

SOCIALIZACION POLITICA Y LEALTAD A LA CONSTITUCION (*)

Por MANUEL SALGUERO

SUMARIO

I. ETICIDAD DEL ESTADO Y ADHESIÓN A LAS DIFERENTES FORMAS DE GOBIERNO.—II. PROCESO DE SOCIALIZACIÓN Y SIGNOS DE FIDELIDAD AL RÉGIMEN POLÍTICO: UN APUNTE SOBRE NUESTRA TRADICIÓN EN PARTICULAR.—III. LEALTAD A LA CONSTITUCIÓN EN UNA DEMOCRACIA AVANZADA Y PLURALISTA.

I. ETICIDAD DEL ESTADO Y ADHESION A LAS DIFERENTES FORMAS DE GOBIERNO

La socialización política y los mecanismos de interiorización de conocimientos, actitudes y valoraciones han quedado históricamente asociados a las distintas formas de gobierno y a los diferentes regímenes políticos. Las convicciones públicas y las representaciones ideológicas que conforman la conciencia de una sociedad tienen una tendencia natural a perpetuarse y a buscar instrumentos de legitimación. Esta función legitimadora —tutelada desde las instancias del poder establecido— ha recaído históricamente en la familia, en las instituciones eclesíásticas, en los partidos, sindicatos, medios de comunicación... Pero ese papel de endoculturación se ha depositado, de un modo muy significativo, en el sistema de enseñanza. Este se ha configurado tradicionalmente como un intento de socialización en las concepciones ideológico-políticas y en las convicciones axiológicas, desde la eticidad del Estado, que es tanto como decir desde la afirmación del Estado como sujeto de la moralidad política. Las estructuras políticas tienden a concebir la enseñanza institucionalizada como su propio y necesario epifenómeno. Por eso, el sistema educativo ha quedado

(*) Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación subvencionado por la DGICYT, PB 95-1212: «Estado liberal, Derecho y Bienestar Social».

asociado a las nociones de adhesión, lealtad, fidelidad y coherencia con el sistema político vigente.

Ya desde Platón, se asignaba a la educación el papel de interiorización y discernimiento de las virtudes públicas propias de una polis bien estructurada. El ascenso en el grado de conocimiento, operado a través de las diferentes disciplinas y que llevaban al educando de la «doxa» a la «episteme», lo impulsaban también hacia la virtud, tanto a nivel individual como colectivo. El diseño de una «polis» bien ordenada requería, por eso y al mismo tiempo, el diseño del tipo de educación que resultara apropiado al arquetipo de la estructura política (1). Aristóteles percibió también la importancia de los mecanismos de socialización. Por eso hacía depender la estabilidad política de una educación orientada a cada forma de gobierno. El legislador «debe tratar muy en especial de la educación de los jóvenes» y si olvida ese objetivo «se daña la constitución política» (2). Hay que educar en la adquisición de facultades y habilidades que propicien un hábito acorde con el carácter de cada régimen [el carácter democrático en las democracias, el oligárquico en las oligarquías... (3)]. El cuidado por la educación entraña una propedéutica encaminada al bien común. La educación de todos «ha de ser común», ya que «el entrenamiento en los asuntos de la comunidad ha de ser comunitario también» (4). La virtud del «buen ciudadano, en efecto, debe estar en todos, pues así será mejor la ciudad», aunque no es una sola la virtud de todos los ciudadanos (5).

La conexión entre régimen político y sistema de socialización ajustado a la eticidad del Estado fue percibida como necesaria —ya en la modernidad— por Hobbes y por Rousseau. El primero sostenía que los hombres se tornan aptos para la sociedad no por naturaleza, sino por educación y asimilación de hábitos y actitudes de obediencia y sometimiento a las leyes de la República. Consideraba que la reforma de la Universidad era el paso necesario hacia el orden político adecuado: «La instrucción del pueblo depende totalmente de una acertada enseñanza de la juventud en las Universidades» (6). Según Rousseau, compete al Estado fijar los artículos de una profesión de fe puramente civil: «Importa mucho al Estado que cada ciudadano tenga una religión que le haga amar sus deberes» (7). Esa religión civil se basa en el sentimiento de sociabilidad. Si el único dogma negativo es la *intolerancia*, uno de los enunciados positivos es «la santidad del contrato social y de las

(1) PLATÓN: *La República*, ed. y trad. José Manuel Pavón y Manuel Fernández Galiano, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1969, especialmente los libros IV y VII (vols. II y III).

(2) ARISTÓTELES: *Política*, trad. Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 1986, libro VIII, cap. I, pág. 286.

(3) *Ibid.*, libro V, cap. IX, pág. 210.

(4) *Ibid.*, libro VIII, cap. I, pág. 287.

(5) *Ibid.*, libro III, cap. IV, pág. 113.

(6) TH. HOBBS: *Leviatán*, ed. de C. MOYA y A. ESCOHOTADO, Editora Nacional, Madrid, 1980, cap. XXX, pág. 415.

(7) J. J. ROUSSEAU: *Del contrato social*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, cap. VIII, pág. 139.

leyes» (8). Esta manifestación de la eticidad política del Estado, vinculada al sentimiento de sociabilidad, concuerda bien con el tono pedagógico-filosófico del Emilio. La educación moral no debe pretender extirpar los sentimientos (compasión, piedad...) ni las pasiones naturales del hombre, sino propiciar su transformación en virtudes. Así, el amor propio, ampliado a los demás, se convierte en virtud y la generosidad o la solidaridad no es más que la compasión aplicada al débil, al culpable o a toda la humanidad (9). La sociedad ha de estudiarse en el individuo y el individuo en la sociedad. Por eso, quienes pretenden tratar por separado la política y la moral no entenderán ninguna de las dos.

