¹» (buscando, quizá, limitar el ideario y organización de la escuela privada —por ejemplo, la educación diferenciada— que puedan pugnar con el sistema de valores constitucional) hasta los que, por el contrario, desconfían profundamente de ella¹² (pretendiendo, posiblemente, expandir al máximo la libertad en todos los órdenes de la escuela privada, limitando a la vez todo lo posible esa libertad en la escuela pública, invocando la neutralidad ideológica de los espacios públicos), pasando por todo tipo de opiniones intermedias.

En cualquier caso, más allá de la discrepancia y de la espesura teórica, una lectura atenta nos permite concluir que, en realidad y a pesar de las apariencias, la mayoría de posturas doctrinales coinciden más de lo que parece. El rumbo de colisión se produce, más bien, en la concreción de sus tesis centrales. Podríamos decir, respecto de estas, que se enfrentan una postura restrictiva del art. 27.2 CE (aunque destaque su centralidad) frente a otra ultra-restrictiva. Lo cierto es que la doctrina es prácticamente unánime en la desconfianza, en una visión más bien restringida de lo que sea el ideario educativo constitucional, como excepción del deber general de neutralidad ideológica de la escuela pública, una visión cautelosa y más bien formal y jurídica, es decir, una que hace coincidir dicho ideario con las partes más nucleares del texto constitucional, tal y como han sido interpretadas con autoridad por los principales tribunales. En corto y por derecho: se tiene miedo (y es un miedo entendible y razonable) de que el art. 27.2 CE se emplee como pretexto para «catequizar» al alumnado en la ideología de cada cual, sea la que sea¹³.

¹¹ Entre otros, Aláez, B. (2011): «El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas», en *Revista europea de derechos fundamentales*, n. 17, pp. 91-129.

¹² Por ejemplo, Vidal, Carlos (2017) *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*, Marcial Pons, Madrid. Y también, Nuevo, P. (2014): «Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional», en *Revista de Derecho Político* de la UNED, n. 89, pp. 205-238.

¹³ Luís Prieto Sanchís (2007) «La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad», en *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, CEPCO, Madrid, por ejemplo, advierte de que en un Estado liberal bien ordenado, la escuela pública ha de ser todo lo neutral que pueda y, por tanto, «nada de clase de religión, pero tampoco de religión civil» (página 51). Entre otras cosas, porque la Constitución no suele ofrecer conclusiones, sino criterios para alcanzar un punto óptimo de equilibrio entre visiones contrapuestas. Le ocurre como al refranero español, donde es posible encontrar un mensaje y el contrario (página 61). Cautó se muestra también Juan José Solozábal (2007) «La enseñanza de valores entre la libertad ideológica y el derecho a la educación», en *Educación en valores*.

No han sido muchos los escenarios de aplicación judicial del art. 27.2 CE, pero han sido muy importantes y aunque estamos en presencia de un principio, más que de una regla, su interpretación ha sido crucial en todos ellos (tanto por haberse tenido en cuenta como por lo contrario) En realidad, creo que es fundamental trazar una distinción, en lo que se refiere a la cláusula del ideario educativo constitucional del art. 27.2 CE, entre dicho ideario como objeto de enseñanza (el problema de la asignatura Educación para la ciudadanía) y tal ideario como parámetro de validez de la organización del sistema educativo español en algunos de sus rasgos esenciales (resto de asuntos). Este segundo significado es verdaderamente denso, y nos remite a una técnica de control jurídico-constitucional tan potente como apenas explorada. La segunda parte de este artículo se dedica, sobre todo, a explorar esta vía. Pero antes de llegar ahí, es preciso examinar la doctrina jurisprudencial sobre el art. 27.2 CE, que, como se ha indicado, es interesante y relevante.

II. B) En la jurisprudencia

Los tribunales han abordado la delimitación conceptual del ideario educativo constitucional en cuatro escenarios de conflicto. Los dos más relevantes han sido la

Ideología y religión en la escuela pública CEPCO, pp. 141 s.) para quien hay un serio peligro de «sectarismo» en la educación en los valores democráticos; señala, en particular, el riesgo de «camuflar» como valor constitucional los valores nacionalistas de una comunidad autónoma. A su juicio, la educación en valores democráticos es «una injerencia en la libertad ideológica de alumnos y padres», que se puede justificar por el art. 27.2 CE, pero sólo si es «mínima, adecuada e indispensable». Pablo Nuevo (2014) «Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional», en *Revista de Derecho Político* de la UNED, n. 89) describe problemas incluso respecto de una «concepción restringida o mínima» del ideario educativo constitucional: no hay acuerdo sobre quién es el «pueblo» titular de la soberanía (página 222) y hay que evitar a toda cosa «el dirigismo cultural» (página 232); para él, la educación cívica debería consistir, a lo sumo, «en la transmisión objetiva de conocimientos cuando tenga por objeto la enseñanza de aquello que sea corolario indispensable de la Constitución» (página 225).

Escéptico sobre las virtudes y las posibilidades reales de manipulación de las creencias desde el aula a partir de la propia experiencia de la escuela franquista, se muestra con su habitual lucidez Alfonso Fernández-Miranda (2007) «Educación para la ciudadanía. Una perspectiva constitucional», en *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, CEPCO, Madrid). Pero, por supuesto, también opina que hay que determinar con precisión qué parte de la Constitución es cerrada y no abierta y discutible, porque sólo aquella y no esta puede ser el contenido de la materia a educar. Se atreve a poner un ejemplo: la Constitución prohíbe el machismo, la xenofobia o el racismo (art. 14 CE), pero no exige la apertura de la institución matrimonial a las personas homosexuales o la posibilidad de que éstas adopten conjuntamente. Opciones, «posiblemente constitucionales, del legislador democrático, pero que no constituyen contenidos necesarios del sustrato ético sobre el que la Constitución se asienta» (página 153). Esta tesis es una magnífica confirmación de cómo tras los consensos constitucionales fundamentales se emboscan, en su más inmediata concreción, disensos radicales. Fernández-Miranda escribió esto en 2007. Quizá hoy piense de otro modo, pero desde mi punto de vista es indudable que, a la altura de 2020, el matrimonio homosexual forma parte del contenido esencial constitucional (sobre todo, por la interpretación evolutiva de lo que significa la dignidad humana y por la prohibición constitucional — internacional — de la discriminación por razón de orientación sexual).

prohibición de la enseñanza en casa o *homeschooling* y la discusión sobre la asignatura Educación para la Ciudadanía ante el Tribunal Supremo. La limitación de los idearios propios de los colegios privados por el ideario constitucional resuelta por el Tribunal Constitucional tempranamente (STC 5/1981), ya ha sido expuesta y no ha generado en la práctica mayor conflictividad (no conozco un solo caso en que se haya invalidado el ideario de un establecimiento educativo privado por ser inconstitucional) Por su parte, la noción de ideario educativo constitucional apenas ha jugado valor alguno en la resolución del Tribunal Constitucional sobre la compatibilidad constitucional de la enseñanza diferenciada por sexo (STC 31/2018).

El Tribunal Constitucional ha prohibido o limitado mucho el *homeschooling*, que sí se permite, bajo ciertas condiciones, en otros países de nuestro entorno, en el fundamento jurídico séptimo de su Sentencia 133/2010. Llamado a pronunciarse sobre si la libertad de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con las propias convicciones (art. 27.3 CE) incluye o no la educación primaria y secundaria en el propio hogar (*homeschooling*), el Tribunal sostiene que «la educación a la que todos tienen derecho... no se contrae... a un proceso de mera transmisión de conocimientos, sino que aspira a posibilitar el libre desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos y comprende la formación de ciudadanos responsables llamados a participar en los procesos que se desarrollan en el marco de una sociedad plural en condiciones de igualdad y tolerancia y con pleno respeto a los derechos y libertades del resto de sus miembros».

El Tribunal deniega el amparo que le habían solicitado varios padres y madres que alegaban que la Constitución permitía la escolarización del ciclo básico en casa y que, en cualquier caso, el ordenamiento tendría un vacío legal porque no lo prohibía expresamente. La Sentencia no cierra del todo la posibilidad de una regulación futura de la enseñanza en casa¹⁴, pero, a mi juicio, no la permitiría de un modo robusto.

El Tribunal, creo, resuelve correctamente este asunto. El derecho de educación está ligado a la libertad y a la igualdad, pero también a la democracia. Su vinculación con la libertad es más que evidente. Cuanto mayor nivel de educación se alcanza, más autónomo se llega a ser, frente a sí mismo, frente a los demás y también respecto de los poderes públicos. En esta dimensión de libertad, el derecho de educación es un muro, barrera o defensa de las personas frente al posible abuso y arbitrariedad de cualquier poder público¹⁵.

¹⁴ Nuevo, P. (2014), *ob.cit.*, p. 215.

¹⁵ Así pues, el derecho de educación tiene una dimensión liberal ligada al Estado de Derecho. A veces se contraponen el derecho de educación y la libertad de enseñanza, ambos reconocidos expresamente en el primer párrafo del art. 27 CE. Como si el derecho de educación, en principio políticamente más simpático para postulados de izquierda, sólo tuviera un contenido social o prestacional e irradiara una tendencia homogeneizadora, y, por el contrario, la libertad de enseñanza, de mayor afinidad política con las tesis de la derecha política, sólo tuviera una dimensión de libertad (ideológica, de creación de centros, de autonomía de los mismos, etc.), necesariamente diferenciadora. Este clásico planteamiento no resulta convincente porque el derecho de educación también tiene que ver esencialmente con la libertad individual. Y, desde este punto de vista, la libertad de enseñanza no sería más que un desarrollo, desde

Sin educación tampoco puede haber igualdad, real y efectiva (art. 9.2 CE), de las personas y de los grupos, sobre todo de los más vulnerables. El derecho de educación remite al Estado social, a la igualdad de oportunidades, a la prestación equitativa de los servicios públicos. El derecho de educación es, desde este punto de vista, uno de los más relevantes derechos sociales y tiene un intenso contenido prestacional, que, actualmente, comprende, a mi juicio, no sólo el derecho a recibir una instrucción de calidad, sino también otros derechos conexos respecto de las condiciones de contexto de la prestación de esta instrucción, como son, bajo ciertas condiciones, el derecho al transporte y el comedor escolar, ciertas medidas horarias de conciliación con la vida laboral de los padres o tutores, o el derecho a recibir becas y ayudas, entre ellas el reembolso de todo o de una parte de los libros y el material escolar. Y, por supuesto, el derecho de cada alumno o alumna a la atención educativa a su propia diversidad, sea esta la que fuere, étnica, socio-económica, intelectual, por todo tipo de discapacidad física o mental, etc. Desde este punto de vista, podríamos que el objeto del concepto constitucional de educación se ha expandido desde 1978 a nuestros días, ha *engordado*.

