

El impulso de la instrucción constitucional en España y Argentina: análisis comparado y propuestas de mejora (*)

POR **DAVID PARRA GÓMEZ** (**)

Sumario: I. Introducción.- II. Síntesis del estado de la formación constitucional en España y Argentina.- III. Un caso de éxito: el impulso de la educación constitucional en la Región de Murcia.- IV. Epílogo.- V. Referencias bibliográficas.

Resumen: la idea misma de Constitución comporta la necesidad de que la comunidad política que ordena la conozca, lo cual únicamente puede lograrse mediante una adecuada enseñanza de la Carta Magna en los niveles educativos preuniversitarios. Así lo entendieron, con acierto, los primeros liberales españoles cuando, por primera vez en la historia del constitucionalismo, incluyeron en la Constitución de 1812 la preceptiva instrucción sobre la misma en el nivel secundario del sistema educativo, genuina aportación del texto gaditano que persiste tímidamente el constitucionalismo hispanoamericano. Y así lo ha entendido recientemente el gobierno Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a raíz del exitoso proyecto Olimpiada Constitucional, pionero en España, puesto en marcha hace siete años por profesores del área de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia con el fin de acercar el ideario constitucional y la Constitución española de 1978 a los alumnos de la educación secundaria obligatoria de esta región mediante la fórmula de la olimpiada científica, y que muy bien podría inspirar proyectos semejantes en la República Argentina como medio para reforzar la cultura constitucional en este país hermano.

Palabras claves: Constitución - instrucción - olimpiada constitucional

(*) El presente artículo ha sido elaborado durante mi estancia de investigación y docencia en la Universidad de Buenos Aires (curso 2023/2024), financiada por el Ministerio de Universidades de España.

(**) Prof. de Derecho Constitucional, Universidad de Murcia, España. Premios de investigación: Premio “Manuel Giménez Abad” 2016; Premio “Antonio Reverte Navarro” 2018; Premio Reina María Cristina 2019; Accésit Premio Estudios Financieros 2020; Premio Transferencia de Conocimiento 2021. Investigador Visitante en Italia (UNIBO, 2021) y Argentina (UBA, actualidad). Principales líneas de investigación: organización territorial del poder, derecho parlamentario y educación constitucional.

Constitutional formation in Spain and Argentina: comparative analysis and proposals for improvement

Abstract: *the very idea of the Constitution entails the need for the political community that orders it to know it, which can only be achieved by means of an adequate teaching of the constitutional text at pre-university educational levels. This was rightly understood by the first Spanish liberals when, for the first time in the history of constitutionalism, they included in the Constitution of 1812 the mandatory instruction on the Constitution at the secondary level of the educational system, a genuine contribution of the Cadiz text that persists timidly in Hispano-American constitutionalism. And this has recently been understood by the government of the Autonomous Community of the Region of Murcia as a result of the successful Olimpiada Constitucional project, pioneer in Spain, launched seven years ago by professors of the Constitutional Law area of the University of Murcia with the aim of bringing the constitutional ideology and the Spanish Constitution of 1978 to secondary school students in that región through the formula of the scientific olympiad, and which could well inspire similar projects in Argentina as a means of strengthening the constitutional culture in this sister country.*

Keywords: *Constitution - instruction - constitutional olympiad*

I. Introducción

Como bien explica García Costa (2021, p. 26), la regulación de la materia educativa en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX (las que se corresponden con las dos primeras fases -liberal y democrática- de la evolución del Estado constitucional) se caracterizó por su ausencia o, en todo caso, por su limitación al reconocimiento de la libertad de enseñanza entendida como libertad de creación de centros educativos. La excepción la encontramos en la Constitución argentina de 1853, que en su texto original no se limita reconocer a “todos los habitantes de la Confederación” el derecho de “enseñar y de aprender” (artículo 14), sino que obliga a las constituciones provinciales a asegurar “la educación primaria gratuita” (artículo 5), lo que sin duda supone un avance social muy significativo para la época. Ambas disposiciones, además, se reiteran con la misma redacción en las reformas de 1860, 1868 y 1898.

Así pues, la preocupación generalizada de las Constituciones por la educación es consecuencia directa de la implementación del Estado social, tercera fase en la evolución del movimiento constitucional (1). Como resultado de esa evolución,

(1) Buen ejemplo de ello lo encontramos en la Constitución de Weimar de 1919, con la que se inaugura en la Europa continental el Estado social y que incorpora, por primera vez, el derecho a la educación como derecho de naturaleza social y de contenido prestacional.

la inmensa mayoría de las Constituciones actuales regulan con especial detalle la materia educativa, de forma que las previsiones de estas normas fundamentales no sólo se detienen en el reconocimiento de las clásicas libertades educativas (la libertad de cátedra, la libertad de creación de centros, autonomía universitaria...), sino asignan fines y contenidos concretos a la acción educativa de los poderes públicos.

