

LA ENSEÑANZA DE LA CONSTITUCIÓN EN ESPAÑA. POR UNA CULTURA CONSTITUCIONAL

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad de Burgos

El trabajo hace un amplio análisis sobre los procesos normativos llevados a cabo en España, para incorporar a las enseñanzas medias el conocimiento del ordenamiento constitucional. Se estudian, a grandes rasgos, diversos antecedentes filosóficos, históricos y constitucionales de lo que pueda ser una educación política, desde la perspectiva de la complicada cultura española, muy influenciada por el hecho religioso y, sobre todo, en los tiempos modernos por la Iglesia Católica. Se valora la importancia y el significado de la educación política, recogida desde el inicio del constitucionalismo español, en la Constitución de Cádiz en 1812, explicando después el proceso evolutivo desde el franquismo y la transición hasta la aprobación de la CE vigente, cuyo 25 aniversario celebramos.

Las carencias de la incorporación de la CE a la escuela han desviado el interés educativo hacia el estudio de un fenómeno clave para la consolidación del sistema democrático, como es el concepto de cultura constitucional (HABERLE, P. CRUZ). En esa línea el presente estudio se abre al campo de la sociología política y en la aproximación a dos contenidos substanciales de la cultura política: la imagen que da hoy la CE entre la ciudadanía, su arraigo en los ciudadan@s y la valoración de las posibilidades de fortalecimiento de la cultura constitucional en aquellas áreas que exigen intervenciones demo-

cráticas, nuevas orientaciones en el proceso aplicativo de la misma CE, para evitar que no se degraden sus contenidos democráticos en su aplicación a la realidad política, que pretende ordenar normativamente.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.

- 1.1. De la enseñanza de la CE a la cultura constitucional.
- 1.2. El significado de la enseñanza de la Constitución como educación democrática: Una perspectiva de filosofía política y de historia.
- 1.3. Antecedentes constitucionales en España.

2. EL PROCESO NORMATIVO PARA INCORPORAR EL CONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN A LAS ENSEÑANZAS MEDIAS.

- 2.1. Antecedentes próximos: de la ley Villar Palasí a la CE.
- 2.2. La educación en la Constitución de 1978 (CE).
- 2.3. El desarrollo constitucional: la Ley 19/1979 y su aplicación.
- 2.4. La educación política posterior: De la LODE a la LOGSE.
- 2.5. La situación actual.

3. POR UNA CULTURA CONSTITUCIONAL.

- 3.1. Una aproximación al concepto de cultura constitucional.
- 3.2. La imagen actual de la CE.
- 3.3. Los problemas de asentamiento de la cultura constitucional.
- 3.4. El fortalecimiento de la cultura democrática y constitucional.

4. CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

25 años después ⁽¹⁾ de aprobada la Constitución Española (en adelante CE) de 1978 se puede decir que existen luces y sombras en la referencia concreta de su eficacia normativa, de su cercanía a los ciudadanos, de la internalización ⁽²⁾ de sus contenidos substanciales, de su aplicabilidad a la realidad, al conjunto de problemas a los que pretende dar una salida; luces y sombras en la referencia de la imagen que la Constitución produce en el espejo de los ciudadan@s, que son sus destinatarios inmediatos: cómo ven, qué piensan de la CE aquellos para quienes está hecha. En todas esas referencias, aunque se ha avanzado mucho desde 1978, creo que se puede tener la perspectiva del vacío, de la ausencia de una cultura constitucional que valore positivamente los contenidos constitucionales, poniendo en cuestión la misma eficacia de nuestra norma suprema, su incorporación y la de sus categorías básicas a la realidad ⁽³⁾, a la cultura política de sus destinatarios primeros, que son todos los *ciudadan@s*. La educación y el régimen democrático están de tal forma vinculados que, su estabilidad, dice M. RAMÍREZ, depende muy directamente del grado de asimilación por parte de los ciudadanos ⁽⁴⁾.

1. Suelen decir los historiadores que el plazo de 25 años —el plazo oficial de un cuarto de siglo del que habla J. TUSELL— es el adecuado para poder sacar a la luz documentos oficiales y/o memorias de personas públicas. Acaso es el tiempo oportuno también para renovar la legitimidad de la Constitución en su aplicación a la realidad.

2. Es un término utilizado por P. HABERLE en su obra *El Estado Constitucional*, Ed. UNAM; IJ; México, 2003, 2.ª edic., pp. 187 y ss.

3. P. CRUZ VILLALÓN llama cultura constitucional a la socialización política de las categorías constitucionales, diferenciando entre sus tres elementos básicos: la afirmación de los derechos fundamentales, la organización de la democracia representativa y la pauta de organización territorial del Estado. En «Constitución y cultura constitucional», *Revista de Occidente* núm. 211, diciembre, 1998, pp. 11-23.

4. M. RAMREZ, en «La socialización política en España: una empresa para la democracia», *Revista Sistema*, núm. 34, Madrid, 1980, p. 92.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

Para conocer cuál ha sido el proceso de incorporación de la Constitución y el sistema constitucional que ella despliega, a la cultura colectiva, resulta imprescindible investigar los procesos desarrollados en nuestro país para concretar la enseñanza de la Constitución, para incorporar el estudio de su contenido básico a la educación reglada no universitaria, pues es en la escuela donde se plantean las raíces del conocimiento social y político ⁽⁵⁾. Cuando España se incorpora al grupo de los países con sistemas democráticos de gobierno, a partir de 1977 y 1978, fecha de la nueva y vigente CE, es entonces cuando se podrá empezar a poner las bases para la extensión del conocimiento constitucional entre sus destinatarios, cuando comienzan a definirse los criterios pedagógicos para su docencia en enseñanza secundaria del Bachillerato y la Formación Profesional.

Por tanto, fijando así el hilo conductor del trabajo presente, como una aproximación al proceso normativo de incorporación de la Constitución a la enseñanza reglada no universitaria, se desembocará en un primer estudio de la cultura constitucional en España. La enseñanza de la Constitución acaba siendo un objetivo pudiera decirse que menor, ante la densidad pedagógica que supone la preparación de la docencia y la misma docencia de una cultura constitucional, en sus referencias actuales de educación cívica, educación para la convivencia, que aún se imparte en esa dinámica transversal que afecta a distintas áreas de la educación reglada y, entre otras, a la de la CE y el sistema político español.

Y ese iter investigador exige la definición de las motivaciones que me han llevado a ello, aun dentro de la visión del Derecho Constitucional; concretar la perspectiva que me ha motivado para realizar este estudio preliminar, al que seguirán otros, no me cabe duda, por la importancia que, desde mi punto de vista, tiene esta materia en los contenidos del Derecho Constitucional.

Efectivamente, el vacío propio de la falta de desarrollos efectivos de la cultura constitucional en el sistema constitucional español, me sitúa fuera de la Constitución, «hors Constitution», como suele decir la doctrina francesa ⁽⁶⁾.

5. Así lo dice P. HABERLE, para quien la escuela de la Constitución es la misma escuela. Ob. cit., p. 190.

6. La doctrina francesa utiliza esa expresión para hablar del Bloque de constitucionalidad (BC), elemento clave del tratamiento jurídico de fuentes legislativas en el Estado compuesto. Sobre ese tema realicé mi tesis doctoral en 1992. Ver ALEJANDRO R.H. CARBONELL, *Constitución y Legislación Autonómica. Un estudio del Bloque de constitucionalidad*. Ed. Ibídem, Madrid, 1995.

Más allá del estudio positivo e interpretativo de la norma constitucional, de sus contenidos jurídicos, es preciso conocer en intensidad y extensión los mecanismos jurídicos, políticos o socioculturales, que unen la Norma Suprema con sus destinatarios o que pretenden hacerlo. Como dice CÁMARA VILLAR «*resultaría azorante que toda una ciencia, el Derecho Constitucional, haya podido desarrollarse universalmente manteniendo tan flojos vínculos con su necesaria proyección educativa que no es sino expresión de su íntima vocación de servir de instrumento crítico de comunicación y formación humanas*»⁽⁷⁾.

De ahí que pretenda conocer en estas páginas, cuál sea la proyección educativa de la CE. Una referencia que es científica y docente porque el Derecho Constitucional no se puede crear solamente a través de un núcleo de doctrina teórica y abstracta sobre la Constitución (una doctrina positivista), sino, también, en su conocimiento sociológico, con los métodos de la sociología política, para poder conocer el conjunto de factores externos a la propia norma, que actúan en el proceso de internalizar (HABERLE) los contenidos constitucionales. Una línea de pensamiento que está presente en la obra de LINZ y GARCÍA PELAYO y muchos otros científicos sociales, en la influencia de factores externos a la propia Constitución que condicionan su eficacia. Esa es, creo, la que resulta auténtica voluntad normativa del Estado, acercarse a la realidad social que pretende regular o normar. Más aún cuando se trata de un Estado democrático en formación, que se construye como tal desde 1977, donde el acercamiento a los ciudadan@s marca la clave de la eficacia de las normas. Ya no puede hablarse de una eficacia normativa sin tener en cuenta esas pautas científicas, de conocimiento de la realidad constitucional, es decir, de lo que queda en la realidad social por la influencia de lo constitucional.

Desde esta perspectiva empieza a ser corriente hablar de una democracia «ajena», en los sistemas políticos contemporáneos, como es la que se produce cuando existe una disociación entre la clase política que actúa los mecanismos constitucionales y la ciudadanía que no acaba de recoger los frutos de ese trabajo. Un tipo de democracia, que, en gran medida, coincide con la español-

7. G. CÁMARA VILLAR: «Educación política, libertad y sistema de enseñanza en España: problemas y posibilidades», en *RFUG* núms. 2 y 3, Granada, 1982-1983, p. 120.

la actual, que se caracteriza por la distancia existente entre los *ciudadan@s* y la estructura democrática del Estado, como si no fuese con ellos la actividad política normal, por mucho que sea evidente que el Estado ha de funcionar con la confianza de ellos mismos y, al menos, de sus representantes. Parece evidente, y algunas referencias de consultas sociológicas se incorporarán más adelante al presente estudio, que la quiebra del Estado del Bienestar, que puede serlo también del mismo Estado, produce el alejamiento de sus destinatarios en relación con las organizaciones políticas. Cuando, todo lo contrario, la democracia debe ser un sistema político cercano a los ciudadanos, al menos la democracia participativa del siglo XXI, un sistema inteligible en los planteamientos de sus problemas, abierto y transparente en la gestión de las políticas públicas. Como dice D. NEGRO «*la cultura política es patrimonio de todos*»⁽⁸⁾.

Desde el Derecho Constitucional tradicional, difícilmente se ha producido la necesaria reflexión, el estudio de estos temas que, siempre se ha considerado, pertenecen al ámbito de la ciencia y la sociología política. Pero creo que es fundamentalmente enriquecedor para el mismo Derecho Constitucional el estudio de los diversos elementos que confluyen en sus fronteras —si es que está suficientemente aquilatado el ámbito de ésta disciplina científica— porque es desde ahí donde se tiene la perspectiva más completa del significado de la Constitución, de lo que ésta resulta ser para los *ciudadan@s*, sus destinatarios y, además, no lo olvidemos, los titulares de la soberanía, los dueños del poder en el Estado democrático.

1.1. DE LA ENSEÑANZA DE LA CE A LA CULTURA CONSTITUCIONAL

Es precisamente esa perspectiva, de la vinculación constitucional la que es objeto de este estudio, al entrar en el conocimiento de las opciones que las políticas públicas han ofrecido para la incorporación de la Constitución y el sistema constitucional a las enseñanzas regladas de Bachillerato y Formación Profesional⁽⁹⁾. Unas enseñanzas que van más allá del puro conocimien-

8. D. NEGRO: «La cultura política», *Diario La Razón*, 10 de septiembre de 2002.

9. Aunque el estudio concreta parte de su contenido en lo que se llama «enseñanza de la Constitución», parece clara la necesidad que se aborda en la tercera parte de este trabajo, de ir más allá de la Carta Magna, en el conocimiento del sistema constitucional; en el estudio de otros factores ajenos a su texto, que condicionan su eficacia normativa. Ese es el camino para el estudio de la cultura constitucional.

to del texto constitucional de 1978. Es necesario precisar que habitualmente no se han desarrollado estudios sobre la enseñanza de la CE, sino, en todo caso, desde perspectivas distintas del Derecho Constitucional y en el estudio de la democracia o de aspectos genéricos de la CE ⁽¹⁰⁾.

Por eso estas páginas se centran en esa dinámica normativa para incorporar la CE a los estudios reglados, para posteriormente, en una tercera parte del estudio, referirse a la dinámica de la educación política y la cultura constitucional, como dinámica más abierta para la internalización del sistema constitucional y democrático. Bien entendido que son dos procesos claramente distintos aunque complementarios. La enseñanza es actividad de transmisión de conocimientos, mientras que la educación es una actividad encaminada a la formación de la personalidad ⁽¹¹⁾. Ámbitos de docencia y estudio que son diversos, pero también complementarios como en realidad podrá apreciarse en el conocimiento del proceso de incorporación de lo que se llamaba «conocimiento del ordenamiento constitucional» a las enseñanzas regladas de segundo grado.

En ese proceso y en un momento dado, se pierde el interés por la enseñanza de la CE —aunque no estoy seguro de que ese interés existiese alguna vez— ⁽¹²⁾ y es cuando las tendencias pedagógicas tienden a la perspectiva más amplia de la cultura constitucional o democrática. Una evolución silenciosa que se hace patente en el sistema educativo español a partir de 1983 cuando se declara la fiesta oficial de la CE y no se vuelve prácticamente a hablar de ella en instrumentos pedagógicos ni programaciones, ni orientaciones, ni en normas educativas, a pesar de que se mantiene en vigor la Ley 19/79 que, como veremos, se aprobó teóricamente al menos, para regular el

10. Aparte del trabajo de G. CÁMARA VILLAR citado, están los de M. RAMÍREZ «La socialización política en España: una empresa para la democracia», *Sistema*, núm. 34, 1980, p. 91 y ss. También en *España en sus ocasiones perdidas y la democracia mejorable*, Ed. Mira, Zaragoza, 1999. M. ARAGÓN, *Constitución y democracia*. Ed. Tecnos, Madrid, 1989. J. PRIETO Y CAMARERO, *Constitución y democracia*, Ed. Akal, Madrid, 1980.

11. Esta distinción está en la obra de PRIETO Y CAMARERO, y estuvo presente en la elaboración de la Ley 19/79, que se estudia más adelante, para la incorporación, de una forma o de otra de los estudios de la CE al Bachillerato y a la FP.

12. Aquí los intervalos del tiempo son muy abiertos. Entre 1979 y 1985 se produce el trasvase de intereses teóricos y docentes desde el conocimiento constitucional a la idea de cultura constitucional, educación democrática o cívica. Y así ha seguido siendo hasta hoy.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

conocimiento del ordenamiento constitucional, que siguió impartándose, según parece, de forma irregular, cuando se llegaba a esa materia en las clases de historia y geografía, o de filosofía, o de ética etc., de forma anárquica y desdibujada, desde luego, en Bachillerato y Formación Profesional.

Así pues, me planteo ordenar este trabajo en las siguientes partes:

- El significado de la educación política y de la Constitución. Antecedentes constitucionales.
- El proceso normativo de incorporación de la CE a la enseñanza reglada secundaria.
- Hacia una cultura constitucional.

1.2. EL SIGNIFICADO DE LA ENSEÑANZA DE LA CONSTITUCIÓN COMO EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA: UNA PERSPECTIVA DE FILOSOFÍA POLÍTICA Y DE HISTORIA

En su libro *Constitución y democracia* el Pr. ARAGÓN REYES, refiriéndose a la legitimidad de un sistema político menciona distintos factores como «*mucho más eficaces que el derecho*» para que «*se afiance la legitimidad*». Esos factores serían «*la educación democrática, la consolidación de la cultura cívica... el progreso social y económico*»⁽¹³⁾. Una referencia que define, evidentemente, la educación democrática, la cultura constitucional, la enseñanza de la Constitución, como factor clave en el desarrollo y la consolidación del Estado y en la misma evolución de la filosofía política.

El encuentro entre educación y actividad política, se produce mucho antes de la formación del Estado en cuanto modo de dominación en la historia⁽¹⁴⁾. Pero desde PLATÓN y ARISTÓTELES, en el desenvolvimiento de las formas preestatales de dominación en la historia, existe ya una referencia explícita.

13. M. ARAGÓN REYES: *Constitución y democracia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, p. 53.

14. Desde mi punto de vista el Estado puede entenderse que nace en el proceso histórico dominado por las ciudades-estado italianas y la aparición de *El Príncipe* de N. MAQUIAVELO, en el intervalo temporal que no lineal de fines del siglo xv y principios del xvi. Al menos esa es la referencia que puede ser predicable (excepto en Inglaterra) de la formación social que suele llamarse Sociedad occidental.

