

# LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN MATERIA RELIGIOSA Y SU PLASMACION LEGAL

---

*José M. González del Valle*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Formulación legal del derecho a la libertad de enseñanza. 3. Formalización del derecho a la libertad de enseñanza: a) libertad en la creación de centros docentes; b) Igualdad financiera de los centros de enseñanza. 4. La confesionalidad de la enseñanza. 5. Enseñanza de la doctrina religiosa. 6. La libertad de enseñanza en las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Las exigencias de justicia del principio de libertad religiosa en materia de enseñanza poseen un carácter radical, porque tienen por objeto no ya tales o cuales manifestaciones de religiosidad, sino el origen mismo de esas manifestaciones de religiosidad, al ser la enseñanza en elevadísima medida el cauce a través del cual las convicciones religiosas toman forma y se consolidan, de tal manera que tutelar la libertad religiosa en este campo es en gran medida tutelar el origen mismo de las manifestaciones de religiosidad, de indiferencia religiosa o de hostilidad hacia la religión o hacia alguna concreta confesión religiosa. La opción de los ciudadanos en materia religiosa depende en gran medida de la configuración de las leyes sobre la enseñanza.

El tema es particularmente delicado, porque si bien resulta posible —y así suele hacerse— incluir en los planes de estudio una asignatura opcional dedicada al estudio sistemático de la religión, en determinadas materias —como la Filosofía, la Historia y en general las disciplinas humanísticas— no resulta factible una formación

cultural neutra a la que quepa añadir dosis mayores o menores de catolicismo, ateísmo o protestantismo, según las preferencias de los destinatarios de la enseñanza, porque las disciplinas humanísticas presuponen una toma de posición en materia religiosa que afecta a todo su enfoque y contenido. La enseñanza religiosa no se imparte sólo a través de la asignatura dedicada al estudio sistemático de la religión, sino también a través de la restante labor docente. Depende, en suma, de las convicciones en materia religiosa del profesorado, del contenido y presupuestos ideológicos de cada asignatura y también del régimen escolar vigente en cada centro.

Lo que acontece con la enseñanza de la religión sucede también con los restantes aspectos de la docencia en sus diversos grados. Cabe una enseñanza orientada hacia la investigación o una enseñanza orientada hacia la capacitación profesional o una enseñanza orientada hacia la preparación cívica y ciudadana. Y dentro de cada una de estas posibles orientaciones cabe una ulterior variedad de opciones pedagógicas y didácticas.

Existe libertad de enseñanza, cuando se brinda al ciudadano —y en caso de que carezca de capacidad para hacerlo por sí mismo a sus padres o tutores— una variedad de opciones en materia educativa que le permita elegir el centro docente que mejor se acomode a sus necesidades y preferencias. La libertad religiosa en materia de enseñanza es tan sólo un elemento más —quizá el más relevante— de la libertad de enseñanza.

## 2. FORMULACIÓN LEGAL DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

En las leyes constitucionales de España, anteriores a 1978, el derecho a la libertad de enseñanza estaba proclamado en el art. 5 del Fuero de los españoles: «Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de la familia o en centros privados o públicos a su libre elección». En la Constitución de 1978 el citado derecho se recoge en el art. 27, 1: «Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza».

Este mismo derecho se encuentra proclamado, a nivel de ley ordinaria, en el art. 2 del texto refundido de la Ley de Enseñanza primaria de 2-II-1967 y en el art. 5, § 3 de la Ley General de Educación de 4-VIII-1970.

Está previsto por el art. 10, 2 de la Constitución que la libertad de enseñanza que la constitución proclama se interprete de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por España. Esas declaraciones y pactos de organismos internacionales suscritos por España son muy explícitos. Así, el art. 13, § 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por las Naciones Unidas en 16-XII-1966, firmado por España en 28-IX-1976, ratificado en 13-IV-1977<sup>1</sup>, que ha entrado en vigor en España en 28 de julio de 1977, dice así: «Los Estados Partes en este Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

De esa misma fecha, tanto por lo que se refiere a su aprobación por las Naciones Unidas, como por lo que se refiere a su firma, ratificación y entrada en vigor en España es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo art. 18 § 4 declara la libertad de enseñanza en materia religiosa en los siguientes términos: «Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

En el mismo sentido cabe citar el art. 5 § b de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada en 14-XII-1960 por la Conferencia General de la Unesco, aceptada por España en 20-VIII-1969<sup>2</sup>, que entró en vigor en 20-XI-1969.

Este mismo derecho se encuentra sucintamente proclamado en el art. 26 § 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10-XII-1948 de la ONU y con especial referencia a la libertad religiosa en materia de enseñanza por el art. 2.º del Protocolo Adicional 1.º de 20-III-1950 a la Convención europea para la salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, del Consejo de Europa, adoptado en Roma en 4-XI-1950.

1. B. O. E. de 30-IV-1977.
2. B. O. E. de 1-XI-1969.

### 3. FORMALIZACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

Sin embargo, como tantas veces sucede con las declaraciones de derechos fundamentales, los textos legales constituyen en muchos aspectos una simple declaración programática que no llega a ponerse en práctica plenamente.

Son dos los principales factores que posibilitan la efectiva libertad de enseñanza: a) la libertad en la creación de centros docentes; b) la igualdad financiera de los centros de enseñanza.