La lealtad y adhesión al sistema político puede apreciarse, igualmente, en Montesquieu. Hacia notar que las democracias confían el gobierno a cada ciudadano y se sustentan y conservan en la medida que es favorecida la virtud política. Esta consiste en una preferencia continua del interés común sobre el interés de cada cual. El interés público que caracteriza al gobierno republicano y a la democracia se cifra en el amor de las leyes y de la patria. Para conservar las democracias hay que amarlas, que es tanto como amar sus leyes. Para instaurar esta adhesión y fidelidad a la República y a la democracia hay que acudir a la educación, ya que es ésta quien inspira aquel amor. No es el pueblo naciente el que degenera, sino que las nuevas generaciones se pierden y acaban degenerando cuando los adultos están ya corrompidos (10).

Locke concibía también la educación como una garantía del sistema político. Tratándose de un régimen apoyado en una teoría política liberal, no depositaba en el Gobierno la tarea de educar, sino en el ámbito familiar, en suma, en la sociedad civil, ya que el pueblo es el soberano. Este nuevo modelo político —garantizado y tutelado desde el Estado— conllevaba una paralela concepción de la educación burguesa representada en las virtudes del *gentleman*, que nos parecen hoy tan cercanas muchas de ellas: aptitud y capacidad para los negocios; preocupación por los asuntos públicos; dinamismo e independencia; conocimiento de las leyes, la geografía y la historia; sensibilidad a la alabanza, a la crítica y a la opinión pública; profesionalidad; oposición a la tiranía; disposición a aceptar la representación del pueblo, habilidad retórica, capacidad para descender de lo especulativo a lo útil... (11).

(8) *Ibid.*, pág. 140.

(9) J. J. ROUSSEAU: «Emile», *Oeuvres Complètes*, IV, Gallimard, París, 1969, págs. 490 y ss.

(10) MONTESQUIEU: *De l'esprit des Lois*, Editions Garnier Frères, Liv. IV, Chap. VI, París, 1961, págs. 38-39.

(11) Todas estas virtudes y valores del prototipo del caballero burgués se encuentran sobre todo en J. LOCKE: *Pensamientos sobre la educación*, Ediciones Akal, Madrid, 1986. Puede consultarse un amplio estudio en NATHAN TARCOV: *Locke y la educación para la libertad*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, págs. 13-14, 237-251 y *passim*.

II. PROCESO DE SOCIALIZACION Y SIGNOS DE FIDELIDAD AL REGIMEN POLITICO: UN APUNTE SOBRE NUESTRA TRADICION EN PARTICULAR

Centrando ahora la cuestión en el contexto de nuestra historia más cercana, no hay duda de que el proceso de socialización y la búsqueda de adhesiones y lealtades ha sido una preocupación recurrente de la estrategia político-ideológica. Esta búsqueda ha discurrido paralelamente a la sucesión de los diferentes regimenes políticos y desde el presupuesto de la eticidad del Estado.

El proceso de secularización y de renovación que caracterizó a la monarquía de Carlos III pretendía ser un antídoto contra el oscurantismo y contra el método escolástico. Se estimaba como necesario el control regio de las Universidades sobre las que el clero —especialmente los jesuitas— ejercía un poder absorbente (12). El afán reformista y de transformación social se canalizó impulsando los estudios prácticos y útiles. La condición necesaria del progreso de las sociedades políticas se hacía depender de la remoción de los obstáculos de la opinión y de la circulación de las luces mediante un sistema general de instrucción. Este impulso reformista ilustrado tomó cuerpo en el moralismo pedagógico de los ideales liberales que caracterizaron el entorno ideológico-político de la Constitución de 1812. La lealtad al régimen liberal, propiciado por la circulación libre del pensamiento (libertad de «escribir, imprimir y publicar» (13), se hacía más explícita cuando Quintana propugnaba una enseñanza «pública, uniforme y gratuita» (14).

Gil de Zárate —promotor del Plan General de Estudios de 1845 (15)— puso de relieve la importancia de la enseñanza en el proceso de secularización y de transmisión de los conocimientos, actitudes y valoraciones. Quién debía enseñar (el Gobierno o el clero) significaba tanto como decir quién dirigía el Estado (el Gobierno o la Iglesia). Para Gil de Zárate, la cuestión de la enseñanza era una cuestión de poder: «el que enseña domina, puesto que enseñar es formar hombres y hombres amoldados

(12) Cfr. A. ALVAREZ DE MORALES: *La Ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*. Editorial Pegaso, Madrid, 1985. M. PESET: *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)*, Taurus, Madrid, 1974.

(13) Artículo 371 de la Constitución de Cádiz de 1812.

(14) JOSÉ MANUEL QUINTANA redactó su célebre *Informe* como resultado de los trabajos de la Junta de Instrucción Pública, constituida en 1813. Dicho «Informe» —que recogía los postulados liberales sobre la enseñanza— estaba influenciado por «Las bases sobre la instrucción pública» de Jovellanos y del «Informe» que CONDORCET (*Esquisse d'un Tableau Historique del Progrès de l'esprit Humain*, Editions Sociales, Paris, 1966) presentó en 1792 a la Asamblea Francesa. Cfr. A. ALVAREZ DE MORALES: *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, págs. 20-25; M. DE PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología en la España contemporánea*, Labor, Barcelona, 1991, págs. 61-62; F. LAPORTA: «La libertad de cátedra (I)», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, II época, núm. 13, 1992, págs. 38-40.

