

GENERAR EL SENTIMIENTO CONSTITUCIONAL PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA

GENERATE THE CONSTITUTIONAL SENTIMENT TO CONSOLIDATE
DEMOCRACY

Remedio SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia

<https://orcid.org/0000-0002-7408-4185>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2022

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2022

RESUMEN

El interés de socializar a las nuevas generaciones en los valores constitucionales, e incluso en la verdadera normatividad de la Constitución, es innegable. Y, sin embargo, es una cuestión ignorada por los poderes públicos o, más bien, desconocida en su verdadera significación, por fuerza neutral y no partidaria, que requiere de pactos de Estado en los que se deberían alcanzar elementos esenciales de coincidencia cualquiera que fuera la alternancia política. Aunque en forma transversal, y en buena parte tácita, subyace en esta reflexión la preocupación por la falta de deberes y responsabilidades en la que parece haberse instalado nuestra sociedad. Ello explica el ejemplo final con el que se quiere llamar la atención de la importancia de aprender, tanto como la de enseñar.

Palabras clave: socialización constitucional, consolidación democrática.

ABSTRACT

The interest of socializing the new generations in the constitutional values, and even in the true normativity of the Constitution, is undeniable. And yet, it is an issue ignored by the public powers or, rather, unknown in its true meaning, neutral and non-partisan, which requires State pacts in which essential elements of coincidence should be reached, whatever the alternation politics. Although transversally, and largely tacit, underlying this reflection

is concern about the lack of duties and responsibilities in which our society seems to have settled. This explains the final example with which we want to draw attention to the importance of learning, as well as teaching.

Keywords: constitutional socialization, democratic consolidation.

SUMARIO: I. UN VIEJO Y FRACASADO OBJETIVO DE MIS ESTUDIOS. II. ¿ENSEÑAR DEMOCRACIA O APRENDER DEMOCRACIA? 1. *Lo decisivo, consolidarla.* 2. *Todo Estado constitucional requiere de consolidación.* 3. *La clarividencia del pensamiento clásico.* 4. *Donde hay patrón no manda marinero.* III. UN EXTRAÑO E INDEFINIDO SUJETO: LA «PROTEGIDA» JUVENTUD. IV. EL APRENDIZAJE DE LA DEMOCRACIA REQUIERE LA NEUTRALIDAD DE LA ENSEÑANZA. 1. *El recurso a los derechos humanos como forma de escoger un objetivo neutral.* 2. *Se trata de mucho más, de que la Constitución sea, o no, normativa.* 3. *La necesidad del consenso político y social.* V. CUESTIÓN DE ESTADO QUE SOLO LA SOCIEDAD CIVIL PUEDE HURTAR A LOS PARTIDOS. 1. *Un ejemplo de socialización constitucional* 2. *Ejemplos de una buena técnica jurídica en materia de derechos.* VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

«Sobre los ciudadanos se alza un poder inmenso y tutelar que se encarga por sí solo de asegurar sus goces y de velar por su suerte... Se parecería a la patria potestad si, como ella, tuviese por objeto preparar a los hombres para la edad viril; pero, al contrario, no intenta más que fijarlos irrevocablemente en la infancia[...]»

(Tocqueville, mucho antes que el Estado social naciera)

I. UN VIEJO Y FRACASADO OBJETIVO DE MIS ESTUDIOS

Reducirme a esta cuestión tiene como finalidad centrar en los valores, principios y fines constitucionales el objeto de la educación que se debe impartir. Por sentimiento constitucional se entiende la idea de pertenencia a un colectivo que, por muy plural que sea (no en vano el paradigma son los EEUU) se ampara en una bandera y un texto fundamental igual y el mismo para todos.

A mediados de los 90 escribí con Jimena un librito que se titulaba *La enseñanza de los derechos humanos* por decisión de la editorial y sinceramente creo que perjudicó su éxito y así, por cierto, lo advertí de antemano. En aquellos años, e incluso antes, celebrábamos encuestas con los alumnos de primero de Derecho que solo venían a confirmar su absoluto desconocimiento de la materia por no haberse cumplido (o muy raramente) el mandato de la Ley postconstitucional (19/1979 sobre el deber de dar a conocer el ordenamiento constitucional a los alumnos de secundaria y equivalentes en los currículos profesionales). Con posterioridad aun dedicamos un libro (Cotino et al., 2000) en un grupo de trabajo (que yo misma dirigía) y en el que pretendíamos insistir en las ideas esenciales con las que se pudiera llevar a cabo dicho mandato legal y hasta conseguimos que en la Escuela de Magisterio de Valencia se estableciera una materia optativa con el mismo objeto que también fracasó ante la indiferencia y casi oposición de sus servicios administrativos que no asumieron el supuesto aumento de grupos (o trabajo) que ello suponía.

Todo un fracaso en un empeño en el que yo creía decididamente y consideraba de mucho mayor interés en España (como después algunos lo intentarían en la Europa del Este proveniente de

la vieja URSS¹) ante el inicio de un régimen totalmente nuevo en el que todos, pero sobre todo los jóvenes, debían implicarse. Tal vez no sea exagerado advertir que hoy la mayoría de indiferentes (al menos en España²) se halla entre los jóvenes que, a lo sumo, entienden su vocación o interés político adhiriéndose a un partido. Y lo peor es que tampoco me parece aventurado advertir que en ello ven una interesante salida profesional o medio de vida que, en ocasiones permite dudar de la verdadera vocación política y de la racionalidad de su elección ideológica.

Pero tampoco sé si el título del viejo y querido libro de Ariel, y también de esta reflexión, debería contener el verbo *educar* o el de *enseñar* o, incluso, tal como Zagrebelsky (2007) opta, el verbo apropiado sería el de *aprender*. Y estaría bien la precisión por lo que de esfuerzo o interés personal supone en quien se propone aprender algo.

II. ¿ENSEÑAR DEMOCRACIA O APRENDER DEMOCRACIA?

Aunque Zagrebelsky escoge la segunda idea para titular su espléndida reflexión, ya he dicho que hace muchos años, coincidiendo con la publicación de la Constitución y de la Ley que ordenaba su conocimiento, justamente dedicada a la enseñanza de la misma³, me interesé vivamente por esta idea de enseñanza. Tal vez es lo que entonces cabía y no otra cosa viniendo del autoritarismo, vivo aun en las instituciones y en buena parte de la sociedad.

¹ Recuerdo en este sentido los esfuerzos del Prof. La Pégola (entonces ministro para las Políticas Comunitarias de Italia, tras haber presidido la *Corte Costituzionale* con quien tuve el honor de trabajar directamente y aprender) por organizar ese tipo de acciones que pronto cuajaría como Comisión Europea para la Democracia por el Derecho; el conocido grupo de Venecia pretendió centrar la evolución de tales países en torno al Derecho constitucional y el Estado de Derecho.

² En estos días se ha dado a conocer un estudio de Oxford en el que más allá de la indiferencia, la «huida y rechazo» de las novedades y noticias políticas alcanzan una media del 35 % de la población, siendo España uno de los países de más alto porcentaje.

³ Recientemente Durban (2022, pp. 240 y ss.) ha hecho un espléndido trabajo sobre la misma poniendo de relieve el acierto de la primera propuesta gubernamental y su posterior debilitación en el debate parlamentario. Esta vez, en cambio, el Decanato de Derecho de Valencia y la Conselleria competente sí han conseguido un acuerdo de gran interés al crear una nueva disciplina para toda la Comunidad Valenciana.

El cambio de mentalidad entonces fue rápido y radical; pero todo ello sucedió entre los «vivientes» (o generación de la Transición), más o menos entusiastas con el cambio institucional y hoy perfectamente integrados paulatinamente en una democracia de la que nadie duda. La cuestión es ¿qué hemos hecho con las generaciones post 1978? ¿Han aprendido que vivimos en un régimen constitucional democrático en el que han tenido la suerte de nacer y crecer? ¿Saben que la democracia es una forma de vida que no es irreversible y debe ser cuidada por todos? Y, sobre todo, ¿saben que el respeto a todo lo ajeno y la lealtad institucional son el fundamento más elemental de la misma?