Este tema ha dado lugar en España, en el decurso de los debates parlamentarios relativos a la elaboración de una nueva constitución, a que algún sector político distinguiese entre libertad de creación y libertad de dirección de los centros docentes, para negar esta segunda libertad. Independientemente del valor dialéctico de esta distinción en una determinada coyuntura política, entendemos que desde el punto de vista de una sistemática científica tal distinción no puede ser acogida, pues la libertad de creación de centros docentes incluye la libertad de imprimirles una determinada fisonomía organizativa, que ha de ser respetada por la ley. Negar esa libertad es tanto como negar la posibilidad de crear centros docentes.

a) *Libertad en la creación de centros docentes.* Por lo que a la enseñanza primaria y secundaria se refiere, todas las personas físicas y jurídicas de nacionalidad española —tanto públicas como privadas— pueden crear centros de este nivel, siempre que reúnan unas condiciones mínimas —relativas a la existencia de edificios e instalaciones, titulación del profesorado, régimen económico y modalidades y ciclos de enseñanza— y tras la correspondiente autorización del Ministerio de Educación<sup>3</sup>. En relación con los centros de Enseñanza General Básica y Formación Profesional de primer grado, además de esas condiciones mínimas, es necesario que la existencia del nuevo centro se ajuste a la planificación escolar de Ministerio de Educación, que aprecia discrecionalmente si una determinada zona necesita o no de la construcción de un nuevo centro educativo, porque, según el Decreto 1855/1974, «la libertad de creación de centros ha de estar coordinada con la planificación social de la educación».

La autorización de la apertura del nuevo centro por parte del Ministerio de Educación comporta una *autorización previa* relativa a la localización del centro escolar. Para la obtención de la *autoriza-*

*ción definitiva* es necesario presentar un proyecto y memoria de construcción —que debe adaptarse a la legislación vigente sobre edificios escolares—, pudiendo procederse a la ejecución de las obras, después de ser aprobado. Una vez ejecutadas las obras, bajo la inspección del Ministerio de Educación, puede obtenerse la autorización definitiva. Desde la solicitud de autorización previa, hasta la obtención de la autorización definitiva suele mediar un espacio medio de tiempo de dos años y medio.

Durante el curso 1975-76, el 44 % de la enseñanza fue impartida por centros no estatales (Educación preescolar 62 %; Educación General Básica 39 %; Bachillerato Superior 51 %; Formación profesional 61 %). Estos centros no estatales pertenecen en su mayoría a asociaciones y comunidades religiosas de la Iglesia católica, respondiendo esa situación fáctica no a una posición de privilegio por parte de esta confesión religiosa —que ha de acomodarse a la legislación común sobre creación de centros no estatales de enseñanza—, sino a que presta particular atención a este servicio de interés general, a la par que procura la formación católica de la juventud.

Según el art. 29 de la Ley de Libertad Religiosa de 28-VI-1967, «las Asociaciones confesionales no católicas podrán establecer con arreglo a las leyes vigentes en la materia y previa autorización del Ministerio de Justicia, Centros para la enseñanza de sus miembros, cuando lo justifique el número de los que hayan de utilizarlo». Estas restricciones, así como la necesidad de obtener autorización no sólo del Ministerio de Educación, sino también del Ministerio de Justicia, constituye una indebida discriminación en relación con las Asociaciones confesionales no católicas, que se ven obligadas, para poder acogerse a la legislación común, a crear centros docentes no dirigidos oficialmente por la Asociación confesional.

Por lo que a la enseñanza universitaria se refiere, se produjo en España una estatalización de la enseñanza —casi todas las Universidades habían sido creadas por la Iglesia: la Universidad es una institución de origen eclesiástico—, con una ley de 1845, que se perpetúa en la Ley de Instrucción Pública de 1857 —devida a Claudio Moyano—, pilar de la organización universitaria española durante todo un siglo.

La Ley de Ordenación Universitaria de 29-VII-1943 parece partir del principio estatalista en su art. 1. No obstante, en el art. 9, «el Estado español reconoce a la Iglesia en materia universitaria sus derechos conforme a los sagrados cánones y a lo que en su día se determine mediante acuerdo entre ambas supremas potestades». En la quinta de las disposiciones finales y transitorias de esta ley, se

anuncia que serán reconocidos los centros de enseñanza superior del Sacromonte, El Escorial y Deusto, como adscritos respectivamente a las Universidades de Granada, Madrid y Valladolid; reconocimiento que se hizo efectivo a través de las Ordenes ministeriales de 17-X-1943, 13-VII-1944 y 20-I-1944 y se extendió posteriormente a otros centros. Pero hasta el Convenio de 5-IV-1962 entre el Estado español y la Santa Sede no se reconocen los efectos civiles de los estudios de ciencias no eclesiásticas realizados en España en Universidades erigidas por la Iglesia. Existen tres posibles sistemas de reconocimiento. Según el sistema A, que exige una plantilla de profesorado ocupada en elevado número por catedráticos, los estudios gozan de idénticos efectos a los cursados en los centros estatales; según el sistema B, es necesario una prueba de conjunto al final de la carrera, ante un tribunal mixto nombrado por el Ministerio de Educación; según el sistema C, que es una repetición de la disposición quinta de la Ley de Ordenación Universitaria antes citada, es necesaria la adscripción a una Universidad estatal, donde los alumnos deben rendir todas las pruebas académicas de asignaturas, cursos y grados que con carácter general se establezcan en sus planes y reglamentos. En este sistema no se exige ningún requisito en el profesorado, pues en realidad significa simplemente el reconocimiento de la existencia de alumnos libres, que prevé el régimen de la Enseñanza Universitaria.

La Ley General de Educación admite en su art. 94 la posibilidad de creación de Universidades no estatales, cuya autorización sólo podrá ser concedida mediante ley, previo informe de la Junta Nacional de Universidades<sup>4</sup>. Pero semejante normativa no pasa de ser un mero reconocimiento formal de la existencia de libertad de enseñanza a nivel universitario, que no encuentra un desarrollo normativo adecuado, pues falta el señalamiento de unos requisitos mínimos merced a los cuales pueda una persona física o jurídica de nacionalidad española aspirar a que se le autorice a erigir una Universidad.