(15) MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (Ed.): *Historia de la educación en España*, vol. II, Secretaría General Técnica, Madrid, 1985, págs. 193-241.

a las miras del que los adoctrina» (16). El control ideológico en la transmisión del conocimiento —dice el *preámbulo* del Decreto— ha de provenir del Estado, ya que «hay en la educación un interés social, de que es guarda el Gobierno (...). La enseñanza de la juventud no es una mercadería que pueda dejarse entregada a la codicia de los especuladores, ni debe equipararse a las demás industrias en que domina sólo lo privado».

El centralismo, la uniformidad, la estructura piramidal y el control ejercido desde las instancias del poder sobre el sistema educativo —al que se exigía lealtad y adhesión— son muestra del importante papel que se le asignaba a éste como guardame de las opiniones y creencias. La Ley Moyano de 1857 —que con modificaciones ha constituido el sustrato de la enseñanza en España hasta la Ley General de Educación de 1970, hecha excepción del periodo republicano— consolidó aquellos principios.

La crítica que hizo Colmeiro a la imposición de los programas oficiales y de los libros de texto es suficientemente expresiva del poder de adoctrinamiento y de la importancia que se otorgaba desde el Estado —confesionalmente católico y depositario de la tutela de la fe y sanas costumbres (17)— al proceso de socialización y de transmisión del conocimiento (18). El programa oficial —decía Colmeiro en 1876—, «¿no es la censura y condenación de todos los programas existentes y posibles?» El Gobierno parece poner su «santo y seña... en los labios del catedrático», convirtiendo sus clases en «milicia disciplinada y sujeta al yugo de una obediencia pasiva. *Con libros de texto y programas oficiales, el Gobierno es quien enseña y los maestros sólo llevan su voz en las aulas*» (19).

El poder asignado a la educación como elemento de emancipación del pensamiento y como muestra de lealtad y adhesión a la República quedó plasmado en el Decreto de la I República de 2 de junio de 1873 —aunque apenas si llegó a tener vigencia— del que fue inspirador Giner de los Ríos (20). Podemos leer en dicho Decreto que «la indiferencia hacia la instrucción pública, explicable en los poderes

(16) A. ALVAREZ DE MORALES: *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, *op. cit.*, pág. 300.

(17) A título de ejemplo, puede leerse en el artículo 295 de la Ley Moyano: «Las autoridades civiles y académicas cuidarán, bajo su más estrecha responsabilidad de que ni en los establecimientos públicos ni en los privados se ponga impedimento alguno a los RR. Obispos y demás prelados diocesanos, encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la Fe y de las costumbres». El artículo 296: «Cuando un Prelado diocesano advierta que en los libros de texto o en las explicaciones de los profesores se emitan doctrinas perjudiciales a la buena educación religiosa de la juventud, dará cuenta al Gobierno, quien instruirá el oportuno expediente».

(18) También expresa el problema de fondo suscitado en torno a la «Cuestión Universitaria» y la polémica de la libertad de cátedra. Cfr. B. LOZANO: *La libertad de cátedra*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 45-92. También, M. SALGUERO: *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. 24-34.

(19) Esta referencia está tomada de A. EMBID IRUJO: *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 296-297, en la nota a pie núm. 49.

(20) Cfr. F. GINER DE LOS RÍOS: *Ensayos sobre educación*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1945.

absolutos y despóticos, es inconcebible en las Repúblicas». El *preámbulo* decía: «Deben ser los pueblos republicanos los más instruidos, educados y cultos de la tierra; como quiera que, según una frase célebre, el principio de la República es la virtud, ésta sólo alcanza segura garantía y fácil ejercicio allí donde la conciencia, rectamente ilustrada, enseña a cada hombre su deber, a la par que le revela su derecho» (21).

En el contexto finisecular de 1898, Macías Picavea y Joaquín Costa (22) —que describieron la desoladora situación en que se hallaba la instrucción— hacían depender el éxito regeneracionista de la modernización del sistema educativo. Una vez más, las reformas políticas debían conllevar paralelamente reformas en la educación y nuevas lealtades. El propósito regenerador tenía como presupuesto necesario la independencia de la enseñanza y de la investigación sin censura por parte del Estado ni de la Iglesia.

Pero el ejemplo más clarificador del ajuste y congruencia entre proceso de socialización y régimen político (eticidad del Estado democrático como instancia legitimadora) lo podemos encontrar en el primer bienio de la II República. La Constitución de 1931 asumió los principios del liberalismo radical, los postulados de la Institución Libre de Enseñanza y las ideas educativas del socialismo histórico. El momento constituyente se caracterizó por la ausencia de consenso. Entraban en colisión dos posiciones diametralmente opuestas. Una —la propugnada por la conjunción republicano-socialista— estaba presidida por la idea de la escuela única, laica, igual, neutral y monopolizada por el Estado (23). La otra —defendida por la tradición conservadora católica— sostenía el carácter confesional de la enseñanza (24). La nueva España republicana y democrática tenía que penetrar en todo el cuerpo nacional, en sus pueblos, aldeas e instituciones para hacer frente a la pasividad, falta de celo, desafección y frialdad en la adhesión a la institución republicana. El impulso dado a la enseñanza en el primer bienio de gobierno republicano respondía a este objetivo de subsistencia (25).