1. Lo decisivo, consolidar la democracia

Creo que no, salvo que en el ámbito familiar se les haya transmitido con claridad, y sin perjuicio de las respectivas convicciones. Creo que, a nivel social y político, más bien lo que han conocido es la guerra partidista emprendida en torno a algunas lecturas interesadas sea de la Constitución, o sea de la aplicación de la citada Ley de 1979 y del intento de introducir elementos ideológicos excluyentes que más bien contradicen el espíritu de la Ley y de la propia Constitución. Tiene razón Durban (2022, pp. 236-259) al decir que la Constitución sigue hoy ignorada Y en los 60 años de la Constitución italiana Zagrebelsky también hablaba en el mismo sentido de «ausencia» de la pedagogía constitucional necesaria (2007, p. 8). Si acaso, teniendo él toda la razón pero refiriéndose a las enseñanzas impartidas a la juventud, yo debería añadir que el resultado es penoso pero, lamentablemente, lo es más si consideramos que no menos ignorada es por quienes nos representan en número exagerado y viviendo de los presupuestos.

Este es, sin duda, el principal problema de esta enseñanza o aprendizaje, la incapacidad de los gobiernos y sus correspondientes partidos políticos de haber respetado la neutralidad de una enseñanza que tiene que ver con el Estado⁴ (o, si se quiere, con el ordenamiento jurídico) y no con los partidos.

⁴ Justamente con esta expresión (la enseñanza es cuestión de Estado) defendería el Gobierno Cánovas el final del monopolio de la Iglesia en las enseñanzas.

Y prueba de ello en el presente es que tal vez a la cuestión se le añadió cierta complejidad al haberse entremezclado con la obligatoriedad, o no, de las enseñanzas religiosas⁵ y la intención de substituir a estas con materias éticas y de valores. Al tiempo, iba cuajando la idea de introducir una educación para la ciudadanía que contribuyó también (sin perjuicio de sus aciertos o no) a ir descartando la idea de la Constitución en si misma considerada y, al tiempo, de la democracia que constituye su espíritu, aunque bien positivado en el texto fundamental como hizo constar Aragón (1989, *passim*).

2. *Todo Estado constitucional requiere de consolidación*

Al Estado constitucional no le basta con constituirse⁶, sino que ha de consolidarse y pervivir, para lo que deberán concurrir una serie de requisitos o exigencias, pues su consolidación no se logra por la sola redacción de un texto fundamental. El Estado constitucional requiere del continuo o cotidiano cumplimiento de algunas exigencias mínimas, al menos dos. En la base, y como punto de partida que debe seguir respetándose en todo momento, se requiere el pluralismo y, siempre, al final de cada proceso, la responsabilidad como garantía de la igualdad y de la libertad así como del normal funcionamiento de las instituciones (no cabe en el Estado constitucional el acto impune, irresponsable, que diera lugar a desigualdad y privilegios cuando no al abuso del poder).

En este mismo sentido, Aragón se refiere a algún otro aspecto que él llama «consecuencias del Constitucionalismo», a las que yo me permitía aludir aquí también con la idea de «exigencias», porque sin alguna de ellas es muy difícil que un Estado constitucional de nuestros días se consolide y sea capaz de conjurar todos los riesgos de que quede en simples y buenas intenciones los mandatos de una

⁵ El tema ha sido estudiado con profundidad por Cámara (2004, pp. 439 y ss.) con referencia a los múltiples aspectos que concurren en la cuestión; en especial desde el punto de vista jurídico, los acuerdos del Estado no solo con la Iglesia católica sino también con otras confesiones, así como la autonomización del derechos de los padres a decidir sobre la enseñanza de los hijos (p. 449) y la complejidad de las distintas decisiones adoptadas por los poderes públicos. Subrayo su crítica a la opción impuesta entre religión y valores como si estos no debieran ser conocidos por todos sin perjuicio de su propia religión (p. 458).

⁶ Hesse, K. (1983, 70): «Verdad es que por sí sola (la Constitución jurídica no realiza nada sino que únicamente plantea una tarea».

constituyente democrática. En efecto, para Aragón, el constitucionalismo requiere, en primer lugar, de una *cultura constitucional*: «La educación constitucional o, si se quiere, la cultura política democrática se presenta como la condición necesaria para la consolidación del constitucionalismo⁷».

En segundo lugar, también exige «una actitud, un modo de hacer política que obliga a los hombres públicos a aceptar las reglas del juego».

Aunque no basta tal constitucionalización de la política para Aragón; ha de alcanzar, asimismo, a *la cultura jurídica* o, dicho de otro modo, a los profesionales del Derecho⁸. Justamente desde la idea de cultura construye Häberle la Teoría constitucional llegando a rectificar los elementos constitutivos del Estado formulados por Jellineck a los que habría de añadirse este de la cultura como cuarto elemento (Häberle, 2008).

En tercer lugar, se exige una capacidad evolutiva por parte de los textos constitucionales que permita mantenerlos vivos y ajustados a la realidad social cambiante, no solo a través de reformas formales de los mismos, también a través de técnicas de interpretación constitucional (a ella se refiere Häberle ampliando mucho a los intérpretes más allá de los profesionales del Derecho). Zagrebelsky prefiere, en esta misma línea de pensamiento, subrayar la idea del *espíritu constitucional democrático*⁹. Este es el único que se retroalimenta por sí solo¹⁰ y, sin embargo, tras décadas de régimen democrático solo se ha llegado a la apatía y el hartazgo¹¹.

⁷ Häberle llega mucho más lejos al afirmar que junto a los tres elementos constitutivos del Estado debe añadirse con el mismo carácter un cuarto cual es la cultura (1998, p. 4 y ss.).

⁸ Häberle (1998, p. 3) también en este aspecto va mucho más allá. La Constitución no es solo para los profesionales sino para todo ciudadano

⁹ Aun cuando se intenta educar en la Constitución nunca se va más allá de las instituciones, a lo sumo apología y propaganda de politólogos y constitucionalistas. En el momento de mayor expansión de la democracia (en todo tipo de formas de gobierno) se echa de menos la convicción y la difusión del espíritu democrático (Zagrebelsky, 2007, p. 8).

¹⁰ *Ibidem*, p. 10.

¹¹ *Ibidem*, p. 12. En el mismo sentido, Viglione, F. (2022). *L'insegnamento del diritto e dell'educazione civica in Italia intervento al Convegno. Cultura jurídica y democratica en la enseñanza media*. Valencia.

Me permito por mi parte insistir en la responsabilidad que en especial incumbe hoy a los partidos políticos: el Estado Constitucional no puede convertirse en servidor de los intereses partidistas pues dejaría de serlo. No basta tener una constitución ni que existan varios partidos; del comportamiento de estos puede también depender su realización o su desvirtuación y ya es amplia la literatura jurídica que hoy lamenta la actuación de los mismos. No en vano Rodríguez Zapata (2011, pp. 35 y ss.) considera garantías implícitas de la Constitución: la exigencia de comportamiento ético. En efecto, tratar de garantizar la Constitución parece, y lo es, la garantía más difícil de cuantas competen a una comunidad porque, justamente, depende de toda ella y de todos los comportamientos sociales de sus miembros; en especial, de los que ostentan poderes públicos¹².

Aunque yo no descartaría tampoco a los ciudadanos¹³. Todo joven ha de convertirse en ciudadano conociendo y percibiendo su deber de conocer las grandes líneas del sistema en que vive y los valores constitucionales en que se inspira y que, por consiguiente, ha de respetar y defender.

Pues, según se acaba de decir es una cuestión más de comportamiento ético, de ejemplaridad y de convicciones en las actuaciones, que de establecer más materias de estudio. Ramírez hablaba de la *necesaria socialización* de las nuevas generaciones como deber y necesidad en la que se debían implicar todos y no solo la escuela. Ya he mencionado a la familia, y son muchos los medios con que se podría llevar a cabo dicha socialización. También hace unas décadas reflexioné sobre las posibilidades que cabía esperar de la televisión, y lo mismo cabría decir de la radio u otros medios de comunicación. Y en estos días, Jorge Castellanos (2022) ha publicado una reflexión sobre la importancia del fomento de la lectura en los niños y, partiendo

¹² Sánchez y Rollnert (2022, p. 135). No cabe olvidar en este sentido que el deber derivado del principio de constitucionalidad que a todos obliga ex art. 9.1, a los poderes públicos les vincula positivamente.