En consecuencia no existen otras universidades no estatales que las erigidas por la Iglesia católica, que pueden conseguir su reconocimiento a través del cauce previsto por el Convenio de 1962. Esa enseñanza no estatal constituye el 2,2 % de la enseñanza universitaria española.

4. Art. 8 § 2.

b) *Igualdad financiera de los centros de enseñanza.* El reconocimiento de la libertad de creación de centros docentes no resulta efectivo, si los centros docentes no estatales no son financiados con cargo al presupuesto del Estado, en la misma medida que los centros docentes estatales.

En consonancia con esta realidad, la Constitución holandesa ha establecido, desde 1917, en su art. 208, la igualdad económica entre la enseñanza estatal y la enseñanza privada, pues de otro modo, como declaró el gobierno holandés, en 1-XI-1916, por boca del Ministro van Liden, «se obliga a los padres a costear mediante impuestos una enseñanza inútil para ellos, aunque completamente satisfactoria para otra parcela de la nación. La lógica exige una igualdad financiera completa». Paulatinamente se fue poniendo en vigor este principio constitucional, desde la escuela de párvulos, hasta la enseñanza universitaria, con tal exacta correspondencia, que si los gastos de la escuela pública resultan más elevados que los previstos, la escuela no estatal recibe una suma complementaria a título de reajuste.

En la generalidad de los países del Mercado Común, la enseñanza privada está subvencionada en mayor o menor medida con cargo a los fondos públicos, en una cifra muy superior a la correspondiente a España, donde en 1977 sólo se dedicó un 10 % a la promoción y sostenimiento de la enseñanza privada.

La Ley General de Educación parte del principio de la igualdad financiera entre centros estatales y no estatales en relación con los niveles de enseñanza obligatoria —Enseñanza General Básica y Enseñanza Profesional de primer grado—, al establecerse que los centros no estatales «serán subvencionados por el Estado en la misma cuantía que represente el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de Centros estatales, más la cuota de amortización de intereses de las inversiones requeridas»<sup>5</sup>. Pero ante la dificultad económica de costear la gratuidad de todos los centros, se insertó la disposición adicional segunda, en cuyo n.º 3 se señala que en la implantación del régimen de gratuidad se atenderá con preferencia a la gratuidad de los centros estatales. La ausencia de recursos económicos hace prever que tardará mucho tiempo en ponerse en práctica la igualdad de trato financiero que la legislación prescribe.

El Ministerio de Educación sólo ha atendido —con un criterio preferencial acertado— a la gratuidad de los centros privados que imparten enseñanza a sectores sociales con menores recursos económicos. Con todo, esa gratuidad no alcanza el 100 %. En la ense-

5. Art. 94 § 4, a.

ñanza estatal la gratuidad es completa, aun cuando alcance sectores sociales con amplios recursos económicos.

También alcanza la ayuda estatal a la enseñanza privada para la creación de nuevos puestos escolares y modernización de los antiguos. Según el decreto 488/1973, es posible obtener —subvención que no es fácil lograr— hasta una cuantía que representa el 10 % de la inversión. Como consecuencia de la declaración de interés social del centro, cabe obtener préstamos oficiales con garantía hipotecaria de un importe igual al 80 % del presupuesto de construcción específico aprobado por el Gobierno. Estos préstamos son amortizables en treinta años y devengan el interés anual oficial más un punto. En épocas inflacionarias el préstamo obtenido sólo llega a cubrir un 40 ó 50 % del valor de la construcción, en razón de que la tramitación burocrática del crédito requiere entre dos o tres años, lo que hace que el presupuesto aprobado rebase las cifras reales. Es también posible la reducción de un 50 % de los impuestos que gravan al centro escolar en relación con contratos de adquisición de solares, construcción de edificios, préstamos bancarios, herencias, legados y donativos. Estas subvenciones obligan, además, a tener becas y ayudas del orden del 12 % en la Educación General Básica y del 15 % en el Bachillerato.

Paradójicamente, la enseñanza estatal en la Universidad y en el bachillerato —que constituyen niveles de enseñanza no obligatorios— es casi gratuita, si se tiene en cuenta que las tasas respectivas no llegan a cubrir ni el 10 % del costo real de la enseñanza.

Así, pues, se adopta el criterio —incongruente con nuestra legislación— de subvencionar el 90 % de la enseñanza estatal —independientemente de que se trate de enseñanza obligatoria o no obligatoria; independientemente de la condición económica de los destinatarios— y subvencionar en un 10 % la enseñanza privada, teniendo en este caso en cuenta la condición económica de los destinatarios.

Los principios de libertad de enseñanza y de justicia social exigirían, en cambio, atender exclusivamente a la condición económica de los destinatarios de la enseñanza, prescindiendo del carácter estatal o no estatal del centro subvencionado.

#### 4. LA CONFESIONALIDAD DE LA ENSEÑANZA.

El tema de la confesionalidad de la enseñanza hace referencia al contenido doctrinal, presente en alto grado principalmente en las



disciplinas humanísticas, de la enseñanza no religiosa. El estudio sistemático del contenido doctrinal de una concreta religión es tema distinto del de la confesionalidad de la enseñanza.