Sin educación, por último, es imposible que pueda existir democracia, que es cuestión de ciudadanos bien formados. La escuela es, en sí, una institución que socializa a las personas, es una fábrica de ciudadanía donde se adquieren y ejercitan las competencias cívico-democráticas. Esta vinculación del derecho a la educación con el principio democrático no suele destacarse tanto y, sin embargo, es crucial para comprender su significado. Incluso aunque nuestra Constitución no albergara expresamente un precepto como el del art. 27.2 CE, se podría deducir sin dificultad de la penumbra de la cláusula del Estado democrático del art. 1.1 CE. Pues bien, el principio democrático exige, a mi juicio, una socialización escolar democrática, plural, y, de ahí, que la enseñanza en casa, por más controles que se estableciesen, por más calidad que pudiera llegar a tener, no permite una educación inclusiva. Está, en principio, fuera del marco constitucional.

El segundo asunto resuelto por la jurisprudencia tiene que ver con la asignatura Educación para la Ciudadanía. La objeción de conciencia que plantearon algunos padres, por cierto con éxito parcial ante algunos Tribunales Superiores de Justicia (como el de Andalucía), contra la introducción de dicha asignatura no fue, sin embargo, reconocida por el Tribunal Supremo, que fijó su doctrina en cuatro sentencias,

su dimensión de libertad, del derecho de educación. Por consiguiente, la relación entre derecho de educación y libertad de enseñanza no sería de tensión y ponderación, sino de género (derecho de educación) a especie (libertad de enseñanza). No obstante, como este derecho se halla en el centro de la controversia política y, por tanto, jurídica, entre los límites correctos de lo público y de lo privado, no está de más reconocer expresamente en el texto constitucional la libertad de enseñanza. La claridad de las categorías jurídicas sufre con los conflictos políticos y es un hecho que el entendimiento de qué sea el derecho de educación o la libertad de enseñanza, o las relaciones entre ambos, está llamado a situarse inevitablemente en el centro de la controversia política.

todas ellas del Pleno de la Sala III, de 11 de febrero de 2008¹⁶. Las sentencias son semejantes en su argumentación; yo voy a recordar aquí la de la Sentencia que resuelve el recurso 905/2008, ponente: Luís María Díez-Picazo, no tanto en la parte que dedica a analizar la objeción de conciencia (que, evidentemente, no es reconocida en el caso), cuanto en lo que se dice sobre la enseñanza del ideario educativo constitucional. Lo primero que hace la Sentencia es determinar si la materia educación para la ciudadanía es ajustada a derecho, concluyendo que sí lo es. Emplea, en este sentido, como parámetro de interpretación, diversos textos internacionales del Consejo de Europa y de la Unión Europea. La idea de la validez constitucional de una asignatura de este tipo (como lo es la enseñanza transversal de la materia) me parece tan evidente que no me detendré en ello. Posiblemente, a mi juicio, lo inconstitucional, en este caso por omisión, sería que no se enseñara con la atención que merece. Sí retendré, sin embargo, una reflexión de la Recomendación (2002) 12, del Comité de Ministros del Consejo de Europa que la Sentencia cita y que me parece particularmente interesante: la educación para la ciudadanía democrática «debe ser un objetivo prioritario de la política educativa en todos los niveles de la enseñanza» porque preocupa en Europa «los crecientes niveles de apatía cívica y política, la falta de confianza en las instituciones democráticas y los cada vez más abundantes casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, intolerancia frente a las minorías, discriminación y exclusión social». Este texto es de 2002; en 2021 la situación es bastante peor por efecto de la crisis económica de la deuda soberana y el correlativo auge de los populismos y extremismos de todo signo. Más tarde volveré sobre esto.

Díez-Picazo interpreta en la Sentencia el art. 27.2 CE del siguiente modo. Existe (F.J. 6) una «clara vinculación» entre enseñanza y democracia, de modo que la actividad educativa del Estado «no sólo tiene como fin la transmisión del conocimiento del entramado institucional del Estado, sino también ofrecer una instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático», tanto en el sistema educativo público como en el privado. A partir de aquí, introduce una distinción capital entre «los valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional» representados principalmente por los derechos fundamentales, de un lado, y «la explicación del pluralismo de la sociedad, lo que comporta informar, que no adoctrinar, sobre las principales concepciones culturales, morales o ideológicas que, más allá de este espacio ético común, puedan existir en cada momento histórico dentro de la sociedad y transmitir a los alumnos la necesidad de respetar las concepciones distintas a las suyas». Por tanto, no habrá adoctrinamiento en el primer caso cuando la actividad educativa se refiera a los valores éticos comunes y «será constitucionalmente lícita su exposición en términos de promover la adhesión a los mismos». Por el contrario, será exigible una posición de neutralidad en el segundo caso; los valores discutidos y discutibles deberán ser expuestos de manera rigurosamente objetiva y con la única finalidad de instruir. Se deberán exponer «con la más exquisita

¹⁶ Número de recursos: 905/2008, 948/2008, 949/2008 y 1013/2008.

objetividad y el más prudente distanciamiento». Esto asegura el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral de la propia convicción (art. 27.3 CE).

Los padres no tienen, sobre la base del art. 27.3 CE, un derecho ilimitado a oponerse a la programación de la enseñanza por parte del Estado; dicho precepto «no permite dispensas o exenciones» (F.J. 9). Esta idea, como veremos, tiene su importancia ante un previsible desenlace judicial de la polémica cuestión del denominado PIN parental respecto de las actividades escolares complementarias. La Sentencia concluye que, una vez que se ha determinado la validez constitucional de la asignatura Educación para la ciudadanía, «autorizar exenciones individuales de dicha materia sería tanto como poner en tela de juicio esa ciudadanía para la que se aspira a educar». En un Estado democrático de Derecho, «el estatuto de los ciudadanos en el mismo para todos, cualesquiera que sean sus creencias religiosas y morales» y, además, si hubiera casos concretos de adoctrinamiento, los padres tienen abierta la posibilidad de recurso ante los tribunales por el procedimiento preferente y sumario de tutela de los derechos fundamentales (en este caso, art. 27.3 CE).

La Sentencia del Supremo alcanza, pues, un fallo razonable. El punto clave de su argumentación es la distinción entre los valores constitucionales comunes (sobre todo, los derechos fundamentales), ese «espacio ético común» de la comunidad, y los valores que son discutidos y legítimamente discutibles por mor del pluralismo político. Esta es la cuestión central también en el debate doctrinal. Si nos fijamos con atención, todas las posturas, tanto las profesoras como las judiciales, interpretan de modo altamente astringente el núcleo duro democrático que debe proponerse al alumnado y recelan de los peligros que pudiera provocar un entendimiento amplio del mismo. La enseñanza del ideario educativo constitucional se halla muy comprimida por el deber de neutralidad ideológica de la escuela pública y por el derecho de los padres previsto en el art. 27.3 CE.

En cualquier caso, la capital distinción que aporta la Sentencia es oscura. No tanto por quién puede concretar qué valores son comunes de cuáles son particulares, que es, claramente, el legislador educativo y, en última instancia, el Juez, cuanto por cómo determinarla con cierta objetividad. No cabe duda de que los derechos fundamentales son el mínimo común ético de la comunidad. Pero incluso en este campo tan seguro como para ser objeto de enseñanza y de educación en actitudes y sentimientos, ¿es que los derechos fundamentales, todos ellos, no suscitan discusiones permanentes sobre su sentido y alcance? ¿es que los derechos no se hallan precisamente en el centro mismo de los principales debates éticos de nuestra sociedad? ¿es que no tienen a menudo un significado dudoso, discutible, ambiguo o directamente oscuro? Basta ver, precisamente, lo que ocurre con el entendimiento, por ejemplo, del sentido y alcance de la noción de ideario educativo constitucional del art. 27.2 CE. La distinción que traza la Sentencia del Supremo no me parece evidente. Todo en la convivencia democrática y en los derechos fundamentales es discutible y, sin embargo, todo configura ese mínimo común ético porque la democracia es fundamentalmente pluralismo. El alumnado no sólo adquiere sus competencias ciudadanas en la escuela,

sino en todos los ambientes sociales en los que se desenvuelve. En la escuela hay que depurar los errores, enseñar con rigor las diferentes opciones y visiones que hay en la sociedad, desenmascarar aquellas que no son democráticas, proporcionar pautas para que cada alumno y alumna forme sus propias convicciones éticas y políticas y defender el pluralismo. Si hubiera excesos, que son inevitables, los padres tienen abiertas las puertas de los juzgados. Sin embargo, salvo en casos muy aislados, no se producen apenas conflictos por supuestos adoctrinamientos indebidos. No existe este problema en el sistema educativo español. Por eso creo que no hace falta mantener una visión tan restrictiva o defensiva de la noción de ideario educativo constitucional. Además, el derecho del art. 27.3 CE no se extiende tanto como para que los padres tengan la facultad de convertirse en ventrílocuos del profesorado, convertido éste en una suerte de muñeco manipulado por aquellos, en contra, por cierto, de su libertad de cátedra. Sus hijos pueden (e incluso deben porque el pleno desarrollo de la personalidad es de los hijos y no de sus padres) escuchar en el aula otras opiniones y enfoques diferentes de los asuntos sociales y políticos, siempre que no se «inculquen», sino que se propongan, sugieran... eduquen, a fin de que puedan ir construyendo su propia visión de la realidad (que no es la de sus padres, incluso aunque coincidieran).