¹³ Balaguer (2019, p. 167): «La penetración de los partidos en todos los ámbitos institucionales, por ejemplo (incluso en los que deben estar por su propia naturaleza al margen de los partidos) no es un defecto de la constitución, sino un problema específico de la configuración de la cultura política en España». También, de algún modo, sin negar la crisis y aun criticándola, Blanco Valdés (2015, p. 150 y ss.) explica la situación actual a partir de un análisis histórico que permite entender las dificultades de los partidos.

de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, refiere las medidas que las instituciones autonómicas han adoptado normativamente al respecto y subraya la importancia de que la cuestión haya sido contemplada también en la ley general de educación. No es la primera vez que al autor le inquieta el interés que tiene «la educación para hacer reales y eficaces los derechos de participación» (2019).

Y no son pocas las referencias que a todo ello cabe hallar en la doctrina con el fin de propiciar una participación ciudadana cada vez más responsable; cuestión distinta son sus resultados reales¹⁴ pero mayores son los conflictos sociales y el enfrentamiento entre distintas concepciones o modos de concebir la aplicación de tal aprendizaje sobre el que todos están de acuerdo. He de insistir en que esta no es una labor solo de la escuela sino de cuantos medios comporten el contacto con niños y jóvenes que, hoy, además, viven *esclavizados*¹⁵ por los móviles¹⁶ y toda una visión del mundo que los mismos comportan. La invasión de las redes sociales, de tan fácil acceso, cambian la sociedad y hasta la propia capacidad del Derecho Constitucional para regirla¹⁷

3. *Y de acuerdo se ha de estar a poco que recordemos la clarividencia del pensamiento clásico*

Junto al inicial desprecio por la democracia (salvo la restrictiva democracia griega), de fácil conversión en demagogia¹⁸ la constante histórica es el uso de la propaganda, de la fuerza y de la ideología de cada momento en favor de las elites (que llega a su culminación

¹⁴ El propio Castellanos manifiesta en su última contribución la desilusión sobre el intento de fomentar bibliotecas escolares que, como reconoce el mismo, no son nada sin previo fomento de la vocación por la lectura.

¹⁵ No puede ignorarse la estrecha relación de la juventud con la visión del mundo que ofrecen hoy los móviles. (González de la Garza, L.M. (2022) *Cómo las tecnologías de la sociedad de la información afectan a la educación*[...]) Ya de por sí ello obliga a cambiar la perspectiva más simple con que analizábamos el problema hace dos o tres décadas

¹⁶ Me ciño al móvil por no mencionar tantos otros útiles a disposición de la juventud. El móvil les acompaña las 24 horas del día y son hoy como un ordenador, representan todo un mundo en el que probablemente su uso menos ejercitado es el de servir de teléfono.

¹⁷ Balaguer Callejón (2019, p. 168). No se trata solo de afectación de los procesos electorales, sino que cambia la mentalidad y pueden incluso afectar a la legitimación del sistema (p. 169).

¹⁸ Por todos, Zagrebelsky (2007, p. 6)

en los totalitarismos de las dos grandes guerras del siglo XX). Se enseña y se defiende cada concreto régimen... En definitiva, más que enseñarse, se impone.

No ha de extrañar por ello que los padres del primer constitucionalismo se preocuparan de la educación o formación en las luces, pues solo su difusión podría lograr el éxito. Mariano Peset y Pilar García han estudiado la cuestión con insistencia y en profundidad a partir del mandato constitucional del propio texto fundamental de Cádiz¹⁹. Y era claro, se había de enseñar la constitución porque en ella se contenía todo lo que había de ser el nuevo régimen frente a vieja y desgastada monarquía.

Cada régimen a lo largo de la historia se ha esforzado en dominar a la población y atraerla como ya aconsejaba Maquiavelo al príncipe. Es Montesquieu quien introduce una idea de coherencia entre el régimen que se haya de consolidar y los valores que se han de fomentar²⁰. Y el primer constitucionalismo escrito introduce la idea de los catecismos sin posible elección: es la Constitución lo que se ha de conocer; con ello se simplifica el objeto; pero las facciones, los incipientes partidos, introducen nuevos problemas sobre la interpretación interesada de la Constitución. Por no salir de nuestro siglo XIX, este ofrece abundantes ejemplos de utilización ideológica de la enseñanza²¹.

Y ya en el régimen actual, no es muy optimista Cascajo (1993, p. 35) al reflexionar sobre los primeros 15 años de nuestros derechos:

[...] el aliento igualitarista de algunas disposiciones, por fáciles concesiones a una impúdica demagogia, no ha conseguido de verdad un resultado social y económico más libre e igual. Al contrario, la

¹⁹ M. Peset Reig y P. García Trobat (2001, p. 24). En particular sobre el Trienio, García Trobat (2020).

²⁰ Y no me refiero solo a la división de poderes, tanto vertical como horizontal, me refiero a la búsqueda de los principios que han de presidir cada forma de gobierno: la virtud política como el principio íntimo de la república, el honor como principio esencial para la monarquía y el temor como principio vital para el despotismo.

²¹ El tema se halla bien estudiado. Como más reciente Capodiferro Cubero, D. (2022) *Orientación ideológica y función política* [...] (p. 8 y ss.) sobre el periodo isabelino. Pero como estudio extenso y profundo García Trobat, P.n (2012) *La educación y la Constitución de Cadiz*[...]

legítima lucha contra viejos corporativismos ha producido otros nuevos, que fracturan en no menor medida el deseable grado de compacta y articulada homogeneidad que requiere toda sana sociedad.

Quizá por razones explicables de reacción frente al pasado inmediato, se ha creído dogmáticamente que el progreso implica siempre mejora. Se ha pretendido olvidar lo que cualquier estudioso de la historia de los derechos y libertades sabe muy bien: el constante flujo y reflujo que preside la pugna del ser humano con los viejos y nuevos «leviatanes» que le han tocado en suerte.

4. *Donde hay patrón no manda marinero*

Siendo tan clara la evolución y siendo tan conteste el pensamiento filosófico sobre la necesidad de la enseñanza para hacer ciudadanos, que en el siglo XXI se siga en el mismo punto solo se explica, a mi juicio, por la falta de políticos de talla, por la ocupación de los poderes públicos por parte de quienes ni saben ni quieren saber lo que es la democracia (o tienen un pobre concepto de la misma vinculado a la posibilidad de ganar elecciones). Porque la democracia en un sistema pluralista no es susceptible de ser acaparada por ninguna sección social, llámese partido o como se llame.

Y ese es el problema de España. No contamos con partidos²² que tengan una visión de futuro y solo trabajan en su propio interés y para sus más inmediatos objetivos vinculados a inmediatos resultados electorales que les mantengan en el poder.

Hesse (1983, p. 71) es muy claro en este sentido:

[La Constitución] se vuelve fuerza actuante cuando dicha tarea es asumida, cuando se está dispuesto a hacer determinar la conducta propia por el orden regulado por la Constitución... cuando en la conciencia general y concretamente en la conciencia de los responsables de la vida constitucional se halla viva no solamente la voluntad de poder sino, sobre todo, «la voluntad de Constitución».

²² Las críticas se han multiplicado recientemente en nuestra literatura jurídica. Por todos, Tudela Aranda, J. (2017) «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», en REDC, núm. 111.

III. UN EXTRAÑO E INDEFINIDO SUJETO: LA «PROTEGIDA» JUVENTUD

Recuerdo mis conversaciones con Cristina Elías cuando preparaba su tesis doctoral y mi insistencia en la necesidad de distinguir entre tantos y diversos grupos de jóvenes. Los hay con serias necesidades, y los hay que antes de los 18 años se han convertido en famosos expertos y hasta emprendedores en las nuevas tecnologías.

Y por ello me llama mucho la atención que después de tantos años se siga con la «comprensiva» idea de una juventud solo caracterizada por la edad que, al decir de Mar Antonino (2018, p. 64) que refiere la coincidencia de los organismos internacionales y también nuestros en prolongar dicho elemento definitorio de la edad (¡hasta los 29 años!). La propia autora requiere la necesidad de precisión del sentido del art. 48 CE (aunque para ello recurra a Alexy), yo más bien hubiera recurrido a la socialización alemana o de otros países como el que después mencionare con más atención.

Cierta lógica tiene que no solo no podamos compartir, sino incluso sentirnos algo indignados, por estas interpretaciones tan difundidas, quienes pertenecemos a una generación que hemos trabajado desde los 10 años (por no hablar de otras previas) y así, dicho de paso, hemos levantado este país, aunque a los partidos les haga ilusión creer que han sido ellos. Pero hay algo que me preocupa más y es que a los jóvenes militantes se lo hagan creer así, pues no hay nada más sesgado; no digo falso, pero sí muy parcial de lo que ha sido y es la realidad.