Sin embargo, sorprende que sólo unas pocas de esas Constituciones incluyan entre los fines de la educación la defensa de la democracia y el respeto al Estado de Derecho (2), y que entre sus contenidos no figure referencia alguna a la “educación constitucional”, entendida ésta como la enseñanza del propio texto constitucional en los niveles obligatorios del sistema educativo. Y sorprende aún más, por lo que a la educación constitucional se refiere, que entre esas pocas Constituciones no se encuentre la Constitución española de 1978, máxime cuando la preceptiva explicación de la Constitución como elemento clave del sistema educativo constituye una de las aportaciones genuinas del constitucionalismo español.

En efecto, quizá una de las más originales -y, a su vez, poco conocida y estudiada- aportaciones del constitucionalismo español viene representada por la exigencia en el propio texto de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 -“La Pepa”- de la enseñanza de la Constitución como mecanismo para lograr asentar los nuevos valores constitucionales, convirtiéndose en la primera Constitución del mundo en incluir la preceptiva educación constitucional como elemento clave del sistema educativo (3). Y es que los primeros liberales españoles repararon con acierto en el importante papel que la educación y la formación debían jugar para el éxito del movimiento constitucional que amanecía en el siglo XIX, convencidos de que sólo una reforma integral de la educación podría formar al nuevo ciudadano que el nuevo escenario político y social necesitaba.

De forma magistral sintetiza en 1811 este noble propósito don Agustín de Argüelles (2011, p. 25): “El Estado, no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que adiestren a la Nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y de conocimientos”. Como también lo hace -unos pocos años más tarde- Eudaldo Jaumeandreu (1820, p. 422): “El objeto de la instrucción es el

(2) Sólo siete las Constituciones lo hacen: artículo 14.5 a) de la Constitución de Austria de 1920; artículo 109 de la Constitución de Noruega de 1814; artículo 75 inc. 19 de la Constitución de la República Argentina de 1853; artículo 67 de la Constitución de Colombia de 1993; artículo 347 de la Constitución de Ecuador de 2008; artículo 151 de la Constitución de Honduras de 1982; y artículo 73 de la Constitución de Paraguay de 1992.

(3) Ni la Constitución de Estados Unidos de 1787, ni las Constituciones francesas de 1791, 1793 y de 1795, ni tampoco la Constitución polaca de 1791 incluyeron ninguna disposición similar a la del artículo 368 gaditano en sus referencias a la instrucción pública.

de formar un ciudadano útil, justo y experimentado, que conozca los verdaderos principios de los derechos y los deberes sociales, así como las relaciones felices y necesarias que unen entre sí al jefe y a los miembros de la sociedad”.

Por esa razón se incluye en el texto gaditano el crucial y novedoso Título IX, dedicado a la Instrucción Pública (artículos 366 a 371), aprobado sin discusión por las Cortes de Cádiz y que, tras disponer el establecimiento de escuelas de primeras letras “en todos los pueblos de la Monarquía” (artículo 366) y el arreglo y creación de universidades y de otros establecimientos de instrucción, introduce la preceptiva enseñanza de la Constitución en el artículo 368: “El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas”.

Para el desarrollo del ideario educativo que se condensa en su Título IX se nombra en marzo de 1813 a una Junta de Instrucción Pública que en septiembre de ese mismo año la Junta presenta el *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública*, conocido como Informe Quintana por la participación trascendental que en su elaboración tuvo Manuel José Quintana.

El Informe organiza la educación nacional en tres niveles: *primera enseñanza*, que debía ser universal y generalizarse a toda la infancia. Se impartiría en las escuelas primarias o “de primeras letras”, que instrúan en lectura, escritura, aritmética, religión, moral y derechos y deberes del ciudadano; *segunda enseñanza* -término que se utiliza por primera vez en la legislación española-, a desarrollar en las denominadas universidades de provincia para favorecer tanto “el estudio de aquellas ciencias, que son en la vida civil objeto de una profesión liberal”, como las ciencias matemáticas y físicas, ciencias morales y políticas, y literatura y artes; y *tercera enseñanza*, que se impartirá en las universidades mayores (4), en los colegios y en las escuelas especiales (5).

En él se basaría la Comisión de Instrucción Pública para elaborar el *Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública*, presentado a las Cortes el 7 de marzo de 1814 y que mantiene la clasificación propuesta por el Informe Quintana. Es en el segundo nivel educativo donde se incorpora la

(4) El Informe Quintana rebajó de once a nueve las universidades españolas en la península (Salamanca, Santiago, Burgos, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Granada, Sevilla y Madrid), pero dispuso la creación de una en las Islas Canarias.

(5) También denominadas “escuelas particulares”, donde se realizarían los estudios de Medicina, Cirugía, Farmacia, Veterinaria, Agricultura experimental, Bellas Artes, Música, Comercio, Astronomía y Navegación.

enseñanza de la Constitución. En concreto, se sitúa (artículo 26) la enseñanza del “Derecho político y Constitución” en el curso primero de los dos previstos para la segunda enseñanza, encomendándose la misma, al igual que el resto de las materias, a un catedrático específico (artículo 27).

