



CONSIDERACIONES SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN CATÓLICA EN ESPAÑA

CARMELO DE DIEGO-LORA

SUMARIO. I. EL DEBER SER CONSTITUCIONAL. II. EL DEBER SER DE LA ENSEÑANZA RELIGIOSA CATÓLICA EN EL ACUERDO SANTA SEDE-ESTADO ESPAÑOL SOBRE ENSEÑANZA Y ASUNTOS CULTURALES. III. DEL DEBER SER A CÓMO RESULTA SER LA SITUACIÓN DERIVADA DE LA NORMATIVA POSTERIOR DEL ESTADO. IV. LA LEY ORGÁNICA 1/1990, DE 3 DE OCTUBRE, DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE).

1. Las celebraciones de Bodas de plata en las instituciones, personas y corporaciones, suelen rodearse de grandes fiestas; en cambio, me parece que la Conferencia Episcopal española ha preferido en su XXV aniversario seguir el camino del trabajo silencioso y eficaz, el de no tener que prestar atención a los fastos jubilares. Un trabajo, el suyo, humilde, al servicio de las almas, abnegado siempre, incomprendido en tantas ocasiones. Trabajo de labrador en aquellos tiempos viejos, hundiendo sin descanso el arado en la tierra resistente, hasta abrir y marcar rectamente la dirección del surco, del que después de la siembra sacrificada, con la ayuda de Dios siempre y el cuidado continuado de lo sembrado, nace el fruto fecundo. No en todo caso es el que se esperaba, pero en cuyo trabajo no se pierde nunca la esperanza, porque este esfuerzo de la Conferencia no busca solo frutos terrenos, sino cumplir en cada Jornada, en cada reunión de la Plenaria, de la Permanente, del

Ejecutivo, de las diversas Comisiones Episcopales, la voluntad de Dios que se nos manifiesta en Jesucristo y a quien la Iglesia sirve y obedece. Aquí reside la razón de este reconocimiento personal, del homenaje que intento mostrar, en la pequeña medida de mis fuerzas, y agradecer tantos desvelos, tanta conducta desinteresada de los Señores Obispos españoles, en comunión con el Santo Padre y reunidos en Conferencia Episcopal, al servicio de la suprema causa de la salvación de los hombres y del bien de todos los que radicamos en las diócesis de la Iglesia en España.

I. EL DEBER SER CONSTITUCIONAL

2. Mas el hecho de referirnos a la Conferencia Episcopal Española, ya nos enmarca de algún modo un tema de tan amplios horizontes como es el de la enseñanza religiosa. Es decir, se trata de la enseñanza religiosa en España, con todos los condicionantes y resistencias, o al menos, con los que el estudio del tema me han permitido descubrir, habida cuenta del contexto legislativo y político en el que nos movemos los españoles y se ha tenido que desenvolver la Conferencia Episcopal Española, a partir de la Constitución vigente, publicada en el B.O.E. de 29 de diciembre de 1978.

En la Constitución, pues, de 1978, encontramos el marco legislativo en el que la Conferencia Episcopal Española ha de desarrollar su tarea en pro de una enseñanza religiosa que pueda llegar a todos los que deseen recibirla. El art. 27 de la Constitución contiene un conjunto de principios en materia de enseñanza, que vienen a proclamar el deber ser del Estado, sobre todo respecto a los compromisos constitucionales que éste adquiere con las personas individuales y los grupos sociales, una vez reconocido el derecho de todos a la educación y a su vez la libertad de enseñanza. Nuestra exposición no deja de contener una cierta tensión dialéctica que influirá constantemente en lo que vayamos diciendo, pues desde ese deber ser constitucional, nos encontraremos, en diversas ocasiones, con lo que es, o con lo que no ha podido ser a pesar de la voluntad, buena quizá, de los gobernantes y de los incansables requerimientos, no siempre atendidos en su derecho, de los Obispos españoles.