Se plantea la misma autora si era innecesario el art. 48²³; en mi opinión y a la vista de estas décadas sí pues la juventud es una situación pasajera y para quienes tienen necesidades ya se les cubren en función de su inclusión en otros grupos contemplados en el mismo

²³ El Cap. III, en general, se refiere a grupos en los que concurren condiciones especiales. Ello es aceptable, también el 9.2 se refiere al individuo «y los grupos en que se integra». Sin embargo, no hay que olvidar el reproche de Zagrebelsky (2007, p. 18) a la idea de masa, invocando entre otros a nuestro Ortega y Gasset, pues en el decálogo de la democracia un elemento esencial es cuidar del individuo, de las personalidades individuales, presididos por la idea de igualdad que rechaza los privilegios, pero sin ignorar la diversidad (p. 24).

Capítulo III del Título I CE. Me satisface en cambio que Antonino²⁴ lleve a cabo un repaso de derecho comparado pues en él se advierte la diferencia con nuestra constitución y hallo elementos que confirman lo que después diré sobre la Constitución suiza.

Si nuestra sociedad ha envejecido ostensiblemente y los jóvenes no van a incorporarse hasta ser mayorcitos, temo por el futuro. Creo, pues, que en una reflexión sobre la socialización constitucional esta es una cuestión que debería aclararse, la de los sujetos de la misma.

Para mí, todos somos sujetos, unos obligados a dar ejemplo, y otros, sin que importe la edad, obligados también a recibirlo. Y no olvidemos la ya citada idea de *madurez* que hace bastante vana la del cumplimiento de la edad²⁵. Por ello, creo que es un problema de «preconcepción» equivocada y sin duda fomentada inconscientemente por las familias que, aun siendo como yo generación de la postguerra (con todas las carencias imaginables en nuestra niñez) se han empeñado en que los hijos vivan mejor. Pero ese «mejor» no ha hecho sino infantilizarlos y, salvo honrosas minorías, dejar de incorporarlos a la sociedad bajo la idea, tan querida por mí, de la responsabilidad (2016, pp. 137 y ss.).

Es la sociedad civil la que ha de asumir las responsabilidades en el marco de la normativa (abierta y plural) dictada por los poderes públicos. Sin olvidar la pertenencia a la Unión Europea y la idea de cultura conformadora de la misma como ha destacado Haberle. Que los poderes se comprometan en la protección (cuando proceda) está muy bien, pero más bien deberían integrarlos en las ideas, valores y principios que han comportado el progreso económico y social de las últimas décadas, por no mencionar períodos anteriores. Que en ello ocupa un lugar destacado la escuela, por supuesto; pero nada

²⁴ *Ibidem*, pp. 67 y ss. Vale la pena recordar que la propia autora, cara a una reforma del art. 48 propone la idea de «republicanismo cívico» que halla en otros textos fundamentales.

²⁵ Es curioso observar las dificultades que encuentra Mateo Crespo (2018, pp. 213 y ss.) para insertar en su trabajo el primer término de su título, la juventud. A la vista del contenido del trabajo bien hecho sobre participación, bien podría eliminar a la juventud en el título pues todas sus referencias para poder encuadrarla lo son al 15 M que, como es bien sabido, no fue cuestión de jovencitos.

cambiará si no se advierte la amplitud necesaria de los compromisos y las responsabilidades.

IV. EL APRENDIZAJE DE LA DEMOCRACIA REQUIERE LA NEUTRALIDAD DE LA ENSEÑANZA²⁶

Naturalmente, caben distintos enfoques y métodos en la enseñanza de la historia, o geografía, entre tantas otras ciencias cuyo contenido queda bien delimitado. Enseñar la Constitución y, en particular, la democracia puede también depender de las capacidades, métodos y atractivos de cada profesor, pero no permite o debiera permitir dogmatismos; no en las formas, ni menos en los contenidos, tratándose de una constitución pluralista, democrática y garantista con los derechos fundamentales y las libertades públicas que no pueden limitarse a ser «explicados» sino que han de ser respetados en y por todos y, en especial, en los alumnos que reciben la enseñanza. Y, sin embargo, en España no pocos derechos fundamentales han sido alegados frente a normas que han tratado de imponer dicha enseñanza constitucional.

La cuestión pareció adquirir importancia en las legislaturas de los Gobiernos Zapatero en que se impuso la materia generando al tiempo polémica por entender que sus contenidos no eran objetivos o neutrales. Rollnert (2007, p. 285) estudió la posición de una nutrida jurisprudencia ordinaria con la que se dio respuesta a tantas quejas presentada por los más diversos colectivos contra los decretos del Gobierno (en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación [LOE]) a través de los cuales se trataba de imponer

²⁶ Aun cuando me alejo algo del estricto objeto de este trabajo he de decir que en la España democrática de la enseñanza se ha hecho un auténtico apoderamiento partidista más propio del constitucionalismo del siglo XIX que del presente. Del último trabajo de Vivancos podemos extraer una breve síntesis del punto al que hemos llegado: «La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOMLOE), nace con la intencionalidad de dejar sin efecto los cambios que la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) había introducido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)[...]. Creo que es bastante clarificador de la política sesgada y nunca consensuada sobre la enseñanza. Cfr. Vivancos, M. (2022, p. 92)

contenidos a la nueva asignatura denominada Educación para la Ciudadanía²⁷.

Rollnert (2007, p. 287) nos recuerda que ya en la famosa STC 5/1981 se pronunció la necesidad de neutralidad respetando el derecho de los padres a pronunciarse en tal sentido:

La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos [...] impone a los docentes que en ellos desempeñan su función 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, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita (fto. jco. 9).

En el mismo sentido, en el ATC 276/1983 el Tribunal afirmó *obiter dicta* que

[...] Cuando el artículo 27.3 garantiza el derecho de los padres para que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, está estableciendo una órbita de libertad privada y de terreno acotado para el poder público, impidiendo formaciones ideológicas imperativamente predisuestas desde el Estado (fto. jco. 1).

Y, no olvida Rollnert, que el principio de la neutralidad ideológica de la enseñanza había sido ya consagrado con anterioridad por el TEDH en las sentencias Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen, de 7 de diciembre de 1976 (ap. 35), y Campbell y Cosans, de 25 de febrero de 1982 (ap. 32), y ha sido recientemente reiterado en 2007 por las antecitadas sentencias Folgerø y Zengin 22 (aps. 84.h y 52 respectivamente). De las mismas selecciona las siguientes expresiones:

²⁷ La cuestión se centraba en la invocación por los padres de la objeción de conciencia en base a los arts. 16 y 27.3 CE. La negativa de las administraciones educativas a eximir del estudio de tal asignatura dio lugar a abundantes reclamaciones judiciales en las que, junto a la indecisa jurisprudencia del TC, se acudió a la más clara del TEDH (cfr. Rollnert, 2007, pp. 283 y ss). Más favorable a la asignatura de la polémica se muestra López Castillo (2018, pp. 983 y ss).

La segunda frase del artículo 2 [del Protocolo adicional al CEDH], implica [...] que el Estado, al cumplir las funciones por él asumidas en materia de educación y enseñanza, vela porque las informaciones o conocimientos que figuran en el programa sean difundidas de manera objetiva, crítica y pluralista. Se prohíbe al Estado perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pueda ser considerada como no respetuosa de las convicciones religiosas y filosóficas de los padres. Aquí se encuentra el límite que no debe ser sobrepasado.

Ello es, sin duda, lo que creyeron advertir los recurrentes españoles al analizar los contenidos de la nueva asignatura. Rollnert²⁸ lleva a cabo un análisis objetivo del que es inevitable la conclusión final (en la línea de la doctrina del TEDH sobre el deber de neutralidad del Estado) que compartimos absolutamente:

En definitiva, «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27.2) no habilita a imponer obligatoriamente la enseñanza de una determinada interpretación sesgada y parcial de algunos principios y valores constitucionales (con exclusión de otros) como los «valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global» restringiendo la libertad ideológica y religiosa de los padres y su derecho a educar a sus hijos conforme a sus convicciones²⁹.