El último escenario judicial relevante se refiere a la educación diferenciada. En la STC 31/2018, el Tribunal no aprecia significativamente el principio del ideario educativo constitucional del art. 27.2 CE y concede, más bien, prioridad al derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral de su elección (art. 27.3 CE) y al derecho de los centros privados a su ideario o carácter propio. La STC 31/2018 resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por varios diputados del Grupo parlamentario socialista en el Congreso contra diversos preceptos de la LOM-CE, entre ellos, en lo que ahora nos importa, el art. 84.3¹⁷.

Los impugnantes consideraban que el nuevo art. 84.3 LOMCE lesionaba el derecho fundamental a no sufrir discriminación por razón de sexo (art. 14 CE). En segundo lugar, alegaban que, incluso aunque se admitiera que es constitucional, las administraciones educativas deberían poder denegar el concierto a quienes optaran por la educación diferenciada por vulnerar los art. 9.2, 14 y 27.2 CE. La Sentencia tiene, lógicamente, en este punto (f. jco. 4), dos partes, el análisis de si, en general, la educación diferenciada es conforme a la Constitución y, en segundo lugar, si fuera admi-

¹⁷ «En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexo, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad».

tida su validez, si podría acceder al sistema de conciertos. El Tribunal contesta afirmativamente ambas cuestiones.

Lo primero que hace la Sentencia es definir qué entiende por «educación diferenciada». Pues bien, a su juicio, esta «no es una determinada concepción de la vida o cosmovisión con un contenido filosófico, moral o ideológico», sino que es «un sistema meramente instrumental y pedagógico, fundado en la idea de optimizar las potencialidades propias de cada uno de los sexos». Aquí sitúa el Tribunal el campo de juego. La educación diferenciada no es una opción ideológica, sino un simple método pedagógico. Ello le lleva, en principio, a descartar que forme parte del derecho constitucional de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral conforme a sus convicciones (art. 27.3 CE). Digo en principio porque, en su argumentación posterior, la Sentencia sí va a reconocer el contenido ideológico de esta modalidad de enseñanza, incurriendo en una incongruencia crucial. Definida de este modo, los argumentos que utiliza el Tribunal para confirmar la constitucionalidad de la educación diferenciada son los tres siguientes:

(1º) El argumento internacional. Es el principal: el art. 2 de la Convención de la UNESCO¹⁸, a cuya luz (art. 10.2 CE) hay que leer nuestros derechos fundamentales, entre ellos el de educación, permite la educación diferenciada. El Tribunal concluye que si se garantiza la equivalencia en el acceso de alumnos y alumnas a la enseñanza, en las condiciones de prestación y en los contenidos docentes no habrá discriminación alguna¹⁹.

(2º) Argumento comparado. Obviamente, no es vinculante, pero, afirma la Sentencia, «tiene un valor didáctico» dada la existencia de valores europeos comunes. El Tribunal observa que Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Alemania cuentan con centros de educación diferenciada. Y fuera de Europa, en Estados Unidos, la Sentencia del Tribunal Supremo Federal *United States v. Virginia* (1996) falló que sólo son contrarios a la cláusula constitucional de igualdad de la XIV Enmienda los sistemas

¹⁸ «En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación... a) La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza y dispongan de un personal docente igualmente calificado, locales escolares y equipos de igual calidad que permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes».

¹⁹ La Sentencia también valora un precepto internacional reticente hacia la educación diferenciada, como es el art. 10 c) de la Convención de Naciones Unidas sobre eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer, de 18 de diciembre de 1979. Este artículo compromete a los Estados firmantes (entre ellos, el nuestro) «al estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr el objetivo de eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y formas de enseñanza». De esta norma se desprende claramente la opción por la educación mixta y la conexión de la diferenciada con «conceptos estereotipados», pero nuestro Tribunal minimiza su valor interpretativo porque «no es prohibitiva, sino de fomento» y «no proscribire la existencia de otros modelos educativos». Según la Sentencia, ese objetivo de fomento se cumple con la obligación que establece el art. 84.3 de presentar en el proyecto educativo «las medidas académicas que desarrollarán para favorecer la igualdad», algo que «no se exige expresamente a otro tipo de centros».

de educación separada que no proporcionen una «igualdad substancial en las oportunidades educativas».

(3º) La educación diferenciada no es una discriminación por sexo, sino un elemento del ideario o carácter propio del centro. Admite que es una separación jurídica entre niños y niñas en cuanto a acceso escolar, pero responde a un modelo pedagógico, supone el ejercicio de la libertad de enseñanza (art. 27.1 CE) y es de voluntaria adopción para centros, padres y, en su caso, alumnos. Como tal, forma parte del ideario educativo o carácter propio de los centros. En consecuencia, el Tribunal, al no considerar que se trate de una discriminación por género (siempre que se garantice la «equivalencia» de enseñanza), no tiene que entrar a examinar seriamente si está o no justificada, sino que, a partir de ese momento, la argumentación se va a mover en el terreno más cómodo de la fijación del perímetro constitucional del ideario de un centro privado, en el contexto de la libertad de enseñanza. Es decir, de analizar un posible límite a un derecho fundamental (la educación diferenciada respecto de la prohibición de discriminación por género), salta, como por truco de magia, a detallar el contenido de otro derecho fundamental como es la libertad de enseñanza. A partir de aquí, todo es más fácil. La elección de la educación diferenciada forma parte de este carácter propio o ideario, posibilitando el ejercicio del derecho de creación de centros (art. 27.6 CE) y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos que no es exactamente el derecho que figura en el art. 27.3 CE, pero que «es obvio que la elección de centro es un modo de elegir una determinada formación religiosa o moral». Los límites constitucionales a ese ideario de centro no son los estrictos límites del derecho a no sufrir discriminación (en este caso, de género), sino otros mucho más lábiles porque aquí la regla general es la libertad de enseñanza, el ideario del centro y la educación diferenciada que forma parte de él. En otras palabras: el Tribunal convierte la educación diferenciada de un límite a un derecho fundamental (prohibición de discriminación por género), y, por tanto, de interpretación estricta, a una facultad como parte del contenido de la libertad de enseñanza, de modo que van a ser ahora los límites a la educación diferenciada los que habrá que interpretar estrictamente. En su razonamiento, ha convertido la excepción en la regla. Por supuesto, el ideario será inválido si es incompatible con la Constitución, pero como la norma legal exige la equivalencia y justificar en el proyecto educativo que se fomenta la igualdad, con eso basta. Los votos discrepantes de F. Valdés (al que se adhiere C. Conde-Pumpido), M.L. Balaguer y J.A. Xiol, critican severamente esta argumentación. Estoy de acuerdo con sus argumentos²⁰.

Evidentemente, la Sentencia plantea argumentos de enorme interés²¹. No parece discutible que su razonamiento no es demasiado consistente para un asunto de tanto

²⁰ Ver: (2021) *La segregación escolar en España*, M.P., Madrid, pp. 75-86.

²¹ Diversos autores ya se han pronunciado sobre ella. Mar Navas (2019) «¿Diferenciar o segregar por razón de sexo? A propósito de la constitucionalidad de la educación diferenciada por sexo y su financiación pública. Comentario a la STC 37/2018 y conexas», en *Teoría y realidad constitucional*, UNED, n. 43, pp. 473-498) lo ha hecho de modo crítico. Carlos Vidal (2019) «Educación diferenciada y Tribunal

calado. Un artículo de una Convención del año 1960 pensado para otra cosa y una gaseosa mención al fomento de la igualdad de género en el proyecto respectivo del centro diferenciado le sirven al Tribunal para sostener la validez de la educación diferenciada y, más allá, para intentar prohibir para siempre la posibilidad de no financiarla con dinero público. Sólo le faltó a la mayoría conservadora terminar de constitucionalizar (y se quedó cerca) la libertad de elección del centro vinculándolo directamente a la libertad de elección de los padres de la formación «moral» del art. 27.3 CE (o «filosófica» según el estándar internacional –un magnífico cajón de sastre para incluir casi cualquier cosa—) Con el mínimo gasto (de argumentación), el impacto es máximo; es una sentencia, en este sentido, muy eficiente desde el punto de vista ideológico conservador.

Dos paradojas sobrevuelan, a mi juicio, este asunto. Si hay consenso en que la educación diferenciada no debe trasladarse a la escuela pública, ¿por qué admitirla para la privada? Si ofrece ventajas para el alumnado, debería universalizarse a la pública; si no lo hace, debería prohibirse también para la privada. Pero mantener esta diferencia público/privado resulta algo esquizofrénica. La segunda es que la educación diferenciada parece justificarse por las ventajas sobre el alumnado (aunque la Sentencia, gracias a su portentoso quiebro argumental, no consideró necesario valorar la justificación de la educación diferenciada) y, al mismo tiempo, se hace depender la validez constitucional de la misma de la equivalencia de la formación de niños y niñas. Pero si la educación diferenciada ha de ser equivalente, ¿para qué existe? Es justamente aquello que oculta la Sentencia, esto es, el valor añadido y diferencial que pueda aportar la educación diferenciada, lo único que puede servir para justificarla y legitimar la separación física de niños y niñas. El Tribunal no quiso meterse en jardines, quizá porque no estaba seguro de no perderse en ellos, y recurrió a lo fácil, a lo que señalaba Xiol en su voto particular, al dato de derecho positivo: al artículo 2 de la Convención y al propio art. 84.3 LOMCE, desde el que interpreta el parámetro constitucional y no al revés.