La *Ley de Defensa de la República* de 1931 fue el instrumento legal específico que pretendió garantizar y dar impulso al nuevo espíritu republicano, amparándose

(21) Cfr. M. DE PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología en la España contemporánea*, Labor, Barcelona, 1991, págs. 179-185.

(22) Cfr. «Escritos sobre política educativa» de JOAQUÍN COSTA y un texto de MACÍAS PICAVEA sobre «La educación en España», en *Historia de la Educación en España*, vol. III, *op. cit.*, págs. 305-338.

(23) M. PÉREZ GALÁN: «La enseñanza en la Segunda República española», *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 1977, págs. 61-64.

(24) *Ibid.*, págs. 67-69.

(25) Entre otros: Proyecto de Ley de Bases de Primera y Segunda Enseñanza, de 9 de diciembre de 1932 (*Historia de la educación en España. La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1936-1939)*, vol. IV, *op. cit.*, págs. 192-201). Decreto de 2 de diciembre de 1932, sobre Inspección de Primera Enseñanza (*Ibid.*, págs. 174-191). Proyecto de Ley de Reforma Universitaria, de 17 de marzo de 1933 (*Ibid.*, págs. 202-226). Decreto de 1 de junio de 1933, de Autonomía de la Universidad de Barcelona (*Ibid.*, págs. 227-229). Ley de Confesiones Religiosas, de 2 de junio de 1933 (*Ibid.*, págs. 230-231).

en la eticidad política del Estado democrático. Quiso dejar claro Azaña —principal defensor del Proyecto de Ley— que no se trataba de una ley arbitraria (26) que pretendiera utilizar algún poder al margen de la Constitución. Por eso, el Gobierno «recaba del Parlamento la autorización eficaz, solemne, para defender la República... pues el país lo desea, la República lo necesita» (27). Hacía falta «proveer a la República de todos los medios necesarios para defenderse... de los pequeños enemigos..., de las conjuraciones contra la República, del ambiente adverso... que puede irse formando y que, acaso, se vaya formando, precisamente a causa de esa indefensión... Esta ley no la necesita este Gobierno; quien la necesita es la República» (28). Se preguntaba Azaña:

«¿Es que podemos consentir que continúe haciéndose este vacío en torno de la institución pública que hemos venido a instaurar, para que cunda en las masas españolas la persuasión de la impotencia del régimen republicano, de la ineficacia de las instituciones republicanas? ¿Es que podemos olvidar que al cabo de siete meses de régimen nos encontremos todavía con que en una inmensa cantidad de pueblos y de aldeas la República no ha penetrado?» (29).

El objetivo de esta ley era llevar a todos los organismos de la Administración el convencimiento de que «si la buena voluntad, la conciencia profesional, el sentimiento del deber, no bastan a un hombre para cumplir con sus obligaciones y adherirse de todo corazón y con plena voluntad al sistema vigente, el Gobierno tiene medios para, de una manera fulminante, hacerle sentir todo el peso de su autoridad» (30). Quien tiene que temer esta ley —decía Azaña— es «el funcionario negligente y desafecto», «el magistrado poco celoso en la aplicación de la ley», el «libelista», el «propagandista clandestino», «el agitador de oficio, sin convicciones ni conciencia que se complace en sabotear la paz y la justicia de la ley republicana» (31).

Durante el régimen de Franco, la escuela alcanzó un indudable protagonismo como aparato ideológico al servicio de la socialización política del régimen. El sistema educativo se erigió en la instancia privilegiada de legitimación teocrático-confesional del nuevo Estado y en un poderoso instrumento de adoctrinamiento en los valores que lo caracterizaban. Había que desenmascarar —decía Ibáñez Martín, Ministro de Educación Nacional— las falacias del naturalismo pedagógico, «cristianizar la enseñanza del Estado, arrancar de la docencia y de la creación científica la

(26) Algunos oradores calificaron a esta Ley de «ley de excepción» y la consideraban como una «mordaza o amenaza contra la Prensa» (*Cortes Constituyentes*, Extracto Oficial, núm. 59, 20 de octubre de 1931, pág. 39).

(27) *Cortes Constituyentes*, *ibid.*, pág. 40.

(28) *Ibid.*, págs. 37-38.

(29) *Ibid.*, pág. 38.

(30) *Ibid.*

(31) *Ibid.*, pág. 39.

neutralidad ideológica, y destruir el laicismo» (32). La escuela estaba, por tanto, llamada a convertirse en la principal agencia de socialización del nuevo Estado (33). Con la llegada de Ruiz Giménez al Ministerio de Educación Nacional se inició un proceso de flexibilización y apertura del régimen (34).

La Ley General de Educación de 1970 es la mejor muestra de este proceso de apertura, aunque los parámetros ideológicos del régimen permanecían inamovibles (35). La Ley propugnaba el servicio público de la educación como tarea específica del Estado. Este dirige «toda actividad educativa», la «planificación de la educación y evaluación de la enseñanza en todos sus niveles». En el *preámbulo* se establecen también como objetivos la «igualdad de oportunidades», la calidad de la enseñanza, la creación de un sistema educativo para una nueva realidad nacional. La Ley trataba de dar respuesta a las transformaciones económicas y sociales habidas en la década de los sesenta y se incardinaba en un esquema ideológico tecnocrático. Propugnaba un nuevo rol de profesor acorde con los nuevos valores que introducía la ley: un profesor «experto» y «profesional» que ejercita su pericia técnica en el campo de la enseñanza.