1. El recurso a los derechos humanos como forma de escoger un objetivo neutral

Ya he dicho que no compartía con la editorial el título del librito de 1995, aunque en sus contenidos si se insistía en la necesidad

²⁸ *Ibidem*, p. 299. Por citar solo un ejemplo he de decir que López Castillo, A. (2018, p. 993) es bastante más comprensivo con los contenidos de la asignatura discutida. En todo caso, en su riguroso y profundo estudio también advierto una mayor comprensión de las libertades que de la de enseñanza derivan en torno a la relación de lo público y lo privado que la de carácter individual que a cada ciudadano debe incumbir cuando ya no son los padres los que han de decidir sobre el carácter de su educación (pp. 990 y ss.).

²⁹ No puede haber neutralidad donde el propio Estado opta (frente al espíritu y la letra de la Constitución) por concretas ideologías y excluye la posibilidad de que los padres o quienes quieran ciudadanos discrepen de las mismas.

de centrar los contenidos en torno a los derechos humanos para evitar manipulaciones ideológicas del gobierno de turno.

No desconocen estos riesgos las organizaciones internacionales que, solo con el tiempo, comenzaron a invocar la idea de democracia vinculándola a la necesidad de la enseñanza en derechos humanos. Ha de recordarse que el eje de sus preocupaciones y recomendaciones son los derechos humanos, no la democracia, aunque esta sea el resultado político natural que se derivaría del respeto de aquéllos.

No sé si es el mejor modo de evitar la manipulación, pero sí se ha de evitar que el mensaje se centre en una determinada forma de gobierno y mucho menos de un concreto modo de concebir la vida cuando nuestra Constitución es totalmente abierta y plural; o sea, realmente es democrática³⁰; optar por una concreta concepción excluyente de otras ofrece todos los riesgos de una interpretación sesgada entre tantas variables de interpretación que en nuestra Constitución concurren. Pero centrarlo en los derechos humanos es partir de un núcleo común y tener un mismo objetivo, bien determinado, en el que las interpretaciones más o menos interesadas no son fáciles de sostener ni de defender.

El problema es que ello, sin duda, es reductivo del verdadero contenido que ha de tener la enseñanza constitucional³¹. Pero también lo es la idea de enseñanza y su vinculación a solo la escuela. La idea más general que debiera asumirse por todos sería la de *socialización*, la integración de los jóvenes en los elementos comunes que nos unen a todos, la convivencia política bajo un texto fundamental y sus símbolos (Häberle, 1998, 5).

Ramírez (1980, p. 97), en efecto, invocaba la socialización, entendida como «proceso de asimilación de valores y aprendizaje de roles», que es puesta en marcha, más o menos veladamente, por todos los regímenes políticos, porque todos ellos conllevan la aspiración de pervivencia o supervivencia. Ahora bien, la socialización requiere de instancias o agencias, a través de las cuales discurrir y difundirse. Como más importantes, entre las que han de difundir los valores democráticos, citaba Ramírez la familia, el sistema educativo, el partido político y los medios de comunicación social.

³⁰ Sobre el interés que toda ideología tiene en la «pedagogía política» y su inevitable instrumentalización (Mannheim, K. 1973, p. 149 y ss.).

³¹ El título del trabajo ya citado de Durban (2022) es francamente descriptivo.

La historia de los partidos políticos obreros ofrece significados ejemplos de su actuación decidida como formadores de sus propios militantes. Pero tal vez todo ello resulta inútil recordarlo hoy, en el tiempo de las redes sociales a las que los jóvenes dedican tantas horas y disponen de escasos criterios de selección³².

2. *Se trata de mucho más, de que la Constitución sea, o no, normativa*

El título de este trabajo trata de transmitir esa convicción de que sí podemos salir del *impasse* sin temor a caer en la trampa de la «dirección de las conciencias», porque sí existe un eje aceptado y aceptable para toda ideología (compatible con todas las posibles en una democracia), más aún, que constituye la ideología en cuya órbita han de girar y matizarse todas las demás. Se trata de creer en la democracia y en los derechos que les son propios, los de «los otros», no los propios o no solo estos, y eso hay que recordarlo constantemente.

Sin derechos humanos no hay democracia bien entendida³³, de suerte que ellos constituyen el parámetro a partir del cual se limitan otras formas o pretendidas formas democráticas, y viceversa, el parámetro que permite medir la plenitud de un régimen que se califique de democrático. Solo que los derechos no se interiorizan fácilmente cuanto el entorno ofrece constantes desmentidos y menos, si se trata de niños y jóvenes. Bien al contrario, el aprendizaje de la libertad puede más bien ser incómodo. Y tampoco lo son todo. Un ciudadano ha de conocer las instituciones y, sobre todo, ha de sentir la pertenencia a un sistema común de valores, principios y reglas. Pero tal como he apuntado *supra*: donde hay patrón, donde hay partidos en pertinaz enfrentamiento, no puede haber ejemplo a seguir por la ciudadanía.

Y la cuestión es mucho más grave si atendemos a las reflexiones de Hesse: lo que se halla en juego es nada menos que saber qué

³² De droga sensorial habla González de la Garza (2022) al llamar la atención sobre los daños que ya se están produciendo en la enseñanza en general y en las capacidades intelectuales de los jóvenes.

³³ En realidad, pocas situaciones son más propicias a la manipulación y el adoctrinamiento ocasional constantemente repetido que las dejadas a la espontaneidad (Cámara, 1983, p. 118).

es exactamente una constitución normativa siempre adecuada a la realidad social y política cambiante:

*la Constitución no puede construirse sobre estructuras unilaterales. Si la Constitución pretende que sus principios fundamentales mantengan su fuerza normativa tendrá que admitir, tras sopesarlo cuidadosamente, algún elemento de la estructura contraria (Gegenstruktur). Los derechos fundamentales no pueden existir sin deberes, la división de poderes sin la posibilidad de la reunión de los poderes, el federalismo sin una cierta cantidad de unitarismo. Si la Constitución tratase de realizar uno de estos principios en toda su pureza, como muy tarde la situación de necesidad vendría a mostrar que los límites de su fuerza normativa han quedado rebasados. Su normatividad se vería arrinconada por la realidad; los principios que pretende realizar se verían suprimidos...*³⁴

3. *La necesidad del consenso político y social*

No hay otra solución, pues, que la propuesta por Cámara³⁵: consensuar entre los grandes partidos que durante casi 40 años han turnado en el poder y que, sin embargo, han actuado, según he advertido ya en nota al pie, al estilo del siglo XIX, haciendo *leyes de partido* como entonces se hacían *constituciones de partido*.

Es la única solución a la vista del silencio de nuestra Constitución sobre conceptos tan imprescindibles (tal vez por ello se dieron por supuestos) como la fidelidad y lealtad³⁶ a las que expresamente se refieren los textos italiano y alemán.

³⁴ Hesse, K. (1983, p. 73). He subrayado en el texto seleccionado lo que me parece más significativo.

³⁵ Cámara Villar (2007, p. 64): «se trata de alcanzar un pacto de Estado que ha de ser concluido y observado por, al menos, las principales fuerzas sociales y políticas para preservar a la educación, en sus aspectos centrales y sustanciales, de los efectos reactivos o negativos que podrían conllevar las alternancias políticas propias y legítimas de un sistema democrático, dando por supuesta la necesidad de que la aplicación de las políticas educativas se tengan que desplegar con continuidad en el tiempo para poder «obtener resultados que respondan a los objetivos de calidad, de equidad y de eficacia planteados desde los presupuestos básicos del sistema»».

³⁶ Me atrevería incluso a decir que el interés de nuestra propia doctrina ha sido escaso y en todo caso muy reciente. Por todos, Catalá (2017).

Aun limitándonos a la problemática de los últimos años en torno a la educación para la ciudadanía, más bien encontramos lo contrario como pone de relieve, entre otros, Vivancos³⁷. El problema, recuerda Cámara (2007, p. 66), es la existencia de preconcepciones ideológicas que se han de evitar en este campo:

Remover determinados condicionantes ideológicos podría ser, en definitiva, la clave para hacer posible un pacto de Estado por la educación en España. Un pacto que permita sentar unas bases sólidas para un sistema educativo de amplia proyección de futuro, respecto del que cada Gobierno que se forme por la alternancia política inherente al sistema democrático no sienta la tentación o la necesidad de deshacer lo que en aspectos sustanciales hicieron los antecedentes, sin perjuicio de que puedan desplegarse las legítimas políticas propias en este ámbito que no supongan una alteración de las líneas sustanciales de establecimiento y desarrollo del sistema compartidas por todos[...]