A nuestro objeto es fundamental el § 3 del art. 27: «Los poderes

públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

La enseñanza religiosa que ha de ser garantizada por los poderes públicos es un derecho de los ciudadanos, en concreto de los padres para que sus hijos la reciban. Es un derecho que es garantizado por los poderes públicos. Cuando de los poderes públicos depende la organización de la enseñanza pública, y también depende la administración directa de esta enseñanza, a los centros dependientes de los poderes públicos corresponden prestar esa garantía. No se tiene otro modo de garantizar por los poderes públicos el derecho de los ciudadanos en esta materia que ofreciendo directamente el servicio de la enseñanza religiosa en sus propios centros públicos y a su costa, haya o no concordato con la Santa Sede, haya o no Acuerdo específico con determinada Confesión religiosa. Al margen por completo de las obligadas relaciones de cooperación que los poderes públicos, teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, mantendrán con la Iglesia Católica y las demás Confesiones -según reza el § 3 del art. 16 de la constitución-, la enseñanza religiosa la ha de ofrecer el propio Estado, con el personal idóneo en cada caso para esta enseñanza, en sus propios centros y con sus propios medios económicos, si los padres de familia españoles piden para sus hijos la enseñanza religiosa católica, como si piden otro tipo de enseñanza religiosa. No estamos, pues, ante un derecho de la Iglesia, sino ante un derecho de los padres a que se imparta a sus hijos esa enseñanza religiosa.

En la propia Constitución y en el mismo artículo 27 -en este caso en su apartado 6- «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes», y es notorio que la Iglesia española tiene en este campo una historia acreditada al servicio de la enseñanza de los españoles; pero éste no es el tema objeto actualmente de estudio, que exigiría un tratamiento aparte. Nuestro tema -y con ello vamos marcando límites a nuestro intento- es el deber de los poderes públicos de garantizar la enseñanza religiosa cuando es pedida por los padres para con sus hijos, y cómo tal garantía la ha de ofrecer el Estado desde sus propios Centros educativos, debiendo, por ende, proporcionar a los ciudadanos un servicio público tendente a satisfacer el derecho de todos a la educación.

Y en el mismo nivel que se garantiza la enseñanza religiosa -y en el mismo precepto constitucional se halla en el apartado 3 del art. 27- se garantiza también a los padres el derecho que tienen a la formación moral de sus hijos conforme a sus propias convicciones. De manera, que la oferta que el Estado ha de llevar a cabo en sus propios centros de enseñanza es una oferta dual, pero no optativa para el Estado sino necesaria. Para éste es una garantía, la que ha de ofrecer en sus centros, acumulada, en plano de igualdad. Los padres tienen igual derecho según sus convicciones propias, les lleve el derecho que se les reconoce, ora a elegir una enseñanza religiosa para sus hijos, ora sólo una enseñanza de carácter ético. A unos y otros, de igual modo, los poderes públicos les habrán de ofrecer esas posibilidades de elegir libremente lo que libremente desean para la formación de sus hijos.

II. EL DEBER SER DE LA ENSEÑANZA RELIGIOSA CATÓLICA EN EL ACUERDO SANTA SEDE-ESTADO ESPAÑOL SOBRE ENSEÑANZA Y ASUNTOS CULTURALES

3. Este Acuerdo -ratificado el 3 de Enero de 1979- tiene trece artículos dedicados a la enseñanza.

En su art. 1º, parte del reconocimiento del principio constitucional de libertad religiosa y del respeto al derecho fundamental de los padres sobre la educación moral y religiosa de los hijos: en definitiva, el mismo reconocimiento que hemos visto en el marco constitucional. No deja de contener este art. 1º, en su párrafo 2º, un precepto legislativo de gran interés: «En todo caso, la educación que se imparta en los Centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana». A lo debido por exigencias constitucionales se le añadió una norma legislativa que favorece, con su generalidad, una determinada actitud ante la vida, una actitud que se corresponde con una determinada creencia religiosa, aunque descrita con cierta amplitud ¿Quizá la actitud cristiana consustancial con las líneas propias del comportamiento en las culturas desarrolladas de los pueblos de Occidente, de tradición cristiana? La pregunta quizá sugiera diversas repuestas, y éstas pueden ser variadas y servirnos de fácil rampa para el diálogo posterior. Otra pregunta: ¿Qué consecuencias se producen si esta norma resultara

violada? Mas no sigamos adelante. El tema excede a nuestro objetivo presente.