Hay otro factor que arroja luz sobre el problema, pero que el Tribunal también desechó: si la propia norma legal que permite la educación diferenciada y su financiación sin discriminación establece que los centros que opten por este «modelo pedagógico» deben exponer en su proyecto educativo «las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad» (art. 84.3 LOMCE), parece evidente que este modelo surge desde la sospecha legislativa de déficit de una auténtica educación en la igualdad de género y en los valores democráticos porque este requisito, tan central en la lógica de la Sentencia, sólo se les exige a ellos. Una excepción a la regla y, por tanto, de interpretación estricta. Sin embargo, el Tribunal no lo estima así. Al revés, convierte a ese requisito en el pasaporte para dar plena legitimidad a los centros diferenciados.

Constitucional», en *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 29, 2019), por el contrario, se muestra sustancialmente de acuerdo con la argumentación y fallo del Tribunal.

Pero, ¿cuál es la razón implícita de esa sospecha? A mi juicio, incluso la mayoría del Tribunal intuye que este modelo de educación no es plenamente inclusivo, aunque el concepto de educación inclusiva, un tanto sorprendentemente, no se utilice en ningún momento en la Sentencia ni, expresamente, en los votos particulares. Y, sin embargo, es clave para poder juzgar cabalmente el problema. La separación de niños y niñas es, objetivamente, una brecha de la inclusión. Se priva al alumnado de aspectos centrales de la socialización democrática, la tolerancia, el pluralismo, la diversidad, el respeto a los otros (también de los otros géneros); es difícil que puedan adquirirlos sin una interacción más sistemática y significativa que la de un simple conjunto aislado de acciones. Por supuesto, no se asegura por sí sola la inclusión simplemente juntando en la misma clase a niños y niñas: es condición necesaria pero no suficiente. La educación diferenciada no puede justificarse sólo en los resultados académicos porque la educación es algo más que la mera transmisión de conocimientos. Tampoco en las diferencias psico-biológicas de niños y niñas porque no se han probado de forma concluyente. Pero, aunque pudieran demostrarse, no serían concluyentes porque lo característico de la educación inclusiva es crear entornos de diversidad. Pensemos en el argumento de la pendiente resbaladiza. Si juntamos a las chicas porque son diferentes a los chicos y aprenden mejor, ¿por qué no juntar en un mismo colegio a los alumnos con altas capacidades si se demostrara que eso aporta algunas ventajas, como, por ejemplo, evitar el retraso en la adquisición de aprendizajes? ¿o a los escolares con espectro autista?, ¿o a los gitanos con los gitanos?, etc.

La educación diferenciada, como mucho, podría justificarse como una opción (susceptible de control público) dentro de la libertad de enseñanza, dado que así como no se han probado sus ventajas, tampoco hay pruebas concluyentes de que perjudique significativamente a nadie, pero es evidente que no responde al óptimo constitucional de educación inclusiva. Y si esto es así, ahí se puede encajar la prohibición constitucional (implícita) de extender la educación diferenciada a la escuela pública y también, y al mismo tiempo, la prohibición de financiación pública de la escuela diferenciada privada. En mi opinión, desde el punto de vista constitucional, la educación diferenciada sólo puede existir en el estricto ámbito de la escuela privada sin concierto²². No es, a pesar de lo sostenido por la STC 37/2018, un simple método pedagógico ni se trata de una variedad de escuela concertada más.

Esta es la fórmula por la que ha optado la LOMLOE (2020), que comparto. Ya el nuevo art. 1.1), vinculando el régimen de coeducación de niños y niñas con el principio general del sistema educativo del «fomento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres» anuncia la regulación que introduce la Disposición adicional vigésimo quinta, apartado primero: «Los centros sostenidos parcial o totalmente con fondos públicos desarrollarán el principio de coeducación en todas las etapas educativas...»,

²² Mantienen una posición semejante, entre otros, B. Aláez (2011), *ob.cit.* p. 53) y O. Salazar (2016) «Educación diferenciada por razón de sexo y derecho a la educación. Sobre la inconstitucionalidad de la reforma del art. 84.3 de la LOE», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, pp. 451-478).

no permitiendo la «separación del alumnado por género». Esta norma prohíbe la educación diferenciada en el sistema público y vincula el sistema de concierto a la coeducación. Cuando, como todo parece indicar, sea impugnada ante el Tribunal Constitucional, ¿este aplicará la doctrina de la STC 31/2018 o no? Es evidente que el Tribunal no es esclavo de sus interpretaciones anteriores, que puede cambiar. Por otro lado, como se ha indicado, la argumentación de dicha Sentencia no parece particularmente sólida. El Tribunal podrá mantener o modificar su doctrina en el futuro sobre la educación diferenciada pero, en todo caso, a mi juicio, aunque no sea segregadora en sentido estricto (porque no produce diferencias probadas de calidad educativa entre niños y niñas), esta no es inclusiva²³, por lo que se halla en tensión con el derecho constitucional de educación.

II. C) *En la realidad del sistema educativo*

En mi opinión, el debate teórico y judicial sobre el ideario educativo constitucional no se corresponde del todo con la realidad diaria de las aulas españolas, donde la cuestión es mucho más pacífica. En colegios e institutos, tanto públicos como privados, cotidianamente hay multitud de clases y de actividades, curriculares y extracurriculares, que giran sobre la enseñanza de todo tipo de valores democráticos. Los más importantes, a mi juicio, en cantidad y calidad, son los relativos a la igualdad entre mujeres y hombres, sobre todo a la lucha contra la violencia de género, y los temas medioambientales. La legislación educativa ha deletreado minuciosamente numerosos fines del sistema educativo a partir de lo establecido en el art. 27.2 CE. La nueva LOMLOE (2020) ha ampliado y profundizado hasta el paroxismo la lista de objetivos y fines de la educación constitucional o democrática respecto de los anteriores²⁴. No

²³ Al menos con carácter general, otra cosa sería alguna separación puntual de niños y niñas en orden, por ejemplo, a mejorar la vocación STEAM de las niñas –algo, por cierto que también se propone la LOMLOE en esa misma Disposición adicional vigésimo quinta. Hay que tener en cuenta lo que llamo la paradoja diferenciadora de la educación inclusiva: si, de un lado, esta exige, en principio, que todo el alumno comparta directamente la formación, sin separación física, al mismo tiempo, también requiere que, por momentos, dentro de un plan meditado y adaptado para cada alumno o alumna, se ofrezcan recursos educativos distintos, dentro del mismo recinto educativo, personalizados. El concepto de inclusión no es geográfico o topográfico, sino un concepto de justicia: dar a todos y cada uno lo que necesiten.

²⁴ Entre los «principios» de la educación, la prohibición de discriminación por las causas del art. 14 CE tal como las ha interpretado el Tribunal Constitucional (art. 1.a bis), la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y la accesibilidad universal a la educación (art. 1.b), la educación para la convivencia, el respeto, la prevención y resolución pacífica de conflictos y todo tipo de acoso (art. 1.k), la educación para la transición ecológica (art. 1.r). Entre los «fines» de la educación del art. 2 encontramos la educación en el respeto de los derechos fundamentales (y se reitera la cláusula de discriminación prohibida y la igualdad de género) (art. 2.1 b); la formación para la paz, el respeto a los derechos humanos (por si no hubiera quedado claro del inciso y del artículo anterior), la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos, el respeto a los animales y el medio ambiente, en particular de los espacios forestales (¿por qué esta preferencia por los bos-

siempre, a mi juicio, con exquisita técnica porque es innecesariamente exuberante (sólo alguien dotado de especial sutileza sería, en efecto, capaz de distinguir entre los «principios» de la educación del art. 1 y sus «fines» del art. 2, condición que, obviamente, no concurre en el legislador, por lo que se producen evidentes solapamientos) y a veces inconsistente (no se entiende, por ejemplo, por qué valorar «a los animales más próximos al ser humano» sea un objetivo sólo de primaria —art. 17 k; o por qué el consumo responsable sólo se requiera para el alumnado de infantil —art. 14.3— precisamente el menos capaz de hacerlo por sí mismo). Da la impresión de que esta parte de la norma ha sido escrita en un *brain-storming* de muchos participantes con más de lo segundo que de lo primero.

No obstante, a mi juicio, es particularmente iluminador un precepto sobre todos: la Disposición adicional cuadragésima primera, porque allí el legislador se ha atrevido a concretar los «valores que sustentan la democracia y los derechos humanos y la prevención y resolución de conflictos» y que deben desplegarse en el currículo de todas las etapas de la educación básica. Estos valores son cinco: 1º la igualdad de género (y la prevención de la violencia de género); 2º la igualdad de trato y no discriminación; 3º la prevención del acoso escolar y de toda manifestación de violencia; 4º el conocimiento de la historia de la democracia española desde sus orígenes a la actualidad; 5º el respeto de las culturas étnicas minoritarias, especialmente de la gitana y la judía. Es evidente que la LOMLOE menciona muchos otros valores, luego cabe entender que estos son los fundamentales. La igualdad de género es, sin duda, el valor por antonomasia del ideario educativo constitucional en su desarrollo legal. Pero se incorpora por primera vez otro valor ligado a la prohibición constitucional de discriminación, en este caso no sólo de género, sino también étnico. De los cinco valores expuestos, cuatro tienen que ver con la prohibición de discriminación (entien-

ques?) y el desarrollo sostenible (art. 2.1 e); y la preparación para el ejercicio de la ciudadanía, la inserción en la sociedad que le rodea y 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 (art. 2.1 k). En el art. 6.2, se ordena que el currículo se oriente al pleno desarrollo de la personalidad del alumnado y el pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía activa y democrática. Estas ideas se repiten como principios generales, objetivos o principios pedagógicos de todas las etapas: infantil (art. 12.3 y 14.3), primaria (arts. 17, 18.3 y 19.1 y 19.2), secundaria (arts. 22.2, 23 k) y 25.6 y 25.7) y bachillerato (arts 32.1 y 33), así como (lo cual es una saludable novedad) principio general de la formación profesional (art. 39.2). Contribuir a un clima de respeto, tolerancia, participación y libertad para que el alumnado se eduque en los valores de ciudadanía democrática y de la cultura de paz es una de las funciones de todo el profesorado (art. 91 g). En la Disposición adicional sexta se anuncia que las materias desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial, en cumplimiento de la Agenda 2030, se tendrán en cuenta para la formación del profesorado y para el acceso a la función docente. En el art. 110 se habla de centros sostenibles, bien relacionados con el medio natural y el cambio climático (art. 110.3) y de centros educativos «abiertos... motores de la transformación social y comunitaria». El art. 121.1 obliga a que el proyecto educativo de cada centro impulse y desarrolle un aprendizaje competencial orientado al pleno ejercicio de una ciudadanía activa, etc. En la Disposición adicional 25, antes mencionada, se establecen diversas medidas de fomento de la igualdad efectiva de hombres y mujeres; en la D. adicional 46 se alienta la actividad física y la alimentación saludable.