III. LEALTAD A LA CONSTITUCION EN UNA DEMOCRACIA AVANZADA Y PLURALISTA

Con la Constitución de 1978, la socialización política y la asimilación de valores a través del sistema educativo adquieren un tratamiento diferente al de nuestra

(32) Referencia extraída del discurso en el que Ibáñez Martín defendió ante las Cortes la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943 (cfr. A. MAYORDOMO PÉREZ: «La educación como cruzada. El modelo educativo en la España del Nacional-Catolicismo», en M. E. C. (Ed.): *Historia de la educación en España. Nacional-catolicismo y educación en la España de posguerra*, tomo V, vol. 1, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1990, pág. 42). Como muestra de esta teocracia escolar baste una referencia a la Orden de 27 de julio de 1939 (BOE de 1 de agosto de 1939): «En la España, país de crucifijos, no podría faltar nunca... la Santa Enseña del Redentor, presidiendo con luz verdadera... la nueva educación de la niñez y de la juventud, para que la sabiduría y la ciencia sólo puedan ser esplendor de la luz eterna». El Real Decreto de 26 de enero de 1944 (BOE de 8 de febrero de 1944) calificaba de «audacísimo conato de regeneración católica» y de «alarde de ortodoxia» el establecimiento de la enseñanza de la religión en los cuatro primeros cursos de cada carrera.

(33) Cfr. G. CÁMARA VILLAR: *Nacional-catolicismo y escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*, Hesperia, Madrid, 1984. J. J. RUIZ RICO: *El papel político de la Iglesia en la España de Franco (1936-1971)*, Tecnos, Madrid, 1977. A. SOPEÑA MONSALVE: *El florido pensil*, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1994.

(34) Para el estudio de este momento de apertura y flexibilización del régimen, cfr. E. DÍAZ: «Pensamiento español», *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 1974, págs. 87-89; J. TUSELL: *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, págs. 308-336; M. DE PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología... op. cit.*, págs. 387-393.

(35) El artículo 6.2 establecía la confesionalidad católica y las finalidades educativas habían de tener como marco el «concepto cristiano de la vida» y «los principios del Movimiento Nacional y de las leyes fundamentales del Reino» (título preliminar). Para un estudio de los aspectos axiológicos de esta Ley, M. SALGUERO: *Valores dominantes y lo que permanece de la Ley General de Educación de 1970*, Centro de profesores Costa Granadina, 20, 1997, págs. 3-15.

tradición más cercana. Frente al desacuerdo irreconciliable entre las fuerzas políticas en el momento constituyente de 1931, el de 1978 se caracterizó por el consenso y, muy especialmente, por el producido en materia de enseñanza (36). La peculiaridad proviene también de que la eticidad política adquiere el mayor grado de legitimidad, al sustentarse la Constitución en los valores universalizables de que son expresión los derechos fundamentales.

Ni en el proceso de la transición política ni a partir de la Constitución de 1978 ha habido una «ley de defensa de la democracia» ni una «ley de defensa de la Constitución» como aconteció en 1931. La apelación al consenso y la idea de integración en el marco constitucional han suplido a una ley expresa y específica de defensa de la Constitución o del sistema democrático.

La cuestión a plantear es si la Constitución de 1978 propugna un modelo de democracia militante, si el proceso de socialización a través de la enseñanza ha de regirse por el imperativo de la fidelidad o lealtad y cuál es el significado y alcance de estas nociones en relación con la defensa de la Constitución y del sistema democrático.

El texto constitucional de 1978 obliga a dejar como obsoletas las adherencias históricas de las nociones de «lealtad» o «fidelidad», vinculadas a la categoría de las relaciones de sujeción especial (37). La burocracia del Estado Moderno dio paso a un *status* funcional que superaba la vinculación de fidelidad entre señor y vasallo, a la vez que propiciaba relaciones de sometimiento homogéneas y de general sujeción entre individuo-Estado. El absolutismo monárquico profundizó la separación entre la esfera de general sujeción y la de los *status* especiales. El prototipo de las relaciones de especial sujeción a lo largo del siglo XIX —además de los soldados o militares— fue el colectivo de los funcionarios y, entre ellos, de manera específica el de los funcionarios docentes. La relación entre el funcionario y el Estado se establecía sobre la base de la lealtad, el principio de obediencia y jerarquía y la

(36) GÓMEZ LLORENTE reconoció, en el debate en el Pleno del Congreso, que el artículo 27 no recogía «la filosofía socialista de la educación», pero, a pesar de ello votaron favorablemente porque «era el artículo posible en el estado actual de la conciencia colectiva de las fuerzas políticas y sociales». Nosotros —decía el representante socialista— no hemos intentado «poner en la Constitución la idea de que la enseñanza sea laica, y no crean que hemos dejado de pensar que la enseñanza debe ser laica». Era el texto que podía encontrar el consenso o el «denominador común del pensamiento, al menos de la inmensa mayoría de los Grupos Parlamentarios». Era un artículo «equilibrado que sabe armonizar las incumbencias del Estado con respecto a la iniciativa privada y también a la autonomía de las colectividades docentes» (DSCD, núm. 106, 7 de julio de 1978, págs. 4041 y 4043). SOLÉ TURA subrayó —en ese mismo contexto— que se había logrado un consenso en torno al artículo 27 que «no satisface plenamente a nadie, pero que tiene ahí su principal valor», toda vez que en torno a dicho artículo gravitan «los viejos fantasmas»: clericalismo y anticlericalismo, elitismo y educación para todos, pugna de ideologías... (DSCD, *ibid.*, 4006).