«*Lo que quieras para la ciudad ponlo en la escuela*», dice el primero, y en la misma línea Aristóteles en su *Política* al hablar de la educación de los jóvenes y mencionar que «*ha de adaptarse a su constitución política*»⁽¹⁵⁾. Una doble referencia desde la filosofía política, que señaló, probablemente, las bases de un debate permanente sobre educación y adoctrinamiento político, sobre politización y despolitización, que es una clave para entender la realidad también en España, de una educación en la Constitución, de una educación política siempre cuestionada en nuestro país.

Para Platón el Estado es una gran escuela en la que viven los ciudadanos para alcanzar la bondad y la justicia⁽¹⁶⁾. Todo, por tanto, está vinculado al protagonismo en todos los órdenes de la vida política. La acción política propia de los ciudadanos enorgullece a los gobernantes. No hay separación entre ambos cuerpos sociales. No hay disociación. La política es un proceso natural que tiene como protagonista principal al ser humano como ciudadano sin que exista otra dinámica, sin que se den los vacíos de intermediación que se producen hoy.

Esa perspectiva va a cambiar en el desarrollo de la idea del Estado desde el siglo XVI, para producirse una primera disociación entre gobernantes y gobernados. Las ideas monárquicas que van a culminar en el proceso de construcción del Estado absoluto, hasta bien entrado el siglo XVIII (1789), configuran una dicotomía Rey/súbditos de dependencia plena, en la que todo, hasta los mismos súbditos, es propiedad del Monarca. En esta línea se configura una relación de dependencia, que es también separación, entre la organización política y la sociedad civil que, prácticamente, se mantiene más allá de la desaparición del Estado absoluto, proceso que se inicia en torno a 1789⁽¹⁷⁾, y, aún hoy mantiene residuos en la vida pública de muchos Estados europeos.

15. Citado por M. RAMÍREZ en *España en sus ocasiones perdidas y la democracia mejorable*. Ed. Mira, Zaragoza, 1999. La referencia de Aristóteles está en su *Política*, Libro octavo, 1.

16. Muchas de las referencias que se hacen desde la Filosofía política están en S. GINER, *Historia del pensamiento social*, Ed. Ariel, Barcelona, 1975, 2.ª edición.

17. Esto se da en relación con las perspectivas europeas, excluida la británica que tiene una evolución diferente, que se adelanta casi en 100 años con la dinámica continental. La fecha paralela en Gran Bretaña, a estos efectos, es la de 1688, fecha en que el Parlamento triunfa frente al Monarca en una situación incluso de enfrentamiento armado.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

Desde luego, en la realidad todavía son evidentes distintas manifestaciones de un sistema político tutelado por los políticos, donde el administrado es prácticamente menor de edad. Es significativo a estos efectos, por ejemplo la forma en que se tramitan las actuaciones judiciales, donde aún se utilizan fórmulas decimonónicas como «suplico a Vd.» o «que tenga a bien...», o «gracia que espero alcanzar del recto proceder de Vd.», etc. Una dinámica que alude a una administración jerarquizada que no puede darse en una democracia. Más allá de las dictaduras, los procesos políticos en busca de la libertad, también tienen este segundo ámbito de referencia: eliminar las barreras, los obstáculos, los residuos de un sistema caduco que no es democrático y que está metido en la raíz de la estructura burocrática del Estado; restos, probablemente de antiguos sistemas absolutistas de gobierno.

Quizá la clave filosófica que define la nueva etapa en la construcción del Estado liberal sea la obra de J.J. ROUSSEAU, que además de sentar las bases filosóficas en el proceso de construcción del Estado, en lo que se refiere a la doctrina del pacto social, desarrolló significativamente estudios en torno al tema de la educación. Va a ser precisamente en el desarrollo del Estado liberal cuando se sientan las bases de la educación cívica, la formación de la conciencia civil y pública, desde la perspectiva roussoniana de la educación, que va más allá de la mera transferencia o, en su caso, transmisión de conocimientos. Una perspectiva que aparece también en otros autores claves en el desarrollo de una conciencia cívica y democrática en Europa. Son Hobbes y Locke, entre otros, que insisten en la dinámica de la educación para la formación de la persona moral e intelectual.

Como expresa PECES-BARBA, *«toda la tradición del republicanismo, desde Montaigne a los ilustrados como Rousseau, Jovellanos o Condorcet... o los autores de la Institución Libre de Enseñanza participan de esos criterios y de esos valores que defienden una educación integral, la formación del espíritu cívico»*⁽¹⁸⁾. Una perspectiva muy amplia para apreciar el significado histórico y filosófico de la educación política, que tendrá un reconocimiento especial en España, reconocible en el papel primordial de la Institución Libre de En-

18. En G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Diario El País*, 29 de septiembre de 2003, «La enseñanza pública tiene un ideario».

señanza ⁽¹⁹⁾, a finales del siglo XIX, y sobre todo a partir de la Gloriosa revolución de 1868, que produjo cambios educativos y culturales significativos, incluso una nueva forma de entender España y la misma instrucción pública, que desemboca en el proceso de la 2.ª República española.

Así pues, se puede constatar la existencia de una amplia cultura democrática en Europa, como acervo de bases filosóficas y políticas que, entre otras cosas, consideran vinculados educación y actividad política en la búsqueda de la felicidad colectiva, en la búsqueda de soluciones que tienen que ser colectivas a las realidades del ser humano, hoy, al inicio del tercer milenio.

1.3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA

Desde la perspectiva citada, podemos entrar a conocer cuáles son los antecedentes remotos de esos planteamientos culturales que, merece la pena concretar en el desarrollo y desenvolvimiento del constitucionalismo español. A este respecto hay que hacer una salvedad inicial y es que es preciso distinguir, en todo caso, entre un constitucionalismo democrático, de otro que no lo fue, pues las expectativas de la enseñanza de la Constitución se producen en el desarrollo democrático español, desde 1812, que es la fecha fundacional del constitucionalismo en España, con una Constitución modélica en muchos sentidos, que abre, además, las previsiones normativas sobre enseñanza de la Constitución.

Naturalmente, en este punto de partida hay que hacer, igualmente, una observación genérica de lo que ha sido la evolución política española a lo largo del tiempo, que se ha vinculado a dos realidades políticas y culturales muy significativas, que tienen que estar en la base de todo planteamiento histórico, aunque aquí no se estudiarán con amplitud, como es lógico. Me refiero, por un lado, a la historia cultural española, que siempre se ha planteado desde la óptica de sus carencias, de los atavismos culturales españoles, que han motivado el retraso en incorporarnos al mundo moderno; y, en la misma lí-

19. La influencia de la ILE en las reformas educativas españolas del siglo XIX y posteriores puede considerarse substancial y también en la evolución cultural de España hasta el siglo XX. En relación con este tema puede verse A. JIMÉNEZ LANDI: *La Institución Libre de Enseñanza*, Ed. Taurus, Madrid, 1973.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

nea, los problemas siempre existentes en España para construir un Estado moderno. Dificultades múltiples, que definen un aparato estatal siempre condicionado por lastres de todo tipo, que impedía el desarrollo natural de España dentro de los procesos políticos, culturales y económicos del continente europeo.

Por tanto, el punto de partida adecuado está en el proceso constituyente gaditano de 1812 que es modélico, como decía, en su planteamiento sobre la estructura política del Estado, siendo además pionero en la definición pública de un objetivo educativo substancial: la enseñanza de la Constitución. Efectivamente el artículo 368 de la Constitución de Cádiz, incluido en el Título IX relativo a la instrucción pública, incorpora en los procesos de instrucción la siguiente referencia: *«El plan general de enseñanza será uniforme debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios dónde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas»*.

Por vez primera el Estado va a asumir la enseñanza del conocimiento de la Constitución, aunque sea exclusivamente en Universidades y escuelas literarias, aunque en lo que se refiere a otros niveles educativos hay, al menos, una voluntad pública de que los jóvenes conozcan o sepan en el desarrollo de sus primeras letras *«leer, escribir, contar y la religión católica»*, como dice el artículo 366 de la Constitución de Cádiz, que *«comprenderá también»* —esas primeras letras— *«una breve exposición de las obligaciones cívicas»*.

Aún no se define la participación pública en la educación, que se planteará a partir del desarrollo del Estado social desde 1945, pero sí se pone de manifiesto que el Estado habrá de colaborar y considera imprescindible la educación cívica, en la que, evidentemente, se plantea la educación en valores cívicos, al menos un paso significativo en los procesos de desarrollo de una cultura democrática que todavía solamente se balbucea.

Al hilo de aquella incorporación de la CE a los estudios universitarios, se van a constituir en España las primeras cátedras de Constitución ⁽²⁰⁾. Un asunto

20. El núm. monográfico 126 de la *REP*, en su primera época, aporta los contenidos que aquí se exponen sobre la Constitución y las Cortes de Cádiz. En ese número aparece el artículo de L. SÁNCHEZ AGESTA «Las primeras cátedras de Derecho Constitucional», pp. 157-167, ed. IEP, Madrid, 1962.

de especial trascendencia, porque así puede considerarse que comienza el despliegue educativo de la CE en España, aunque ese proceso va a ser detenido menos de dos años después. Pero, aunque el tema se salga ligeramente del objetivo de estas páginas, el carácter fundamentalmente divulgador de aquéllas cátedras, como valora SÁNCHEZ AGESTA al respecto, manifiesta el interés de esa alternativa de incorporar el conocimiento de la CE a los procesos educativos en España.

En opinión de SÁNCHEZ AGESTA «*los Constituyentes de Cádiz no habían previsto las dotaciones necesarias para dar cumplimiento al precepto (el artículo 368) que establecía esa nueva obligación pedagógica*»⁽²¹⁾. Eso da pie a considerar precisamente que las cátedras que se montaron en Valencia y Madrid gracias a las aportaciones privadas «*tuvo un claro propósito de pedagogía política popular ajeno a toda intención puramente teórica*»⁽²²⁾, y, más adelante, repite en la misma línea: «*la enseñanza del Derecho constitucional, más allá de sus primarios y transparentes fines políticos al servicio de la ideología liberal se concibe como una enseñanza de moral pública que forma ciudadanos con una virtud civil*»⁽²³⁾.

Se planteó, por tanto, en aquella época la voluntad del Estado, por mucho que fuese fallida, de colaborar en la extensión de la cultura popular —algo de muy difícil explicación hoy— aunque se defina desde esa óptica ideológica de carácter liberal que limitaría la dedicación a la docencia. Se manifiesta así una de las claves de lo que pueden ser los problemas de la educación democrática: el miedo a la politización de la escuela. Algo que ha impregnado hasta nuestros días esta problemática relativa a Constitución/educación, pero que puede reorientarse precisamente desde la idea común —que debe ser común hoy— de la educación democrática. Hoy los planteamientos sobre el sistema democrático⁽²⁴⁾ no pueden ser un obstáculo para la incorporación de los estudios sobre la CE a la escuela, al contrario, solo desde esa dinámica

21. Ob. cit., p. 160.

22. Ídem, p. 161.

23. Ídem, p. 162.

24. El sistema democrático al que me refiero es el propio de la sociedad occidental, de democracia representativa, entendiéndolo que se trata de un sistema abierto en la línea además, del preámbulo de la CE de 1978 que pretende «*establecer una sociedad democrática avanzada*».

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

abierta a todas las ideologías que pueden expresarse y desarrollarse desde un Estado democrático, al pluralismo social y político, cultural y económico, es posible plantearse esa política educativa constitucional.

Pero esta manifestación constitucional fue una isla en un páramo de constitucionalismo clásico a lo largo del siglo XIX y prácticamente hasta las primeras décadas del siglo XX. Solo una pequeña pista de lo que supone el compromiso público por una educación política, aparece en el Manifiesto revolucionario de 25 de octubre de 1868, al incluir la referencia a que «*la libertad de enseñanza es otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado*», todo ello frente a la situación desastrosa y el «*estado de descomposición*» al que había llegado la instrucción pública en España ⁽²⁵⁾.

Las referencias más significativas del constitucionalismo posterior, precisamente en lo que se refiere a la libertad en la educación, están en el artículo 12 de la Constitución de la restauración monárquica de 1876 que dice: «*cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca*». Una propuesta normativa extravagante que implica un modo liberal de plantear la política educativa, muy propio de aquella etapa en la evolución del Estado, en la que éste no participaba en la vida pública.

Tendrán que pasar algunas décadas hasta que el tema vuelva a plantearse en el desarrollo de políticas públicas; a esos efectos el modelo de la 2.^a República es significativo y hará de ello algunas reflexiones a continuación, pero solo a partir de la evolución del Estado hacia el Estado social, el Estado del bienestar, con el desarrollo de políticas públicas de carácter social, será más evidente el protagonismo del Estado en el desarrollo de una política educativa en España, en la perspectiva de educación ciudadana y democrática. Naturalmente en España, el Estado social llevará un amplio retraso en relación con los Estados europeos de nuestro entorno, por el protagonismo del vacío que supuso el franquismo en la educación, al menos hasta la Ley Villar Palasí de 1970 ⁽²⁶⁾.

25. Estas referencias al Manifiesto de 1868, como los textos de las Constituciones históricas españolas, están en *Constituciones españolas y extranjeras*, ed. de J. de Esteban. Ed. Taurus, Madrid, 1977. En concreto, del Manifiesto, en el tomo 1, p. 229.

26. Según el Pr. F. RUBIO LLORENTE es la única Ley desde 1857 que supone una «*regulación omnicomprensiva del sistema educativo*», de ahí su trascendencia. En «*La política educativa*», en la obra colectiva *La España de los años 70*, dos tomos, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974, tomo 2, volumen 3, pp. 413-509.

Probablemente el dato histórico clave que establece la vuelta a la educación política, en la dinámica pública española, está en la creación en 1913 por D. José Ortega y Gasset y otros, de la Liga para la Educación política⁽²⁷⁾, una agrupación de intelectuales que pretendían desarrollar su trabajo «*con pretensiones regeneradoras de la realidad española*»⁽²⁸⁾. Aunque no se trata de una alternativa educativa vinculada a la Constitución, sí es una propuesta pública muy significativa de la crisis político-institucional que se desarrolla en España y que acabará desembocando en los procesos políticos de la 2.ª República. Desde los planteamientos de la Liga se afirmaba que «*la verdadera educación nacional era una educación política de masas que pudiera ayudar a la articulación y la organización de España*»⁽²⁹⁾.

Estos impulsos de socialización política, de eliminación de las dos Españas —la oficial y la real— van a estar presentes en los planteamientos educativos de la 2.ª República, que van a recoger esa idea renovadora de desarrollar la educación política. La clave de esos planteamientos podría estar en la consideración de que la escuela tenía que educar políticamente. Se rompe una vez más con los bloqueos a esa necesaria evolución que supone la idea de la despolitización, una idea antidemocrática y elitista, que como gubiana contemporáneo, ha aparecido una y otra vez en la vida pública española incluso a finales del siglo xx, con esa perspectiva de cerrar la vida política, a pesar de que todos los ciudadano@s en cuanto titulares de poder democrático deben conocer la estructura política y normativa del Estado. Una idea que responde al criterio de R. DEL ÁGUILA al decir que «*la idea de implicación política siempre ha levantado sospechas entre los conservadores, que*

27. Esta referencia del desarrollo histórico y cultural español puede estudiarse en M. TUÑÓN DE LARA: *Medio siglo de cultura española*, Ed. Tecnos, Madrid, 1971, pp. 145-160. También en V. ZAPATERO: *Fernando de los Ríos: Los problemas del socialismo democrático*, EDICUSA, Madrid, 1974, pp. 34-40 y en los *Discursos políticos*, J. ORTEGA Y GASSET, Ed. Alianza, Madrid, 1974, sobre todo el texto «Vieja y nueva política», pp. 63-103. Una referencia mínima a estos temas, a pesar de tratarse de una obra global sobre la actuación política de Ortega, está en G. REDONDO: *Las empresas políticas de José Ortega y Gasset*. Dos tomos, Ed. Rialp, Madrid, 1970.

28. En V. ZAPATERO, ob. cit., p. 37. El Manifiesto fundacional de la Liga para la educación política es de octubre de 1913 y fue firmado también por M. Azaña, G. Gancedo, F. de los Ríos, L. Palacios, M. García Morante, Bernaldo de Quirós y A. de Viñuales.

29. Texto del Manifiesto fundacional de la Liga. En A. MAYORDOMO, «Educación y socialización política en la España del siglo XX», *Revista Encuentros sobre educación*, volumen 1, Otoño 2000. (Edición digital). Ed. Facultad de Educación, Universidad de Manitoba (Canadá) y Departamento de Teoría e Historia de la Educación, Universidad Complutense de Madrid, pp. 49-80. En concreto la cita de referencia está en la p. 64.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

creían —y creen— que la participación intensiva de la ciudadanía divide profundamente a la sociedad en demandas, ambiciones y necesidades excluyentes» ⁽³⁰⁾. Es base también esa sospecha, para generar los procesos de despolitización, que incluyen los miedos a politizar la escuela.