do que el acoso es una forma de discriminación directa). Tan sólo hay uno que no forma parte de este enfoque subjetivo-individual propio de los derechos fundamentales, en este asunto, la prohibición constitucional de discriminación²⁵ (por más que, evidentemente, también cuente con una dimensión objetivo-institucional), cual es el conocimiento de la historia de la democracia española²⁶.

En cualquier caso, y más allá de la deficiente técnica legislativa, lo que se desprende claramente de la legislación educativa es que la «explotación pedagógica» de la finalidad de la educación del art. 27.2 CE, esto es, la aplicación de este precepto en el sistema educativo, es mucho más amplia, en la realidad diaria de las aulas españolas, que el estricto coto vedado de los valores constitucionales que propone la mayoría de la doctrina o el Tribunal Supremo. Los «valores de la ciudadanía democrática» asumen los valores constitucionales, por supuesto, pero tiene un contenido más amplio. La educación en la seguridad vial no aparece, por ejemplo, expresamente en el texto constitucional, pero es un contenido fundamental de la legislación educativa dentro del desarrollo de los valores de la ciudadanía democrática (aunque, de nuevo, incomprendiblemente sólo en primaria: art 17 n). La alfabetización «democrática» es más amplia que la propiamente «constitucional». De nuevo, hay que recordar que la «convivencia» democrática del art. 27.2 CE tiene un objeto más extenso que «lo constitucional» (a lo que, por cierto, subsume).

Los problemas reales que se han presentado han cursado, sin duda, de forma aguda²⁷, pero han sido muy pocos y, en cierta manera, bastante ajenos a la generalidad del sistema educativo, donde la aplicación del art. 27.2 CE es pacífica. Los conflictos siempre han procedido, además, de una minoría concreta, grupos ultraconservadores católicos, y, en realidad, por mucho que todos discutamos sobre los valores y adoctrinamientos, sobre neutralidad y sobre cuál es o no el espacio ético común en el que debe educarse, el único tema realmente inflamable desde el punto de vista ideológico ha sido, en realidad, el relativo a los derechos de la comunidad LGTBI, esto es, la «normalidad» de la homosexualidad y/o la transexualidad, la educación afectivo-sexual, la plena legitimidad democrática del matrimonio homosexual y, en consecuencia, la existencia de distintos modelos constitucionales de familia. Todo ello se suele empaquetar en la incierta y equívoca etiqueta de «ideología de género». Este es el punto litigioso. Lo demás, apenas.

²⁵ Está claro que debe educarse «en lo que se me debe», en mis derechos; pero ¿ni una sola palabra en la legislación (ya vimos que tampoco en el texto literal del art. 27.2 CE) sobre aquello que debo aportar a mi comunidad, esto es, en mis deberes y responsabilidades? Realmente, ¿esto es educar cívicamente?

²⁶ Aunque la redacción del precepto en este punto no puede ser más tortuosa y oscura: «Se recogerá asimismo el conocimiento de la historia de la democracia en España desde sus orígenes a la actualidad y su contribución al fortalecimiento de los principios y valores democráticos definidos en la Constitución española».

²⁷ P. Nuevo (2014), *ob.cit.*, p. 217) aporta la cifra de más de 52.000 objeciones de conciencias a las asignaturas de Educación para la ciudadanía y más de 2.000 recursos contencioso-administrativos.

La objeción de conciencia de algunos padres en relación con sus hijos a la asignatura Educación para la ciudadanía es un asunto divisivo, pero claramente superado. Por supuesto que es válido establecer una asignatura de este tipo. Si hubiera excesos, los padres tienen las puertas de los tribunales abiertas. En 2019, debutó otro problema semejante en el fondo y en los promotores (en este caso, los grupos ultraconservadores católicos han encontrado en la formación política VOX su cauce de expresión natural), que es el denominado «PIN parental» respecto de las actividades educativas complementarias, impuesto en la Comunidad de Murcia²⁸. Se trata, además, de «actividades complementarias», es decir, de actividades organizadas por el centro, programadas de acuerdo con su proyecto curricular anual, realizadas en horario escolar, obligatorias, evaluables, en las que ha participado el consejo escolar, donde hay representación de los padres, por mucho que tengan un carácter diferente por el momento, espacios o recursos utilizados. Cabe recordar aquí lo argumentado por la Sentencia del Supremo que resuelve el recurso 905/2008, de 11 de febrero de 2009. Los padres no pueden oponerse a la programación de la enseñanza, pero siempre pueden acudir a los tribunales en defensa del derecho reconocido en el art. 27.3 CE respecto de casos concretos de su aplicación. Es fácil adivinar, por tanto, cuál será la respuesta judicial ante este nuevo desafío. Por no mencionar que están afectados otros bienes y derechos como la libertad de cátedra de los profesores, la autonomía de los centros y, sobre todo, la confianza de los padres en el sistema educativo.

La relativa normalidad y tranquilidad de la educación en clave democrática según el art. 27.2 CE que impera en las aulas, con la excepción menor aludida, no significa que no haya problemas y muchas cuestiones a mejorar. La competencia cívico-democrática, que ya ha sido, por cierto, examinada en el último examen PISA (2018), es, sin discusión, una de las competencias que el alumnado debe adquirir. Otra cosa es hallar la fórmula que permita su mejor aprendizaje. En este punto, es innegable que existen problemas importantes y no todos ellos provienen del sistema educativo. Vivi-

²⁸ Este es un magnífico ejemplo de problema innecesario. En efecto, la Región de Murcia, dentro de las Instrucciones para el comienzo del curso 2019/2020 (Resolución de 29 de agosto de 2019 de la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura), tanto para infantil y primaria como para secundaria y bachillerato (art. 25.2), requiere de los padres del alumnado autorización expresa para participar en las actividades complementarias con personal docente ajeno al centro. El empleo de la palabra «PIN» es una metáfora que se trae de la contraseña que los padres pueden generar en los dispositivos digitales para evitar que sus hijos accedan a ciertos contenidos que estiman perniciosos para su educación. El programa electoral de VOX en Murcia concreta cuáles son esos contenidos en relación con las actividades educativas: «la ideología de género, la educación sexual y otras cuestiones moralmente controvertidas» (si hubieran sido más concretos y sinceros, de nuevo la cuestión LGTBi). Pues bien, incluso el Presidente de Murcia reconoció públicamente con motivo de la polémica que no se ha relatado ningún caso de adoctrinamiento ideológico en las aulas de Murcia por este motivo. Si los males de la educación son, con carácter general, las tres «íes»: ignorancia, inercia e ideología (que podemos definir como la representación sencilla, confortable y segura de una realidad compleja y problemática: hacer matemática avanzada contando con los dedos), hay que reconocer por fuerza que los tres se dan aquí, más un cuarto: la «imaginación», porque se trata del abordaje de un problema que no existe sino sólo como grumo ideológico/mental de algunos.

mos en España y en todos los países democráticos una grave crisis de confianza hacia los representantes políticos, una fuerte devaluación del significado de la Constitución, un creciente distanciamiento, mucho mayor entre los niños y jóvenes, hacia el sistema político, el rebrote de posiciones extremas, populistas de todo signo, pero coincidentes en negar legitimidad democrática a la Constitución, la apoteosis entre nosotros de posiciones independentistas y no sólo en Cataluña y País Vasco. El documento del Consejo de Europa de la Sentencia del Supremo antes analizada, ya apuntaba todos estos fenómenos para justificar, precisamente, la mejora de la enseñanza en valores democráticos. Hoy es aún más necesaria que antes. La crisis de deuda soberana y, más tarde, de la propia pandemia de la COVID-19, han acelerado este proceso. Hay un Derecho constitucional de la abundancia económica y otro de la crisis y estamos en éste último. Hablamos de educar a los escolares en los valores democráticos y ellos se desayunan todos los días con casos de corrupción política, debates no respetuosos, espectáculos mentirosos, broncos y agresivos por parte de bastantes actores políticos, algunos de ellos de la mayor responsabilidad. El alumnado puede contrastar demasiado fácilmente el discurso escolar «bonito» sobre la democracia que pueden recibir en el aula (realismo mágico) con la cruda realidad de la política real (realismo sucio). Peor aún: los profesores también son ciudadanos y, como ocurre con muchos otros, también pueden sentir apatía, sensación de fracaso, cansancio e irritación por el espectáculo político, además de frustración por la incapacidad en la gestión educativa de sus responsables y la imposibilidad de alcanzar un pacto educativo estable y seguro. Y más si, por causa de la crisis, sigue sin corregirse del todo el deterioro en sus condiciones laborales (remuneración, horas de clase, ratio de alumnos, etc.).