Con el Acuerdo se aspira a precisar los concretos contornos de cómo se ha de proveer a la enseñanza católica. Al objeto que nos proponemos en este momento excluimos lo que no le afecta. Hay que aclarar que así como lo previsto en la Constitución es ofrecer una garantía que ha de prestar el Estado para la enseñanza religiosa, y son sus destinatarios los padres, a los que la elección se confía; en cambio, los destinatarios del servicio son los hijos. Por el Acuerdo el Estado se compromete con la Iglesia Católica, y ésta se compromete recíprocamente con el Estado, a determinar los cauces por los cuales la enseñanza religiosa católica va a ser ofrecida en el Estado español a los padres que la pidan para sus hijos. Si la Constitución nos proporciona el marco que garantiza, en el Acuerdo encontramos las líneas legislativas que permiten que esa enseñanza católica llegue fiel y eficazmente hasta los ciudadanos.

4. Hay que distinguir tres niveles:

En el primer nivel se comprende de *la Educación Preescolar, la Educación General Básica (EGB), el Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y los Grados de Formación profesional* correspondientes a los alumnos de las mismas edades. En los correspondientes planes educativos se incluirán: a) la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación, y b) «en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales». Así se expresa el art. II del Acuerdo en su pfº 1º, si bien en el pfº 2º se vuelve a afirmar algo que ya está en la Constitución, como es el respeto a la libertad de conciencia, el carácter voluntario para los alumnos y la garantía a su vez del derecho a recibirla; en el pfº 3º se añade algo muy importante, que no deja de estar implícito en la Constitución, cual es, que «el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no ha de suponer *discriminación alguna en la actividad escolar*», palabras que subrayo porque más adelante se volverá sobre ellas; por último, en el pfº 4º se permite a la Jerarquía eclesiástica establecer, según se convenga en cada caso, actividades complementarias de formación y asistencia religiosa.

Para estos niveles educativos, el art. III del Acuerdo prescribe el

procedimiento a seguir para el nombramiento de profesores de enseñanza religiosa, cuestión en la que no hemos de entrar. Pero hay algo muy importante en este precepto, en su p^o 2^o, y que resulta expresivo acerca de quién sea el sujeto obligado, como garante que el Estado es, de ofrecer la enseñanza religiosa católica en sus propios Centros públicos: la «preferencia» para gran parte de esta enseñanza la tienen «los profesores de EGB que así lo soliciten», pues si no lo solicitan no tienen obligación de impartirla. Por último, el p^o 4^o del art. III dispone que los Profesores de religión -cualquiera que sea el método seguido para su designación, ya que no se establecen a este respecto diferencias en el precepto-, «formarán parte, a todos los efectos, del Claustro de Profesores de los respectivos Centros».

El segundo nivel corresponde a *las Escuelas de Formación del Profesorado* (art. IV): La «enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía» se impartirá «en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales» y «tendrá carácter voluntario para los alumnos». Los nombramientos de profesores se harán «por la autoridad académica», seguirán el procedimiento antes señalado, y estos «formarán también parte de los respectivos claustros».

En tercer lugar, el nivel *los Centros Universitarios Públicos*: A la Iglesia Católica se le garantiza el que pueda organizar Cursos y otras actividades religiosas en los locales y con los medios que poseen dichos Centros: para la efectividad de esta garantía, se necesita acuerdo de las autoridades de los Centros con la Jerarquía eclesiástica (art. V). También las propias Universidades del Estado, mediante previo acuerdo con la autoridad eclesiástica, podrán establecer Centros de estudios superiores de Teología católica (art. XII). Aquí rige, pues, en cada caso, la norma contractual y a ella habrá que atenerse.

5. *Cabe concluir que en los indicados como primer y segundo nivel*, la oferta de la enseñanza religiosa católica resulta ser: a) obligada para todos los Centros de enseñanza, incluidos -claro es-, los Centros públicos; b) esta enseñanza es voluntaria para los alumnos, c) tendrá un valor equiparado, en todo caso, al de una disciplina fundamental; d) los Profesores de esta enseñanza, a todos los efectos, formarán parte del Claustro de Profesores, es decir, no podrán sufrir tampoco discrimina-

ción alguna en los Centros educativos; e) por último, los alumnos que hagan la opción por la enseñanza religiosa católica no podrán, en consecuencia, sufrir ningún tipo de discriminación «en la actividad escolar» (si bien haya de reconocerse que esto último no ha sido incluido en el art. V).