El tema de la confesionalidad de la enseñanza es complejo y no puede ser comprendido mediante una clasificación simplista que lleva a contraponer enseñanza confesional a enseñanza laica y a dividir ulteriormente la enseñanza confesional en confesionalidad católica, protestante, judía, etc. No obstante, algunos textos legales adoptan una actitud simplista para pronunciarse sobre esta materia. Así, el preámbulo de la Constitución francesa de 1946, vigente en la Constitución de la V República de 1958 señala que «es un deber del Estado la organización, en todos sus grados, de la enseñanza pública, gratuita y laica». Este principio, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, es compatible con subvencionar un establecimiento de enseñanza técnica de carácter confesional<sup>6</sup>. Es más, el Consejo de Estado declara que un seminario católico puede recibir subvención, porque en él se cursa el bachillerato y funciona bajo el control de la autoridad académica, sin que sea óbice el que un cierto número de alumnos se preparen para el sacerdocio<sup>7</sup>.

La laicidad de la enseñanza, según la ley de 1886, comporta la exclusión de los eclesiásticos y de los miembros de las Congregaciones religiosas de la función de la enseñanza en las escuelas primarias. En cambio, respecto a la enseñanza superior no constituye obstáculo que los profesores sean eclesiásticos o religiosos. En ausencia de texto legal en relación con la enseñanza secundaria, el Consejo de Estado<sup>8</sup> declaró que el Ministerio de Instrucción Pública no se excede en sus funciones si rehúsa a un sacerdote la autorización para presentarse a candidato a un concurso para proveer a una plaza docente. No llega a decir, sin embargo, que el principio de la laicidad exige que la enseñanza secundaria debe ser impartida por laicos. En cambio, ha declarado repetidamente que las convicciones religiosas no son motivo para excluir a un laico de la enseñanza.

Así, pues, este principio constitucional de la laicidad de la enseñanza, según la citada jurisprudencia, se traduce, por lo que a la confesionalidad de los profesores se refiere, en que los maestros de la enseñanza primaria deben poseer una nota de carácter confesional para poder desempeñar su función: una determinada posición en relación con la Iglesia católica.

6. 7-VII-1950, en «Documentation Catholique» 48 (1951), col. 939.

7. 9-XII-1938, en «Recueil Sirey» 1939, 3.<sup>a</sup> parte, p. 38.

8. 10-V-1912, en «Recueil Sirey», 1912, 3.<sup>a</sup> parte, p. 145.

En Holanda, hay centros docentes católicos, protestantes, judíos y neutros. Ahora bien, la confesionalidad católica no significa ausencia o presencia de eclesiásticos en el cuerpo docente. El centro católico está gestionado por un *poder organizador* compuesto por laicos: padres, profesores, antiguos alumnos, etc. En cada *poder organizador* hay una persona que se ocupa especialmente de la inspiración católica del centro. La personalidad jurídica de los poderes organizadores confesionalmente católicos en 1975 estaba constituida por 1.591 fundaciones de Derecho civil; 70 Congregaciones religiosas; 294 parroquias y 83 asociaciones. Los miembros del Consejo Nacional de Enseñanza Católica son nombrados por las organizaciones católicas de padres, de los padres organizadores y de profesores. Sólo tres miembros son directamente nombrados por la jerarquía eclesiástica, y tienen derecho de veto, si se trata de temas relativos a la educación de la fe.

En Bélgica, como consecuencia del llamado pacto escolar, firmado por los tres grandes partidos belgas, se llega a la ley de 29-V-1959, en conformidad con la cual se garantiza la enseñanza de la religión y de la moral. Por enseñanza de la religión se entiende la enseñanza de la religión católica, protestante o judía. Por moral, se entiende la enseñanza de moral aconfesional. La confesionalidad de la enseñanza se considera existente, cuando tres cuartas partes del profesorado tiene un diploma de enseñanza confesional. Para que una escuela pueda ser calificada de neutra, es preciso que tres cuartas partes del profesorado posea el diploma de enseñanza neutra. El art. 4 de la ley señala que «a petición de los padres que deseen una enseñanza confesional y no encuentren a una distancia razonable una escuela en la que al menos tres cuartas partes del profesorado tenga diploma de enseñanza confesional, el Estado está obligado a subvencionar una escuela libre confesional».

Así, pues, la confesionalidad católica significa cosas distintas en los tres países mencionados. En Francia, significa existencia de eclesiásticos en la docencia; en Holanda, existencia de un poder organizado católico; en Bélgica, posesión de diploma de enseñanza confesional en las tres cuartas partes del profesorado. Como puede percibirse, estas diversas concepciones de la confesionalidad de la enseñanza poseen una proyección muy diversa en relación con el principio de libertad religiosa en materia de enseñanza. En Francia la jurisprudencia procura hacer compatible el principio de la laicidad de la enseñanza —muy mitigado por la ley de 31-XII-1959— con el principio de libertad de conciencia, que también enuncia la Constitución, llegando a soluciones contradictorias, en las que con

mucha frecuencia se conculca el principio de libertad religiosa. En Holanda, se instaura el principio de igualdad de trato económico entre las escuelas estatales y no estatales para no conculcar el principio de libertad religiosa. En Bélgica, no se establece este principio de igualdad de trato económico, mediante el expediente de crear escuelas estatales confesionales, y obligándose el Estado subsidiariamente —cuando no existe a una distancia razonable una escuela confesional— a subvencionar a la escuela no estatal confesional.

España pertenece a ese género de países que posee en materia de confesionalidad de la enseñanza una legislación simplista que se limita a enunciar retóricamente que la enseñanza se ajustará en todos sus grados al dogma y a la moral católica<sup>9</sup>. El texto más explícito a este respecto es el art. 26 del Concordato: «En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica. Los Ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. Los Ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al dogma y la moral católica». Pero la puesta en práctica de este programa de confesionalidad católica nunca ha resultado posible, porque no se han arbitrado los medios para que los Ordinarios pudiesen ejercitar tales funciones, de forma que nunca han intervenido en la selección del profesorado, ni en la confección de programas y planes de estudio, ni han retirado ni pretendido retirar material de enseñanza contrario al dogma y la moral católica. En consecuencia, esa declaración de confesionalidad católica de toda la enseñanza —tanto estatal como no estatal— resulta más bien retórica y formal.