Por lo que se refiere al ámbito universitario, en 1814 se procedió a crear las primeras cátedras de Derecho Constitucional, llamadas entonces “de Constitución”. Ahora bien, la fundación de estas cátedras se debió sobre todo a loables iniciativas personales. Así fueron creadas, por ejemplo, las primeras cátedras en Valencia (por impulso de don Nicolás Garely, titular entonces de la cátedra de Derecho civil) y Madrid (a petición de Tomás Carvajal, Director de los Reales Estudios de San Isidro). En Ultramar, la Academia de Derecho Español Público y Privado de México fue el primer establecimiento científico que enseñó la Constitución (6).

El regreso de Fernando VII en 1814 deja sin efecto toda la obra de las Cortes de Cádiz (7). Será durante el Trienio Liberal (1820-1823) cuando se reanude el intento de enseñar la Constitución en la segunda enseñanza. Así, en junio de 1821 se aprueba por *Decreto el Reglamento General de Instrucción Pública*, que reúne en su articulado todo lo regulado por el Informe Quintana y por el Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública de 1814. Sin embargo, la vuelta al absolutismo en 1823 inició una etapa de regresión que, en materia educativa, culminó con la entrega del control de los centros de enseñanza a la Iglesia y el cierre de todas las universidades durante los cursos académicos 1830/1831 y 1831/1832.

Tras la muerte de Fernando VII continuarán las tentativas de organizar de modo más completo y unificado posible el sistema de enseñanza del país, lo cual sólo acabó lográndose a nivel legislativo con la aprobación de la Ley Moyano de 1857, que disfrutaría de una vigencia inimaginable para sus redactores (aunque con cambios en su desarrollo, permaneció vigente hasta 1970). La Ley Moyano lleva a cabo la organización estable del sistema educativo, y representa un gran avance al establecer, por primera vez, la obligatoriedad de la enseñanza para todos los niños menores de nueve años. Sin embargo, no contempló la enseñanza de la Constitución en el sistema educativo preuniversitario (8).

Los textos constitucionales españoles inmediatamente posteriores a la Constitución de 1812 ya no contemplarían la educación constitucional. Sin embargo,

(6) *Vid.*, al respecto, Sánchez Agesta (1962, p. 158) y Garrorena Morales (1974, pp. 17 y ss.).

(7) El proyecto de decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública no llegó siquiera a discutirse en las Cortes, puesto que el 4 de mayo de 1814 Fernando VII promulgó el decreto que deroga la Constitución de Cádiz de 1812 y restaura el absolutismo monárquico.

(8) Un estudio más pormenorizado de la evolución del desarrollo del artículo 368 de la Constitución de Cádiz puede verse en Parra Gómez (2022).

es bien conocido que la Constitución de Cádiz de 1812 fue fundamental para el desarrollo de los principios del constitucionalismo moderno en Hispanoamérica (9), influencia que, en lo que se refiere a la cuestión que aquí nos ocupa, aún hoy es evidente. En efecto, la preceptiva enseñanza o formación sobre el texto constitucional, amén de ser incluida en alguna de las primeras Constituciones de las nuevas repúblicas americanas (10), está presente en siete Constituciones hispanoamericanas hoy vigentes: Constitución de Honduras de 1982 (artículo 168), Constitución de El Salvador de 1983 (artículo 60), Constitución de Guatemala de 1985 (artículo 72), Constitución de Nicaragua de 1987 (artículo 117), Constitución de Colombia de 1991 (artículo 41), Constitución del Perú de 1993 (artículo 14) y Constitución de la República Dominicana de 2015 (artículo 63) (11).

II. Síntesis del estado de la formación constitucional en España y Argentina

II.1. La realización del “ideario educativo constitucional” en España

La Constitución española de 1978 se refiere a la materia educativa en varios de sus preceptos (12), pero es el artículo 27 el que pretende reducir a unidad y estructura la compleja materia educativa, cuyo apartado segundo constituye el principio rector de todo el sistema educativo al configurar el contenido esencial de la educación: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

Así pues, sólo a partir de la centralidad de tal artículo puede abordarse la identificación del “ideario educativo constitucional”, expresión que procede del Voto particular discrepante de Francisco Tomás y Valiente (13) a la STC 5/1981 sobre

(9) Por lo que se refiere a Brasil, la independencia de este país se produjo de forma totalmente diferente a la de la América española. Quizá por ello ninguna de las Constituciones que ha tenido Portugal y Brasil recoge la enseñanza constitucional como contenido educativo.

(10) Así, la Constitución de Guatemala de 11 de octubre de 1825, elaborada en su condición de Estado Federado de la República Federal de Centroamérica (cuya Constitución fue promulgada el 22 de noviembre de 1824 y que estuvo formada por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) fue la primera Constitución hispanoamericana que incluyó la enseñanza del texto constitucional como contenido obligatorio de la educación (artículos 249 y 252).