De acuerdo con el estudio desarrollado por A. MAYORDOMO sobre los procesos de socialización política de la educación vinculados a la historia de España ⁽³¹⁾, desde la Dirección General de Primera Enseñanza, en los años 30, con Lorenzo Luzuriaga y Rodolfo Llopis hubo *«un cierto impulso legal a la formación cívica dentro de los programas escolares»*. Incluso más explícitamente *«una Orden Ministerial de 12 de enero de 1932 exhortó a los maestros a que aprovecharan la ocasión»* (según parece fueron enviados ejemplares de la CE a las escuelas) *«para organizar unas lecciones que tuviesen como tema central el significado que la Carta Constitucional tenía para las democracias y los esfuerzos que habían sido necesarios en España para defenderla»*.

En esa misma línea el proyecto de bases de la enseñanza primaria y secundaria que presentó el Ministro de Fomento F. de los Ríos, en diciembre de 1932, incluía la materia de educación cívica y moral en el primero de los cursos citados y economía y derecho en la 2.^a enseñanza. El ciclo, a los efectos que nos interesan, se cierra en marzo de 1936 con la Circular del Ministro de Instrucción Pública M. Domingo *«en la que recordaba a inspectores y maestros que la explicación en la Escuela de la Constitución de la República tenía la finalidad de contribuir a la formación de la conciencia civil y a alcanzar el sentido de responsabilidad personal y colectiva»* ⁽³²⁾.

En la 2.^a República se dieron, por ello, las bases mínimas al menos, para el desarrollo de una cultura constitucional y democrática en la escuela, aun contando con los grandes problemas existentes, relativos, en este caso, a la falta de infraestructuras. En tiempos de F. de los Ríos en el Ministerio de Instrucción Pública se crearon *«10.000 escuelas por toda la geografía española que servirían para paliar en parte nuestro atraso cultural»* ⁽³³⁾. El fracaso y el final

30. R. DEL ÁGUILA: «La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad», *RIE* núm. 12, Ed. OIE, 1996.

31. MAYORDOMO, ob. cit., p. 66-67.

32. MAYORDOMO, ob. cit., p. 67.

33. En V. ZAPATERO, ob. cit, p. 103. Siguiendo al mismo autor, en esos años de experiencia republicana, las nuevas escuelas construidas probablemente superaron las 20.000.

de la experiencia republicana van a traer un paréntesis largo y amplio en la vida educativa y cultural española ⁽³⁴⁾. Un fracaso que hay que entender, entre otras causas, por «*la debilidad del propio consenso republicano*», la «*fragilidad de un consenso en gran parte motivado por la falta de una eficaz socialización política de los valores que sostenían al régimen*» ⁽³⁵⁾.

Una perspectiva que no es nada ajena a la realidad social española que, en algunos aspectos, coincide con aquella realidad sociológica; todo ello sobre la base de la idea de una democracia ajena, anteriormente citada, de la disociación entre clase política y ciudadanía que es uno de los obstáculos más significativos de la falta de consolidación de la democracia. Los procesos históricos españoles, en lo que se refiere al tiempo anterior a 1970, que es donde se inicia el estudio normativo esencial para aproximarnos al conocimiento del estudio de la CE en la escuela, terminan con el vacío del franquismo.

Difícilmente puede considerarse la existencia de algún modelo educativo propio del franquismo. Todo lo más, se puede hablar de una obra de adoctrinamiento que no solo tergiversó la realidad histórica de nuestro país, sino que incluso cortó todos los hilos de una cultura democrática en España, que tuvo un cierto desarrollo en los años de la 2.^a República española. Se cortaba así y casi de raíz con un período especialmente rico de la vida cultural e intelectual española, con concretas manifestaciones en lo político, que se mantendrán en un cauto silencio, roto a veces por algunas propuestas que volverán a surgir con fuerza ya bien entrados los años sesenta, cuando desde las voces plurales de las culturas españolas se comenzó a confluir primero clandestinamente, luego a la luz, a plena luz, por devolver la libertad a los ciudadanos. Como dijo Julián MARÍAS «*en 1976 España fue devuelta a los españoles*».

2. EL PROCESO NORMATIVO PARA INCORPORAR EL CONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN A LAS ENSEÑANZAS MEDIAS

El núcleo de estudio de estas páginas, que se corresponde con su capítulo dos, se refiere a la incorporación de la CE y del sistema constitucional, a los

34. Desde luego, en lo que se refiere a educación y cultura oficiales.

35. M. RAMÍREZ: *España en sus ocasiones perdidas y la democracia mejorable*, Ed. Mira, Zaragoza, 1999, p. 42.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

estudios del Bachillerato y Formación Profesional ⁽³⁶⁾ que se ofrece como una perspectiva muy importante y destacable en el mismo proceso de consolidación democrática en España. El análisis de ese proceso implica el estudio de la CE y de su desarrollo, pero también el de los antecedentes normativos al ámbito constitucional vigente, que se producen aunque en un Estado no democrático y que tardó muchos años, prácticamente hasta 1970, en normalizar la vida educativa o, al menos, tender a esa posibilidad abierta.

Efectivamente la dinámica del régimen franquista no se caracteriza por su normalidad en las escuelas. La educación en el franquismo no es otra cosa que puro adoctrinamiento, es decir enseñar pero de forma dirigida, un adoctrinamiento político planteado sobre la base de la desaparición de todo vestigio del sistema anterior, incluido el profesorado que fue purgado y depurado, decían, en un lamentable proceso de exterminio del opositor, de todo aquél que de cualquier forma se opusiese a los postulados franquistas, como fue substancial en muchas otras facetas de la vida social, cultural, económica, incluida, naturalmente, ésta de la educación.

El franquismo, además, modifica ampliamente los procesos, los contenidos, los materiales de trabajo, los métodos —no los había— en los distintos procesos educativos. En una palabra, la tergiversación de las realidades que son contenidos de la educación, caracteriza la política educativa del régimen que solo tiene un inmenso vacío que ofrecer cuando el desarrollo económico va modernizando el Estado español y se inician ya los años setenta.

2.1. ANTECEDENTES PRÓXIMOS: DE LA LEY VILLAR PALASÍ A LA CE

Es una ley ordinaria del régimen franquista ⁽³⁷⁾, la Ley Villar Palasí, la que se enfrenta directamente con el problema de la educación real y, además, desde una óptica global. Es la primera ley desde el siglo XIX, como dijo el

36. En principio ese es el ámbito adecuado. Más adelante podrá hablarse del ámbito universitario, sobre todo porque es clave en el proceso, también estudiado aquí aunque en menor medida, por el asentamiento de una cultura constitucional en España.

37. Ley 4/1970, General de educación y reforma educativa; era Ministro de Educación y Ciencia José Luis Villar Palasí, médico.

Pr. RUBIO LLORENTE que dio una respuesta completa al tema de la reforma educativa. Una ley que va a sentar las bases organizativas del Bachillerato y la Formación Profesional, eliminando algunos de los datos-clave que caracterizan casi 40 años de franquismo en España. La ley considera de atención preferente la formación política, social y económica, incorporando a los Profesores adscritos al Movimiento ⁽³⁸⁾, al Área Social y Antropológica, que tendrán un papel determinante que cumplir en el momento de aprobación y entrada en vigor de la CE en 1978, cuando parecía existir una voluntad parlamentaria suficientemente significativa, para incorporar el ordenamiento constitucional a las enseñanzas medias, como se verá más adelante.

Solo un año después de que entre en vigor la ley, también por ley de 1981, se van a declarar a extinguir las plazas de profesorado propias de los antiguos Profesores de la FEN y de la misma Formación Política, como adviniendo que la «labor» de aquellos funcionarios estaba agotada, y que ahora las cosas van a caminar por otros derroteros.

En los primeros años de aplicación de la Ley Villar se aprecian determinadas tendencias liberalizadoras en la enseñanza cívica ⁽³⁹⁾, que tienden a desarrollarse de forma paralela a los procesos de apertura política que en forma embrionaria se plantean ya en la vida política española. En ese momento se parte del criterio de considerar el sistema educativo como «*base imprescindible para el logro de una sociedad democrática*» ⁽⁴⁰⁾. Un paso muy significativo en la transición del franquismo a la democracia. A pesar de eso los contenidos de la enseñanza se van a mantener, al menos hasta 1974, teniendo en cuenta los criterios típicos del régimen, vinculados por tanto, al Movimiento. Así, se pretendía el estudio de los correspondientes y típicos elementos del franquismo como Familia, Municipio y Sindicato; la patria, las leyes fundamentales y la ya conocida así, Monarquía del 18 de julio; eran objetos de conocimiento habituales en las orientaciones para el desarrollo de los planes de estudio, durante aquellos años.

38. Los antiguos Profesores de la célebre FEN, Formación del Espíritu Nacional, en tiempos de Franco.

39. Algunas referencias al respecto, pueden verse en G. CÁMARA VILLAR: «Educación política, libertad y sistema de enseñanza en España», en *RFDUG*, núm. 2 y núm. 3, Granada, 1983/1984.

40. En A. MAYORDOMO, ob. cit., p. 75.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

En el curso 1974/75 puede decirse que la educación cívica aparece no solo en los tres cursos del Bachillerato y de la Formación Profesional, sino también en el Curso de Orientación Universitaria (COU), en este último caso, en el Seminario de educación cívica. Esa perspectiva genérica de educación ciudadana había sustituido a la antigua FEN y a la más moderna Formación política, social y económica.

Justo a las puertas del proceso de debate para la aprobación de la Ley para la reforma política, de cuya entrada en vigor cumplimos el pasado año 25 años⁽⁴¹⁾, el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) comienza a introducir nuevos elementos en la definición de las correspondientes orientaciones pedagógicas de las distintas asignaturas del Bachillerato y FP. La Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1976 (BOE del 3 de diciembre), una norma pionera en un tiempo cargado de incertidumbre va a incorporar temas más significativos, y en otra perspectiva política, como los de la democracia, los derechos del hombre, las libertades democráticas, Constitución y funciones de los poderes, que se ordenan dentro de los planteamientos propios de la democracia que se extiende por el mundo occidental⁽⁴²⁾. Dentro de una perspectiva que parecía adelantar, o en todo caso prever, un cambio de rumbo radical en la política española.

Normas que sin tener pleno carácter democrático, como defendió algún autor⁽⁴³⁾, puesto que aún estábamos en el Estado franquista, comienzan a dar un ligero barniz democrático a los planteamientos metodológicos de la educación secundaria, anunciando, eso sí, el cambio que se acercaba. En ese tiempo, 1976, preparándose para lo que pudiera pasar, se comienza a pen-

41. Como consecuencia de ese aniversario se realizaron en la Universidad de Burgos unas Jornadas de trabajo para conmemorarlo. De ahí surgió la publicación de un libro colectivo, *Una ley para la transición*, que editó la Caja de Ahorros Municipal de Burgos en 2003. Un libro recomendable por los textos en él incluidos de personajes de la transición como Juan Luis Cebrían, Landelino Lavilla, Francisco Rubio Llorente, etc.

42. Se destaca, a estos efectos, el papel, puede decirse, inspirador de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948, la Carta de los Derechos del Niño y los Pactos de Derechos Humanos de la ONU.

43. G. CÁMARA VILLAR, en «Educación política, libertad...» ob. cit., llega a hablar de que en 1976 «se dictan normas de carácter plenamente democrático...»; una afirmación que no se corresponde con la realidad. Hasta que no se producen las primeras elecciones democráticas, 15 de junio de 1977, no puede decirse que las normas emanadas de otro «pseudoparlamento», como el franquista, sean democráticas. Esas palabras están en p. 170.

sar en la posibilidad de una educación en valores democráticos, respondiendo posiblemente a esa idea que algún tiempo después se verá plasmada en las normas educativas, de que los ciudadanos son titulares de los derechos fundamentales⁽⁴⁴⁾. Se trata de una curiosa alternativa de anticipo de un posible proceso democrático. Aunque con el nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, en julio de ese año 1976, se hace creíble la transición hacia un sistema democrático, las estructuras autoritarias del régimen aún funcionaban normalmente. Hasta que la ciudadanía española no diese su apoyo electoral a la democracia, que es su mismo protagonismo político, seis meses después, difícilmente puede considerarse el contenido de aquella Orden Ministerial como democrático.

Las orientaciones pedagógicas de noviembre de 1976 se van a prorrogar un año completo, hasta el curso 1977/78, mediante las Órdenes Ministeriales de 31 de mayo y 20 de junio de 1977, aunque será el Decreto de 15 de octubre de 1977, el que suspenderá las enseñanzas de Formación Política, social y económica en el Bachillerato, y la Formación Cívica social en Formación Profesional, para esperar a que «*se regulen los estudios relativos al conocimiento del ordenamiento constitucional*»⁽⁴⁵⁾ (artículo 1 del Decreto citado), todo ello en función del «*proceso de transformación democrática que viene experimentando la vida social y política española*» (Exposición de motivos del Decreto). El Decreto se completa con la finalización de los contratos de los Profesores que venían desarrollando estos estudios, que dependían de la misma estructura del Movimiento.

Esa labor de anticipación⁽⁴⁶⁾, se va a consolidar, se completa, en la Orden Ministerial de 6 octubre 1978, que vuelve a definir las orientaciones pedagógicas para el Área Social en el Bachillerato, en su segunda etapa, y que vuelve a referirse a las

44. En la Orden citada de 1976, ya se habla de esa posibilidad como objetivo de la educación cívica.

45. Curiosamente las primeras medidas de desarrollo constitucional en estos temas, a partir de 1978, se van a referir así a la enseñanza de la CE, regulando, como luego veremos, el conocimiento del ordenamiento constitucional (COC), que se anticipa así a la propia elaboración de la CE, cosa que se hace más patente incluso algunos meses después.

46. En algún caso se puede considerar incluida esta referencia normativa en el concepto de «*poder constituyente implícito*», mencionado en los trabajos del Pr. Rubio Llorente para muchas medidas normativas, con frecuentísimo uso del Decreto-Ley, que se aprueban antes de la CE y en el período de Gobierno Suárez. Un tema muy interesante para estudiarlo desde la perspectiva de la transición política española en general.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

denominaciones de derechos y libertades, etc., pero esta vez, incluso aludiendo a las Comunidades Autónomas, aún sin constituir —uno de los temas probablemente menos desarrollados en ese momento, aunque esta referencia lo contradice— antes de que, en todo caso, el pacto constituyente remitiese a los Estatutos su definición y configuración. Se trata, aun ahora con mayor amplitud, de una alternativa normativa de carácter anticipatorio, muy significativa. En primer lugar, porque dicha referencia autonómica se hace algunos meses antes incluso de la entrada en vigor de la CE; pero es que, además, las amplias referencias normativas específicas parece que nos pueden hacer vislumbrar la seguridad que existía en determinadas áreas del Gobierno, en el proceso democrático a pesar de que, desde fuera de las Administraciones, esa seguridad no existía.

En los procesos constitucionales anteriores a la CE vigente, los procesos normativos han funcionado así: se mantenían abiertos a pesar de que sus resultados pudieran verse afectados por la nueva Constitución, en trámite de aprobación. Eso tenía menos sentido aún en 1978, puesto que se trabajó para hacer una CE que fuese norma jurídica, con todas sus consecuencias, norma jurídica suprema, a diferencia de otros procesos constituyentes históricos en los que eso no ha sido así. Una CE que iba a provocar un punto de partida en el ordenamiento vigente dada la absoluta diferencia entre un sistema y otro, desde todos los puntos de vista.

La constancia de esta dinámica anticipatoria de contenidos democráticos en normas preconstitucionales, no hace sino incitarnos a pensar la posibilidad de que hubiese garantía plena en el camino a la democracia, lo cual, desde luego, no era conocido ni esperable tal y como se suceden los acontecimientos previos al proceso constituyente. Pero es una alternativa que se deriva de una cierta lógica en relación con esos contenidos democráticos. Una idea que tiene alguna otra perspectiva en el llamado «*Estado administrativo*», que preparaba las cosas para que acaso no fuese necesaria ni siquiera una Constitución y, al menos se trabajó en esa línea de crear un «*Estado administrativo de Derecho*»⁽⁴⁷⁾.

47. Desde una cierta perspectiva del Derecho Administrativo y con el protagonismo inicial de L. López Rodó, se fue trabajando en el Gobierno para preparar la democracia, afinando las normas que regían muchos procedimientos administrativos, de tal manera que llegó a considerarse que ese Estado administrativo —producto de normas puramente administrativas, ni legislativas ni democráticas, desde luego—, ya podía ser suficientemente democrático.