Cámara (2007, pp. 67 y s) sostiene que existen elementos claros, los esenciales del art. 27 CE para poder lograr el consenso. En definitiva, se trata de comprender la relación entre derecho a la educación y libertad de enseñanza que él considera bien delineada en dicho artículo.

Sin embargo, me ha parecido observar en estas décadas cierta infravaloración de la libertad de enseñanza o cierto desconocimiento de la forma abierta en que la ONU la define cuando justamente las Cortes constituyentes introdujeron el tan invocado art. 10.2 CE pensando en esta concreta libertad³⁸.

³⁷ Vivancos, M. (2022, p. 94): «El resultado será, pues, no sólo un texto radicalmente distinto al presentado apenas dos años antes sino un texto aprobado por un escasisimo margen, que adolecerá de graves defectos formales al prescindir de los trámites de consulta, transparencia y control parlamentario requeridos para un desarrollo orgánico constitucional. Demostrando un disenso social evidente por su parcialidad ideológica y su unilateralidad manifiesta; como subrayan algunas de las críticas cosechadas desde el ámbito doctrinal o jurídico-técnico, centradas en la singularidad y excepcionalidad de su *iter* legislativo». En ello ve el autor un grave obstáculo para el consenso que poco antes pareció posible (2022, p. 96).

³⁸ Un profundo estudio del precepto y su aplicación lo lleva a cabo Sainz Arnaiz (2018). Aun dejando claro que el precepto no suponga aumento de derechos y que su inter-

Y ello es curioso en un régimen en el que las libertades y su progresiva expansión ha constituido una de sus peculiaridades. La escasa valoración de esta libertad puede justificarse por la confluencia de intereses públicos y privados en la medida en que en estos intervienen los padres al tratarse de la enseñanza de menores. Pero incluso en mayores de edad, que son los estudiantes universitarios, he podido apreciar desde diversas perspectivas que sus libertades en la enseñanza han quedado francamente debilitadas por obra de una autonomía legislativa y universitaria no bien entendida. Este es otro aspecto en el que invitaría a Cámara a sumarse en la petición de consenso.

V. CUESTIÓN DE ESTADO QUE SOLO LA SOCIEDAD CIVIL PUEDE HURTAR A LOS PARTIDOS

Pese a la consabida referencia a los derechos humanos como núcleo del que partir para un necesitado consenso, yo añadiría paradigmas ajenos a nuestro sistema: la lealtad, la responsabilidad y hasta los deberes. No invoco los métodos de que fuimos objeto en la postguerra (la letra con sangre entra) pero pasados los primeros años de escuela sí habría que educar en derechos y deberes, en respeto y en responsabilidad, en lealtad a la comunidad o comunidades en que se integran y, en definitiva, en la convicción de que la solidaridad solo se siente y ejercita cuando la idea de pertenencia va más allá del grupito de amigos.

A veces me viene a la cabeza cómo nos esforzamos y entendemos que ha de trabajarse en la integración de los extranjeros, básicamente los inmigrantes, y no estoy segura de que ello mismo se trabaje o preocupe cuando de los niños españoles se trata. Y la cuestión puede alcanzar a la pérdida de legitimidad como Victoria Camps (2021, p. 17) recuerda como de uno de los obstáculos a la cultura federal:

El segundo gran obstáculo con que se encuentra la reforma federal es la falta de legitimidad creciente que está afectando a

pretación se ha de aplicar a los expresamente constitucionales, pone de relieve la amplitud con que el TC ha hecho uso de tal precepto.

las democracias occidentales. Por muchas razones, que han sido ampliamente analizadas, nos encontramos ante una indefinición del *demos* que ha de erigirse como sujeto indiscutible del gobierno democrático. ¿Quién constituye el *demos*?

Antes de poner un ejemplo, que considero significativo, aun he de recordar lo que en diversas sedes he expuesto ya: la necesidad de una cultura federal absolutamente ausente de nuestras polémicas y absolutamente necesaria para reforzar la unión en este maltrecho estado de las autonomías que podría reforzarse y a la vez «restañarse» en esa línea de convicciones y decisiones que confluyen en la decisión federal³⁹. No se olvide que, al fin y al cabo, es una parte importantísima de la Constitución conocer sus mandatos descentralizadores. Y, más que importante, la más próxima a la ciudadanía, que vive en el sistema a través de sus respectivas autonomías.

1. Un ejemplo de socialización constitucional

He mencionado las constituciones italiana y alemana en lo que se refiere a los valores de lealtad y fidelidad; y quisiera ahora detenerme algo en la que más me llamó la atención al aproximarme a su estudio: la Constitución suiza.

La actual Constitución federal de la Confederación suiza, por primera vez, acogió, de manera expresa los derechos fundamentales en sus art. 7 y siguientes⁴⁰. Ya en su día me ocupe con María Vicenta García Soriano de ello, y ahora me basta con recordar lo más propio y directamente relacionado con este estudio. Como ya entonces subrayábamos, en dicha Constitución hallamos la responsabilidad individual y social como elemento inherente a los derechos y las libertades⁴¹.

³⁹ Camps, V. (2021, p. 13): «Además de ser la mejor opción de futuro por motivos económico-políticos, si federar significa unir, y no sólo descentralizar por mor de reconocer las diferencias, el federalismo debe ser visto como la organización política que mejor mantiene los grandes valores éticos de la modernidad ilustrada: libertad, igualdad y fraternidad. En especial, el modelo federal es, en teoría, el más propicio para la recuperación del valor más olvidado de los tres recién mencionados: el de la fraternidad [...]».

⁴⁰ Sánchez Ferriz y García Soriano Suiza (2001), en especial, sobre la cuestión, el Capítulo III.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 47 y ss. En efecto, el epígrafe del Título II de la Constitución es significativo: «Derechos fundamentales, ciudadanía y fines sociales». Los tres bloques a que

Con carácter general, cabe decir que, más que la contraposición derechos-límites tan comunes entre nosotros, en todo el Título trasciende como valor que inspira toda la declaración y que delimita el contenido de cada uno de los derechos, una idea y exigencia de responsabilidad en el ejercicio de los derechos y libertades.

En este sentido, ya resultan significativas algunas expresiones del Preámbulo constitucional: «El pueblo y los Cantones suizos... determinados a vivir juntos en su diversidad y en el respeto del otro⁴², y de la equidad, conscientes [...] del deber de asumir sus respectivas responsabilidades para con las futuras generaciones [...]». También en el Título I de la Constitución (dedicado a las Disposiciones Generales) cabe hallar algún otro reflejo de esa concepción de la responsabilidad (no susceptible de ser confundida con lo que conocemos como derechos-deber)⁴³.

Pero si pudiera haber interpretaciones diversas sobre las expresiones transcritas, no puede ofrecer duda alguna la significación del art. 6 (último del título que se comenta) que, precedido del subepígrafe «Responsabilidad individual y social» reza como sigue: «Toda persona será responsable de sí misma y contribuirá, en función de sus capacidades, al cumplimiento de las tareas del Estado y de la sociedad».

Hallándonos en una reflexión sobre la enseñanza de la Constitución a jóvenes y niños, bueno es recordar lo que dispone el art. 11 de la Constitución suiza:

En el art.11 se consagra con carácter «especial» la protección de niños y jóvenes con expresa referencia a su integridad y desarrollo. Pues bien, el párrafo segundo recoge una corriente doctrinal y jurisprudencial paulatinamente consolidada, pero que sólo en

el epígrafe alude hallan en el Título II una regulación impecable a nuestro entender por su forma austera, sin pronunciamientos innecesarios que acaban creando problemas de interpretación, y por reflejar una envidiable claridad conceptual, tanto en lo que se refiere a los derechos y libertades como a las categorías jurídicas anejas a los mismos.

⁴² Cfr. En el mismo sentido, Sánchez Ferriz y Jimena Quesada (1995), sobre el concepto de los derechos que, entendidos solamente en primera persona, dificulta la difusión de una auténtica cultura de los derechos.