(11) Formando parte del Currículo Nacional Básico de los niveles básico y medio en dichos países (en Colombia y Nicaragua, también en la educación preescolar).

(12) *Vid.* Artículos 3º (el español y demás lenguas cooficiales), 40.2 (formación y adaptación profesionales), 43.3 (fomento de la educación sanitaria, la educación física y el deporte), 44.1 y 2 (acceso a la cultura, promoción de la ciencia y la investigación científica), entre otros.

(13) Vilmente asesinado por la banda terrorista ETA en su despacho de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid el 14 de febrero de 1996.

la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 1980, en el que este magistrado considera que “La referencia del artículo 27.2 CE al libre desarrollo de la personalidad como objeto de la educación implica necesariamente que ésta deba realizarse en libertad, de lo cual deduce que deba formarse a los alumnos en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, por lo que deben considerarse contrarios a la Constitución idearios educativos totalitarios o antidemocráticos”.

A este respecto, resulta particularmente interesante la delimitación del principio de neutralidad ideológica de “todas las instituciones públicas” del Estado y, muy especialmente, de los centros escolares públicos que traza la sentencia en su fundamento jurídico octavo: “La neutralidad ideológica (...) impone a los docentes (de los centros escolares públicos) una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita”.

Lo señalado por Tomás y Valiente en su Voto particular de 1981 ha inspirado la posición del Alto Tribunal en posteriores resoluciones. Asimismo, en un sentido similar tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo en su Sentencia de 31 de enero de 1997 (FJ 2): “(...) a la finalidad de la educación se le asigna por el Texto Constitucional un contenido que bien merece la calificación de moral, entendida esta noción en un sentido cívico y aconfesional: pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

Por lo tanto, del “ideario educativo constitucional” se desprende que los poderes públicos deben garantizar a todos el acceso a una formación adecuada para el pleno desarrollo de su personalidad, de manera que los alumnos tengan a su alcance el bagaje cultural necesario para el legítimo y pleno ejercicio de su libertad, estando habilitados para regular la dimensión prestacional del derecho a la educación de tal manera que ésta sea apta para formar ciudadanos críticos.

A ello coadyuva el hecho de que el derecho internacional para la protección de los derechos humanos -que, conforme al artículo 10.2 CE, debe actuar como guía interpretativa de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I CE, incluido el derecho a la educación- también consagra la garantía de la subordinación del derecho a la educación a determinadas finalidades democráticas. Así lo hacen los artículos 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y 29.1 de la Convención de la ONU sobre Derechos del Niño de 1989. En el ámbito europeo, aunque el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 -ratificado por España en 1979- y la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 2000 guardan silencio en relación con los

finés de la educación, desde mediados de los setenta del siglo pasado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido que los Estados parte pueden establecer contenidos y objetivos educativos obligatorios de carácter moral, siempre que se consideren necesarios para satisfacer el derecho a la educación del niño, imprescindible para el libre desarrollo de su personalidad, y se impartan de manera objetiva, científica y pluralista.

De todo ello se deriva que, en materia educativa, la Constitución de 1978 no es neutra, siendo el artículo 27.2 CE el único artículo constitucional en el que podemos apreciar referencias a la “democracia militante” (14). En efecto, al orientar la educación a la consecución de determinados fines relacionados con la eficacia y garantía de los valores y principios democráticos y los derechos constitucionalmente garantizados, nuestra Carta Magna está estableciendo una especie de ideario cívico-democrático que no sólo es límite negativo, sino que, además, debe inspirar positivamente el proceso educativo en todos los centros de enseñanza, sea cual sea su titularidad.

Para dar cumplimiento al artículo 27.2 CE, el legislador español -a través de las sucesivas leyes educativas que no dejan de ser sino leyes de partido (15)- ha optado fundamentalmente por diseñar asignaturas con contenidos variables y, en ocasiones, alto sesgo ideológico (16): “Educación para la Ciudadanía”, “Valores Culturales y Éticos” o, últimamente (reforma conocida como “ley Celaá” (17)), “Educación en Valores Cívicos y Éticos” (18).

(14) Con origen en la obra de Karl Loewenstein (*Militant Democracy and Fundamental Rights*, 1937), la democracia militante es aquella que habilita mecanismos de defensa frente a organizaciones que persiguen servirse de los recursos que el propio sistema democrático les ofrece para acabar con él. A este principio responde el modelo alemán, consecuencia directa de la experiencia fracasada de la República de Weimar. Así, el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece, en su apartado segundo, que aquellos partidos que, por sus fines o por la conducta de sus seguidores, persigan menoscabar o eliminar el orden fundamental democrático libre o poner en peligro de la República Federal de Alemania serán declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht, TCF).

(15) Desde la restauración de la democracia en España se han dictado ocho leyes nacionales de educación, siendo la última la polémica Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, más conocida como “Ley Celaá”.

(16) Pues en muchos casos responden a posturas ideológicas y programáticas del partido político en el gobierno.