En la misma dirección puede colocarse el proceso que aprueba la ley reguladora del Estatuto de Centros Docentes no universitarios, que se tramita en las Cortes también antes de la Constitución, en 1978, de forma paralela a la celebración de parte del debate constitucional; una alternativa criticable, desde mi punto de vista —aplicando escritos criterios de técnica legislativa— a no ser que, de antemano, se tuviese muy claro a dónde se quería llegar en materia de Centros. En su tramitación y debate se hacen múltiples alusiones a la futura CE; de hecho la ley pretende dictarse «*en armonía con la Constitución*», además de incluir en su texto la definición del carácter orientador de la CE en la actividad educativa. Igualmente se definía como uno de los fines de la educación el desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y de los derechos humanos y libertades fundamentales, recogido en el artículo 1 del proyecto, que coincide en parte con la misma redacción del artículo 27.2 de la CE.

2.2. LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 (CE)

La aprobación de la vigente CE en 1978 es considerada hoy como el punto de ruptura básico⁽⁴⁸⁾ frente al franquismo, o incluso, los mismos Gobiernos de Arias Navarro, pues en ningún caso, se hubiera aceptado una estructura normativa, unos contenidos constitucionales como los de nuestra Ley Suprema. La CE, como es conocido, incorpora un sistema constitucional de carácter democrático en la línea de lo que son los sistemas típicos y corrientes en los países europeos.

La derogación, además, de todas las leyes fundamentales hacen más evidente esa ruptura, por mucho que se suponga, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que no se cubrieron plenamente todos los procesos para la transformación del régimen anterior ni, en concreto, los procedimientos de reforma de las mismas leyes fundamentales.

48. De aquélla famosa dinámica contrastada reforma/ruptura quedó la referencia obvia de una ruptura jurídica que protagoniza la CE vigente. Algo que parece evidente, más allá de cómo se llevaba a cabo aquel proceso de transición.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

En materia educativa, materia ésta en que el consenso fue clave ⁽⁴⁹⁾, el sistema está en el artículo 27 que reconoce como elementos nucleares del sistema educativo español los siguientes:

- 1.º Se reconoce la libertad de enseñanza, que incluye la libertad de creación de Centros docentes, públicos o privados.
- 2.º Se definen como fines, objetivos de la educación, y por eso mismo «*elementos que definen el consenso político*» ⁽⁵⁰⁾, el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios fundamentales de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
- 3.º Se garantiza el derecho de los padres a la formación religiosa de sus hijos, de acuerdo con sus convicciones.
- 4.º La enseñanza básica es obligatoria, gratuita y democrática. El derecho de todos a la educación debe ser también democrático.
- 5.º Se garantiza la participación pública en los procesos educativos, que deberían asegurar el cumplimiento de las leyes, su financiación adecuada y su carácter democrático, en los Centros en los que la Administración intervenga.
- 6.º Se reconoce la autonomía de las Universidades.

El texto del artículo 27 apenas sufrió modificaciones en el proceso de elaboración de la CE, recibiendo un amplio acuerdo de todos los grupos desde el principio del proceso, de tal manera que la mayoría de los contenidos del texto definitivo forma ya parte del Anteproyecto constitucional.

Seguramente, aunque se trató de uno de los temas clave, como dije antes, en la elaboración de la CE, tuvo un debate absolutamente pacífico, puesto que el debate real que estaba también en la raíz del artículo 27, se produjo en relación con el tema de las relaciones Iglesia-Estado, el tema de libertad de conciencia y el tema, en definitiva, del papel de la Iglesia Católica en la vida social, educación, familia y relaciones personales, de ahí que el consen-

49. En la dinámica educativa está una de las bases de los pactos constitucionales: enseñanza pública y privada y papel de la Iglesia Católica en el proceso y en el contenido de la CE. Aspectos que fueron complejos en la negociación pero no en su plasmación definitiva al menos en el texto del artículo 27 CE.

50. Así los considera P. HABERLE en *El Estado constitucional*, ob. cit., p. 187 y ss.

so fue global en esta materia, incorporándose a las negociaciones especiales entre los dos grupos mayoritarios⁽⁵¹⁾, con lo cual el debate, efectivamente, no existe en estas materias.

Y este es un dato demasiado importante en los debates constituyentes; los auténticos debates se producen o fuera de la Cámara, y de esto hay muchas referencias en los textos que estudian el proceso, o se producen globalmente en relación con temas-clave o asuntos candentes, que eran los que, en cualquier momento, podían poner en peligro el proceso de elaboración de la CE y que, verdaderamente, fueron los temas que formaron el núcleo fundamental de lo que fue el consenso constitucional, el acuerdo sobre lo substancial, aunque se llegase a él fuera de la Cámara.

25 años después de aprobada la CE, desde muchas perspectivas, se alaba esa forma de proceder, fundamentalmente en lo que es el resultado final que, evidentemente es loable, pero desde otros puntos de vista, se pueden plantear evidentes críticas. En el estudio de ese proceso constitucional es muy difícil encontrar la auténtica voluntad del legislador constituyente, una voluntad que fue colectiva, pero que se ocultó en su generación, en su concreción. Las manifestaciones específicas de esa voluntad están en el silencio y solo lo que se calló en el Parlamento, pero se habló en el Parador de Gredos, en el Salón de los pasos perdidos del Congreso de los Diputados, o en el Restaurante madrileño José Luis puede ofrecer más luz, en el esfuerzo que sigue siendo substancial, para conocer los procesos reales para llegar a las decisiones vividas entonces.

2.3. EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL: LA LEY 19/1979 Y SU APLICACIÓN

Aprobada la CE se pone en marcha el proceso fundamental para llevar sus preceptos a los entresijos del Estado, para hacerla realidad, para hacerla vi-

51. En los trabajos hasta ahora publicados sobre la transición, que ya comienzan a ser bastante significativos, aunque queda mucho por hacer, es común hablar de los pactos de silencio de la transición; esos pactos se asumían previas negociaciones privadas, lo que aseguró el consenso, pero sobre la base de ocultar el debate que tenía que haber sido abierto, a la sociedad. Distintos trabajos de J.M. MARAVALL, J. SANTAMARÍA, R. GARCÍA COTARELO, A. SOTO, R. MORODO, sobre la transición, que casi son clásicos en la materia, hablan de esas referencias «*silenciosas*».

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

va en las relaciones de poder, en las normas que definen las políticas públicas, para desplegar sus contenidos esenciales.

Los anticipos normativos comentados anteriormente, que pusieron en marcha los procesos metodológicos y los prepararon para acometer la enseñanza del ordenamiento constitucional, tuvieron una referencia específica, como no podía ser de otra manera, en sendas Circulares del Ministerio de Educación y Ciencia núms. 4 y 5, de septiembre de 1979, con la CE ya en vigor, que recogen los planes iniciales para definir la enseñanza de la CE en Bachillerato y Formación Profesional. Definen las «*orientaciones pedagógicas*» para impartir el «*conocimiento del ordenamiento constitucional*», hablando incluso en su texto de «*examinar el desarrollo estatutario*» (en su caso), en cuanto se trataría de futuras normas que rigen la vida política en las Comunidades Autónomas y sus relaciones con el Estado, contando para ello con posibles invitaciones a los Colegios e Institutos, de parlamentarios electos en las correspondientes provincias.

Una alternativa práctica pero también anticipatoria. Aquí sí que el tema es aún más curioso, porque, es evidente que en 1979 muy difícilmente se podía conocer, ni siquiera aproximadamente, cuál sería el modelo final de cierre del Estado Autonómico; solo en 1983, y tras arduas gestiones políticas y parlamentarias, actuaciones del Tribunal Constitucional y acuerdos políticos fuera de la CE, se cierra el mapa autonómico. Profeta o mago tenía que ser quien cuatro años antes fuese capaz de calibrar que el Estado Autonómico iba a ser el que es ahora.

La Circular núm. 4, para la Formación Profesional, indica que el Conocimiento del Ordenamiento Constitucional (COC), «*no constituye una materia específica*»⁽⁵²⁾, y se incorpora a los estudios de Formación Humanística; se considera especial el estudio de la materia de «*derechos y libertades que integran la Constitución Española*», en perspectiva comparada internacional; el estudio de la organización constitucional del poder en el Estado español y su estructura territorial y, también, una cláusula abierta que indicaba: «*cuantos aspectos puedan ser de interés para un mejor conocimiento por parte de los*

52. Curiosamente, ese fue uno de los temas clave de la que luego será Ley 19/79, sobre regulación del COC. Al parecer la Circular citada ya resuelve el tema que estaba siendo debatido en el Congreso de los Diputados prácticamente en idénticas fechas.

alumnos de la organización de la sociedad española y de los respectivos derechos y deberes sobre los que se apoya el orden social» ⁽⁵³⁾. Esas enseñanzas se impartirán en tres horas semanales en los dos cursos. Se incorporan, además, una serie de directrices sobre la forma de impartirlo, realmente significativas y muy detalladas, ampliándose las referencias del contexto de estudio en los temas constitucionales «*conjugando aspectos históricos, sociales y económicos*» ofreciendo también contenidos relativos a «*los principios fundamentales que inspiran la CE y las garantías de democratización de las instituciones*» ⁽⁵⁴⁾, extendiéndose en diversas directrices a lo que afecta a aspectos públicos de la enseñanza constitucional.

La otra Circular núm. 5, también de septiembre 1979 para el Bachillerato, tiene unos contenidos similares y son del siguiente tenor: 1. No constituyen una materia específica. Sus contenidos se incorporan al Área social y antropológica. 2. Se incluye en tercer curso de Bachillerato y cinco horas semanales. 3. Las enseñanzas se imparten en los Seminarios de Filosofía (se concreta la necesidad de atender al estudio del Título Preliminar y Primero de la CE) y en el Seminario de Geografía e Historia, los restantes contenidos constitucionales. 4. Repite prácticamente iguales directrices que en Formación Profesional. 5. Se insiste en los aspectos autonómicos, al hacerse el estudio «*a la luz de la historia de la cultura de España y la geografía humana y, sobre todo, el desarrollo estatutario*», efectos para los que se prevé invitar a los parlamentarios regionales (aunque no estaba claro, naturalmente, de qué provincias, como se dijo anteriormente). 6. Se considera un estudio de carácter interdisciplinar.

En definitiva, se trata de la alternativa al estudio de la Constitución en el Bachillerato que se plantea tras la aprobación y entrada en vigor de la CE. Justo inmediatamente antes de la publicación y entrada en vigor de la Ley que se venía elaborando en las Cortes Generales, la Ley 19/1979, de 3 de octubre, de regulación de la enseñanza del ordenamiento constitucional. Una ley que ya había sido conocida por el Parlamento, como veremos, lo que puede explicar, aun parcialmente, que su contenido se reflejase en las Circulares anteriormente citadas, que anticiparon el contenido de esta ley,

53. Circular núm. 4, apartado 2.

54. Las referencias entrecomilladas son de los apartados 3 y 4 de la Circular núm. 4 citada.

que pretendía regular cómo desarrollar el conocimiento de la CE en las enseñanzas medias, es decir, que definía el proceso para incorporar la CE a la escuela.

Por consiguiente, nos encontramos aquí con la típica dinámica legislativa, ya no anticipatoria sino que transcurre paralela al proceso de elaboración de otros soportes normativos distintos de la ley. Una dinámica que, al menos desde mi punto de vista, no deja de resultar extravagante, colocando a la ley en una circunstancia extraña, puesto que, al final, no sirve para nada, porque su contenido ya ha sido desarrollado por disposiciones de inferior rango. En cualquier caso el texto que se presenta al Parlamento fue inicialmente presentado justo antes de la disolución de las Cámaras Constituyentes (enero de 1979). La disolución supuso la caducidad de aquel primer Anteproyecto ⁽⁵⁵⁾.

El proyecto de ley era una alternativa legislativa del Gobierno que comienza su segunda andadura en el Congreso el 22 de mayo de 1979, es decir una de las primeras normas legislativas de lo que conocemos como I Legislatura (1979-1982), la primera Legislatura regular. Era el mismo texto del proyecto caducado anteriormente según se ha comentado, tal y como se reconoce en el propio texto, en su redacción inicial, documento relativo al anteproyecto que fue calificado y admitido a trámite ⁽⁵⁶⁾. Un texto que tuvo algún debate en el Parlamento y que, aunque se trata de una ley específica que pretendía regular el conocimiento en las enseñanzas medias de la CE oculta otra dinámica que se refiere al profesorado que había de impartirla ⁽⁵⁷⁾.

Efectivamente, al conocer el contenido del proyecto y, sobre todo de su debate parlamentario, la perplejidad inicial empieza a dar luz sobre el tema, pues, efectivamente, no se trata de regular ese conocimiento constitucional

55. El mismo texto a partir del cual se hizo la ley en cuestión, se presentó en la Diputación Permanente, de lo que no queda constancia escrita, justo al terminar los trabajos de la Legislatura Constituyente, cuando el Presidente Suárez ejerció el derecho de opción que le atribuía la Disposición Transitoria octava, apartado dos, párrafo segundo CE, y disolvió las Cámaras. Una opción que convirtió en Constituyente la labor de la I Legislatura democrática española moderna, como Poder constituyente derivado.

56. Ese texto está en BOC. CD, I Legislatura. Serie A, núm. 49-I de 1 de junio de 1979, p. 173.

57. Así empieza a tener sentido el contenido de las Circulares comentadas anteriormente, que son quienes realmente producen o determinan la incorporación al Bachillerato y Formación Profesional de la enseñanza de la CE y el sistema constitucional que la desarrolla y completa.

como parece, muy al contrario, tal y como parece claro en diferentes intervenciones, se trata de resolver el problema del Profesorado del Movimiento que había perdido sus plazas, cuando en 1977 como se adelantó, se suspenden las enseñanzas de Formación política, social y económica. Así pues, el proyecto de ley en cuestión era una opción para incorporar a la Administración a dichos Profesores y lo de menos era regular el conocimiento constitucional, entre otras cosas, porque eso ya lo estaban haciendo las dos Circulares del Ministerio de Educación y Ciencia comentadas.

El proyecto de ley tiene un texto muy sencillo, apenas tres artículos y un par de disposiciones más, que pretende servir de base para esa regulación de cómo incorporar el estudio de la CE en las aulas de Bachillerato y FP. Un texto que incorpora una exposición de motivos, para empezar, irregular o, en todo caso, incoherente con sus contenidos. Efectivamente, parece que la ley se presenta para resolver el problema que dejó pendiente el Decreto 2675/1977, que suspendió las enseñanzas de Formación política, dejando en segundo lugar, el segundo párrafo de la exposición de motivos, la referencia incluso a la entrada en vigor de una nueva CE. Es una técnica legislativa, a mi modo de ver, impropia, que manifiesta verdaderamente lo que era la virtualidad, el valor oculto del proyecto, como era resolver el problema de los Profesores vinculados al Movimiento y que habían sido marginados.

Las referencias al conocimiento del ordenamiento constitucional son mínimas: dónde se incluyen; cuál debe ser su orientación y la derogación de las correspondientes disposiciones de la Formación Política de la Ley de 1970. El debate parlamentario, además, va a ser muy curioso, porque intenta hacer ver algo que no es de lo que se trata, puesto que su objetivo era otro. Parece que los grupos de oposición, del PSOE y del PCE, defienden entonces una opción específica frente a la que defiende UCD. El meollo de esa aparente contradicción es si se trata de incorporar el conocimiento del ordenamiento constitucional como materia específica y completa (postura de la izquierda parlamentaria, PSOE y PCE), o no, incorporando solamente unas enseñanzas constitucionales, que gradualmente, se integren en Bachillerato y FP (la opción que defiende UCD).

Si ese era el debate, las posturas de los grupos de izquierda, perfectamente razonables y lógicas, no convencieron a UCD, ni tampoco a AP, que estaban por otra labor. Evidentemente su manera de pensar, sus planteamientos de

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

política educativa no estaban por la idea de incorporar el conocimiento de la CE a la escuela, sino que estaban en otra dinámica diferente. Resulta significativo que siendo la primera vez que se entra en el Parlamento democrático a hablar de algo que parece fundamental⁽⁵⁸⁾, como es la enseñanza de la Constitución, no exista un mínimo consenso, como en todos los grandes temas constitucionales y los más conflictivos, que hubiera sido prolongación del mismo consenso constitucional, que en este caso tenía el sentido de extender la CE, de hacerla viva en la escuela.

La idea de que la enseñanza constitucional es continuación de la CE misma (M. MATA), creo que daba en la diana de lo que debiera significar esa enseñanza que no encontró en el Parlamento el suficiente acuerdo. La debilidad, entonces, con la que nace esa posibilidad de llevar a la escuela el conocimiento de la CE, es una de las razones que hacen entender los vacíos que existieron en la aplicación de la ley en estudio, a la escuela; con unas dosis de improvisación, superficialidad, desorden e inconstancia, que dieron al traste con una de las posibilidades más importantes para el desarrollo de la cultura constitucional y democrática en España.