Más allá de las actitudes que pueda tener el profesorado, que serán muy variadas, hay un problema objetivo que nunca se ha abordado oficialmente: la insuficiente formación en los temas constitucionales y de los derechos fundamentales que recibe el profesorado, tanto en la fase inicial como en la formación permanente. Estos contenidos se hallan diseminados a lo largo de todo el currículo escolar, pero los profesores, salvo que hayan estudiado Derecho, no han recibido formación específica alguna sobre ellos. Generalmente, aunque la materia es transversal, son los profesores de Historia y de Filosofía los que suelen explicarla. Pues bien, ¿en qué momento de su itinerario educativo han sido formados en nuestro sistema institucional y en derechos? Como cabe imaginar, es imposible enseñar bien algo que no se conoce bien (salvo por una meritoria formación autodidacta)²⁹. La discusión de los constitucionalistas y de

²⁹ Por eso no extraña tampoco, como ya advirtiera Ana Redondo (2003) *Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria (integración educativa intercultural y homeschooling)*, Tirant lo Blanch, Valencia), con unas afirmaciones que siguen siendo perfectamente válidas hoy, casi veinte años después, que «un examen de los contenidos, métodos y formas de evaluación del sistema educativo... permite concluir que la vehemencia con la que se reconoce el objetivo (de la formación cívica del alumno) no tiene correspondencia con el diseño curricular» (página 90). En la práctica, el diseño «curricular democrático» se «diluye» y el concepto de transversalidad «sin prolongación en criterios unificados, ni controles, ni metodologías adecuadas», necesita «una profunda revisión». Se produce una «enorme desproporción»

los jueces sobre el ideario educativo constitucional a veces se desarrolla en una suerte de realidad paralela y asintótica a lo que sucede todos los días en nuestro sistema educativo.

Un aspecto que, sin embargo, se trabaja mucho y bien en el sistema educativo, aunque con diferencias entre Comunidades Autónomas, es todo lo relativo a la convivencia escolar y la lucha contra todas las formas de falta de respeto, incluido el acoso escolar o *bullying*, presencial o digital. La convivencia democrática es uno de los fines a los que alude expresamente el art. 27.2 CE y este es un asunto que sí se aborda sólidamente en los centros educativos: protocolos contra el acoso, alumnos mediadores de conflictos, alumnos mentores, responsables de convivencia de los centros, inclusión en el capítulo de sanciones medidas como la petición de perdón a la víctima o el aprendizaje-servicio, etc. Ello no significa, por supuesto, que no haya un número importante de incidentes y que no sea un asunto crecientemente preocupante, y no sólo ya en relación con los casos más graves de acoso escolar, que, por desgracia, pueden tener un desenlace realmente trágico, sino también respecto de los miles de interrupciones que diariamente se producen en las aulas. Las faltas de respeto hacia los compañeros, los enseres escolares y, a veces, contra el mismo profesor, impiden un aprendizaje cabal. También preocupan las formas digitales de acoso porque son permanentes e insidiosas. En este contexto, la educación en los valores de convivencia democrática forma parte central y cotidiana de los establecimientos educativos. De alguna manera, aunque no es común este enfoque, el art. 27.2 CE *constitucionaliza* este tipo de actividad formativa relativa a la convivencia, de modo que establece la prioridad de la seguridad escolar como objetivo educativo a alcanzar y permite, entre otras cosas, considerar los acosos escolares como lesiones del derecho fundamental de educación, con la consiguiente culpa *in vigilando* de la administración educativa actuante —o más bien, omitente—, y con lo que ello supone en orden a la aplicación de las garantías reforzadas de los derechos fundamentales. Educación inclusiva significa también educación segura. Se abre aquí una perspectiva novedosa de aplicación del art. 27.2CE.

Por último, ya para matizar la responsabilidad del sistema educativo sobre la formación cívica del alumnado, tampoco hay que olvidar que los escolares aprenden los valores democráticos no sólo en la escuela, sino de modo semejante o incluso con mejor aprovechamiento en sus familias y en su medio. Es una responsabilidad de todos. Para los alumnos de mi generación, por ejemplo, fue más importante a la hora de comprender el respeto al medio ambiente el programa de televisión «El hombre y la Tierra» de Félix Rodríguez de la Fuente que cualquier explicación escolar recibida. En estas materias, es casi seguro que los aprendizajes no formales son más profundos que los formales.

entre los objetivos normativos y las medidas efectivas para lograr tales fines: ni se prepara al profesorado, ni se enseña con las metodologías adecuadas, ni hay una definición de los contenidos propios de estas enseñanzas, ni hay control por la inspección de los resultados de este aprendizaje, ni se aborda cabalmente la evaluación de esta competencia (página 100)

III. EL IDEARIO EDUCATIVO CONSTITUCIONAL COMO PARÁMETRO DE VALIDEZ DEL SISTEMA EDUCATIVO. LA EDUCACIÓN INCLUSIVA COMO CONCEPTO CLAVE

Cuando se habla del ideario educativo constitucional, normalmente la discusión suele remitirse a la cuestión de qué contenido tiene y de cómo debe enseñarse, esto es, al problema del ideario como *objeto* del sistema educativo. Esto es lo que ocurre con el debate sobre la asignatura Educación para la ciudadanía o sobre el PIN parental murciano de las actividades complementarias. Este es un asunto sobre el que existen ya suficientes perfiles jurisprudenciales como para encauzar los problemas que puedan presentarse en el futuro.

Más interesante me parece la segunda dimensión del ideario constitucional como parámetro de validez de algunos aspectos relevantes del sistema educativo. Ya hemos visto que el art. 27.2 CE fue clave para resolver, por activa, la invalidez constitucional del *homeschooling* y también para decidir, por pasiva, la validez de la escuela diferenciada por sexo. En estos casos, no se trata ya de que el desarrollo pleno de la personalidad, la convivencia democrática y los derechos fundamentales sean convenientemente explicados en los centros educativos, sino de que puedan servir como principios para determinar si ciertos aspectos del sistema, como la educación en casa o la educación diferenciada por sexo, son o no conformes con el marco constitucional. La democracia se enseña en clase, pero, al mismo tiempo, la clase debe ser democrática. Es evidente que esta última afirmación abre enormes posibilidades de control judicial sobre el sistema educativo, que es de naturaleza fundamentalmente legal.

Esta idea no es nueva, evidentemente, pero, por mi parte, me gustaría introducir un concepto clave para poder concretar, de un modo razonablemente objetivo, qué cabe entender por una educación que posibilite el pleno desarrollo de la personalidad, la convivencia democrática y el respeto a los derechos fundamentales. Ese concepto clave es el de «educación inclusiva». A mi juicio, la educación no inclusiva no permite alcanzar los objetivos del art. 27.2 CE y, por eso, aunque no siempre sea directamente inconstitucional, no es, sin embargo, un modelo constitucionalmente adecuado³⁰.

Un problema no menor, pero no insuperable, es el hecho de que este concepto proviene del ámbito de la pedagogía, no del mundo de las categorías jurídicas. La idea de inclusión educativa es reciente entre nosotros³¹ y poderosa, pero también hasta

³⁰ Permítaseme la remisión sobre el concepto de educación inclusiva y de segregación como antónimo al trabajo: (2021) *La segregación escolar en España*, Marcial Pons, Madrid.

³¹ Es la LOE (2002) la primera norma que introduce expresamente el concepto de educación inclusiva. En su Preámbulo: «La atención a la diversidad... abarca a todas las etapas educativas y a todos los alumnos. Es decir, se trata de contemplar la diversidad de las alumnas y alumnos como principio y no como una medida que corresponda a las necesidades de unos pocos». El art. 74.1 menciona la inclusión respecto de la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales. La LOMCE (2013) sigue esta estela y recoge la inclusión educativa entre los «principios» de la educación en su art. 1.b). Finalmente, la LOMLOE (2020) hace de la inclusión, como se ha hecho notar, uno de los principios fundamentales del sistema educativo (art. 1. a bis) e introduce, sobre todo en su Capítulo II, relativo a

cierto punto confusa y polémica. No obstante, parece posible identificar un concepto de ella constitucionalmente adecuado; hasta el punto de que sería deseable que una futura reforma de nuestro texto constitucional la incluyera en el apartado primero del art. 27 CE: «Todos tienen derecho a la educación *inclusiva*» o, si se prefiere, para no matizar la elegante contundencia de la redacción actual de ese enunciado, en el segundo, con una redacción como esta o similar: «La educación, *que habrá de ser inclusiva*, tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos fundamentales³²».

La exigencia implícita o tácita, a falta de esa reforma constitucional, de que la educación a la que se refiere el art. 27 CE sea inclusiva deriva del estándar del derecho internacional de los derechos humanos aplicable así como de una interpretación evolutiva de lo que significa hoy en día una educación para la libertad, equitativa y democrática³³. Educación inclusiva y de calidad son, en realidad, dos caras de la mis-

la equidad educativa, diversas medidas para lograr este principio. La LOMLOE (2020) utiliza el concepto de educación inclusiva de manera difusa, profusa y a veces confusa a lo largo de todo su articulado. Además de como principio general, lo reitera como principio fundamental de la educación de todo el alumnado (art. 4.3) y, por si hubiera dudas, lo vuelve a incorporar como principio pedagógico de todos los niveles de la educación (de modo expreso o bajo la fórmula de «atención a la diversidad»), incluida la Formación profesional (art. 39.7) y, de modo particular (dada la deriva en este sentido de este ciclo en la práctica), la Formación profesional básica (art. 30). Una de las novedades más interesantes, en mi opinión, que introduce la nueva regulación es la del reconocimiento implícito de segregaciones escolares en nuestro país respecto del alumnado «en situación de vulnerabilidad socioeducativa» y la correspondiente articulación de algunas medidas para intentar evitarlas. Por lo que se refiere específicamente a la segregación socio-económica, el art. 84.1, respecto de la escolarización y admisión del alumnado, establece como principio general su evitación, para lo cual se postula «una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo». Esta idea de «equilibrio» en la distribución del alumnado entre centros públicos y concertados se encomienda a la supervisión de «los órganos de garantía de admisión» de las respectivas Comunidades (art. 86.2), aunque no se concreta cómo ni tampoco las garantías frente a un eventual incumplimiento. La LOMLOE (2020) tiene en este punto buenos deseos, pero la regulación aquí es excesivamente tímida y evanescente. El art. 80 habilita «políticas de compensación» en favor del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Ordena en el art. 81.2 iniciativas a las administraciones autonómicas respecto de la escolarización para evitar la segregación del alumnado. Pero ni concreta cuáles, ni establece procedimientos para vigilar su cabal aplicación.