(17) Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Se trata del único texto legal que desde la restauración de la democracia no ha admitido comparecencias de la comunidad educativa durante su tramitación parlamentaria.

(18) Esta se imparte durante una hora a la semana (un total de 35 horas en un año) en uno de los 4 cursos de la Educación Secundaria Obligatoria. En la Región de Murcia, en el segundo curso en virtud del Decreto Nº 235/2022, de 7 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Esta fórmula resulta, a mi juicio, claramente insuficiente e inadecuada para que los educandos conozcan con rigor y neutralidad ideológica tanto la organización y funcionamiento elementales del Estado social y democrático de Derecho conformado por la Constitución española de 1978, como los principios fundamentales de la “ideología constitucional”, y más cuando tanto el Consejo de Estado (19) como el Tribunal Supremo (20) han aclarado (a propósito de la asignatura “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos”) que: “(...) todo lo que no sea presupuesto o corolario indispensables del orden constitucional o valores consagrados en la propia Constitución debe quedar fuera del contenido que el poder normativo dé a la educación para conseguir la finalidad de formar ciudadanos, no siendo, en consecuencia, lícita su difusión en la escuela”.

II.2. Breve semblanza de la educación cívica en Argentina

Aunque la Constitución de la República Argentina no hace referencia a la educación constitucional, este país sí ha abordado la educación o formación cívica en los niveles preuniversitarios. Así, la primera asignatura dedicada explícitamente a la formación del ciudadano fue denominada “Instrucción cívica” y se implementó a partir de 1874. Sus ejes principales eran el estudio de la constitución nacional y la transmisión de una moral cívica.

El espacio curricular destinado a la formación ciudadana se transformó a partir de 1953. De acuerdo con el segundo Plan Quinquenal (1953-1957) se creó la asignatura “Cultura ciudadana”, la cual se dictaba en los primeros tres años del nivel secundario y cuyo contenido estaba organizado para transmitir la doctrina peronista (21).

En 1956 (al año siguiente de la llamada “Revolución Libertadora” que derroca a Perón e instala una dictadura cívico-militar) la materia destinada a la educación ciudadana pasa a llamarse “Educación democrática” y en ella retorna la vieja perspectiva de la “Instrucción cívica”.

En 1973, tras la vuelta de Perón, se implementa la asignatura “Estudios de la realidad social argentina” (ERSA).

(19) Máximo órgano consultivo del Gobierno de España. Vid. Dictámenes 2234/2006, de 23 de noviembre, en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas de Educación Primaria y 2521/2006, de 21 de diciembre, en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

(20) Sentencias de 11 de febrero de 2009, en relación con la objeción de conciencia que plantearon algunos padres (con éxito parcial ante algunos Tribunales Superiores de Justicia) contra la introducción de la asignatura.

(21) Señala Carmina Shapiro (2020, p. 109) que “Cultura Ciudadana estaba articulada sobre los postulados fundamentales del Preámbulo de la Constitución Justicialista, o principios doctrinarios del peronismo: justicia social, independencia económica y soberanía política”.

El nuevo régimen surgido del golpe de Estado de 1976 estableció, mediante decreto, la asignatura “Formación cívica”. Su programa hacía hincapié en la cultura greco-romana, en la tradición bíblica y en la moral cristiana. Más adelante, en 1980, cambia la gestión ministerial y se hace una nueva reforma en la cual se transforma la materia, que pasa a llamarse “Formación moral y cívica”.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 se introduce en el currículo la materia “Educación cívica” (que reemplaza a la “Formación moral y cívica”).

Bajo el primer mandato de Carlos Menem, se sancionan la Ley de Transferencia de 1991 (Ley 24.049), que transfiere las escuelas secundarias, hasta ese momento bajo la jurisdicción del Estado nacional, a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; y la Ley Federal de Educación de 1993 (Ley 24.195), cuyo artículo 5° c) dispone que “El Estado nacional deberá fijar los lineamientos de la política educativa respetando los siguientes derechos, principios y criterios: (...) La consolidación de la democracia en su forma representativa, republicana y federal”. Ambas leyes vienen a impulsar el proceso de descentralización. Los diseños curriculares, pues, se llevaron a cabo en cada jurisdicción provincial, aunque el gobierno nacional elaboró Contenidos Básicos Curriculares (CBC) que debían ser tenidos en cuenta.

La reforma constitucional llevada a cabo en 1994 inserta en la Constitución la llamada “nueva cláusula del progreso”, concebida como una de las facultades reconocidas al Parlamento. Así lo expresa el artículo 75 inc. 19, a saber: “Corresponde al Congreso: (...) Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Hasta el 2006 se mantuvo vigente la Ley Federal de Educación, año en que se promulgó la Ley Nacional de Educación (Ley 26.206), la cual dispone que en el artículo 3 que “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para -entre otros objetivos- reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática y respetar los derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 3); incluye entre los fines y objetivos de la política educativa nacional (artículo 11 c) “Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos (...); y más específicamente, fija como uno de los objetivos de la Educación Secundaria “Brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo, la cooperación y la solidaridad, que respetan los derechos humanos, rechazan todo tipo

de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática y preservan el patrimonio natural y cultural” (artículo 30 a).