La perspectiva constitucional de la diputada M. MATA fue incluso más allá refiriéndose a la historia educativa reciente en España, al decir «*no podemos tratar a nuestra juventud con la miopía y el desprecio con que la trató la dictadura*»⁽⁵⁹⁾; un planteamiento que no convenció a los grupos de la derecha, porque tropezó con su absurda cerrazón. UCD y AP hablaban de una opción insignificante para la CE en la escuela, como luego el paso del tiempo ha demostrado, al hablar de una opción gradual y flexible, que llegó a defender el mismo FRAGA, desde AP⁽⁶⁰⁾. El tema es típico de un debate que oculta su verdadera intención. Se llegó a hablar de que la enseñanza de la CE podría

58. La diputada socialista Marta MATA introdujo un elemento de debate capital, que me parece esencial, al decir que «*debemos considerar la enseñanza de la Constitución como la continuación de la Constitución misma porque lo es*». DS del CD núm. 25 de 26 de julio de 1979, p. 1403.

59. DS del CD, cit., p. 1403.

60. Fraga introdujo en el debate la famosa anécdota de las cátedras de vertebrados e invertebrados para el estudio de los animales. La proliferación de cátedras para el estudio de distintas clases de animales hizo decir a Blas CABRERA, zoólogo, que como esto siguiere así «*iba a ver una cátedra para cada animal*»; es absurdo hablar del estudio de la CE como un estudio más, cuando debiera ser la base, la raíz de todos los estudios sociales.

transformarse en una «maría»⁽⁶¹⁾; también de que esa enseñanza le parecía peligrosa al Gobierno⁽⁶²⁾. En fin, el texto sufre escasas modificaciones en el proceso parlamentario de elaboración como ley, aunque la más importante fue incorporar una Disposición Transitoria en relación con el Profesorado mencionado anteriormente.

Un proceso, por tanto, que no inauguraba muy coherentemente la producción legislativa democrática que en su primera Legislatura recibió más de 500 iniciativas legislativas⁽⁶³⁾, y efectivamente, inaugura con no muy buen pie los sistemas de elaboración de normas legislativas, algo que ha acompañado a todas las Legislaturas hasta hoy. La técnica legislativa deja mucho que desear en la actuación parlamentaria democrática. El debate acaba siendo fachada de otros contenidos que aparecen inicialmente ocultos. El silencio, el pacto oculto o secreto, el acuerdo fuera del Parlamento, condicionaron en gran manera el debate parlamentario, que acaba siendo comparsa y convidado de piedra de una política que desde luego, no puede decirse que sea democrática.

Cerró el debate de la Ley 19/1979 el diputado BANDRÉS, con unas palabras que encierran muchas de las claves de la transición política española: «*Yo quiero aplaudir la coherencia de la Unión de Centro Democrático. Cuando personas que han llevado ese uniforme⁽⁶⁴⁾ de que nos hablaba la Sra. Mata, que hoy ha puesto poesía en este salón, pueden ostentar la Presidencia del Gobierno, pueden ser Ministros, pueden ser Subsecretarios, Directores Generales y, desde luego, parlamentarios, es justo que a esas mismas personas se les deje enseñar la Constitución*»⁽⁶⁵⁾.

61. Antiguamente se llamaban «marías» a distintas asignaturas que no parecían tener mucha substancia, ni en los planes de estudio ni en su evaluación final. Eso fue siempre aplicable a la enseñanza de la religión y a la famosa FEN., ya mencionada.

62. Es una idea interesante, porque encierra una de las claves de la evolución de la democracia en Estados, desde luego, como el español: la clase política introduce elementos en su actuación que hagan difícil el entendimiento de la cosa pública, política, por parte de la ciudadanía. Desde el lenguaje hasta los instrumentos de intervención, normas o costumbres políticas, provocan el alejamiento de los ciudadanos que en un sistema democrático son los titulares del poder, de la política. Cualquier acercamiento es peligroso desde el poder porque acabará por poner en cuestión la voluntad de los políticos, matizada algunas veces, de perpetuarse en el poder: para eso, lo mejor es resolver siempre a medias las cosas.

63. Entre proyectos y proposiciones de ley. Fuente: Información del CD, a través de Internet.

64. Se refiere al uniforme de corrajes de carácter fascista o de la Falange, que había mencionado M. Mata en su intervención ya conocida.

65. La intervención de Bandrés está en el DS del CD núm. 25, de 26 de julio de 1979, p. 1407.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

La ley fue aprobada, evidentemente, con los votos de AP y UCD, después de ser rechazada la enmienda de los grupos de izquierda por 124 votos a favor y 158 en contra, y por una mayoría similar, con apenas modificaciones del texto inicial. Un final muy poco coherente con la importancia de la CE, como elemento clave para construir el Estado democrático que se iniciaba en España.

Ciertamente es un tema con muchas vinculaciones temáticas que lo hacen especialmente conflictivo, como son los datos que definen siempre la educación política: la importancia de determinadas asignaturas frente a otras, el adoctrinamiento político, la despolitización, más aún cuando existe, entre otros motivos, en cuanto legado perverso del franquismo, etc., pero ello no puede ser óbice para que se hubiera acometido en aquel momento histórico fundamental, una alternativa coherente, técnicamente útil, consensuada entre todos los sectores implicados, lo que incluye posiblemente la creación de una mínima infraestructura de apoyo y formación, para que la CE y el sistema constitucional pudieran incorporarse a la enseñanza secundaria, lo que hubiera extendido, sin duda alguna, las posibilidades de desarrollo de la cultura constitucional que hoy es todavía un ámbito necesitado y ampliamente de crecimiento social y fortalecimiento político y normativo. Los valores constitucionales aún no se han internalizado en los ciudadanos suficientemente.

2.4. LA EDUCACIÓN POLÍTICA POSTERIOR: DE LA LODE A LA LOGSE

Tras la entrada en vigor de la ley 19/979 seguirán siendo disposiciones normativas de carácter administrativo, las que vayan concretando distintos aspectos de la enseñanza de la CE. Así, las Resoluciones de la Dirección General de Enseñanzas Medias de 23 de julio de 1980 y 24 de octubre de 1981, van a prorrogar para los siguientes cursos 1980-81 y 1981-82, el sistema de la ley de 1979, que es el de las Circulares anteriores, ya citadas, de 1979, aunque se tiende cada vez más claramente a difuminar la enseñanza de la CE y el sistema constitucional. La enseñanza de la CE se concreta en una hora a la semana, vinculada normalmente al Área de Sociales, o bien a Geografía e Historia. Además, ya en esos años se desarrolla la idea de la enseñanza transversal, que contribuye a difuminar aún más ampliamente esta enseñanza.

La Ley Orgánica que regula el Estatuto de Centros Escolares, también de 1979, que además fue presentada en el Parlamento el mismo día que la Ley 19/1979, es consecuencia directa de la aprobación de la CE, encaminada a hacer realidad los principios de convivencia democrática propios de nuestra Norma suprema. En esa línea, los «*Programas renovados de ciclo superior*» de la llamada EGB⁽⁶⁶⁾, se hacen eco de esa nueva realidad constitucional. Lo mismo que el «*Bloque temático dedicado al estudio del ordenamiento político*» integra el trabajo didáctico sobre la democracia y el respeto a los derechos humanos. La CE va entrando en sus contenidos en las diferentes áreas educativas.

Un punto de ruptura clave, en el proceso de incorporación de la CE a la escuela, es la introducción y reglamentación de las enseñanzas de ética y moral en 1980 «*como alternativa al estudio de la religión católica*»⁽⁶⁷⁾. Una alternativa imprescindible para cumplir los contenidos de la CE que reconoce, como se ha visto, la libertad de enseñanza religiosa (artículo 27.3). Va a ser ese precisamente, al menos desde mi punto de vista, el punto de no retorno en los planteamientos educativos sobre la CE. Fue una posibilidad, además, de abrir el proceso educativo en transversalidad y, por lo tanto, tender a prescindir del texto concreto de la CE como contenido de las enseñanzas medias.

En los diferentes procesos de programación educativa no va a volver prácticamente a hablarse de la CE, al comenzar a desarrollarse otras ideas, otras perspectivas más abiertas, incluso con contenidos más amplios, en la dinámica de incorporar el estudio de la ética y la moral, como alternativa a las clases de religión, para quienes así lo manifestasen, en cumplimiento de las previsiones constitucionales. Solamente una Circular del MEC de 2 de enero de 1982 relativa a enseñanzas de la CE y de los Derechos humanos recoge una idea que puede servir de puente entre CE y cultura constitucional, al referirse a que «*la educación es el instrumento por excelencia de la democracia*». Una perspectiva que está en el proceso que se desarrolla posteriormente y hasta nuestros días de difuminar la enseñanza de la CE en la educación de la democracia.

66. Fueron publicados por *Escuela Española*, Madrid, 1981, p. 92.

67. Esta referencia está en A. MAYORDOMO: «Educación y socialización política...», ob. cit., p. 76.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

Es el momento en que surge la «*educación para la convivencia*», por donde van a ir los procesos relativos a la enseñanza política en España. Así sucede en los años posteriores y prácticamente hasta la actualidad, sin que haya vuelto a ser planteado el tema de la enseñanza de la CE, a pesar de que ésta se mantenía, a duras penas, dispersa en diferentes ámbitos docentes: tutorías, seminarios de historia o geografía, en definitiva en un panorama de vacío y confusión que se ha mantenido hasta hoy. De hecho los planteamientos educativos se mantendrán en la idea de que la CE es un texto más, junto con otros, como fuente de conocimiento básica para esa educación para la convivencia.

Los programas del Ministerio de Educación y Ciencia irán en la línea de «*ejercitarse en el aprendizaje de la ciudadanía y en los diversos niveles de participación, más allá de la mera representación*», siempre en la dirección, además, de «*no para legitimar ninguna estructura social determinada*»⁽⁶⁸⁾; algo muy significativo y que se coloca en esa confusa frontera entre lo político y lo ciudadano, como si no pareciese importante ni siquiera la legitimación de la democracia también en su perspectiva social. Parece claro que en la realidad actual y desde prácticamente todas las ideologías, la democracia se considera un sistema político y sociocultural, suficientemente sólido y en todos los Estados, para que no existan problemas en la posibilidad de basar una educación política en la democracia. Es decir, el paradigma de la democracia es hoy suficientemente universalizable.

Es una consideración pedagógica, en todo caso, que no eliminaba a la CE en su papel fundamental como puro instrumento pedagógico, pero que fue alejando la posibilidad de extender su conocimiento, de su interiorización. La CE se utilizaba como marco jurídico genérico, puesto que, igualmente, se trabajaba, en el sistema educativo, en el desarrollo de actitudes igualmente genéricas como solidaridad, tolerancia, etc. En definitiva se produce un cambio muy significativo en las perspectivas educativas, porque las bases políticas, de donde deben nacer las políticas públicas, entre otras la educación, parecen partir de la base de que España es una democracia, poco más o menos que desde siempre, su evolución política ha sido lineal y se construye la educación democrática prescindiendo del corte histórico que supuso la transición

68. Es una referencia del libro del MEC *Hacia la reforma*, Documentos, Madrid, 1985, p. 68.

desde la dictadura de Franco y la CE. Un aspecto probablemente clave en la educación política española, que acaso se hace más explícito a partir de la formación de los Gobiernos socialistas desde 1982.

A pesar de esa tendencia a la disgregación en materia de educación política, distintas voces académicas y profesionales mantuvieron en los primeros años de aplicación de la CE la decisión de pedir al Ministerio el mantenimiento de la enseñanza pública de la CE. Así las II Jornadas de Sociología de la Educación celebradas en Granada en 1983 y el III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, en Zaragoza y en las mismas fechas, se plantearon la necesidad de que se reconociese una materia docente con entidad propia en relación con la CE y además impartida por un Profesorado cualificado, que fuese garantía de la adecuada formación cívica⁽⁶⁹⁾.

La política educativa que desarrolla el PSOE en su tiempo al frente del Gobierno de España, tiene dos referencias normativas muy significativas que son la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LO-DE), que regula el derecho a la educación en 1985, y la LOGSE, ley general del sistema educativo de 1990; ambas leyes sientan las bases de la reforma educativa, que se completó con la ley de reforma universitaria, ya derogada, que durante algunos años fueron el punto de partida en los grandes esfuerzos realizados para adecuar el sistema educativo a la realidad en construcción de un nuevo Estado democrático. Ambas leyes insistieron en la dinámica de una educación en valores, desde una perspectiva transversal de la docencia, puesto que las bases constitucionales de la educación política serían un contenido a incorporar en las diferentes materias a desarrollar en la enseñanza media, teniendo a la «*educación moral y cívica*» como eje articulador de valores y paradigmas, incluidos, naturalmente, los constitucionales.

Se mantiene así y, además, de forma permanente desde entonces, alternativas en constante evolución para la educación política, constatándose la dispersión y la anarquía en el desarrollo docente del ordenamiento

69. Referencias de G. CÁMARA VILLAR, *Educación política, libertad y sistema de enseñanza...*, ob. cit., p.176. Esta ha sido siempre una de las claves de los procesos de reforma educativa. Las que se han intentado hasta ahora no se hacían pensando en las necesidades formativas de los estudiantes, en su futuro, ni en la evolución social, sino en las posibilidades reales del profesorado adecuado para asumir la enseñanza de la CE, donde, por cierto, y así fue en 1979, siempre habrá una especial rivalidad entre constitucionalistas y politólogos.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

constitucional, que acaba teniendo un papel docente de auténtica penuria en las enseñanzas medias. Una referencia que es bastante negativa, porque relega a la CE a un papel secundario, dependiente de otras enseñanzas, y a condenarla a ser una norma de difícil acercamiento para la ciudadanía, lo que ahonda la distancia, la disociación existente, que parece ir en aumento, en relación con la clase política.

Una de las últimas manifestaciones, ya en los años 90, de esa corriente o tendencia educativa es el Real Decreto 1345/1991, que regula el currículum en la enseñanza de la ESO, en la línea de que «*la educación moral y cívica, la educación por la paz, para la salud, para la igualdad entre los sexos, la educación ambiental, educación social, educación del consumidor y educación vial*⁽⁷⁰⁾ *estarán presentes a través de las diferentes áreas a lo largo de toda la etapa*». La educación en los contenidos de la CE se ha multiplicado, se ha difuminado en parcelas de conocimiento y educación, todas ellas perfectamente válidas pero que olvidan, desde mi punto de vista, el conocimiento y el estudio de nuestro punto de partida como Estado democrático, y aunque eso también ocurra, por desgracia en el mismo estudio de la historia, cuyo desarrollo docente es igualmente lamentable. Uno de los mayores errores que puede cometerse en la educación es perder la memoria de nuestra creación como sociedad democrática, planteando los contenidos y las orientaciones educativas como si España hubiera sido democrático desde su fundación, en torno al siglo xv; es decir, se desarrolla una historia lineal, plana que nada tiene que ver con la realidad. Así lo decía J. SANROMÁ: «*se transitó al nuevo régimen como si el anterior no hubiera existido*»⁽⁷¹⁾.

Y esta concreción no es solamente un problema de la enseñanza de la historia, que tiene muy importantes problemas en la evolución de un Estado plural, como es conocido, sino también un problema político de especial trascendencia y gravedad: No ha habido voluntad política en este país, y si la ha habido ha fracasado rotundamente, de transmitir a las generaciones que siguen a la de la transición, todo lo que ha costado traer y construir la demo-

70. En los actuales desarrollos educativos de los Institutos de Segunda Enseñanza (ISE), tengo la sensación de que se dedica más tiempo a la educación vial que a la CE, lo cual aun siendo importante no deja de ser un contrasentido.

71. J. SANROMÁ ALDEA, *Diario El País*, 22 de septiembre de 2003. «La Constitución de un tiempo inmemorial». Dice también que hoy los españoles tenemos «*una historia y dos memorias*».

cracia en España; cuántos obstáculos ha habido en el camino; que la democracia nació en la segunda república española, esa es su legitimación de origen, prolongada, eso sí, en el consenso ciudadano permanente, y lo que hemos hecho ha sido retomar aquel camino truncado.

Es verdaderamente una enorme incongruencia plantear la historia como una evolución plana de fenómenos que suceden por pura transformación física, sin valoraciones diferenciadas, sin pautas ni escalas de valores. Se pierde de vista así el corazón de las cosas, los errores y meteduras de pata de la historia. España fue devuelta a los españoles en 1976 y la escuela nos dice que todo ha transcurrido, más o menos, suavemente y sin traumas, desde siempre. No es bueno tener la herida siempre abierta de la historia, pero es peor olvidarlo todo.