Por otra parte, con posterioridad a este texto concordado, la Santa Sede, merced a la declaración Conciliar *Dignitatis humanae*, de 7-XII-1965, ha sancionado el principio de libertad religiosa, estableciendo por lo que a la enseñanza se refiere que «el poder civil debe reconocer el derecho de los padres a elegir con auténtica libertad las escuelas u otros medios de educación, sin imponerles directa ni indirectamente cargas injustas para esa libertad de elección»<sup>10</sup>. También el Estado español —siguiendo esa doctrina conciliar— ha introducido, en 1967, el principio de libertad religiosa en su

9. Concordato 27-VIII-1953, art. 26; Ley 4-VIII-1970, art. 6.

10. N.º 5.

legislación. Por tanto, ya no resulta conforme, ni con la legislación eclesiástica ni con la española, el principio de que no cabe otra enseñanza que la confesionalmente católica. Tanto según la legislación eclesiástica como según la española, en materia de enseñanza está vigente el principio de libertad religiosa, en virtud del cual existe el derecho a elegir una enseñanza confesionalmente católica u otro tipo de enseñanza. La puesta en práctica de este principio se consigue, como hemos señalado, sancionando legalmente la libertad de creación de centros docentes y de igualdad financiera de los centros de enseñanza. De esa manera se abre paso a la existencia del pluralismo confesional en materia de enseñanza, merced al cual resulta efectiva la posibilidad de elegir libremente un centro de enseñanza cuya inspiración religiosa resulte conforme con las aspiraciones del destinatario de la enseñanza.

## 5. ENSEÑANZA DE LA DOCTRINA RELIGIOSA.

El estudio sistemático del contenido doctrinal de una confesión religiosa presenta, en relación con el principio de libertad religiosa, problemas distintos, según se trate a) de la posición que la enseñanza de la religión ocupa en los planes de estudio b) de la posición de los centros docentes dedicados primordialmente al estudio sistemático de la religión.

a) La inclusión de una asignatura dedicada al estudio de la religión en los planes generales de estudio de la enseñanza primaria y secundaria —y en algunos países, también en la enseñanza universitaria— constituye, más que un complemento de la cultura general del alumno, un medio de educación en la fe, por lo que es indispensable, para respetar la libertad religiosa del alumno, permitirle elegir la concreta religión cuyo contenido doctrinal desea estudiar.

Esta libertad de elección entre estudiar el contenido doctrinal de una u otra concreta religión o de abstenerse de su estudio presenta menores problemas en aquellos países en que la casi totalidad de los ciudadanos profesan una misma religión. Las legislaciones europeas han adoptado, al respecto, diversas soluciones, según criterios muy diversos, dependientes de su trayectoria histórica, religiosa y política.

En Holanda, país de pluralismo religioso, se ha adoptado el criterio de no establecer la enseñanza obligatoria de la religión; pero se reservan horas libres para que se pueda recibir enseñanza religiosa. En Bélgica, en cambio, la enseñanza oficial contiene en su

programa, desde 1959, dos horas dedicadas a la enseñanza de la religión. Los profesores de religión son nombrados por las autoridades de la escuela, previo acuerdo con la autoridad confesional. Quienes no deseen recibir enseñanza religiosa de una determinada confesión, deben cursar el mismo número de horas de clase de moral no confesional.

Sin embargo, es Gran Bretaña el país que por vez primera adopta el criterio de resolver la dificultad del pluralismo religioso mediante una enseñanza religiosa no confesional. Con el Elementary Education Act de 1870, confirmado por el Education Act de 1902, se instauró en las escuelas públicas una enseñanza religiosa de la que debe estar ausente cualquier referencia a un catecismo o a fórmulas religiosas propias de una determinada confesión. Se hizo así costumbre, elevada a norma por el Education Act de 1944, la confección de un programa de enseñanza religiosa, denominado *agreed syllabus*, concertado por la organización escolar con las confesiones religiosas y con otras entidades. Hasta 1960 esos programas se basaban fundamentalmente en el estudio del Antiguo Testamento, en la vida y enseñanzas de Cristo y en la historia de la Iglesia. Pero, a partir de esa época, se comienza a incluir en los programas el estudio de confesiones religiosas no cristianas y sistemas de creencias y de valores no religiosos. En esta línea, por citar un ejemplo, el *agreed syllabus* elaborado en 1975 en Birmingham, estableció como opciones complementarias a un curso común, el estudio de dos religiones elegidas entre la cristiana, musulmana, hebrea, hindú y sikh. Se previó también un curso complementario dedicado a concepciones no religiosas de la vida, entre los que se sugería el estudio del comunismo y del ateísmo.

Los alumnos pueden no acudir a tales lecciones, poseyendo también el derecho de recibir enseñanza religiosa confesional, aunque para ello deban acudir a una escuela distinta de la propia, para el solo estudio de la enseñanza de la religión.

La dificultad de confección y revisión de los *agreed syllabuses*, la escasez de profesorado y el desinterés por este tipo de enseñanza religiosa han motivado que esta asignatura no se imparta, se imparta irregularmente o con poca seriedad. Las confesiones religiosas así como muchos padres consideran que esta enseñanza religiosa impartida por el Estado no es deseable y prefieren afrontar con sus propios medios el problema de la enseñanza religiosa. Muchos auguran el retorno a planteamientos más tradicionales de la enseñanza de la religión.