Mediante esta ley el Estado nacional fortalece su papel en la definición de políticas educativas y en los lineamientos curriculares. Así, desde el Ministerio de Educación Nacional se elaboraron Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (22), los cuales establecen como ejes para la “Formación ética y ciudadana” contenidos que, sin duda, exceden los propios de una enseñanza neutral de la Constitución aquí defendida (23): 1) Los derechos humanos, los procesos históricos de participación en su defensa, reconocimiento de vulnerabilidad de los mismos, reflexión sobre su acceso desigual; 2) la ciudadanía y la política, concepciones de lo político, construcción del poder, dimensión simbólica de la política (ideología, hegemonía, rituales) desempeño ciudadano; 3) las identidades y la diversidad, modelos identitarios, discriminación, reconocimiento y análisis de las diversas identidades (de clase, de género, étnico culturales, de generación, entre otras) (24).

III. Un caso de éxito: el impulso de la educación constitucional en la región de Murcia

III.1. La Olimpiada Constitucional de la Región de Murcia

La Olimpiada Constitucional de la Región de Murcia (OCRM) es un programa educativo, pionero en España, que tiene por objeto la enseñanza de la Constitución española de 1978 entre alumnos de cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria (15-16 años) mediante la fórmula de la olimpiada científica. Este

(22) Aprobada por la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 180/12, de 26 de septiembre de 2012.

(23) Como se indica en Quintero y Privitellio (1999, p. 131), “(...) los diversos cursos de civismo en la República Argentina tienen al menos dos roles diferenciados dentro del proceso educativo. En primer lugar, buscan instruir a los alumnos sobre los principales componentes del andamiaje institucional y jurídico del Estado, como la Constitución, las formas de gobierno, etc. En segunda instancia, se vuelca otro conjunto más variado y menos específico de contenidos que en parte son definidos por las diferentes políticas ministeriales y en parte son introducidos por los autores, en tanto se los considera absolutamente necesarios para hacer del alumno un futuro “argentino ideal”. Estas temáticas pueden oscilar desde los rasgos característicos de la población argentina hasta los principios que determinan las relaciones internacionales, pasando por otros como la familia, las mayorías y minorías, los conflictos de límites, según los autores y los períodos”.

(24) De igual forma, y a título de muestra, el diseño curricular de “Construcción de ciudadanía para la educación secundaria” en la provincia de Buenos Aires contempla una serie de propósitos algo ambiguos que exceden a nuestro juicio del objeto de una adecuada enseñanza rigurosa del orden constitucional: “Implementar una materia donde se incluyan en la escuela los saberes socialmente productivos, las prácticas y los intereses que las personas jóvenes poseen. Generar un espacio escolar donde los sujetos comprendan y aprendan la ciudadanía como construcción sociohistórica y como práctica política (...)”.

programa ha venido siendo desarrollado por profesorado del área de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia -con la colaboración de compañeros de otras áreas de dicha Facultad y de la Facultad de Educación- desde el curso 2017/18, y ha permitido formar en los contenidos básicos de la Constitución hasta el momento a más de 3000 estudiantes de la ESO de diferentes municipios de la Región.

La OCRM se compone de dos fases:

1ª) Fase de Centros. Esta fase incluye los siguientes hitos:

- Selección de centros: la organización de la OCRM ofrece la participación a IES (institutos de educación secundaria) de la Región (los que, en función del personal docente disponible, puedan abarcarse; su número ha ido creciendo en cada edición). Para ello, se envía un correo electrónico a los directores de los institutos con las bases del proyecto. Para proceder a la inscripción, los responsables de los centros han de enviar un correo electrónico a la organización durante un plazo aproximado de un mes, en el que deben indicar la siguiente información: nombre y localidad del centro educativo participante; nombre y datos de contacto del profesor que actúa como representante del centro en la OCRM; día y horario en el que quieren que se imparta la charla o clase inicial, dentro del periodo previsto para la Fase de Centros (normalmente los meses de febrero a abril).
- Charla en los institutos. Tras la asignación de institutos a cada profesor universitario (varía en función de su disponibilidad, una media de 3 institutos por profesor), éste se desplaza a los mismos en los días acordados para impartir la charla sobre la Constitución a los alumnos de 4º de la ESO seleccionados previamente por cada centro educativo en función de los criterios que estime oportunos. La charla dura unos 110 minutos (dos clases ordinarias de 55 minutos seguidas), y explica un *cuadernillo inicial* elaborado por la organización que se reparte al alumnado asistente a cada charla.
- Selección de dos alumnos representantes de cada centro para la Fase Final. Cada centro seleccionará a dos estudiantes tras examen tipo test sobre los contenidos del *cuadernillo inicial* que la organización de la OCRM enviará a cada centro participante por correo electrónico con la suficiente antelación.