Hay además un precepto de reparto de competencias que es efecto lógico del orden concordado, pues, en cuanto afecta a los contenidos de esta enseñanza católica, compete a la jerarquía de la Iglesia el determinarlos, incluida la proposición de los libros de texto y del material didáctico; en cambio, compete al régimen general disciplinario de los Centros todo lo que se refiere al profesorado mismo de religión. Y de aquí la necesidad de que, viviéndose eficazmente las relaciones de cooperación, la jerarquía eclesiástica y los órganos del Estado, cada uno desde los respectivos ámbitos de su peculiar competencia, habrán de velar porque la enseñanza y formación religiosa en los centros educativos sean impartidas adecuadamente (art. VI).

6. Otros temas sobre Enseñanza religiosa, también contenidos en el Acuerdo de 1979, los descartamos de nuestro estudio presente, como son los que se refieren a la regulación de la situación económica de estos Profesores (art. VII), o todo lo que afecta al reconocimiento por el Estado de los Centros propios de la Iglesia y sus enseñanzas (vid. arts. VII-XI), así como lo relativo a las subvenciones y ayudas económicas que puedan recibir del Estado estos Centros y los alumnos que en ellos cursan estudios, a los que expresamente se les aplica el principio de «igualdad de oportunidades».

Todas estas materias y las cuestiones que se susciten respecto a ellas, encontrarán un nuevo apoyo, para su tutela jurídica en nuestro ordenamiento, gracias a la Ley Orgánica, 7/1980, de 5 de Julio, de Libertad Religiosa.

Esta Ley, al proclamar, en su art. 1º, n. 1, que el Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, reconoce también -en su art. 2º, n. 1, c)- el derecho de toda persona a impartir enseñanza e información religiosa; y, a los efectos que nos interesa en este trabajo, «a elegir para sí y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar,

la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

Los poderes públicos, en el intento de desarrollar con carácter general los principios constitucionales de libertad religiosa y de no discriminación por motivos religiosos (vid. arts. 14 y 16 de la Constitución española), promulgaron esta Ley Orgánica, en acertada congruencia con las normas constitucionales y los Acuerdos de la Santa Sede-Estado Español. Las creencias religiosas «no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley» (art. 1º, n. 2 de esta Ley orgánica); y el derecho de los padres a la educación religiosa y moral de sus hijos, de acuerdo con sus propias convicciones, no deja de ser eco fiel del art. 27, n. 3 de la Constitución.

III. DEL DEBER SER A CÓMO RESULTA SER LA SITUACIÓN DERIVADA DE LA NORMATIVA POSTERIOR DEL ESTADO

7. Se presenta de modo diverso según el momento histórico y los desarrollos legislativos que en el Estado han venido produciéndose a lo largo del tiempo último sobre la enseñanza, así como lo que reglamentariamente, también desde los poderes públicos, se ha venido elaborando a partir de la Constitución de 1978 y del Acuerdo de 1979. Se han ido produciendo variantes, algunas muy significativas, y que demuestran, por una parte, la poca estabilidad en España de la norma legislativa; y de otra, se observa que la fluctuación jurídica no deja de estar mediatizada por la influencia política del partido dominante en cada momento en el país, que deja su impronta en la actividad normativa.

Desde otra perspectiva, no se ha de dejar de lamentar que, en consecuencia, se haya llegado en alguna ocasión a prescindir, por parte de los poderes públicos, de principios constitucionales, que han podido quedar preteridos en un momento legislativo determinado, y que se olviden, en consecuencia, los efectos jurídicos que no podían omitirse por derivar de compromisos adquiridos por el Estado español en un convenio internacional por él suscrito y a pesar de que tal convenio haya, por su promulgación en el BOE, pasado a ser ley interna del Estado español (art. 96 de la Constitución española).

8. El año 1980, no sólo es el año de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sino el de la *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de Junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares*, vulgarmente conocida por la LOECE, muy discutida en su tiempo e incluso fue sometida a un recurso de inconstitucionalidad, aceptado parcialmente por el Tribunal Constitucional, si bien rechazó otras hipótesis de supuesta inconstitucionalidad denunciadas (la sentencia fue publicada en BOE de 14 de Febrero de 1981).