2.5. LA SITUACIÓN ACTUAL

En los últimos años las reformas educativas se han hecho aún más complicadas, también como podremos ver, en el desarrollo de estas páginas, para el conocimiento del ordenamiento constitucional. La enseñanza de la CE duerme en los desvanes de los Institutos el sueño de los justos y solo vuelve a la cabeza del alumnado y profesorado cuando, coincidiendo con la fiesta de la CE, que fue declarada en 1983, se celebra a comienzos de diciembre, en torno al día 6, algún homenaje, alguna charla, una exposición o un concurso de ideas para hacerla realidad.

Los cambios en cada currículum del Bachillerato, en los que se han alterado incluso asignaturas clave como la filosofía y la historia; las complejidades del Estado de las Autonomías y la correspondiente cesión de competencias, que han llevado a la educación democrática a la práctica desaparición, al menos de su docencia expresa, inducen a pensar en un vaciamiento de la Ley 19/1978, aunque aún se mantenga en vigor. Pero prácticamente ni los mismos Profesores de Bachillerato recuerdan cómo se hacía y si aún se hace la docencia de la CE.

El protagonismo que está adquiriendo últimamente el fortalecimiento de la enseñanza de la religión católica, que los gobiernos del PP han colocado en un lugar especial en los planes de estudio, además de poner en duda el ca-

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

rácter constitucional de dichas medidas, también pone en cuestión la misma realidad de la educación democrática. En los casos en que se imparta la religión católica, los mismos Profesores de esa asignatura, deberán incorporar los contenidos que tienen su base en la CE, contenidos, por tanto, de una imprescindible educación democrática; lo cual es una incongruencia docente. Todavía hoy parece claro que el estudio en la escuela de la religión católica es una parcela concreta del saber y por tanto, podrá desarrollarse con ciertas dosis de adoctrinamiento en su impartición, cuando se viene defendiendo en estas páginas el hecho tangible de que la educación democrática parte del común denominador normativo de los significados de la democracia y no puede servir a ningún adoctrinamiento. No veo cómo será posible evitar esa desviación docente, por el desmedido protagonismo que se quiere para la religión católica.

La influencia en este sentido de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación ⁽⁷²⁾ es muy importante. Así lo dice el teólogo J.J. TAMAYO al decir que la mencionada ley «*coloca no solo al PP sino a toda la sociedad española, a un paso del nacionalcatolicismo y nos retrotrae a épocas que creíamos superadas*» ⁽⁷³⁾; la reforma educativa del PP supone un retroceso considerable en la educación, que es más significativo en la enseñanza pública, y no tiene en cuenta la evolución que ha existido en materia política, cultural e incluso religiosa. Un atraso muy importante, pues según el mismo autor «*la nueva ley y los Decretos que la desarrollan resultan, en algunos aspectos, más regresivos en materia religiosa que el propio Concordato de 1953*».

En todo caso el estudio de la CE y del sistema constitucional, tiene similar ubicación que antes, de acuerdo con el contenido del R. Decreto 831/2003, de 27 de junio, que desarrolla la Ley de Calidad, que incorpora estudios sobre la democracia en la asignatura de Ética y como tema 15 (La España democrática. Transición y Constitución, etc.) en cuarto curso de la ESO ⁽⁷⁴⁾, en Geografía e Historia, lo que significa que se mantiene la dispersión y casi la imposibilidad de llegar a ofrecer los contenidos propios de ese tema 15, por-

72. Ley 10/2002, de 23 de diciembre (BOE del 24 de diciembre).

73. J.J. TAMAYO. *Diario El País*, 15 de septiembre de 2003. «Religión en la escuela: ¿retorno al nacionalcatolicismo?».

74. El Decreto se publicó en el BOE núm. 158, de 3 de julio; las referencias están en pp. 25732 y 25755.

que, como siempre se dice en cualquier docencia «*nunca llegamos a ese punto del programa*».

En conclusión, considero que las dificultades del desarrollo educativo en España son francamente frustrantes y hondamente preocupantes; parece que los procesos de reforma han bloqueado las estructuras docentes, pero a pesar de todo, no por eso ha de abandonarse la idea y la realidad de la enseñanza de la CE y del sistema constitucional. Como decía PRIETO DE PEDRO «*el conocimiento de la Constitución entendida como símbolo de la libertad y la democracia, sigue siendo el instrumento básico para salvar la democracia e incitar a todos a vivir en libertad*»⁽⁷⁵⁾. Una realidad política que sigue siendo fundamental.

Es posible que también estén bloqueados los caminos para volver a pensar en la posibilidad de incorporar la CE a la escuela, pero al menos, es imprescindible mantener políticas públicas y privadas que hagan posible el fortalecimiento de la cultura constitucional, que rompa las barreras y acerque la vida política a los ciudadanos y viceversa. Ese es el proceso que pretendo desarrollar a continuación. Conocer el momento actual de la cultura constitucional en España. Conocer cómo se socializan los valores constitucionales, desde la doble dinámica institucional, por un lado, es decir, relativa a las instituciones democráticas, y, substancial, por otro, en relación con los valores democráticos en sí mismos. Estas referencias serán estudiadas en el próximo y último capítulo.

3. POR UNA CULTURA CONSTITUCIONAL

La idea de la cultura constitucional se desarrolla en España en los últimos años, en paralelo al proceso de socialización de la misma CE —con todas las carencias y problemas que eso tiene— aunque últimamente ha recibido entre nosotros esa idea algún apoyo científico significativo, por mucho que se trate de una antigua idea, tanto como pueda serlo la historia del constitucio-

75. J. PRIETO DE PEDRO: «Consideraciones sobre la enseñanza de la Constitución». En la obra colectiva *Lecturas sobre la CE*. Volumen dos, Ed. UNED, 1978, p. 503-529. En concreto, p. 9.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

nalismo que ha superado con creces los dos siglos de existencia; así, en palabras de CRUZ VILLALÓN «*allí donde hay una Constitución en vigor hay siempre un mínimo de cultura constitucional*»⁽⁷⁶⁾. La cultura que nos caracteriza es cultura de Constitución, una cultura transversal, en cuanto «*mínimo común cultural de nuestras sociedades*», desde la perspectiva europea⁽⁷⁷⁾.

3.1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CULTURA CONSTITUCIONAL

Para entrar en el concepto de cultura constitucional tiene sentido partir de la idea de P. CRUZ VILLALÓN de que se trata de la socialización de los paradigmas constitucionales, es decir, del conjunto de factores determinantes de la Constitución y del sistema constitucional en su apreciación social, en su interiorización en los ciudadanos⁽⁷⁸⁾. Por tanto hablar de cultura constitucional, en definitiva, es conocer el nivel de intensidad con que la ciudadanía ha hecho suyos los valores, los objetivos, los planteamientos teóricos e ideológicos de la CE, del específico sistema constitucional y ha vertido en su conducta social dichos valores.

Una apreciación que obliga a entrar en el conocimiento sociológico de cuál es la imagen que tiene la ciudadanía hoy de la CE, aspecto este que se aborda a continuación, y, además, conocer cuáles son las motivaciones de la situación actual de la cultura democrática y constitucional en España, así como las perspectivas de futuro y los cambios políticos que habrá que acometer para la consolidación del régimen democrático y constitucional, que es la perspectiva adecuada de anclaje teórico de un concepto como el de cultura constitucional. Solo apreciando la realidad aplicativa de la CE, su forma y profundidad en llegar a los ciudadanos, podrá producirse un fortalecimiento de los valores y paradigmas constitucionales.

76. P. CRUZ VILLALÓN: «Constitución y cultura constitucional», *ROCC*, núm. 211, 1998, Ed. Fundación Ortega y Gasset, pp.7-22, en concreto p. 17. Número especial a los 20 años de la CE.

77. P. CRUZ VILLALÓN, ob. cit., p. 21.

78. P. CRUZ VILLALÓN, *Constitución y cultura*, ob. cit., pp. 11-23. Y P. HABERLE: *El Estado Constitucional*, ob. cit.

A mi modo de ver, la cultura constitucional es un concepto, un instrumento de trabajo pretendidamente científico, que puede considerarse vinculado a la idea de Constitución material, aunque esta idea pueda encerrar un concepto más rígido, en el sentido de lo que es el acervo común, colectivo, de conocimientos y sentimientos sobre la democracia y el sistema constitucional que dirige y ordena la actividad pública. Una idea ampliamente desarrollada desde el derecho constitucional que va más allá de la consideración del texto constitucional concreto como referencia fundamental para el desarrollo democrático, apuntando a otros factores externos a la CE como elementos también claves para dicho desarrollo.

Es la lectura que hace HABERLE de provocar la práctica pedagógica de la «*internalización de la libertad*»⁽⁷⁹⁾ como contenido fundamental del derecho constitucional y en la misma consolidación de los regímenes democráticos. Efectivamente la voluntad de Constitución, que es una de las bases en el proceso creativo del mismo concepto de Constitución⁽⁸⁰⁾ exigiría la «*contribución educativa en la escuela, por ejemplo comprensión de la Constitución, conocimientos cívicos mínimos, criterios de valoración*»; la Constitución sería el marco fundamental de la educación, la referencia colectiva obligada raíz de cualquier esfuerzo escolar y docente. Introduce así HABERLE el concepto de pedagogía constitucional en el conocimiento de la Constitución en cuanto ética social y también guía para los no juristas⁽⁸¹⁾.

Ese acervo común que sería la cultura constitucional se extendería incluso, en palabras de HABERLE, a ser «*fundamento de la identidad de los viejos Estados constitucionales*»⁽⁸²⁾. Un proceso que últimamente, aunque varios han sido los proyectos fallidos, recibe un importante impulso normativo en la obra de la Constitución Europea, como último intento de provocar la unión política, el encuentro en la cultura constitucional, en su dimensión institucional, entre los Estados de la Unión Europea.

79. P. HABERLE, ob. cit., p. 189.

80. Sobre una conceptualización histórica de la Constitución puede verse mi trabajo «Elementos conceptuales de la Constitución: una aproximación metodológica», en la obra colectiva *Estudios sobre el ordenamiento jurídico español*. Ed. Facultad de Derecho, Universidad de Burgos y Caja Municipal de Ahorros de Burgos, 1995, pp. 605-620.

81. Las últimas referencias de P. HABERLE están en las pp. 189 y 190, en *El Estado Constitucional*, ob. cit.

82. P. HABERLE, ob. cit., p. 232.

3.2. LA IMAGEN ACTUAL DE LA CE

Probablemente uno de los factores que definen el estado de la cultura constitucional en España sea la imagen que la Carta Magna tiene entre los ciudadanos. Una referencia que es especialmente importante precisamente al cumplirse 25 años de su entrada en vigor, momento en que puede apreciarse el posible arraigo que la CE tiene entre la ciudadanía, dato éste que sirve, evidentemente, a la misma consolidación del sistema democrático en nuestro país. Una vez analizados los datos aportados por varias encuestas y sondeos realizados en 1990 y 2003 ⁽⁸³⁾, coincidiendo con aniversarios constitucionales, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- 1.º La democracia es el sistema político preferible para cerca del 90% de los encuestados; en 1990 el mismo dato reflejaba un acuerdo en torno al 80%.
- 2.º La transición política española sigue siendo un motivo de orgullo para, aproximadamente, el 77% de encuestados.
- 3.º Las referencias sobre despolitización se concretan en los siguientes extremos: En torno al 68% no le interesa la política. Entre el 30 y el 32% manifiesta su interés por ella. En la encuesta de diciembre este último porcentaje sube al 56%, aunque se trata de una pregunta con múltiples contestaciones, por lo que no es valorable en relación con los otros datos.
- 4.º Se puede decir que los 2/3 de los encuestados no conocen la CE. Solamente 1 de cada 5 la conocen por encima (similares datos en 1990 y de septiembre de 2003). Si la pregunta es si la conocen bien, contesta afirmativamente el 13,5%, es decir, que un poco más de 1 de cada 10 encuestados dicen que la conocen bien (datos de diciembre de 2003).
- 5.º Las referencias en torno al interés en incorporar el estudio de la CE a la escuela está sobre el 90% de encuestados y cerca del 70%, los que consideran que ha habido falta de promoción pública de la CE.

83. Las fuentes de información de estos datos han sido el Barómetro del CIS de septiembre de 2003 (Internet), Sondeo del Instituto Opina de diciembre de 2003 (*Diario El País*, 6 de diciembre) y la publicación de una encuesta realizada también por el CIS en *Estudios y encuestas núm. 23*, «Los españoles ante la Constitución», CIS, Madrid, 1990.

Teniendo en cuenta estos datos, existen dos consideraciones posibles que, en todo caso, son complementarias; por un lado parece evidente la consolidación del sistema democrático en la opinión de la ciudadanía, pero a la vez se puede determinar como muy problemático el poco conocimiento que existe de la CE, paralelo al proceso habitual y aún vivo de despolitización que siempre ha destacado en la sociedad española contemporánea. La existencia de porcentajes superiores al 60%, que manifiestan su falta de interés por la política, insiste en la separación, la disociación entre ciudadanía y clase política, a unos niveles que, desde mi punto de vista, son preocupantes en la línea que viene siendo puesta de manifiesto en los correspondientes estudios politológicos. Si a esto se añade el escaso desarrollo de los procesos de participación política ⁽⁸⁴⁾, que es tres veces más baja que los correspondientes a los diferentes Estados de la Unión Europea ⁽⁸⁵⁾, se pueden definir altos niveles de despolitización en la sociedad española, como una constancia muy rígida, además, definida desde el franquismo y en la transición española, como luego se considerará.

La imagen de la CE, por consiguiente, sigue siendo más bien opaca, sigue considerándose como algo complicado, y así lo es, entrar en su conocimiento; algo que corresponde hacer a los técnicos, a los expertos. Una dinámica que pone en cuestión, evidentemente, las carencias de la enseñanza de la CE y además de la misma cultura constitucional, pero también la separación clara de la clase política en relación con la ciudadanía, e incluso, la falta de divulgación de la CE y la dificultad que es inicial, para que los ciudadanos la conozcan, y comprendan sus contenidos. Y, por último, un problema que es capital pero que se analiza poco: el del lenguaje empleado tanto por la clase política, como por los estudiosos del tema, que nos dedicamos a la docencia e investigación de lo constitucional, de la materia jurídica y política, porque solemos utilizar un lenguaje críptico —propio de la cripta, es decir, oculto, o

84. A estos efectos, pueden consultarse los distintos trabajos de J. R. MONTERO GIBERT, sobre participación. Las referencias que aquí se incluyen se refieren a su intervención oral en la Jornadas por los 25 años de Constitución («¿Hacia una democracia de calidad?»), celebradas en la Universidad de Burgos y organizadas por las Áreas de Derecho Constitucional, Ciencia Política e Historia contemporánea, en el marco de la Facultad de Derecho, en la última semana de noviembre de 2003.

85. Los datos de MONTERO GIBERT eran que si en países europeos la participación en sindicatos, a través de su afiliación, por ejemplo, fuese de un 15%, en España sería solamente del 5% -tres veces menos- y así en diferentes valoraciones participativas.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

que oculta— que no tiene ningún sentido en una democracia joven como la española; es preciso cuidar aspectos que en nada favorecen la extensión, el despliegue de los contenidos constitucionales.

3.3. LOS PROBLEMAS DE ASENTAMIENTO DE LA CULTURA CONSTITUCIONAL

Si la cultura política de una Nación «*consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación*»⁽⁸⁶⁾, no puede haber mucha satisfacción, no puede ser positiva la valoración de lo que hoy significa en España la cultura constitucional. Parece muy claro el alejamiento, la distancia que los ciudadanos en general ponen en relación con los fenómenos políticos, las referencias negativas con que se responde cuando se habla de política; la política, incluso en la democracia, siempre se ha tomado como algo peyorativo, insano, ajeno al normal discorrir de la vida privada. Aunque hay que hacer una matización genérica en relación con dos vertientes distintas del problema.

Una es la vertiente institucional y otra la vertiente que podemos llamar substancial, ambas en el desarrollo de la cultura constitucional y democrática. Pues bien, aunque como dos facetas de la misma realidad a ambas les corresponde ese rechazo y alejamiento del que hablamos, parece claro que la vertiente institucional, está más desarrollada, se puede considerar como más normalizada e incorporada a la vida pública, a diferencia de la vertiente substancial, la que se refiere a la internalización de valores democráticos y constitucionales, que es donde el esfuerzo a desarrollar tiene que ser más grande. Así pues, la valoración de las dos vertientes, desde la sociología política no puede ser idéntica.