(37) Para un estudio doctrinal de esta categoría: R. GARCÍA MACHO: *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992; I. LASAGABÁSTER HERRARTE: *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994; M. LÓPEZ BENÍTEZ: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994.

movilidad-inamovilidad. El Estatuto de Bravo Murillo de 1844 o el de O'Donnell de 1866 pueden servir de muestra de estas relaciones basadas en la lealtad y el deber de subordinación (38). Podría recordarse, a título de curiosidad y en relación con los profesores-funcionarios, el nexo entre fidelidad y lealtad del funcionario con las exigibles formalidades del «juramento». Un ejemplo llamativo es el artículo 167 del Plan de Calomarde (Real Orden de 14 de octubre de 1824):

«A los juramentos prescritos por estatuto y por las leyes que manden se jure antes de recibir grados o posesionarse de las cátedras, enseñar y sostener la doctrina del Concilio de Constanza contra el regicidio, y enseñar y defender la Inmaculada Concepción de María Santísima, se añadirán los dos siguientes: Enseñar y defender la soberanía del rey nuestro señor y los derechos de su corona. Segundo: No haber pertenecido ni haber de pertenecer jamás a las sociedades secretas reprobadas por las leyes.»

La Constitución de 1978 no permite una lectura en la que la sujeción especial pueda conllevar una anulación de derechos fundamentales o una arbitrariedad administrativa. En este nuevo marco cabe hablar de una sola legitimidad, la que deriva del sometimiento de todos (los ciudadanos y los poderes públicos) a la Constitución (art. 9.1 CE), la que procede del principio de legalidad y de la vinculación a los derechos fundamentales de los poderes públicos (arts. 9.3 y 53.1 CE), la que se deduce del principio de legalidad de la actuación administrativa y del control de ésta por los tribunales (arts. 103.1 y 106.1 CE).

Si bien es cierto que la Constitución de 1978 no admite una doble legitimidad —la sujeción general y la específica de la esfera doméstica de la Administración—, puede apreciarse la existencia de ciertas relaciones y *status* especiales (39). Importa destacar ahora que del artículo 103.1 se deduce una situación estatutaria específica de los funcionarios públicos, ya que es de este colectivo del que se presume un mayor grado de lealtad. Aunque el texto constitucional de 1978 no ha introducido expresamente la cláusula de lealtad (40), del artículo antes citado se puede hacer derivar un

(38) Cfr. R. GARCÍA MACHO: *op. cit.*, págs. 132-133; J. A. MARAVALL: *Estado moderno y mentalidad social*, tomo II, Madrid, 1986, págs. 115 y ss.; P. IRADIEL MURUGARREN: «El Estado y la distribución social del poder», en DOMÍNGUEZ ORTIZ (dir.): *Historia de España*, vol. IV, Planeta, Barcelona, 1993, págs. 204-208.

(39) Artículo 25.2 y 3 (limitación de algunos derechos de libertad a los presos); artículo 28.1 y 2 (sindicación de funcionarios y fuerzas o institutos armados); artículo 70 (inelegibilidad e incompatibilidad); artículo 127 (restricciones referidas a jueces y magistrados)...

(40) En otros ordenamientos cercanos se ha introducido expresamente la cláusula de fidelidad o lealtad a la Constitución. La Ley Fundamental de Bonn (1949) establece en su artículo 5.3: «La libertad de enseñanza [el equivalente a nuestra libertad de cátedra] no exime de la fidelidad a la Constitución». El artículo 54 de la Constitución italiana (1947) recoge el precepto de fidelidad a la República: «Todos los ciudadanos tienen el deber de ser fieles a la República y de observar su Constitución y sus leyes. Los ciudadanos a quienes sean confiadas funciones públicas tienen el deber de cumplirlas con disciplina y honor, prestando juramento en los casos establecidos por la Ley» [cfr. G. PECES-BARBA (Ed.): *Textos básicos sobre Derechos Humanos*, Madrid, 1973].

deber implícito de fidelidad a la Constitución que se concreta en el artículo 31.1.a) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función pública y en el artículo 6.a) del RD 33/1986, de 10 de enero (Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado) (41). Este deber de fidelidad consiste —como contenido genérico— en la «omisión de conductas contrarias», «cumplir el deber de neutralidad» y «llevar a cabo una observación escrupulosa del deber de obediencia a la Constitución», referida ésta a lo que constituyen sus fundamentos básicos (42).

Pero es preciso dilucidar si puede hablarse de un incremento del deber de fidelidad o lealtad a la Constitución en el colectivo de los funcionarios docentes, lo que constituye un dato relevante para el proceso de socialización política en los valores democrático-constitucionales. Tal incremento del deber de fidelidad constituiría un instrumento «activo» de defensa de la Constitución. Esta dimensión activa, referida a la impregnación del sistema educativo en valores constitucionales, puede derivarse del artículo 27.2 de la Constitución (43). Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al sostener que «la enseñanza ha de servir determinados valores (principios democráticos de convivencia...) que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva» (STC 5/1981, de 13 de febrero, F. J. 7). Pero esta exigencia de dar una «inspiración positiva» a la enseñanza en los principios constitucionales de «libertad, igualdad, justicia, pluralismo, unidad de España...» la hace referir el Alto Tribunal a la libertad de creación de centros como manifestación que es de la libertad de enseñanza. Por tanto, dicha «inspiración positiva» se predica de todos los docentes y la impregnación en esos valores constitucionales se extiende a todo el sistema educativo (44). El voto particular primero a dicha Sentencia acuñó la expresión «ideario educativo de la Constitución» al referirse a esta cláusula teleológica del artículo 27.2 y al deber de que el alumno sea educado «en el respeto a los principios de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (45).