Esta ley, que vino a derogar en gran parte la hasta entonces vigente *Ley 14/1970, de 4 de Agosto, General de Educación y de Financiación de la Reforma Educativa*, reconoce en su artículo 5º, n. Uno, un derecho a la enseñanza religiosa en los siguientes términos: «Los padres y tutores tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos o pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro que mejor se acomode a esas convicciones».

Asímismo, en su art. 23, se prescribe: «Todas las actividades del Centro estarán sometidas a los principios consagrados en la Constitución y respetarán las opciones filosóficas y religiosas inherentes al ejercicio por los padres del derecho reconocido en el artículo veintisiete, tres, de la Constitución. La Administración docente velará, en todo caso, por su cumplimiento». No ha llegado a ese reconocimiento de respeto general a los valores de la ética cristiana, que el Acuerdo sobre Enseñanza con la Santa Sede, en su art. 1º, consagraba, pero el precepto al menos se desenvuelve en un ámbito de respeto a las convicciones de los padres y en una generalizada conexión con los principios consagrados en la Constitución

9. En el contexto de la LOECE, y en ejecución del Acuerdo con la Santa Sede, se estimó necesario dictar normas, por parte del Gobierno español, que reglamentariamente fijarán cual había de ser el régimen académico de la enseñanza religiosa católica en lo sucesivo:

a) *La Orden Ministerial de 16 de Julio de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral Católicas en los Centros docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica.*

Hay en el propósito de esta Orden ministerial como una voluntad de permanencia, pues después de los Acuerdos con la Santa Sede se instrumentalizó provisionalmente un ordenamiento de la enseñanza religiosa católica para el Curso 1979-80, por las Ordenes ministeriales de 28 de Julio y 28 de Diciembre de 1979.

La Orden Ministerial de 1980 transparenta expresamente que a ella se ha llegado «de acuerdo con la Conferencia Episcopal Española», y «sin perjuicio de lo que eventualmente se convenga con otras Confesiones religiosas». En esta Orden ministerial, como en todo instrumento humano, no dejan de advertirse también algunos defectos pero, sin embargo, consagra:

— que la enseñanza se extiende a la Religión y a la Moral Católica, tratándose ambas disciplinas en condiciones de igualdad;

— que tales enseñanzas serán impartidas en todos los Centros docentes, públicos y privados, en los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica, sea ésta de modalidad ordinaria, de Educación Especial, sea de Educación Permanente de Adultos. La única condición que se pone es que tal enseñanza se impartirá en cada Centro si en él hay alumnos cuyos padres o tutores la solicitan;

— que tales materias son calificadas como «materia ordinaria en los planes de estudio, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales» (hasta aquí el art. 1, 1 de la Orden ministerial).

— que las condiciones pedagógicas y de material didáctico que se dispongan para estas enseñanzas serán iguales a las restantes disciplinas, en especial en lo que concierne a métodos y medios de enseñanza, disponibilidad y utilización de instalaciones, proporción entre Profesor y número de alumnos (art. 1, 4 de la Orden ministerial);

— que «la evaluación de la enseñanza de la Religión y Moral Católicas se realizará de forma similar a la de las restantes materias» (art. 1, 6 de la Orden ministerial);

— un respeto generalizado de la educación que se imparta en todos los Centros docentes a las convicciones religiosas de los alumnos. Esto significa: respeto por los Profesores a tales valores en su tarea educativa, a la conciencia de los alumnos, y al derecho de éstos y de sus padres a la

enseñanza religiosa según sus propias convicciones (art. 1, 2 de la Orden ministerial).