2ª) Fase Final. Esta fase consistirá en un concurso entre los representantes de cada centro sobre los contenidos recogidos en un *cuadernillo avanzado* también elaborado por la organización (más extenso que el inicial) y remitido a los centros correspondientes con la antelación suficiente. El concurso se suele celebrar un

viernes de mayo en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho y se compone primero de un *Gran Test* (consta de 7 preguntas tipo test con 4 respuestas posibles y 3 preguntas cortas de desarrollo) a través del cual se seleccionan a 8 finalistas, los cuales pasan a la *Gran Eliminatoria*, en la que se enfrentan en rondas de preguntas (cuartos, semifinales, final de consolación y final) orientados a dirimir el 1º, 2º y 3º puesto.

Cada ronda de desempate consiste en la formulación de 3 preguntas a cada uno los dos finalistas emparejados, las cuales son extraídas del cuadernillo avanzado. Una vez formulada la pregunta, cada finalista dispone de 30 segundos para escribir su respuesta en un folio, sin perjuicio de que, excepcionalmente, el Jurado pueda conceder un tiempo adicional para ciertas preguntas. El tiempo de 30 segundos se computará a partir de que el presidente del Jurado, una vez leída la pregunta, pronuncie la palabra “tiempo”. Concluido el tiempo concedido, cada gran finalista debe entregar el folio que contiene su respuesta al Jurado, el cual ha de tomar nota en privado de la misma, devolviéndosela a continuación al participante, quien seguidamente la ha de leer en público. El Jurado puede calificar la respuesta negativa o positivamente. En el caso de valorarla negativamente, el concursante obtiene 0 puntos; en caso contrario, obtiene 1 punto. Consigue la victoria en cada ronda de desempate el concursante que obtenga el mayor número de puntos, una vez formuladas las tres preguntas previstas. En caso de empate una vez formuladas a cada finalista las tres preguntas inicialmente previstas, se formularán sucesivas preguntas a ambos concursantes, conforme a las reglas anteriores, hasta deshacer dicho desempate.

Finalmente, se celebra en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho una ceremonia solemne de entrega de premios, normalmente un viernes de junio, a la que asisten los premiados, sus familias y los representantes institucionales de sus institutos, y a la que se invita a autoridades diversas y a juristas de prestigio (jueces, abogados) que imparten una breve y amena conferencia.

III.2. La nueva asignatura “La Constitución española y la Unión Europea”

Gracias precisamente al enorme éxito del proyecto Olimpiada Constitucional, la Región de Murcia se va a convertir en la primera comunidad autónoma de España en poner en marcha una asignatura que aborde pura y exclusivamente la Carta Magna a los alumnos de tercero de Educación Secundaria (ESO) (25). En efecto, estos alumnos podrán aprender desde el próximo septiembre los principios

(25) Según lo dispuesto en el Real Decreto 217/2022 del 29 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, la etapa comprende cuatro cursos académicos. En todos los cursos de la etapa se deberán cursar una serie de materias

básicos del Estado constitucional de derecho y de nuestra organización política a través de una nueva asignatura optativa denominada “La Constitución española y la Unión Europea”.

La asignatura contará con dos horas semanales de docencia, y su contenido se reparte en cuatro grandes apartados:

- *La Constitución española*. Abordará el estudio de una breve historia del constitucionalismo español y de la transición democrática.
- *La Constitución española de 1978*. Tratará los principios de soberanía nacional y separación de poderes, los derechos y deberes de los ciudadanos, la monarquía parlamentaria, la organización territorial del poder y el Tribunal Constitucional.
- *El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*. Se ocupará de las competencias e instituciones regionales
- *La Unión Europea*. Acometerá el análisis de las instituciones de la UE y su funcionamiento básico.

V. Epílogo

La Carta Magna representa el necesario marco jurídico y político de referencia de un país, el lugar de encuentro de una inmensa mayoría de voluntades políticas y, por tanto, el símbolo de su integración y convivencia. Conviene, sin embargo, no caer en el error de entender la Constitución como un orden ya dado que ya no requiere de nuevos apoyos, en el enorme riesgo que supone ignorar el elemento de voluntariedad racional en la instauración de un ordenamiento constitucional, y que requiere fundamentalmente la convergencia de la sociedad en los valores que expresa.

Evitar tal riesgo exige renovar cotidianamente el consenso básico por el que vive y crece todo pacto constitucional, y más cuando sabemos que ninguna Constitución alcanza su vigencia real sólo por el hecho de existir, pues dicha vigencia depende de su fuerza normativa, es decir, de su capacidad de operar, de forma determinante y reguladora, en la realidad de la vida histórica de la comunidad política que crea. Esta fuerza normativa se halla condicionada, entre otros factores, por lo que Konrad Hesse llamó la “voluntad de la Constitución”, es decir, por la conciencia o voluntad constante de todos los implicados en el proceso constitucional (especialmente los responsables de las instituciones públicas, pero también los ciudadanos) de respetar la Carta Magna y realizar sus contenidos.

obligatorias y alguna materia optativa. Normalmente la ESO se cursa entre los 12 y 16 años, aunque existe una modalidad para adultos.