En Alemania, país también de pluralismo religioso, el art. 146

de la Constitución establece la enseñanza religiosa como materia ordinaria en las escuelas públicas, salvo en las escuelas no confesionales. Las confesiones interesadas determinan los programas y libros de texto e intervienen en la designación del profesorado. Por lo que a la confesión católica se refiere, el art. 21 del Concordato federal prevé la enseñanza de la religión católica en la escuela elemental, profesional, media y superior.

En Francia la ley Debré de 31-XII-1959, modificada parcialmente por la de 1-VI-1971 y la de 11-VII-1975, ha conseguido mitigar el tradicional anticlericalismo propia de su legislación escolar. El decreto 60/391 de 22-IV-1960, inspirándose en la decisión del Consejo de Estado de 1-IV-1949, prevé que la enseñanza religiosa sea impartida por los ministros de los diversos cultos dentro de la escuela y fuera del horario escolar. A petición de los padres —petición que a tenor de la circular de 8-IX-1961 debe ser acogida con la mayor benevolencia— puede ser instaurado un servicio de asistencia espiritual incluso en escuelas frecuentadas exclusivamente por alumnos externos. Los gastos de la enseñanza y asistencia religiosa en las escuelas públicas corren a cargo de las familias que la soliciten; pero se permite igualmente que esos gastos corran por cuenta del Estado, de los Departamentos y de los Ayuntamientos.

En España, la enseñanza de la Religión católica —tal como establece el art. XXVII, n.º 1 del Concordato— es materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden y grado<sup>11</sup>. Son dispensados de tales enseñanzas los hijos de no católicos, cuando lo solicitan sus padres o quienes hagan sus veces<sup>12</sup>.

Esta disposición ha sido modificada, por lo que a la enseñanza universitaria se refiere, por la Orden ministerial de 20-XII-1976, en la que se establece que «hasta tanto se alcance un acuerdo con la Santa Sede sobre las materias educativas objeto de regulación por el Concordato de 1953, y en orden, especialmente, a la experimentación de nuevos y más adecuados cauces para la consecución de objetivos que deben proponerse, en los Centros de Enseñanza Universitaria se organizarán actividades de formación religiosa de acuerdo con lo que se prevé en los siguientes apartados». En ellos se prevé

11. Sobre la enseñanza religiosa en los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica y Bachillerato, vid. Resolución de la Dirección General de Ordenación Educativa de 11-IX-1973 (B.O.E. de 13-IX-1973) y otra resolución de la misma fecha, publicada en el mismo B.O.E., sobre enseñanza religiosa en los centros dependientes de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa.

12. Concordato art. XXVII, 1; Orden de 23-X-1967.

la organización de cursos, seminarios y otras actividades, sin que en ningún caso tales iniciativas tengan carácter de asignatura correspondiente a los planes de estudio, y poseyendo carácter voluntario la asistencia a las correspondientes clases.

«En las escuelas primarias del Estado —continúa el art. XXVII, n.º 2 del Concordato—, la enseñanza de la Religión será dada por los propios maestros, salvo el caso de reparo por parte del Ordinario contra alguno de ellos por los motivos a que se refiere el c. 1481 § 3 del Código de Derecho Canónico. Se dará también en forma periódica por el párroco o su delegado por medio de lecciones catequísticas». Desde hace algunos años, sin embargo, los Ordinarios no se oponen o no pueden oponerse eficazmente a la enseñanza religiosa impartida por los maestros, aunque no consideren satisfactoria su labor docente.

«En los centros estatales de Enseñanza Media —continúa ese mismo artículo del Concordato— la enseñanza de la Religión será dada por profesores sacerdotes o religiosos, y subsidiariamente por profesores seculares nombrados por la Autoridad civil competente a propuesta del Ordinario diocesano». Para la selección del profesorado se redactó el reglamento de 27-I-1956, que, sin embargo, nunca se ha aplicado seriamente.

Los programas de religión para las escuelas, tanto estatales como no estatales, son establecidos mediante acuerdo con la autoridad eclesiástica, que también debe aprobar los libros de texto.

b) Por lo que se refiere a los centros docentes dedicados primordialmente al estudio sistemático de la religión, conviene a su vez distinguir entre centros destinados a impartir la formación propia de los ministros de culto y las Universidades eclesiásticas y otros centros de estudios eclesiásticos superiores no destinados necesariamente al clero.

El art. 30 de la Ley de Libertad religiosa establece que «las Asociaciones confesionales no católicas tendrán derecho, previa autorización del Ministerio de Justicia, a establecer Centros para que sus miembros puedan recibir la formación propia de los ministros de culto respectivo. El número de Centros de formación de ministros de cultos no católicos deberá ser proporcionado a las necesidades del servicio religioso de los miembros de la respectiva Confesión en España».

Por lo que a la formación de ministros de culto se refiere, la confesión católica goza, en cambio, de una situación privilegiada, ya que el Estado a tenor del acuerdo de 8-XII-1949 contribuye a la dotación de Seminarios Mayores y Menores. Además, a tenor del art. XXX del Concordato «el Estado procurará ayudar económicamente,

en la medida de lo posible, a las casas de formación de las Ordenes y Congregaciones religiosas, especialmente aquellas de carácter misional».

Los decretos de 10-VIII-1954, 8-VI-1956, 19-II-1957, 21-XII-1961, 14-VII-1962, 23-VII-1966 y Orden de 1-XI-1970, que desarrollan el Convenio de 9-XII-1946, señalan en qué medida se pueden convalidar, por los correspondientes civiles, los estudios cursados en Seminarios diocesanos y en Casas de formación eclesiástica.