No hemos de entrar en otras concretas disposiciones ajenas a nuestro trabajo, como las que se refieren al procedimiento para que los padres y tutores dejen constancia de su opción (art. 2, 1 Orden ministerial); método a seguir para la designación y cese de los Profesores (art. 3, 1 a 7); sobre actividades complementarias (art. 4 Orden ministerial); así como sobre otros puntos que destacamos a continuación, en relación seguida a la enumeración precedente y que muestran, por sí mismos, cómo se insiste en el criterio de un tratamiento igual para la Religión y Moral católicas que para las restantes disciplinas fundamentales del respectivo nivel educativo. Estos puntos son:

— los Directores de los Centros -sean públicos o privados (la Orden ministerial abarca a los dos tipos de Centros)- adoptarán las medidas oportunas para, según las circunstancias de cada Centro, tanto recibir como no recibir enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna, y principalmente en lo que atañe a la debida atención y cuidado de los alumnos (art. 2, 2 de la Orden ministerial);

— reparto de competencias: a) los libros de textos y material didáctico serán autorizados por el Ministerio de Educación, mientras al organismo correspondiente de la Conferencia Episcopal compete emitir dictamen sobre ellos, que ha de ser favorable para que puedan autorizarse (art. 1, 5 de la Orden ministerial); b) para la debida ordenación de estas enseñanzas, quedarán éstas sometidas a las inspecciones de Educación Básica, pero se autoriza sobre estas clases, en los aspectos que se reconocen como competencia de la Iglesia, una inspección ejercida por la jerarquía eclesiástica, y se dará una actuación coordinada con la de la Inspección Central de la Iglesia y las de las respectivas diócesis (art. 5 de la Orden ministerial); c) la interpretación de la Orden ministerial, así como su aplicación, compete a la Dirección General de Educación Básica, que habrá de actuar de acuerdo también con la jerarquía eclesiástica en lo que le compete (Disposición Final).

b) *Hay otra Orden ministerial, también de 16 de Julio de 1980, sobre enseñanza de la Religión y moral católicas en Bachillerato y Formación Profesional.*

Parte, como la anterior, del art. 27 de la Constitución y del Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos culturales. También se dice en la Introducción de la Orden que la Administración del Estado obra de conformidad con la Jerarquía eclesiástica. En ella se dispone:

— la enseñanza de la Religión y Moral Católicas tiene carácter de materia ordinaria;

— se impartirá en condiciones equiparables a las asignaturas fundamentales en cada uno de los Cursos de Bachillerato y Formación Profesional de Primer grado y en el Segundo de enseñanzas complementarias de acceso al Segundo grado o en el Primer Curso de Formación Profesional de Segundo grado por el régimen de Enseñanzas Especiales (art. Primero de la Orden ministerial).

No seguimos tan detenidamente la relación: basta repetir someramente lo que dijimos para las anteriores enseñanzas en indicativos anteriores sobre igualdad respecto a las condiciones pedagógicas y de material, pertenencia al Claustro de Profesores, reparto de competencias, doble inspección y coordinación para la interpretación de la Orden Ministerial. Sí nos interesa, en cambio, destacar las siguientes novedades:

— Los que no opten por la enseñanza de la Religión y Moral Católicas, se inscribirán en los Cursos de Etica y Moral -descritos en un Anexo-, sin perjuicio de lo que se convenga con otras confesiones religiosas (art. Séptimo de la Orden ministerial).

— En los Cursos de Formación Profesional de Segundo Grado y en el de Orientación Universitaria, de adscripción voluntaria, se podrá ofrecer a los alumnos un Curso monográfico sobre temas de Religión Católica, que tendrá un carácter académico, pero sin que se refleje en el expediente de los alumnos (art. Noveno de la Orden ministerial).

c) También hay otra *Orden Ministerial de 19 de Mayo de 1980 sobre enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía en las Escuelas Universitarias del Profesorado de Educación General Básica*.

En ejecución y puesta en vigor de lo convenido con la Santa Sede, se regula esta enseñanza «de acuerdo con la Jerarquía eclesiástica y previo dictamen de la Junta Nacional de Universidades». En su virtud:

— esta enseñanza será materia optativa para los alumnos de las Escuelas Universitarias del Profesorado de Educación Básica que voluntariamente deseen cursarlas;

— el nombramiento de Profesores corre a cargo de la Autoridad Académica competente y a propuesta del Ordinario del lugar;

— la interpretación y aplicación de lo aquí regulado compete a la Dirección General de Ordenación Académica y Profesorado, que actuará de acuerdo con la Jerarquía Eclesiástica en lo que le compete.

d) *Otras actividades normativas a partir de la LOECE*

10. A partir de esos momentos anteriormente señalados, se produce una notable actividad normativa por parte de la Administración Pública española*.