⁴³ Véanse los «Principios de la actividad del Estado de Derecho» enumerados en el art. 5 en el que se lee lo siguiente: «Los órganos del Estado y los particulares deberán actuar de conformidad con las reglas de la buena fe».

leyes especiales y para cada caso concreto iba distinguiendo entre la menor y mayor edad, posibles situaciones de «madurez» para posibilitar el ejercicio de los derechos.⁴⁴ Por ello, aún tratándose del texto constitucional, con toda la generalidad y fuerza que su rango comporta, se establece en el art. 11.2 que «ejercerán (los niños y los jóvenes) sus derechos por sí mismos, en la medida en que tengan capacidad de discernimiento» Y, en el art. 41, ya en materia de fines sociales a los que después nos referiremos, se contienen nuevas referencias a los niños y jóvenes centradas, también, en la idea de la formación apropiada para convertirse en «personas independientes y socialmente responsables»⁴⁵.

Pero, tal vez, la peculiaridad más llamativa es la separación entre la consagración y garantías de los derechos de una parte y su ejercicio de otra, al dedicar la Constitución a este un artículo en forma específica. Sin perjuicio de su párrafo tercero en el que se contiene la referencia al respeto de los derechos entre particulares, interesa ahora subrayar los dos primeros párrafos, pues establecen el criterio general con que han de enfrentarse a los derechos, de una parte sus propios titulares y, de otra, cualquier empleado público. Su formulación, creemos que certera, nos exime de todo comentario y permite aceptar, con Häberle (1991, p. 636), la afirmación de que Suiza ha sido y es ejemplar en su extraordinaria cultura de los derechos fundamentales. En efecto, se lee en el art.35 de la Constitución que: «1. Los derechos fundamentales se ejercerán en el marco del ordenamiento jurídico. 2. Cualquiera que asuma una tarea del Estado estará obligado a respetar los derechos fundamentales y contribuir a su realización».

También en materia de fines sociales la Constitución suiza es mucho más parca que la española, en lo que se refiere al título dedicado a los derechos. Basta comparar nuestro Capítulo III del Título I dedicado a los principios rectores de la política social y económica con el art.41 de la Constitución suiza⁴⁶. Realmente no difieren mucho

⁴⁴ Especialmente sobre las libertades públicas. Cfr. Sánchez Ferriz, R, (1995) *Estudio sobre las libertades*, Tirant, Valencia. Pace ya lo defendía en su *Problemática delle libertà[...]*

⁴⁵ Sánchez Ferriz y García Soriano (2001, pp. 50-51).

⁴⁶ «1.La Confederación y los Cantones se comprometen, complementando la responsabilidad individual y de la iniciativa privada, a que:

a. toda persona disfrute de la seguridad social;

en sus contenidos pues, aunque se reduzca la extensión, todas las menciones y situaciones que contempla nuestro Capítulo III pueden reconducirse a la enumeración del art. 41 suizo. Sí difiere, en cambio, el estilo que sigue denotando esa general concepción ya aludida del derecho estrechamente vinculado a la responsabilidad en su ejercicio. El constituyente suizo ha optado por una ubicación distinta y por una concepción de tales principios rectores estrechamente unida a las funciones de los diferentes poderes públicos.

Concebido el art. 41 como una suma de compromisos a los que han de hacer frente los poderes públicos (sin que puedan derivar de los mismos derechos subjetivos, como el párrafo 4 establece), el desarrollo y la regulación detallada de tales compromisos se lleva a cabo al establecer las competencias de la Confederación, de los cantones y de las comunas. Así, el Título III de la Constitución lleva por epígrafe «Confederación, Cantones y comunas».

Pues bien, dentro de su Capítulo II, dedicado a las competencias, la Sección tercera desarrolla las previsiones referidas a la formación investigación y cultura, la Sección cuarta se dedica al medio ambiente y fomento de los recursos naturales, la Sección Iuinta a obras públicas y transportes... En la Sección Sexta de ese mismo Capítulo II se regula la energía y las comunicaciones con interesantes referencias a los medios de comunicación social⁴⁷ y, por consiguiente,

-
- b. toda persona disfrute de los cuidados necesarios para su salud;
 - c. las familias, en tanto que comunidades de adultos y de niños, sean protegidas y apoyadas;
 - d. toda persona capaz de trabajar pueda asegurar su manutención por un trabajo, que ejercerá en condiciones de igualdad;
 - e. toda persona que necesite una vivienda pueda encontrar, para ella y su familia, una vivienda apropiada y en condiciones admisibles;
 - f. los niños y los jóvenes, así como las personas en edad de trabajar, se puedan beneficiar de una formación inicial, y de una formación continuada, adecuada a sus aptitudes;
 - g. los niños y los jóvenes sean alentados a convertirse en personas independientes y socialmente responsables y sean ayudados en su integración social, cultural y política....»

⁴⁷ Art. 93:

«1. La legislación sobre la radio y la televisión, así como sobre las demás formas de difusión de producciones y de informaciones concernientes a las telecomunicaciones públicas, son competencia de la Confederación.

2. La radio y la televisión contribuirán a la formación y al desarrollo cultural, a la libre formación de la opinión y al entretenimiento. Atenderán a las particularidades del país

al ejercicio de las libertades de información reconocidas en el Título II.

Esta es, por lo demás, la técnica generalizada en la constitución suiza que se limita a garantizar los derechos en el Título II dedicado a ellos, mientras que sus diversas implicaciones prácticas son, en cambio, reguladas al establecer las competencias, funciones y deberes de los diversos poderes públicos territoriales.

Las peculiaridades del federalismo y la concepción democrática «desde la base» a la que también nos hemos referido ya se materializa en la especial vinculación del ciudadano a las comunidades políticas de base, de suerte que la ciudadanía federal le viene atribuida automáticamente (art. 37.1) si posee la ciudadanía comunal y cantonal. En efecto, la vinculación local se manifiesta en diversos modos en la Constitución y en la legislación de desarrollo.

2. Ejemplos de una buena técnica jurídica en materia de derechos

Creemos poder concluir esta aproximación al Título II de la Constitución suiza con una valoración muy positiva sobre el modo como se han constitucionalizado los derechos y libertades. Es cierto que si estos se respetan y garantizan en la práctica, la forma de su constitucionalización (posterior, como es el caso presente) ya no resulta tan relevante como en los supuestos más habituales en los que es a partir de tal constitucionalización cuando los operadores jurídicos se ven obligados a respetarlos y posibilitados para proceder a su aplicación.

Pero incluso en este caso en que la constitucionalización viene a confirmar prácticas de respeto ya asentadas es importante hacer uso de una buena técnica jurídica, como creemos que se ha hecho en la Constitución suiza de 1999. Aunque se ha ido aludiendo a ella en las breves consideraciones precedentes, debemos, ahora, para

y las necesidades de los Cantones. Presentarán los acontecimientos de manera fidedigna y reflejarán, de manera equitativa, la diversidad de opiniones.

3. Se garantiza la independencia de la radio y de la televisión, así como la autonomía en la concepción de los programas.

4. La situación y el papel de los demás medios, en particular de la prensa, deberán tenerse en cuenta.

5. Las quejas relativas a los programas podrán presentarse ante una autoridad independiente.»

concluir, recordar sus más significativas manifestaciones en el texto de referencia:

- a. Establecimiento de los derechos que la Constitución garantiza en forma clara y concisa sin mención de límites concretos.
- b. Idéntico tratamiento de las libertades públicas, sin confusiones terminológicas con los derechos fundamentales.
- c. Para unos y otras la ausencia de límites expresos y particulares se reconduce al establecimiento de criterios de obligada aplicación por los operadores jurídicos y, especialmente, por el legislador, que coinciden con los más consolidados principios generales del derecho europeo (legalidad, fundamentación razonable, proporcionalidad).
- d. Los derechos de la «edad tecnológica» no requieren de formulaciones especiales e independientes sino de claridad en sus nexos y vinculación con los derechos fundamentales bien consolidados. Del articulado del Título II cabe extraer los siguientes ejemplos:
 - a. En el art. 13, tras la clásica formulación de protección de la vida privada, en el párrafo segundo se establece (en forma similar a la previsión de nuestra Constitución de 1978 en el art. 18.4) que «toda persona tiene derecho a ser protegida contra el empleo abusivo de los datos que la conciernan».
 - b. Tras la consagración, en el art. 16 de las clásicas libertades de opinión e información, el art. 17 reconoce la libertad de medios de comunicación, estrechamente vinculada a aquellas, ciertamente, pero cuyo reconocimiento expreso evitará las complicaciones en que se han hallado los intérpretes europeos en esta materia (los Tribunales constitucionales alemán e italiano han ofrecido buenas muestras de ello y, por lo que se refiere al español, no puede ignorarse su errática e insegura trayectoria desde la sentencia de Antena 3 hasta, incluso, la sentencia que resolvía el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Televisión Privada).