La idea misma de Constitución comporta, pues, la necesidad de que la comunidad política que funda y ordena la conozca para poder, de esta manera, comprender su trascendencia, y ello sólo puede lograrse mediante una adecuada explicación o enseñanza del texto constitucional, que no sólo se circunscriba al estudio del mismo como norma -ahí incluido sus posibles carencias y el procedimiento para su reforma-, sino que sepa transmitir su fundamento y los valores superiores e irrenunciables de una sociedad democrática. Así lo entendieron, con gran acierto, los primeros liberales españoles cuando, por primera vez en la historia del movimiento constitucional, incluyeron en nuestra primera Constitución de 1812 la preceptiva enseñanza del propio texto constitucional como elemento clave del sistema educativo, original y valiosa aportación del texto gaditano que, si bien desaparece de nuestras Constituciones posteriores, sí ha sido emulada por el constitucionalismo hispanoamericano.

En su obra *Historiae*, Polibio de Megalópolis (siglo II a. C.) explica que las formas de gobierno se van sucediendo de manera natural, degradándose la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia (gobierno de la muchedumbre). Para que esta última se produzca es necesario -advierte Polibio- que los jóvenes, nacidos ya en la libertad y en la democracia, desprecien la libertad recibida de sus padres y las instituciones que aquellos establecieron, dejándose llevar por políticos demagogos que prometen lo que saben que no van a cumplir.

No se puede comprender y apreciar, ni tampoco criticar con fundamento, lo que ni siquiera se conoce, de modo que, si queremos que el ciclo de evolución anunciado por Polibio no sea inexorable, resulta perentorio incorporar a los sistemas educativos de Europa e Hispanoamérica una asignatura específica que explique en los niveles preuniversitarios, con rigor científico y neutralidad ideológica (huyendo, por lo tanto, de sesgos partidistas) los fundamentos del movimiento constitucional y los aspectos básicos y particularidades de cada una de las Constituciones, reconciliándonos, así, con una de las aportaciones más singulares y laudables de nuestro constitucionalismo.

La asignatura aquí propuesta podría constar de tres grandes partes, con contenidos debidamente adaptados a la edad de los alumnos: a) Una primera parte destinada a explicar la idea de la Constitución. Tanto su contenido dogmático (-La Constitución como pacto. -La soberanía de los propios ciudadanos. -El respeto de los derechos retenidos. -La subordinación del poder a Derecho y la separación de poderes), como su contenido técnico (-Norma formulada por escrito. -Norma obra del “poder constituyente”. -Norma fundamental del Estado. -Norma más estable que el resto de las normas: la rigidez constitucional. -Norma eficaz sobre las demás normas: la nulidad del Derecho inconstitucional); b) Una segunda parte que incluya las formas básicas de gobierno (parlamentario, presidencialista)

y de organización territorial del poder (Estado unitario, regional y federal), además de las organizaciones internacionales más significativas (Unión Europea, Convención Interamericana, Mercosur); c) Y una última parte, en fin, destinada a explicar el concreto texto constitucional de cada país.

Si, como con acierto dijo don Antonio Machado, la defensa de la cultura lleva implícitas las dos más hondas paradojas de la ética: sólo se pierde lo que se guarda, sólo se gana lo que se da, estoy convencido de que, si damos cultura constitucional a nuestros jóvenes, ganaremos mejores democracias.

VI. Referencias

Argüelles, A. (1811). Discurso preliminar a la Constitución de 1812. En L. Sánchez Agesta (2011). *Introducción*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García Costa, F. M. (2021). Introducción. En F. M. García Costa y I. González García (Dirs.), *Olimpiada Constitucional. La enseñanza de la Constitución en la Educación Secundaria en tiempos de crisis y reformas constitucionales*. Tirant lo Blanch.

Garrorena Morales, A. (1974). *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)*. Instituto de Estudios Políticos.

Jaumeandreu, E. (1820). *Curso elemental de Derecho Público*. Imprenta del Gobierno Político Superior.

Parra Gómez, D. (2022). La educación constitucional. *Revista Práctica de Derecho CEFlegal*, núm. 252, pp. 105-134.

Polibio de Megalópolis (siglo II a. C.). *Historiae*.

Quintero, S. y Privitellio, L. (1999). La formación de un argentino: Los manuales de civismo entre 1955 y 1995. *Clio & Asociados*, N° 4, pp. 131-161.

Sánchez Agesta, L. (1962). Las primeras cátedras españolas de Derecho Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, N° 126, pp. 157-168.

Shapiro, C. (2020). Revisión del concepto de ciudadanía en los espacios curriculares de Instrucción Cívica, Cultura Ciudadana y ERSa en la educación secundaria argentina. *El Cardo*, N°16, pp. 103-118.

Fecha de recepción: 31-03-2024

Fecha de aceptación: 26-09-2024