³² A lo que habría que añadir, como antes se mantuvo una línea final de este tipo: «... y a los derechos fundamentales, así como el cultivo de la solidaridad con los demás y el respeto del medio ambiente».

³³ La transformación de la educación inclusiva desde principio a auténtico derecho vinculante, si bien limitado sectorialmente al ámbito de la discapacidad, se produce con el art. 24.1 de la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad (2016): «Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación...» y, a tal efecto, «asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles...». Con este precepto se produce un giro copernicano porque la educación inclusiva se convierte por primera vez en un concepto jurídico. El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad ha interpretado el art. 24 de la Convención en su Comentario General número 4 (2016), de constante referencia. Y, por supuesto, el art. 24 de la Convención sirve como parámetro interpretativo, *ex art.* 10.2 CE, de nuestro catálogo de derechos constitucionales, entre ellos el de educación (art. 27 CE). De modo que el derecho fundamental de educación se refiere necesariamente, desde el punto de vista jurídico, a la educación inclusiva, al menos por lo que dice a la discapacidad.

ma moneda. Sin inclusión no puede haber calidad, sino, a lo sumo elitismo y segregación socio-económica. Sin calidad no puede haber inclusión, sino, como mucho, paternalismo y populismo escolar (se desploma la calidad para aquellos que quizá menos la reclaman, pero que, por sus condiciones sociales adversas, son los que más la necesitan en realidad). En otro lugar he definido como «sistema educativo decente» al que alcanza los mayores niveles de inclusión y calidad al mismo tiempo³⁴. En este contexto, un sistema educativo «decente» o «democrático» en los términos del art. 27.2 CE debe ser, por fuerza, «inclusivo»³⁵.

Para Mel Ainscow³⁶, la educación inclusiva es un nuevo enfoque de la educación que obliga a repensar toda la forma en que funciona una escuela y que involucra los cuatro siguientes elementos: 1º) La inclusión es «un proceso» en orden a mejorar la

Pero, de un lado, como la idea de educación inclusiva no se restringe sólo a la discapacidad, sino a todo el alumnado, y, de otro lado, ya que el art. 14 CE prohíbe la discriminación por género o etnia, entre otras causas, no es difícil concluir que la idea de educación inclusiva abarca todo el concepto de la educación y no sólo una parte.

³⁴ Para un desarrollo extenso de este postulado, ver: (2018) *Sistemas educativos decentes*, (coords. Fernando Rey y Mariano Jabonero), Fundación Santillana, Madrid.

³⁵ Ahora bien, ¿qué significa «educación inclusiva»? En contra de una creencia bastante generalizada, la educación inclusiva no se refiere sólo a la educación del alumnado con algún tipo de discapacidad o, en general, con “necesidades educativas especiales”. Un concepto de inclusión referido sólo a este alumnado no sería inclusivo. Es cierto que sólo en el ámbito de la discapacidad existen normas internacionales vinculantes que obligan a que la educación sea inclusiva y en el resto de espacios no. Pero, aunque el avance sea mayor en el campo de la discapacidad, no sólo normativo, sino también doctrinal y jurisprudencial (el Tribunal Supremo ha ido sentando una jurisprudencia cada vez más precisa al respecto), la educación inclusiva es un concepto mucho más amplio que se refiere a todos y cada uno de los alumnos. El documento que marca el inicio de la contemporaneidad de los modelos educativos y apunta ya a la inclusión es el influyente Informe británico Warnock de 1978. En los ochenta, los Estados no incorporan aún el modelo inclusivo, pero adoptan el de integración, que es un avance frente al modelo de segregación pura y dura, y es el dominante hoy en día. Numerosos alumnos con discapacidad van a empezar a recibir su formación en los centros ordinarios, aunque no se suprimen los especiales. El sistema educativo sigue dirigido fundamentalmente a la mayoría de la población escolar, al alumnado “normal”, pero se empiezan a permitir ciertas adaptaciones, curriculares y de otro tipo, para grupos concretos de alumnado, como el de discapacitados, pero no sólo para ellos. El párrafo undécimo del Comentario general número 4 (2016) del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, antes citado, define la “integración” como “el proceso de emplazar a las personas con discapacidad en los centros educativos ordinarios, siempre que el estudiante con discapacidad pueda adaptarse a los requisitos y demandas existentes en este tipo de centros”. Es decir, el modelo de integración postula la adaptación del alumnado con discapacidad (y, a partir de ahí, de otros tipos de vulnerabilidad social: el alumnado con “necesidades educativas especiales”) a los centros ordinarios hasta donde se pueda. Sin embargo, el modelo de educación inclusiva pretende justo lo contrario: supone la adaptación de los centros ordinarios a las necesidades y aspiraciones y capacidades de cada alumno hasta donde se pueda. El alumnado “especial” no tiene que normalizarse o asimilarse y convertirse en ordinario, sino que ya no habrá alumnado especial: todo él será ordinario. Eso es justamente lo que significa “inclusión”: que desaparece el alumnado especial y se atiende las especialidades del alumnado. De todo él.

³⁶ (2018) Entrevista en *Organización y Gestión Educativa*, mayo-junio 2018, n. CXXXI, pp. 39 ss.

respuesta a «la diversidad de los estudiantes», de todos ellos³⁷. Se trata de «aprender a vivir con las diferencias» y de «aprender de ellas». 2º) La inclusión se refiere a «la identificación y eliminación de barreras» de todo tipo: organización de las escuelas, formas de enseñanza y de evaluación, entre otras. 3º) La inclusión está vinculada con «la presencia, la participación y los resultados del aprendizaje». «Presencia» significa «dónde se educan los niños y si asisten de modo fiable y puntual». La participación hace alusión a la «calidad de sus experiencias» mientras están en el sistema educativo; de modo que «se debe incorporar la opinión de los propios estudiantes». 4º) Aunque la inclusión no se ciñe sólo a los alumnos vulnerables, «implica un énfasis particular en aquellos estudiantes que pueden estar en riesgo de marginación, exclusión o bajo rendimiento». Esto implica «la responsabilidad moral» de garantizar que «los grupos de estudiantes que estén estadísticamente más expuestos (pero también los que pueden ser pasados por alto) se supervisen cuidadosamente».

La educación inclusiva prohíbe toda forma de «segregaciones» y de «exclusiones» escolares. Un documento particularmente valioso para intentar esclarecer qué significan estos conceptos con carácter general (aún de forma introductoria y aunque se refieran, en principio, sólo a la segregación por discapacidad) es el Comentario General número 4, de 13 de septiembre, del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad en relación con el art. 24 (educación inclusiva) de la Convención internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, acordada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006³⁸ (en adelante, Convención de Nueva York). En su párrafo undécimo, el Comentario, define la «inclusión» educativa como un «proceso de reforma sistemática» que afronta cambios «en el contexto, método, enfoques, estructuras y estrategias» de la educación para «superar las barreras», proporcionando «a todos los estudiantes del grupo de edad correspondiente una experiencia de aprendizaje igualitario y participativo en un entorno que se ajuste lo mejor posible a sus necesidades y preferencias». Por el contrario, la «exclusión» supone que

³⁷ Si la inclusión es un proceso que afecta a todos y cada uno de los actores y factores del sistema educativo, es lógico concluir, como hace Ainscow (*ibidem*, p. 48), que «no hay un solo modelo de escuela inclusiva». La inclusión admite gradaciones. No hay política educativa perfecta, hay que buscar las mejores soluciones para resolver este dilema de la diferencia. Lo que sí es común en las «escuelas altamente inclusivas» es, a su juicio, «que son lugares acogedores y de apoyo para todos sus estudiantes, especialmente para aquellos con discapacidad o con otro tipo de dificultades (página 41)». El Comentario General número 4 (2016), citado, ejemplifica en su párrafo duodécimo las características fundamentales de la educación inclusiva: un enfoque global de sistemas (todos los recursos deben invertirse en el avance de la educación inclusiva); un entorno educativo global: enseñanza, orientación, cuidados médicos, relaciones con los padres, la comunidad, viajes escolares, etc.; un enfoque personal global: currículos flexibles, métodos adaptados, atención temprana; un énfasis en las capacidades de los estudiantes y sus aspiraciones más que en los contenidos cuando se planifica la actividad de enseñanza; profesores de apoyo, entrenados y trabajando en red; respeto y valoración de la diversidad; entornos de aprendizaje amistosos; transiciones efectivas entre la formación inicial, la profesional y la vida laboral; reconocimiento de las asociaciones (docentes, de padres y estudiantes); y seguimiento y evaluación.

³⁸ Ratificado por España el 23 de noviembre de 2007 y publicado en el B.O.E. de 21 de abril de 2008.