Efectivamente, parece claro que el asentamiento como factor de cultura constitucional en nuestro país de las instituciones políticas constitucionales⁽⁸⁷⁾, es algo perfectamente estable donde los reconocimientos públicos

86. En G. ALMOND y S. VERBA, *La cultura cívica*. Ed. Euramérica, Madrid, 1963, p. 31.

87. Desde la perspectiva del Derecho Constitucional pueden considerarse órganos constitucionales, el Parlamento formado por el Congreso y el Senado, aunque quizá se esté desarrollando un cierto alejamiento respecto a este último como veremos; la Jefatura del Estado, el Gobierno general del Estado, el Tribunal

son ya suficientemente claros, sin perjuicio de críticas cotidianas o perspectivas de reforma de aspectos que les correspondan. Acaso hay una doble excepción, como decía anteriormente, en el Senado y las CC.AA., pues todavía es notoria la complejidad en los procesos autonómicos que, como no puede ser de otra manera, afectan al Senado, llegándose a considerar por ejemplo, desde alguna perspectiva, que es más común de lo que pueda parecer, considerar las dificultades existentes para cerrar el modelo territorial para el ejercicio del poder ⁽⁸⁸⁾.

Los caminos para solucionarlo tienen distintas sendas: desde pensar en los planteamientos definitivamente federales, en su caso, la incorporación de otras entidades autónomas como las Corporaciones Locales a una Cámara de auténtica representación territorial, hasta la posibilidad de suprimir el Senado; pero, en todo caso, esos cambios, en el momento oportuno, habrá que asumirlos con una voluntad de innovación constitucional, siempre más cercana a la realidad móvil de una sociedad civil en continua expansión y cambio.

En relación con las demás instituciones del Estado parece que forman parte ya de forma indubitada de la cultura constitucional española, sin perjuicio de que se trate de temas abiertos. Lo dice ARAGÓN REYES al hablar de la democracia y probablemente sea aplicable incluso a sus contenidos más consolidados, como son las instituciones del Estado; dice el Pr. ARAGÓN que «*quizá la única verdad teórica de la democracia resida justamente en que siempre habrá de ser concebida como problema, como algo perpetuamente inacabado, donde se destierra lo absoluto y solo permanece lo relativo*» ⁽⁸⁹⁾.

En todo caso, en lo que afecta a las instituciones políticas los niveles de aceptación y consenso son muy significativos. A pesar de todos los problemas de estructuración política del Estado, ésta es aceptada y reconocida por la ciudadanía, dentro del Estado social y democrático de derecho, que define el artículo 1 de la CE.

Constitucional (TC), el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y las Comunidades Autónomas (CC.AA.), sin que ello implique considerar los problemas explícitos planteados en la consolidación pendiente del Estado Autonómico.

88. El libro de memorias, por ejemplo, de C. GARAIKOETXEA, que se llama *Euskadi: la transición inacabada*, Ed. Planeta, Barcelona, 2000, es significativo a estos efectos al considerar que aún no se puede determinar cerrada la transición.

89. M. ARAGÓN REYES: *Constitución y democracia*, ob. cit., Ed. Tecnos, Madrid, 1989, pp. 137-138.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

Es en la segunda vertiente, la que he denominado substancial, donde más claramente se manifiestan los problemas de debilidad de la cultura constitucional en España, en lo que se refiere a la dinámica de los valores democráticos, la cultura cívica, que debiera llevar aparejada la participación política que sigue siendo una asignatura pendiente de la democracia española ⁽⁹⁰⁾. Y si hacemos un poco de historia podremos apreciar el hecho de que muchas causas que definen esa falta de cultura democrática y constitucional en España, son una constante en nuestra historia. La despolitización, el conformismo ciudadano, la consideración negativa que se tiene de la política, de que es solo para los expertos, la disociación entre vida política y ciudadanía, todo el conjunto de esos factores se ha desarrollado en nuestro país desde hace mucho tiempo.

Está íntimamente ligada a la evolución de la historia política española la consideración permanente de nuestro atraso en relación con los otros países europeos, en términos políticos ⁽⁹¹⁾, económicos y socioculturales, así como las dificultades siempre presentes en la vida pública española, para construir un Estado moderno y democrático en España. La falta de arraigo cultural, el caciquismo, han provocado un considerable atraso en nuestra incorporación al mundo moderno, sobre todo en lo que afecta a la estructura del Estado, a la construcción del Estado, separando lo privado de lo público, entre otras cosas. Una dificultad que ha provocado que siempre lleguemos tarde a los retos europeos, a los momentos clave en la evolución de la misma realidad estatal.

Ha sido un proceso que se ha mantenido siempre vivo hasta la recuperación democrática española de fines del siglo xx. La dictadura franquista ha sido el eslabón final para el mantenimiento de unas estructuras obsoletas política, social y económicamente, con lo que eso significa en el proceso de incorporación a las Comunidades Europeas (C.E.E.), pues el coste, el

90. La renovación de la normativa sobre asociaciones, predemocrática, pero que jugó un papel muy importante en la transición, se ha acometido últimamente con la aprobación de una nueva ley de Asociaciones, que, a pesar de que ha existido un margen de tiempo muy grande para hacerla, deja mucho que desear, aun considerándose como una de las piezas más importantes probablemente, para el desarrollo precisamente de la participación.

91. El irremediable paso atrás que supuso el franquismo es considerable como un dato básico a estos efectos.

esfuerzo de todos ha tenido que ser mucho más intenso, mucho más fuerte, para intentar incorporarnos, en lo que se pueda, en pie de igualdad con los demás Estados.

Y esa realidad es la que ha venido condicionando hasta la actual situación, la propia realidad de la cultura constitucional en España. Un régimen como el franquista que trató de exterminar a sus opositores, que hasta bien entrados los años sesenta se mantuvo en un sistema autárquico y en el aislamiento más lamentable, desarrolló una serie de constantes socioculturales que han permanecido aún más allá de la desaparición física del dictador, ocurrida en 1975. El sistema franquista mantuvo el ejercicio del poder sobre todo por la creación y desenvolvimiento de un clima de terror y represión hasta su desaparición; unido todo ello a un sistema de poder totalitario con claras influencias del aparato religioso más reaccionario y la terrible servidumbre de un funcionariado siempre al servicio del silencio, que no lo era, pues se trataba de un régimen militante y violento en sus élites políticas y gobernantes, dentro de los más oscuros y rancios factores de un «españolismo» trasnochado e inútil.

La consecuencia más importante que provoca ese estado de cosas en la ciudadanía, es el miedo, por un lado, que dominó las relaciones sociales a lo largo del franquismo y, como consecuencia de ello el conformismo ideológico y político absoluto, que llevó a los ciudadanos a un proceso de falsa legitimación del franquismo, en las dos o tres generaciones que lo sufrieron. Conformismo que es la imagen más clara de la siempre presente «despolitización», que no era otra cosa sino la consecuencia de esa política del miedo o estrategia del miedo —no creo que pueda existir una política pública basada en el miedo—. Despolitización que, en cualquier caso, suponía un apoyo al menos tácito al régimen. Es lo que se llama en la conducta cotidiana la cultura del disimulo, un legado perverso del franquismo que se va a incorporar a la cultura de la transición.

Porque al final, en el proceso de transición, se desarrollan las mismas pautas franquistas. Solo un número reducido de ciudadanos vinculados a los partidos y sindicatos entonces clandestinos de la oposición democrática y a determinados planteamientos reformistas jugaron un papel coherente y significativo en la labor de recuperación democrática y forzaron alternativas democráticas claves, sin las cuales el proceso de transición hubiese sido aún

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

más corto y superficial, menos exigente de lo que fue en sí mismo. Como se ha dicho tantas veces, el dictador murió en la cama y su régimen no se extinguió con él sino que continuó ejerciendo una presión antidemocrática importante y frecuentemente violenta, frente a las conquistas cotidianas de los demócratas en el proceso de negociación inicial con el Gobierno, sobre todo a partir de A. Suárez, que se cierra el 15 de junio de 1977 con la celebración de las primeras elecciones democráticas.

La gran mayoría de los ciudadanos que, en todo caso, no estaban contra la democracia, asisten impávidos al desarrollo de los acontecimientos que iban a aceptar, siempre que se diesen los siguientes requisitos: el desarrollo de una política del olvido y silencio en muchos sectores de la vida política y, en segundo lugar, la práctica de una política moderada, una reivindicación tranquila de la democracia que impidiese los radicalismos⁽⁹²⁾. Y esos elementos estuvieron siempre presentes excepto para los nostálgicos del régimen anterior y los aparatos armados del terrorismo, que sabían la fragilidad del momento y que una democracia ordenada real y base de un Estado de derecho, terminaría por erradicar las posturas violentas, antes o después⁽⁹³⁾.

En la transición todos estos factores se cubrieron con el envoltorio aparente del consenso y de ahí el triunfo, el orgullo de una transición que, a pesar de todo, deja sin resolver los problemas acaso más importantes del cuerpo político español, de una sociedad civil a la que cuesta trabajo salir de la larga noche del franquismo. Con la enorme diferencia de que los problemas, los falsos entendimientos de ese consenso provocaron un recrudescimiento de aquellos legados perversos del franquismo, perversos porque todo estaba atado: la despolitización y el alejamiento de la política, la desafección y falta de participación, el vaciamiento de la cultura constitucional, que al final se queda en lo superficial sin encontrar las coordenadas adecuadas para ser vivida en plenitud.

92. La dinámica reforma/ruptura siempre estuvo unida a estas ideas. Pero, precisamente por eso, nunca se entendió popularmente la dinámica de la ruptura, al menos la que se entendía desde muchos sectores anti-franquistas. Porque todo el trabajo de oposición al régimen tenía como objetivos fundamentales la recuperación democrática, la recuperación de la libertad. Sus efectos queridos pero no entendidos, insisto, coincidían con los que se derivan de la aprobación de una nueva Constitución que es un punto de ruptura clave con el sistema anterior.

93. Esta consideración debería ser aplicable también a la situación en el País Vasco, pero está suficientemente claro que no es así y hay que seguir trabajando por la recuperación de la libertad para muchos ciudadanos amenazados.

3.4. EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA Y CONSTITUCIONAL

25 años después de que la CE entró en vigor, puede resultar un buen momento para reflexionar en su eficacia normativa, para ensayar propuestas innovadoras y posibles modificaciones, pensar el grado de adaptación que la CE tiene entre sus destinatarios, que ya hemos visto que es limitado y, también, para desplegar aún el conocimiento de la Constitución y el sistema constitucional, así como para impulsar el desarrollo, la extensión, cualitativa y cuantitativa de la cultura constitucional basada en los valores democráticos.

Esa es una tarea cuyo punto de partida más adecuado está en el conocimiento de aquellas áreas más débiles, las de una posible intervención democrática, es decir, dónde puedan producirse ajustes normativos o puramente políticos en la interpretación igualmente normativa o en una aplicación distinta de las bases constitucionales⁽⁹⁴⁾, dónde puede ser mejorable el papel que juega la CE en la ordenación de las conductas sociales, en el reconocimiento de derechos individuales y colectivos, que tienden a ser recortados a menudo, en la extensión del pluralismo político a todos los niveles, en definitiva, conocer los ámbitos normativos en los que aún no ha penetrado eficazmente la cultura constitucional, dónde es necesario provocar una intervención que modifique las condiciones en que se produce la aplicación de la CE.

Pero antes de entrar en el análisis de esas áreas, conviene introducir un dato clave; es el de que no puede olvidarse bajo ninguna perspectiva y en ninguna circunstancia, tras el 11 de septiembre de 2001, el peso del terrorismo en la dinámica política, ya no nacional, que por desgracia es obvio a lo largo de todos estos años, sino también a escala mundial, pues está condicionan-

94. En situaciones como la que se vive en España en los inicios del tercer milenio, parece que existe un cierto pánico al cambio, a la reforma constitucional. Aquí no me refiero a esa posibilidad que es igualmente constitucional, que hay que considerar como perfectamente normal, sino a las diferentes opciones de adecuar la normativa constitucional, el entramado institucional y normativo que la pone en marcha cada día, a la realidad concreta, a las opciones colectivas que demanda permanentemente la sociedad civil. Extremar los procesos de aplicación constitucional, la forma en que se presentan y desarrollan las políticas públicas –que por cierto decrecen alarmantemente en la vida pública- en fin, encontrar los cauces adecuados de adaptabilidad de la CE y su sistema constitucional a la realidad. Tengo la impresión de que aún no se ha extraído de la CE todo su jugo, todas sus posibilidades transformadoras.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

do los procesos de consolidación democrática en el mundo. En España el fenómeno es anterior y siempre ha puesto en cuestión los elementos legitimadores del Estado y, sobre todo, provoca desde la servidumbre del miedo y el terror, la disminución, el resquebrajamiento, la pérdida de calidad de nuestra cultura constitucional común.

Una cultura política democrática no puede desenvolverse bajo la amenaza constante del terrorismo. Esa terrible escisión que provoca la violencia política en el mundo de la sociedad y de la cultura es una pesadísima carga para construir el futuro, y, por eso, se pone aquí de manifiesto, aun a riesgo de desbordar los límites de este trabajo. Pero ningún plan cultural, científico, político tiene sentido sin esa referencia imprescindible, sin la que acaso algún día podamos vivir, pero que hoy condiciona toda cultura, todo diálogo entre culturas, y, por supuesto, la misma cultura constitucional.

Desde esas coordenadas de pensamiento, que lo son también de sentimiento constitucional ⁽⁹⁵⁾ y tratando de exponer a grandes rasgos su significado, incorporando algunas muestras de aspectos necesitados de fortalecimiento pero sin poder ser exhaustivos, como es obvio, me parece que las áreas necesitadas de una intervención democrática pueden ser las siguientes:

I. El poder judicial: Cuando se reflexiona en la imagen actual del poder judicial en la vida pública, no puede evitarse la pregunta de rigor: ¿hasta qué punto se hizo la transición en todos los aparatos de la justicia? Porque es frecuente que esa pregunta se responda negativamente, con la consideración de las carencias democráticas que el mundo de la justicia manifiesta en sus actuaciones, sean sentencias, jurisprudencia, u otras actuaciones públicas ⁽⁹⁶⁾.

Me parece importante, en esta línea, destacar tres ámbitos de la actividad judicial que, al menos desde mi punto de vista, están necesitados de adapta-

95. Parece que se ha iniciado un proceso de reflexión en ese aglutinante de la cultura constitucional, que hay que seguir haciendo. Aquí solo lo menciono en cuanto incorporación de la dinámica emocional —poner el corazón, la inteligencia sentiente (ZUBIRI)— en el desarrollo de iniciativas innovadoras, ágiles, que busquen la felicidad de todos, en la actividad pública.

96. La valoración democrática de la justicia puede ser el elemento clave de la cultura constitucional por su alcance a toda la sociedad, es decir, la trascendencia social de su actuación y, además, por la forma de incorporación a la democracia: la famosa independencia judicial, que no puede ocultar su democratización, pero que necesita también algún sistema de control social y democrático.

ción, de orientación democrática, de propuestas que modifiquen alguno de los elementos que la configuran. Son los siguientes:

- 1.^º Los soportes administrativos y burocráticos, por cierto siempre excesivos, que se utilizan en la Administración de Justicia son contrarios al sentido en que la CE define la impartición de la justicia. Son formas de administrar justicia que pertenecen a otro momento histórico en la evolución del Estado, el siglo XIX. La justicia es un derecho y no una concesión graciosa de los poderes públicos, por lo que no tiene sentido «suplicarla» como se hace todavía hoy. Puede parecer que no hay tiempo para acometer esos formalismos, pero creo que tendrían muchísima trascendencia social esos cambios imprescindibles de adaptación constitucional del mundo de la justicia.
- 2.^º La situación de igualdad en los cargos públicos del poder judicial, incluyendo los Tribunales de Justicia, el Tribunal Supremo etc. Según un estudio de Jueces para la Democracia la situación de la justicia a estos efectos, es lamentable. Y el dato que avala esa valoración⁽⁹⁷⁾ es que siendo mujeres el 40% de los jueces, no hay ni una sola mujer ni en las 52 Presidencias de Audiencias Provinciales ni en las 17 Presidencias de TSJ de las CC.AA. En lo que se refiere a la carrera fiscal solo dos Jefaturas Fiscales de 70 existentes están servidas por mujeres, cuando el 47% del colectivo profesional son mujeres. El tema por obvio merece ser planteado con esa especial importancia.
- 3.^º Como perspectiva genérica, y aun conociendo las dificultades para impartir justicia que se dan en la realidad⁽⁹⁸⁾, es imprescindible revisar o incorporar los mecanismos adecuados de control, para que la actividad judicial se ubique plenamente en las coordenadas de la democracia. No puede ser, desde mi punto de vista, que la justicia democrática sea solo un nombre de una alternativa organizativa, muy importante por cierto, de los jueces.