(41) Cfr. A. EMBID IRUJO: *La fidelidad de los funcionarios a la Constitución*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, págs. 162-165.

(42) *Ibid.*, págs. 167-171.

(43) «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».

(44) Esta cláusula teleológica de la Constitución incide también, a nuestro juicio, en el ámbito de la enseñanza universitaria, si bien el grado de tal incidencia es menor en la medida en que, según ascendemos en los niveles de enseñanza y en la madurez de los alumnos, disminuye —no creemos que llegue a desaparecer— el aspecto educativo y se incrementan los contenidos estrictamente instructivos.

(45) Voto Particular primero a la STC 5/1981, F. J. 10. Este voto particular fue formulado por el Magistrado Francisco Tomás y Valiente, al que se adhirieron ANGEL LATORRE, MANUEL DÍEZ DE VELASCO y PLÁCIDO FERNÁNDEZ VIAGAS. Este «ideario constitucional» ha sido definido por CÁMARA VILLAR como «educación democrática» y tiene los siguientes rasgos: aceptación de una convivencia participada en libertad; educación humanizadora, nunca directivista; educación respetuosa con todas las corrientes ideológicas y políticas, tolerante y nunca adoctrinadora; educación que propicie ciudadanos activos, participativos y con actitud crítica. Cfr. G. CÁMARA VILLAR: «Sobre el concepto de los fines de la educación en la Constitución española», en MINISTERIO DE JUSTICIA (Ed.), *X Jornadas de Estudios*.

El legislador orgánico ha atendido estas exigencias constitucionales. Así, en la LODE (LO 8/1985, de 3 de julio) la libertad de cátedra de los profesores queda garantizada «en el marco de la Constitución» y su ejercicio «se orientará a la realización de los fines educativos, de conformidad con los principios establecidos en esta ley» (art. 3). Estas finalidades han sido hechas explícitas en esta ley (art. 2) y en la LOGSE (LO 1/1990, de 3 de octubre: arts. 1 y 2). Los desarrollos reglamentarios de esta última, en los que se establece el nuevo currículo y los contenidos mínimos de la enseñanza Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato, han impulsado decididamente la educación en valores constitucionales (46).

De cuanto venimos diciendo —incluida la obligación de dar a la enseñanza una «inspiración positiva» en los valores constitucionales básicos— no se deduce que la Constitución propugne un modelo de «democracia militante» (47). Esta noción —que tuvo su razón de ser en los años de posguerra (48)— no es congruente con el consenso y con la idea de integración que caracteriza a nuestra Constitución. Esta no puede concebirse como un instrumento para identificar ideologías desviadas o como arma contra la disidencia. La Ley de defensa de la República de 1931 —dadas las características de aquel momento histórico— respondía al esquema de democracia republicana a la defensiva (49). El franquismo —aunque al margen del sistema democrático— mostró su afán por detectar las desviaciones de la ortodoxia y «recta doctrina». Por eso, propendía a practicar la depuración de las actitudes manifiestamente disidentes, e incluso de las desafecciones o tibiezas hacia el régimen, especialmente en el sistema educativo (50). Pero la manifestación más genuina —dentro del sistema democrático— de la idea de «democracia militante» lo constituye el caso de la *Berufsverbot* en Alemania en los años setenta y después. Se quería impedir el acceso a la función pública o despedir a los sospechosos de no defender el ordenamiento constitucional. La Constitución funciona en tal contexto como arma contra la disidencia y como instrumento para identificar ideologías desviadas. En el caso de la función pública docente, se pretendía impedir el acceso a los estudiantes

Introducción a los derechos fundamentales, vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Secretaría General Técnica, Madrid, 1988, págs. 2190 y 2181-2185.

(46) Pueden verse los anexos a los RRDD 1006/1991 (Primaria); 1007/1991 (Secundaria Obligatoria) y 1178/1992 (Bachillerato).

(47) Carro se ha referido a este concepto de «democracia militante». Cfr. J. L. CARRO: «Libertad científica y organización universitaria», *REDA*, núm. 13, 1977, pág. 221.

(48) Prueba de ello puede ser que el artículo 142 de la Constitución de Weimar (1919) no incluía la cláusula de lealtad o fidelidad a la Constitución, como sí lo hace su homólogo artículo 5.3 de la Ley Fundamental (1949).

(49) No le falta razón a Manuel Ramírez cuando —a principios de 1980— apreciaba que la reafirmación democrática que propugnaba la Ley de defensa de la República seguía siendo una empresa vigente (cfr. M. RAMÍREZ: «La socialización política en España: una empresa para la democracia», *Sistema*, 34, enero, 1980, págs. 105-106). Cuestión distinta es, sin embargo, si esa necesaria reafirmación democrática conlleva la idea de una «democracia militante».