Por último, las máximas reivindicaciones feministas parecen acogidas en la medida en que se recoge una mención específica a las situaciones de derecho y de hecho en el art. 8, referido a la igualdad,

tal como *supra* se puso de relieve, y en cuantas ocasiones se rompe la regla general de la titularidad universal de los derechos se menciona a los suizos y a las suizas.

VI. CONCLUSIONES

Puede resultar incoherente, y hasta extraño, que en una reflexión sobre el aprendizaje de la democracia me haya derivado a un ejemplo tan diverso del nuestro, pero la primera parte de mi reflexión me llevaba a un segundo fracaso como el de hace décadas: si es decisivo para consolidar la democracia, y los resultados son cada vez peores, solo cabe el consenso preconizado por Cámara. Pero la realidad, y más hoy con los extraordinarios cambios políticos e institucionales de la última década, no deja de ser un brindis al sol.

Pude recordar a los grandes filósofos y sus preciosas reflexiones, pero me pareció más práctico demostrar que sí es posible, que en otros países se logra, y Suiza, por seguir a Häberle (1991, p. 635) una vez más, es un curioso ejemplo de que se ha de hacer todo lo contrario de lo que nosotros hacemos.

Aun siendo solo un ejemplo, no es baladí observar que algún otro mucho más complejo que cabría considerar (EEUU o Alemania) coinciden en ser federalismos. En el que hemos puesto se advierte que el sentimiento constitucional no se enseña, se vive y se siente en la comunidad en que se crece y se forman los jóvenes. Comunidad en la que la voluntad de poder (Hesse) es muy limitada y temporal, y en la que no es tan fácil como entre nosotros establecer la contraposición marcada entre ciudadanos y poderes públicos. Ello, junto a la convicción y la práctica de la pertenencia a comunidades que conforman la confederación, acaba siendo una confederación de ciudadanos pues todos participan, todos aprenden y practican la corresponsabilidad y todos, con frecuencia, son o pueden ser temporalmente poderes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTONINO DE LA CÁMARA, M. (2018). Juventud y participación. El valor de su reconocimiento constitucional. En DUEÑAS CASTRILLO *et al.* (coords.) *Juventud y Constitución. Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*. Zaragoza: Manuel Giménez Abad.
- ARAGÓN REYES, M. (1989). *Constitución y Democracia*. Madrid: Tecnos.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2019). La Constitución en el tiempo de las redes sociales. En *La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal*. Madrid: CEPC.
- BLANCO VALDÉS, R. L. (2015). La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problemas. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 35.
- CÁMARA VILLAR, G. (1983-1984). Educación política, libertad y sistema de enseñanza en España: Problemas y posibilidades (I) y (II). *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 2, p. 118.
- CÁMARA VILLAR, G. (2004). Un problema constitucional no resuelto: el derecho garantizado en el art. 27.3 de la Constitución española y la enseñanza de la religión y su alternativa en los Centros educativos. En *Derecho Constitucional y Cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid: Tecnos.
- CÁMARA VILLAR, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España. *Revista de educación*, núm. 344, pp. 61-82
- CAMPS, V. (2021). El futuro es federal. En *Grand Place: pensamiento y cultura/pentsamendua eta Kultura*. https://marioonaindiafundazioa.org/wp-content/uploads/2021/09/GRAND-PLACE-11_interactivo.pdf
- CASCAJO CASTRO, J. L. (1993). Concepto de Derechos Humanos y Problemas Actuales. *Derechos y Libertades*, núm. 2.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2018-19). Educación y participación ciudadana: mejorar la docencia universitaria de la mano de los Derechos Humanos. *Revista de educación y derechos/Education and law review*, núm. 19.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2021). Desarrollo de las habilidades de expresión del alumnado de Derecho constitucional. *Revista Docencia y Derecho*, núm. 17, pp. 19-36.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2022). Un enfoque jurídico de las políticas públicas en bibliotecas escolares: una pieza más del engranaje democrático. *Métodos de Información*, núm. 12(23), pp. 1-23.

- CATALA, A. (2017). Armonía y conflicto en la confluencia de lealtades de los cargos representativos. *RDUNED: Revista de derecho UNED*, núm. 2, pp. 243-292. ISSN 1886-9912.
- CATALA, A. (2019). La lealtad como límite a la libertad de expresión de los militantes de los partidos políticos: malos tiempos para los versos libres. En *Una vida dedicada al Parlamento: Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*. Corts Valencianes, pp. 109-124.
- COTINO HUESO, L. *et al.* (2000). *Derechos y responsabilidades en la enseñanza. Análisis jurídico-práctico a la luz de las exigencias constitucionales*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- DURBÁN MARTÍN, I. (2022). La constitución, una asignatura pendiente. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*. núm. 32, pp. 236-259.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1988). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1994). *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza.
- GARCÍA TROBAT, P. (2012). *La educación y la Constitución de Cádiz*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARCÍA TROBAT, P. (2020). Escuelas para niños y escuelas para niñas en el Trienio liberal. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 21, pp. 138-169.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2022). Cómo las tecnologías de la sociedad de la información afectan a la educación: ideas para corregir los problemas. *Asamblea-Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 42, pp. 15-66.
- HÄBERLE, P. (1991). La Svizzera come laboratorio, politica costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, núm. 3.
- HÄBERLE, P. (2008). El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea. *REDCE*, núm. 10. <https://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/10PeterHaberle.htm>
- HÄBERLE, P. (1998). El Estafo constitucional europeo. *REDCE*, núm. 11.
- HESSE, K. (1983). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: CEC.
- LÓPEZ CASTILLO, A. (2018). Artículo 27.2. En MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER y MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE (dir.) *Comentarios a la Constitución española*, Tomo I, BOE.
- MANHEIM, K. (1973). *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. Madrid: Aguilar.
- MATEO CRESPO, J. L. (2018). La juventud, la democracia y la participación política tras 40 años de Constitución: entre la reafirmación del modelo y su necesaria transformación. En DUEÑAS CASTRILLO *et al.* (coords.)

- Juventud y Constitución. Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario.* Zaragoza: M. Giménez Abad.
- PESET, M. y GARCÍA TROBAT, P. (2001). La Constitución de 1812 o cómo educar a un Pueblo. En REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ *et al.*, *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e Iberoamérica.* Valencia: C.I.P.C.
- RAMÍREZ, M. (1980). La socialización política en España: una empresa para la democracia. *Sistema*, núm. 34, pp. 97, 109 y ss.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (2011). *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional.* Madrid: Tecnos.
- ROLLNERT LIERN, G. (2007). La neutralidad ideológica del Estado y la objeción de conciencia a la «Educación para la Ciudadanía». *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, pp. 271-302.
- SAINZ ARNAIZ, A. (2018). La interpretación de los derechos fundamentales y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos. En MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER Y MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE (dir.) *Comentarios a la Constitución española*, Tomo I. BOE.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (1994). TV y derechos humanos (necesaria colaboración del medio a la consolidación de la democracia). En *Televisión. Niños y Jóvenes.* Valencia: RTVV, pp. 219 y ss.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (2016). Sobre la crisis de los derechos sociales. Interés práctico de un cambio de paradigma. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 172, pp. 137-165.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO, M.V. (2001). *Suiza (Una realidad histórica para el siglo XXI)*, CEPC.
- TUDELA ARANDA, J. (2021). La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades. *REDC*, núm. 111.
- VIDAL PRADO, C. (2021). *Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad*, IgualdadES, núm. 4.
- VIVANCOS COMES, M. (2020). Pacto educativo y consenso constitucional. En *Constitución, política y administración: repensando la Constitución. Más de cuatro décadas después.* Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 349-362.
- VIVANCOS, M. (2022). Límites a la Libertad de Enseñanza y Ley Orgánica de Educación (Lomloe). Un Debate Constitucional en permanente definición. *RDUNED: Revista de derecho UNED*, núm. 114, pp. 89-117.
- ZAGREBELSKY, G. (2007). *Imparare democrazia.* Torino: Einaudi.