97. El Informe puede encontrarse en Internet, en la búsqueda de «justicia democrática» o «cultura democrática».

98. Uno de los problemas clave de la Justicia hoy, está en los procesos cada vez más amplios de «judicialización de la vida pública» que habrá que ajustar en sus propios términos.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

II. Las Administraciones Públicas: Probablemente sea este un ámbito en el que han rebotado una y otra vez, propuestas de reforma que se hacían en el Estado coincidiendo con las convocatorias electorales. Es un bloque de la acción pública especialmente impermeable a la acción democrática. Las adaptaciones de la estructura estatal al Estado de las Autonomías, por las que muchos Ministerios han visto reducido su campo de actuación y sus mismas competencias, posiblemente en porcentajes cercanos al 50% o incluso, en algún caso, más, no pueden quedar compensadas por la incorporación a las instituciones europeas, que crea otras perspectivas de trabajo y tareas específicas. Es un tema continuamente olvidado, en mi opinión, en los planes de los diferentes Gobiernos que se han sucedido desde 1978.

Específicamente hay que destacar algunas referencias de la Administración educativa, que es el núcleo básico de estas reflexiones, hoy de amplia dependencia autonómica, pero donde existen criterios de actuación que están demandando una intervención democrática especial, a pesar de los cambios normativos, a mi modo de ver contrarios a la dirección constitucional adecuada, que se hacen desde el Ministerio. Destaco los siguientes aspectos:

- 1.º La democracia no ha llegado a muchos Centros y Departamentos universitarios. La influencia de la libertad de cátedra, de la autonomía universitaria, del papel a veces exageradamente jerárquico ⁽⁹⁹⁾ del funcionariado docente, sobre todo del cuerpo de Catedráticos, de las tradiciones universitarias, aunque sean básicas en el desarrollo de la vida académica, no deberían ser obstáculos para acometer una nueva dinámica de cambios normativos y de funcionamiento que adapten los órganos universitarios a la realidad democrática.
- 2.º La Universidad pública está poniendo permanentemente en cuestión la aconfesionalidad del Estado, que define el artículo 16 de la CE. Como Centro de desarrollo de políticas públicas no puede simplificar su actuación y confundir su historia habitualmente vinculada al desarrollo del

99. La influencia del principio de jerarquía en un Estado y Administración democráticos debe disminuir, sin ninguna duda, pero mucho más de lo que hace en realidad. Es un tema necesitado de reflexión específica.

cristianismo, eso no se pone en cuestión, con el protagonismo a veces exagerado con creces de la Iglesia Católica en el desarrollo de su actividad cotidiana.

- 3.º Los procesos de reforma educativa, que tienden a producirse con amplitud, tropiezan una y otra vez con el mismo obstáculo: No se hacen para adaptar el sistema al futuro, ni para cubrir la demanda social en educación o pensar en qué posibilidades educativas demanda un futuro cada vez más abierto, sino que se repliega exclusivamente a las posibilidades que ofrece el profesorado, para acometer esos cambios, que generalmente son escasas. Si la enseñanza de la Constitución no puede ser ofrecida por el Profesorado adscrito a los Institutos Universitarios y enseñanzas medias en general, se difumina, se elimina y acaba por desaparecer de la escuela.
- 4.º Parece imprescindible y, a la vez, irrenunciable, en mi opinión, que la CE y el sistema democrático ocupen un lugar central y significativo en los estudios de Bachillerato y Formación Profesional, incluso teniendo en cuenta las dificultades técnicas para la docencia de esos contenidos. Aunque el reto es más amplio, pues debe plantearse el desarrollo de una cultura cívica y democrática, en la escuela, que «*cale en la educación de los ciudadanos*», en palabras de M. RAMÍREZ⁽¹⁰⁰⁾. En la Universidad, la enseñanza de la Constitución debería ocupar el lugar que ocupa, en muchos casos, el Derecho Civil, en las Introducciones al Derecho o similares. Eso implicaría la oferta de asignaturas como «Derecho y Estado en la sociedad democrática» o «El Estado constitucional de la democracia», por ejemplo, como asignatura optativa o de libre disposición en muchos planes de estudio.
- 5.º La dinámica laboral o funcional de las Administraciones Públicas⁽¹⁰¹⁾ es un campo abonado a situaciones de posible quiebra de derechos y de la más genérica pero, en todo caso substancialmente democrática,

100. M. RAMÍREZ: *España en sus ocasiones perdidas y la democracia mejorable*, Ed. Mira, Zaragoza, 1999. Ob. cit., p.74

101. La dinámica existente en ellas en otro tiempo, aunque con referencias actuales, de técnicas jurídicas como la conocida como «Relaciones de especial sujeción» hacen más vulnerable la democracia en estos sectores administrativos; un fenómeno que resulta interesante estudiar hoy. Hay un estudio de I. LASAGABASTER que puede consultarse: *Las relaciones de sujeción especial*, Madrid, 1994.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

dignidad laboral. El papel tan significativo que tiene el mobbing ⁽¹⁰²⁾ obliga a plantearse la necesidad de mejora de las estructuras jerarquizadas de las Administraciones, para adaptarlas a la realidad democrática del Estado español.

III. Instrumentos directos de democracia: En esta tercera área se alude a lo que son diferentes instrumentos políticos que, de forma directa, actúan en el desarrollo democrático o, en su caso, en el freno democrático. Es decir, sujetos u objetos, en algún caso, de actividad pública directamente vinculados a los procesos democráticos. En esta línea se aprecian determinadas carencias o desnaturalizaciones institucionales que es preciso corregir; son las siguientes:

- 1.º Las referencias a los Parlamentos del Estado, que es plural en el modelo de ejercicio del poder en el Estado Autónomico, son siempre imprescindibles, pues el espacio público que cubren desgasta su vida y estructura democrática. En este momento, sobre todo en lo que se refiere a los órganos generales ⁽¹⁰³⁾ parece estar difuminándose su papel central en la construcción del Estado democrático, por un exceso, probablemente, de presidencialismo, que se deriva, como es conocido, de la estructura constitucional relativa a los órganos del Estado. Igualmente el papel subsidiario y dependiente del Senado respecto al Congreso, obliga más exigentemente a promover su necesaria reforma para adaptarlo a su papel previsto en la CE, y, también, para que no sea objeto de un nivel crítico considerable en la realidad actual. Un tema de muy antiguos inicios, pero que nunca se encuentra, al parecer, el momento apropiado para acometerlo.
- 2.º Los problemas de profundización democrática que afectan a todos los resortes, órganos y espacios de actuación pública, se refieren —deben referirse— también a los partidos políticos, como protagonistas espe-

102. Se llama así al acoso psicológico en el trabajo. A este respecto puede verse: «La incidencia del Mobbing, o acoso psicológico en el trabajo, en España». *BARÓMETRO Cisneros*, I. PIÑUEL, Universidad de Alcalá de Henares, 2002.

103. Llamo órganos generales al Congreso y el Senado, las Cortes Generales, frente a los territoriales que son los Parlamentos autonómicos.

ciales de la vida democrática, que han de ser democráticos por imperativo constitucional (artículo 6 CE), cuyo desenvolvimiento público, en algunos casos, no se hace en las adecuadas condiciones de democracia. Democratizar la democracia, como suele decirse, es un reto esencial para el desarrollo de la cultura constitucional.

- 3.º Las perspectivas que se refieren a las normas electorales son importantes, sobre todo porque parece que tienden a cerrar la democracia en un modelo francamente opuesto al pluralismo, necesitado de reformas, que pueden afectar también al ejercicio del derecho de sufragio. El protagonismo de un sistema electoral propio de la transición, que fue mantenido ex profeso por las fuerzas políticas mayoritarias con ocasión de elaborarse la LOREG, no oculta la necesidad que se hace cada vez más patente, de encontrar nuevas alternativas normativas que eliminen los elementos elitistas de esa democracia; las referencias a la necesidad de que el voto sea igual verdaderamente, como a la necesidad de la pérdida de importancia del bipartidismo, para hacer más plural la representación, a mi modo de ver, además de repensar la presentación de candidaturas en listas abiertas en vez de cerradas, en algunos casos, son referencias mínimas y básicas en ese esfuerzo innovador de reformas normativas.
- 4.º La Administración Electoral debe cuidar exquisitamente su control del desarrollo de cuantos procesos y acciones tienen que ver con ella, para evitar situaciones de corruptela política, situaciones no democráticas que continúan inundando los procesos electorales. El protagonismo de viejos caciquismos, incluso en los partidos políticos democráticos, es residuo de un pasado a olvidar, que siempre desprestigió la democracia, y que hoy no tiene sentido y es reprochable en la construcción del Estado democrático.

IV. El modelo de la OTE: Esta es probablemente el área más abierta del sistema constitucional y donde la Constitución dejó más perspectivas y posibilidades de desarrollo. La CE solo marca una pauta para promover el ejercicio del autogobierno, que posteriormente fue asumido por las actuales 17 CC.AA. a las que hay que sumar la Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Es aquí donde seguramente no esté cerrado el proceso aplicativo de la CE, lo que significa que aún existen mecanismos para hacerlo desde el diálogo

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

abierto, la conciencia del pluralismo territorial y la normalidad democrática. Situaciones como la del Senado y del desarrollo y cambio en los Estatutos exigen un trabajo exigente de renovación, que es imprescindible. Enfrentar esas realidades estatales facilitaría la normalización en las tensiones abiertas, pero no la detención del diálogo, la dinámica de tierra quemada o el silencio gubernamental.

Por último y como síntesis final en este apartado, es preciso referirse a un factor que está presente en todas las áreas de actuación estatal y que afecta al desarrollo de políticas públicas democráticas, a eliminar la enorme distancia existente entre clase política y ciudadanía. Es el tema del lenguaje, iniciado anteriormente, con el que se envuelve la idea de transmitir, comunicar los temas políticos. Es, seguro, uno de los motivos más interesantes y cargados de sentido, con los que puede entenderse esa disociación políticos/ciudadanos. La necesidad de utilizar en la presentación de los contenidos constitucionales y democráticos un lenguaje capaz de llegar a todos los ciudadanos, es el reto innovador más importante de la educación política, porque es el que más rápida y eficazmente contribuye a romper la separación mencionada, a desarrollar la cultura constitucional.

Ojalá fuésemos capaces de considerar que lo esencial de la Constitución, como dice E. GARCÍA DE ENTERRÍA, es «*construir la vida social y política como un proceso indefinidamente abierto*».

4. CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFÍA

Primera. Se constata la pérdida de una ocasión histórica única para que la opción de incorporar el estudio de la CE y del sistema constitucional a las enseñanzas medias, hubiese cuajado con el apoyo de todas las fuerzas parlamentarias de la I Legislatura constitucional. Eso no es obstáculo para defender actualmente la incorporación de la CE a los planes de estudio del Bachillerato y Formación Profesional, desde una óptica más amplia que el puro texto de la CE y que debiera referirse a una educación política. La transmisión de la democracia debe ser el hilo conductor de esas enseñanzas. La enseñanza de la CE es continuación de la Constitución misma.

Segunda. El nacimiento del constitucionalismo en España, en la Constitución de Cádiz de 1812, incorpora el reconocimiento del papel fundamental que debe cumplir en la educación la Constitución, como elemento integrador de una cultura política que es preciso desarrollar. La España democrática de 1977 es heredera de aquella tradición normativa y cultural extendida hasta el modelo constitucional de la 2.^a República, antecedente inmediato de la actual cultura constitucional.

Tercera. Es preciso poner el énfasis, en el ámbito científico del Derecho Constitucional y en la sociología política, de la necesidad de desarrollo de una cultura constitucional como elemento básico para la consolidación del propio sistema democrático, aun constatando hoy las enormes carencias que existen en la cultura democrática y constitucional en España.

Cuarta. Se constata la tendencia creciente en la existencia de problemas de desarrollo de alternativas, incluso educativas, que incluyan, aun indirectamente, el tema de la educación democrática. El protagonismo excesivo que el Gobierno pretende dar al estudio de la religión católica hace más difícil aún esa tendencia.

Quinta. Contrarrestar la desafección política, como hábito cultural y legado del conformismo franquista, que mina el ejercicio de la soberanía activa incluso más allá de la vida escolar, es una exigencia de la educación democrática y uno de los ingredientes básicos de la cultura constitucional.

Sexta. Se definen diferentes áreas políticas, fundamentalmente institucionales, en las que se aprecia el deterioro democrático, que es preciso tener en cuenta, en la posibilidad de provocar intervenciones normativas que lo palien, más allá de los procesos de reforma constitucional. Se plantean así determinadas propuestas de desarrollo de la misma cultura constitucional en España, que está necesitada de un amplio fortalecimiento.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

ÁGUILA, R. DEL: «La participación como generadora de educación cívica y gobernabilidad». *RIE*, núm. 12, Ed. OIE, 1996.

ALMOND, G. y VERBA, S.: *La cultura cívica*. Ed. Euramérica, Madrid, 1963.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell

- ARAGÓN REYES, M.: *Constitución y democracia*. Ed. Tecnos, Madrid, 1989.
- CÁMARA VILLAR, G.: «Educación política, libertad y sistema de enseñanza en España: problemas y posibilidades». *RFDUGR* núms. 2 y 3, Granada, 1983/1984.
- CIS. Barómetro, septiembre, 2003 (Fuente: Internet).
- Constituciones españolas y extranjeras*, ed. de J. DE ESTEBAN. Ed. Taurus, Madrid, 1977.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «Constitución y cultura constitucional», en *ROCC*, núm. 211, Ed. Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1998.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «El sistema educativo». *RVAP* núm. 57, Ed. IVAP, Vitoria, 2000, pp. 67-79.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 1980.
- GIBAJA VELÁZQUEZ, J.C. y HUGUET SANTOS, M.: *Aprender a hacer la historia*. Ed. UAM, ICE, Madrid, 2002.
- GINER, S.: *Historia del pensamiento social*. Ed. Ariel, Barcelona, 1975.
- GUTTMAN, A.: *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona, 2001.
- HABERLE, P.: *El Estado Constitucional*. Ed. UNAM, México, 2003 (edición digital).
- INSTITUTO OPINA. Sondeo diciembre 2003. Publicado en *El País*, 6 de diciembre.
- JIMÉNEZ LANDI, A.: *La Institución Libre de Enseñanza*. Ed. Taurus, Madrid, 1973.
- LEIBHOLZ, G.: «Democracia y educación». *REOP* núm. 15, Ed. IOP, Madrid, 1969.
- MAYORDOMO, A.: «Educación y socialización política en la España del siglo xx». Otoño de 2000. *Revista Encuentros en la educación*. Ed. Universidad de Manitoba (Canadá) y DTEHE, Universidad Complutense, Madrid. (Edición digital).
- MEC: *Hacia la reforma*. Documentos, Madrid, 1985.
- MEC: *Programas renovados de ciclo superior*. EGB. Ed. Escuela española, Madrid, 1981.
- NEGRO, D.: «La cultura política». *Diario La Razón*, 10 de septiembre de 2002.

- ORTEGA Y GASSET, J.: *Discursos políticos*. Ed Alianza, Madrid, 1974.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: «La enseñanza pública tiene un ideario». *Diario El País*, 29 de septiembre de 2003.
- PRIETO DE PEDRO, J.: «Consideraciones sobre la enseñanza de la Constitución». En la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución Española*. Dos volúmenes, coordinada por T.R. Fernández Rodríguez, Ed. UNED, Madrid, 1978, pp. 503-529.
- PRIETO DE PEDRO, J. y CAMARERO: *Constitución y democracia*. Ed. Akal, Madrid, 1980.
- RAMÍREZ, M.: «La socialización política en España: una empresa para la democracia». *Revista Sistema*, núm. 34, Ed. Fundación Sistema, Madrid, 1980.
- *España en sus ocasiones perdidas y la democracia mejorable*. Ed. Mira, Zaragoza, 1999.
- REDONDO, G.: *Las empresas políticas de José Ortega y Gasset*. Dos tomos, Ed. Rialp, Madrid, 1970.
- RUBIO LLORENTE, F.: «La política educativa». En la obra colectiva *La España de los años 70*. Dos tomos, volumen 3, pp. 413-509. Codirectores M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Las primeras Cátedras de Derecho Constitucional». En *REP* núm. 126. Monográfico sobre las Cortes de Cádiz, Ed. IEP, Madrid, 1962.
- SANROMÁ, J.: «La Constitución de un tiempo inmemorial». *Diario El País*, 22 de septiembre de 2003.
- TAMAYO, J.J.: «Religión en la escuela: retorno al nacionalcatolicismo?». *Diario El País*, 15 de septiembre de 2003.
- TUÑÓN DE LARA, M.: *Medio siglo de cultura española*. Ed. Tecnos, Madrid, 1971.
- VV.AA.: «Los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas». *Estudios y encuestas* núm. 23, Ed. CIS, Madrid, 1990.
- *Estudios sobre el ordenamiento jurídico español*. Ed. Facultad de Derecho, Universidad de Burgos, Caja Municipal de Ahorros. Burgos, 1995.
- ZAPATERO, V.: *Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático*. EDICUSA, Madrid, 1974.