(50) Cfr. A. REIG TAMA: «La depuración intelectual del nuevo Estado franquista», *Revista de Estudios Políticos*, 88, 1995, págs. 175-198.

izquierdistas, marxistas, demócratas radicales o extremistas. Un caso significativo fue el de la profesora Lerhard, de ideología marxista, a quien le fue negado el acceso a la función pública. Otros ejemplos más cercanos son los casos Kosiek y Glasenapp, que llegaron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1986. La cuestión de fondo seguía siendo la misma: la revocación del puesto de profesores a los demandantes por los actos de militancia en la extrema derecha (Kosiek) y por simpatizar con la extrema izquierda (Glasenapp). El caso Vogt, similar a los anteriores, es de 1995 (51).

La idea de una democracia militante o beligerante no es el mejor antídoto contra la disidencia o contra los enemigos de la democracia. La Constitución de 1978 no ofrece un modelo de «democracia militante», sino de «democracia pluralista» en la que aquélla ejerce un papel de integración y de consenso. Tampoco existe ningún mecanismo expreso de control de fidelidad, lealtad o adhesión. Estas nociones —más allá de la obligación general de sometimiento al ordenamiento jurídico— no tienen una significación jurídica definida. Su naturaleza es, más bien, «moral y política», como dijo Kelsen (52).

En sus pronunciamientos sobre las fórmulas de juramento de respeto a la Constitución, el Tribunal Constitucional ha mantenido que el acatamiento a la Constitución «no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido». No está prohibido «perseguir ideales políticos distintos a los encarnados en la Constitución... siempre que no se intente su transformación por medios ilegales» (53). La voluntad de «establecer una sociedad democrática avanzada» (Preámbulo) y la idea de un Estado democrático que propugna como uno de sus valores superiores el pluralismo (art. 1.1) son incompatibles con la noción de cualquier proselitismo o militantismo. El mayor grado de lealtad que puede predicarse en determinados casos —el de los profesores por la «inspiración positiva» en los valores constitucionales básicos que deben dar a su enseñanza, como exigencia del art. 27.2 de la Constitución— no puede significar que el docente-funcionario, especialmente de los niveles de Secundaria y Primaria, se convierta en un apologeta (54)

(51) Cfr. J. A. ESTÉVEZ ARAUJO: *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Trotta, Madrid, 1994, págs. 80-81. También, R. SÁNCHEZ FERRIZ y L. JIMENA: *La enseñanza de los derechos humanos*, Ariel, Barcelona, 1995, págs. 170-172.

(52) H. KELSEN: *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pág. 279.

(53) Cfr. SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; 81/1983, de 10 de octubre; 8/1985, de 25 de enero; 69/1989, de 20 de abril; 119/1990, de 21 de junio y 74/1991, de 8 de abril.

(54) Embid Irujo sitúa al profesor de primaria y secundaria ante una especial obligación de fidelidad activa o «defensa activa» que parece un tanto excesiva, teniendo en cuenta que estos profesores son titulares de la libertad de cátedra (cfr. A. EMBID IRUJO: *La fidelidad de los funcionarios a la Constitución*, *op. cit.*, págs. 178-181). Creemos de interés, a este respecto, la apreciación que hace LÓPEZ BENÍTEZ: La Constitución de 1978 no parte de una situación *zero*, en la que se proceda a una recluta general de funcionarios. La nueva realidad constitucional integró a todo el funcionariado sin que se produjera ninguna depuración política y sin exigir la expresa declaración de fidelidad a los nuevos principios que inspira la

o «sacerdote» de la religión civil del Estado. Esto sería un extremo del que es preciso huir.

La grandeza de la democracia pluralista consiste, precisamente, en que los enemigos de la democracia puedan suplantarla por procedimientos democráticos y en que los enemigos de la libertad disfruten de ella (55). Esta grandeza y precariedad se ponen de manifiesto al separar «validez» (legalidad formal o democracia sólo como método o como procedimentalismo) de «legitimidad» democrática (la que se deposita en los contenidos de un orden de valores). Para que la validez formal no suplante a la legitimidad, no hay que apelar a la democracia militante, sino al asentamiento de los valores de los que son expresión los derechos fundamentales, mediante un proceso de integración y socialización responsable. La «lealtad» como instancia de defensa de la Constitución se inserta en el *tempus axiologicus*: en un lento y complejo proceso de asimilación y profundización de los valores democráticos (cultura de la paz, de la tolerancia, del pluralismo...). Por eso, lealtad a la Constitución es lealtad a la democracia, de la misma manera que la educación para la democracia es una exigencia de la democracia misma. Se precisa, en fin, una cultura y una política de los derechos fundamentales. A esta tarea están convocados los poderes públicos y quienes de una forma u otra crean opinión pública: docentes, intelectuales, políticos, profesionales de la información...

Constitución. Lo único que se les puede pedir a los docentes que se muestren disconformes con la democracia es que callen sus inclinaciones en el ejercicio de su profesión docente. Una cosa es que «el docente no lance diatribas contra el sistema político vigente» y otra «bien distinta que se vea obligado, en virtud de la democracia militante, a convertirse en un apologeta del sistema —incluso contra su voluntad y sus creencias» (M. LÓPEZ BENÍTEZ: *Naturaleza y presupuestos doctrinales de las relaciones especiales de sujeción*, op. cit., págs. 484-485). Cuál sea el alcance de los límites de la libertad de cátedra de los profesores de secundaria y primaria resulta relevante para esclarecer esta cuestión. Puede verse, al respecto: M. SALGUERO: *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, op. cit., págs. 91-114.

(55) Cfr. M. ARAGÓN: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 40-53.