«a los estudiantes, directa o indirectamente se les dificulta o impide el acceso a la educación». Y la «segregación» sería la educación ofrecida «en entornos separados, diseñados o empleados para dar respuesta a una o varias deficiencias, en condiciones de aislamiento». Puede retenerse con carácter general y no sólo para las eventuales segregaciones educativas por discapacidad, la idea de que la «segregación» supone un aprendizaje separado o paralelo de unos y otros alumnos en función de algún rasgo personal determinado (discapacidad, etnia, género u otros). Pero la segregación educativa no es un concepto espacial o topográfico, no basta que haya una separación física entre una parte del alumnado y otra. En toda segregación escolar debe producirse, además, pérdida de oportunidades educativas para un grupo determinado del alumnado³⁹.

Las segregaciones son exclusiones grupales, normalmente de tipo sistémico, que, desde el punto de vista jurídico, suponen una violación de otro derecho fundamental: el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE). En otras palabras, las segregaciones educativas, además de lesionar el art. 27.1 y 2 CE, son exclusiones discriminatorias en los términos del art. 14 CE. Son discriminaciones institucionales y sistemáticas.

Pues bien, en nuestro país, a pesar de los avances, que no han sido escasos en este campo, se producen aún hoy graves segregaciones educativas que fragilizan el currículo escolar de un amplio número de alumnos, lo que debilita radicalmente sus expectativas laborales y su capacidad para participar activamente en la vida social y política. Escasa instrucción, menor formación para ser ciudadanos responsables y debilitada, mínima o nula inclusión educativa. Y este fenómeno social, que forma parte de la cotidianeidad como si fuera un elemento más del paisaje, casi siempre invisible, aceptado tácitamente, nos aleja de los estándares internacionales (a los que, por cierto, estamos obligados) y, por supuesto, de un cabal ejercicio del derecho constitucional de educación (art. 27.1 CE) y de sus fines (art. 27.2 CE).

³⁹ La diferenciación entre «exclusión» y «segregación» como antónimos de «inclusión» no se expresan en el Comentario y tampoco resulta clara. La «exclusión» dificulta o impide el acceso a la educación. Es evidente que la «segregación» también implica una dificultad o un impedimento del derecho a la educación, incluso a su acceso, en la medida en que se prohíbe o dificulta a determinadas categorías de alumnos la entrada en el sistema de enseñanza general o un aprendizaje podríamos llamar ordinario. Y si esto es así, ¿qué diferencias habría entre ambos conceptos? La «exclusión», en principio, parece referirse a alumnos concretos y la «segregación», a grupos de ellos con algún rasgo compartido. Sin embargo, incluso aunque se refiera a grupos de alumnos y no a individuos concretos, toda segregación desemboca en una variedad de exclusión concreta ya que es siempre una barrera del acceso a la educación. Toda segregación es exclusión, pero no toda exclusión es segregación. En definitiva, la «segregación» es una especie del género «exclusión». Las exclusiones pueden ser individuales o grupales, pueden producirse por unas razones u otras, por ejemplo, por una tasa desproporcionadamente alta de repetición, fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo, mientras que las segregaciones educativas, aunque afectan a alumnos concretos, lo hacen por su pertenencia a un grupo social determinado y por razones tasadas.

Se trata de una verdad incómoda. Pero es una verdad. ¿A qué alumnos se separa, incluso actualmente y en el ciclo básico de la educación, esa que es «obligatoria y gratuita» (art. 27.4 CE), infantil, primaria y secundaria obligatoria, en las aulas españolas?, ¿cuáles son los ámbitos principales de segregación escolar o de déficit de inclusión educativa? He intentado responder a esta pregunta en mi libro *La segregación escolar en España*, M.P., Madrid, 2021. A él me remito. Mi tesis es que existe en España una segregación socio-económica (variable según los diferentes territorios) y una terrible segregación racial (sobre todo por discriminación indirecta o de impacto) de centros educativos para gitanos e inmigrantes. Y que existe no tanto una segregación en sentido estricto, pero sí un déficit de educación inclusiva, tanto en los colegios de educación especial para alumnado con discapacidad, como en los colegios diferenciados respecto del género.

En definitiva, por más que el concepto de educación inclusiva sea, hasta cierto punto, escalable o graduable, y que las soluciones de mejora de la situación actual no se puedan introducir de un día para otro, no es menos cierto que un sistema educativo que en sus elementos definitorios no sea inclusivo estaría lesionando los fines constitucionales de la educación según el art. 27.2 CE. De modo manifiesto, por ejemplo, por lo que se refiere a la educación segregada por etnia, razones socio-económicas y/o discapacidad. El concepto de educación inclusiva podría operar, por tanto, como criterio para objetivar el «ideario educativo constitucional» como parámetro de validez de los principales elementos o rasgos del sistema educativo. Podría servir, por ejemplo, para invalidar la existencia de centros educativos con alta densidad de minorías étnicas.

IV. CONCLUSIÓN: LA ESCUELA ENSEÑA DEMOCRACIA, PERO ELLA MISMA DEBE SER DEMOCRÁTICA

Así pues, el art. 27.2 CE establece tres principios fundamentales de la educación: persona, democracia y derechos, que deben ser enseñados en el sistema educativo. Pero, al mismo tiempo, esos tres principios deben configurar al sistema educativo. El ideario educativo constitucional se enseña en la escuela y la escuela es enseñada por él. En este texto se ha sugerido utilizar el concepto de educación inclusiva como modelo constitucionalmente adecuado de educación democrática. Puede ser una herramienta interesante en manos del legislador para mejorar el sistema educativo y también en manos de los jueces constitucionales para impedir las lesiones legislativas (por acción o por omisión) más gruesas.

Nuestras escuelas e institutos dedican ordinariamente mucho tiempo y esfuerzo para educar en el sentido del art. 27.2 CE. Apenas han surgido problemas. Los mecanismos de defensa del sistema contra el adoctrinamiento ideológico (actores y procedimientos del sistema educativo y, en última instancia, los jueces) parecen funcionar. El debate académico y el judicial, respecto de esos escasos conflictos, no se halla en

demasiada sintonía con lo que sucede todos los días en aulas y patios. El enfoque teórico de interpretación que podríamos llamar «tacaña» del ideario educativo constitucional del art. 27.2CE no se corresponde con la realidad. Tampoco se puede pedir a la escuela ni que sea la única sede de la educación democrática ni que consiga por sí sola unos ciudadanos ejemplares porque la escuela refleja como un espejo la realidad política compleja, conflictiva y plural del país. Si esta genera una atmósfera irrespirable, será inevitable que nuestros niños y jóvenes vayan adquiriendo emociones negativas hacia ella. Desde mi punto de vista, el principal problema real y actual del art. 27.2 CE no es el adoctrinamiento ideológico por parte del profesorado, sino su falta de formación en este campo⁴⁰, asunto que no es percibido como problema por las autoridades educativas, y, sobre todo, la hipócrita esquizofrenia entre un relato escolar de la democracia ideal incompatible con el ejemplo real que la sociedad en general y los actores políticos en particular suelen ofrecer al alumnado. Pedimos a la escuela que, a través del art. 27.2 CE, sea la lavadora de todos los problemas de convivencia planteados entre los españoles. Pero el art. 27.2 CE no tiene, por sí solo, valor taumatúrgico.

Title

Inclusive Education and Constitutional Ideary

Summary

I. INTRODUCTION: HOW TO RECONCILE THE CONSTITUTIONAL EDUCATIONAL IDEARY WITH PUBLIC SCHOOL'S OBLIGATION OF IDEOLOGICAL NEUTRALITY AND PARENTS' RIGHT TO HAVE THEIR CHILDREN RECEIVE THE RELIGIOUS AND MORAL EDUCATION OF THEIR CHOICE? II. STATUS QUO OF THE CONSTITUTIONAL EDUCATIONAL IDEARY. II. A) in literature. Ii. B) in jurisprudence. II. C) in the reality of the educational system. III. THE CONSTITUTIONAL EDUCATIONAL IDEARY AS VALIDITY PARAMETER OF THE EDUCATIONAL SYSTEM. INCLUSIVE

⁴⁰ No tanto para educar en el pleno desarrollo de la personalidad del alumnado y de la convivencia democrática en el centro educativo, que eso lo suelen hacer muy bien, sino para explicar las reglas de convivencia que rigen fuera de la escuela, en la comunidad local, regional, estatal, europea, mundial, así como para hablar de la Constitución y del sistema de derechos fundamentales real que aquella incorpora (y no una serie de principios morales apenas tangenteados y un vademécum de discurso políticamente correcto).

EDUCATION AS A KEY CONCEPT. IV. CONCLUSION: THE SCHOOL TEACHES DEMOCRACY, BUT IT MUST BE DEMOCRATIC ITSELF.

RESUMEN

Este texto analiza el sentido y alcance del concepto de «ideario educativo constitucional» del art. 27.2 CE desde el punto de vista de la doctrina y de la jurisprudencia, y lo contrasta con su aplicación real en las escuelas. Se examinan los cuatro escenarios judiciales en los que ha sido necesario su uso: límite del ideario de las escuelas privadas, enseñanza en casa, asignatura «Educación para la ciudadanía» y enseñanza diferenciada por género. Se concluye que debe educarse en clase para la democracia, pero también que toda la escuela debe organizarse democráticamente a partir del concepto de educación inclusiva.

ABSTRACT

This text analyses the meaning and scope of the concept of «constitutional educational principles» in Article 27.2 SC from the point of view of doctrine and jurisprudence, and contrasts it with its actual application in schools. It examines the four judicial scenarios in which its use has been necessary: limit of the idea of private schools, home schooling, subject «Education for citizenship» and single-sex education. It is concluded that it must be educated in class for democracy, but also that the whole school must be organized democratically on the basis of the concept of inclusive education.

PALABRAS

Ideario educativo constitucional; Sistema educativo y pleno desarrollo de la personalidad; Sistema educativo y convivencia democrática; Sistema educativo y derechos fundamentales; Educación inclusiva.

KEY-WORDS

Constitutional educational principles; Educational system and full personality development; Educational system and democratic coexistence; Education system and fundamental rights; Inclusive education.