Existen también en España Universidades erigidas por la autoridad eclesiástica, donde se estudian a nivel universitario ciencias sagradas. El convenio de 9-XII-1946 prevé la dotación de estas universidades eclesiásticas y los decretos de 6-X-1954, 9-III-1955 y 3-VI-1955 así como el art. XX § 2 determinan en qué medida estos estudios se convalidan por los correspondientes estudios civiles.

No cabe ver en este caso una situación privilegiada por parte de la confesión católica, ya que el estudio sistemático de la religión católica a nivel universitario constituye una importante faceta de la cultura. Es más, la propia institución universitaria nace en la Edad Media como complemento de los estudios teológicos. Y sólo en 1868, como consecuencia de la revolución, se suprimen las Facultades de Teología de la Universidad, estatalizada poco tiempo antes.

Existen también centros de creación y dotación estatal, dedicados al estudio de las ciencias sagradas, como el Instituto Angélico de Ciencias Sagradas y Altos Estudios Eclesiásticos, integrado en la Universidad Complutense de Madrid, el Instituto de Misionología Santo Toribio de Mongrovejo, el Instituto San Raimundo de Peñafort, etc.

## 6. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO.

Hasta la aparición del nuevo orden constitucional surgido como consecuencia de la Revolución francesa y de las doctrinas liberales no estaba presente el principio de libertad religiosa en materia de enseñanza. Los profesores de las Universidades de los países confesionalmente católicos debían emitir una profesión de fe, mediante la cual se comprometían a ajustar sus enseñanzas al dogma y a la moral católicos. En las Universidades de los países confesionalmente protestantes existía una situación análoga. Esas declaraciones y compro-



misos de ortodoxia por parte del profesorado no constituían simples adhesiones formularias carentes de operatividad práctica, sino que era urgido su cumplimiento merced a un aparato de vigilancia sobre la pureza de la ortodoxia. Científicos tan relevantes como Kepler o Apianus fueron alejados de las Universidades luteranas por no profesar sus principios religiosos.

Esta situación venía abonada de una parte por el hecho de que las instituciones docentes —y en especial la más relevante entre ellas: la Universidad— tienen un origen eclesiástico. Nacen para la formación del clero con la pretensión de integrar los conocimientos científicos dentro del saber filosófico y teológico. Pero, sobre todo, esa situación de rígida confesionalidad de la enseñanza es una manifestación más de la confesionalidad exclusivista propia del Antiguo Régimen, en que el Estado asume la función no sólo de tutelar y favorecer la fe, sino también de imponerla.

La Revolución francesa y las doctrinas liberales trastocaron radicalmente semejante principio constitucional. Y frente a la confesionalidad del Estado se proclamó el ideal de un Estado aconfesional y agnóstico, en el que los ciudadanos gozasen de libertad de conciencia y culto. Y frente a la confesionalidad de la enseñanza se proclamó el ideal de una enseñanza aconfesional y laica.

La puesta en práctica de este programa mostró, sin embargo, que la aconfesionalidad de algunas instituciones —del Estado concretamente— constituye ciertamente una garantía de la libertad religiosa; pero que la aconfesionalidad de las instituciones docentes no sólo no constituye una garantía de la libertad religiosa, sino que lesiona profundamente ese principio.

En efecto, la aconfesionalidad del Estado se mostró como la mejor garantía de que el Estado no discrimina a sus ciudadanos —recompensándolos o adoptando medidas represivas— por razón de sus creencias religiosas; pero la enseñanza laica y aconfesional se reveló como una imposición lesiva de la libertad religiosa de aquellos que poseían un credo religioso y deseaban una enseñanza en conformidad con sus convicciones religiosas.

No es de extrañar, pues, que si bien la idea de la aconfesionalidad del Estado ha ido recibiendo cada vez más adhesiones tanto en la teoría como en la práctica, el ideal de una enseñanza aconfesional y laica resulta hoy obsoleto. El principio de enseñanza laica que establece la Constitución de Francia constituye una aislada reliquia histórica; y en su lugar las modernas constituciones suelen proclamar el principio de libertad de enseñanza. Esa libertad de enseñanza, como vimos, se traduce en la existencia de un pluralismo escolar

que permite escoger libremente un tipo de enseñanza en conformidad con las propias convicciones en materia religiosa.

Un planteamiento actual y realista de las relaciones entre la Iglesia y el Estado a propósito de la enseñanza se centra en la concatenación de estos principios. El Estado debe tutelar la libertad religiosa; la libertad religiosa exige la libertad de enseñanza; la libertad de enseñanza resulta posible cuando existe una igualdad de trato financiero de los diversos centros docentes por parte del Estado, independientemente de su estructura pública o privada, independientemente de su ideología, independientemente de su posición en materia religiosa.

Sin embargo el concordato español de 1953, acogiendo criterios propios de un iuspublicismo eclesiástico transnochado, urgía la puesta en práctica de un sistema de confesionalidad católica de la enseñanza propia del Antiguo Régimen. En efecto, el art. XXVI establecía: «En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica. Los Ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. Los Ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al dogma y a la moral católica».

Este programa de enseñanza confesionalmente católica con carácter exclusivo, que ya pretendía el art. 2 del anterior concordato de 1851, resultaba impracticable. Sólo en una época como la del Antiguo Régimen en la que existían organismos adecuados para imponer coactivamente la ortodoxia resultaba posible. Pero sobre todo, semejante criterio es lesivo de la libertad religiosa que exige, no la imposición coactiva de la ortodoxia, sino la posibilidad de un pluralismo religioso en materia de enseñanza.

Por otra parte, frente a la parcial secularización de las instituciones docentes operada en la primera mitad del siglo pasado, el art. XXXI del concordato de 1953 establece que «la Iglesia podrá libremente ejercer el derecho que le compete, según el c. 1375 del Código de Derecho Canónico, de organizar y dirigir escuelas públicas de cualquier orden y grado, incluso para seglares». Tal disposición resulta igualmente obsoleta, al garantizar la aplicación del c. 1375 como si se tratase de una especial concesión del Estado a la Iglesia, cuando ésta sólo aspira a erigir centros docentes, lo cual constituye simplemente una manifestación de la libertad de enseñanza.

Las disposiciones concordatarias han sido adaptadas a la actual situación española por medio del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3-I-1979.

En el preámbulo el Estado «reconoce el derecho fundamental a la educación religiosa», y la Iglesia por su parte acepta «coordinar su misión educativa con los principios de libertad civil en materia religiosa».

En virtud de estos principios, los planes educativos en los niveles de educación preescolar, EGB y BUP, así como en la Formación Profesional correspondiente a alumnos de las mismas edades, se incluirá la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación; esta enseñanza, sin embargo, se configura, no como un deber, sino como un derecho de los alumnos (art. II).

En todas las Universidades el Estado garantiza a la Iglesia católica el derecho a organizar cursos voluntarios de enseñanza y otras actividades religiosas, utilizando los locales y medios de las mismas (art. V). Asimismo se garantiza la libertad de la Iglesia para señalar los contenidos de la enseñanza y formación religiosa católica, así como proponer los libros de texto y material didáctico relativos a dicha enseñanza y formación (art. VI).

Es de destacar también que el Estado se compromete a que la acción educativa respete el derecho fundamental de los padres sobre la educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar, y a que la educación que se imparta en los centros docentes públicos sea respetuosa con los valores de la ética cristiana (art. I).

Por último, cabe señalar que el Estado se declara obligado a velar —salvaguardando los principios de libertad religiosa y de expresión— para que sean respetados, en sus medios de comunicación social, los sentimientos de los católicos (art. XIV).

#### BIBLIOGRAFIA

- CARLOS CORRAL, *La libertad religiosa en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1977.
- HERVÉ CARRIER, *Scholarum libertas in societate hodierna*, en «Periodica de re morali, canonica, liturgica», 62 (1973), pp. 467-484.
- AMADEO DE FUENMAYOR, *El convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona, 1966.
- TOMÁS GARCÍA BARBERENA, *Problemas de enseñanza en el Concordato español*, en «La institución concordataria en la actualidad», Salamanca, 1971, pp. 563-576.

- JOSÉ MALDONADO Y FERNÁNDEZ DEL TORCO, *El convenio de 5 de abril de 1962 sobre reconocimiento de efectos civiles de los estudios de ciencias no eclesiásticas*, en «Revista Española de Derecho canónico», 18 (1963), pp. 137-184.
- ANTONIO MARTÍNEZ BLANCO, *La conexión de los ordenamientos canónico y estatal español en materia de enseñanza*, en «Revista española de Derecho canónico», 25 (1972), pp. 29-57.
- ANTONIO MARTÍNEZ BLANCO, *Eficacia civil de los estudios y títulos en centros de la Iglesia*, en «Revista española de Derecho canónico», 26 (1973), pp. 67-107.
- LAUREANO PÉREZ MIER, *La teoría del servicio público como punto de encuentro para el diálogo en materia de enseñanza*, en «Revista española de Derecho canónico» 6 (1953), pp. 917-976.
- LAUREANO PÉREZ MIER, *El convenio español sobre seminarios y universidades de estudios eclesiásticos*, en «Revista española de Derecho canónico» 2 (1947), pp. 79-152.
- ANTONIO ROUCO VARELA, *El derecho fundamental a la enseñanza religiosa y su reordenación en la Constitución*, en «Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad», Salamanca, 1978.
- VARIOS, *Religione e scuola*, en «Città e Regione» 3 (1977), n.º 7.
- VARIOS, *La escuela libre y autónoma en Europa*, Barcelona, 1977.
- VARIOS, *La libertad de enseñanza en el Derecho internacional y en los países miembros de la Comunidad europea*, Madrid, 1977.

## ABSTRACT

Freedom of education regarding religious matters is not achieved simply by making provisions in study plans for the possibility of taking up an optional course dedicated to the study of this or that particular religion. A neutral type of religious formation, in which greater or lesser doses of Catholicism, Protestantism or Atheism are to be mingled together, is simply not feasible.

Religious liberty rests upon freedom of education as a prerequisite. This freedom exists when any citizen—or, in the case of a person who is unable to fend for himself, his parents or guardians—is given a variety of options in educational matters which enable him to choose that educational center which best suits his necessities or purposes. Religious liberty in education is only one more element—although perhaps the most relevant one—contained within the notion of freedom of education.

Most legal texts of the highest order—constitutional charters of many States and numerous international agreements—usually name the right to freedom of education along with other fundamental rights, a special mention usually being given to religious liberty in education. However, it must be borne in mind that in numerous occasions of basic rights legal texts in many aspects are merely declarations of principles, and in practice these principles may indeed never be fully applied.

There are two main factors which make freedom of education possible in an effective manner: a) freedom granted in the creation of educational centers which are allowed the possibility of organizing themselves in accordance to particular lines not imposed from without and which are to be respected by the Law, and b) equality with regard to the financing of all educational centers, public or private.

The topic of the «confessionality» of education refers to the doctrinal content of non-religious subject matters. This content is to be found in a large number of subjects, particularly in the branch of Humanities. The systematic study of the doctrinal content of a particular religion is another matter altogether which bears no relation to what is to be understood by the term confessionality of education.

This concept does not contradict the principle of religious liberty. On the contrary, the guarantee of this liberty is to be found in the existence of pluralism in schooling which permits one to freely choose whatever type of education best corresponds to his own convictions in religious matters.