* Fruto de tal actividad son, por ejemplo, la *Orden de 4 de Agosto de 1980*, por la que se regula la asistencia religiosa y los actos de culto en los Centros escolares; la *Orden Ministerial de 9 de Abril de 1981* por la que se incorporan al Nivel de Educación Preescolar y al Ciclo inicial de la Educación General Básica los contenidos de la enseñanza de la Religión y Moral Católicas, fijados por la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis de la Conferencia Episcopal Española; *Orden de 17 de Junio de 1981*, por la que los contenidos de los programas de la enseñanza religiosa católica, fijados por la citada Comisión de la Conferencia Episcopal, se incorporan a los Ciclos medio y superior de la Educación General Básica; *Orden de 8 de Julio de 1981* por la que se establecen nuevos contenidos de Religión y Moral Católicas en Primero y Segundo Cursos de Bachillerato y en Formación Profesional, definidos por la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis, con carácter experimental y para impartirlas en aquellos Centros autorizados al efecto a propuesta del órgano competente de la Conferencia Episcopal; también por *Orden ministerial de 17 Septiembre de 1982* se incorporan al régimen de Educación Especial los contenidos de la enseñanza de la Religión y Moral católicas, fijados por la misma Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis; por último, en *30 de Enero de 1985* se dicta *Orden ministerial* por la que se incorporan al tercer Curso del Bachillerato Unificado y Polivalente los contenidos de las enseñanzas de Religión y Moral Católicas, fijados por la competente Comisión Episcopal.

Sin deseo de agotar tantas fuentes normativas, sí han de tenerse en cuenta que por diversos Reales Decretos y Ordenes ministeriales, en esos mismos años de 1980 y 1981, se fijan los horarios mínimos tanto para la Enseñanza preescolar y los diversos ciclos de la Enseñanza General Básica como para el Bachillerato y Formación Profesional; también hay una *Comunicación de 5 de Noviembre de 1980*, de la Dirección General de Ordenación Académica y Profesorado del Ministerio de Universidades e Investigación, dirigida a los Rectores de las Universidades, sobre horarios dedicados a la enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía en las Escuelas Universitarias de Profesorado de E.G.B.

También -aunque la materia excede al ámbito de nuestro trabajo-, en los años 1982, 1984 y 1985, respectivamente, se dictan Ordenes Ministeriales sobre el Profesorado de Religión y Moral Católicas en los Centros de Enseñanza Media, en las Escuelas Universitarias del Profesorado de E.G.B. y en los Centros Públicos de Formación Profesional.

Toda esa actividad normativa provenía del Gobierno español, de ordinario actuando de hecho mediante acuerdos previos con la Jerarquía Católica. Esta, a su vez, por su parte, no dejó de tener *ad intra* una actividad muy efectiva, en relación con la enseñanza religiosa católica. Ejemplo de esto último fue la Normativa intraeclesial -aprobada por la *XXXI Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal de 5 de Julio de 1979-* para la formación religiosa en los centros dependientes de Instituciones de la Iglesia y los considerados confesionalmente católicos; también existen unos *Acuerdos de la XXXIII Asamblea Plenaria, de 21 de Noviembre de 1980*, sobre las exigencias que caracterizan como católico a un centro escolar; y unos acuerdos que fueron adoptados por la Conferencia Episcopal Española, en 1 de Diciembre de 1984, en relación al nuevo Código de Derecho Canónico. En la misma Asamblea de 1980 existieron también otros cuatro acuerdos sobre la designación de Profesores para impartir estas enseñanzas en los niveles de EGB, BUP y FP; se determinaron asimismo los requisitos para la obtención de la Declaración Eclesiástica de Idoneidad del Profesor de estas enseñanzas. En ejecución de estos Acuerdos de la Asamblea Plenaria, *en 23 de Febrero de 1981* la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis emitió *Directrices* sobre la preparación de estos profesores y sobre los requisitos exigidos para la Declaración de Idoneidad; *en 9 de Abril de 1981* aparecieron nuevas *Directrices* de la misma Comisión para la Actualización y Formación Permanente de los Profesores de Religión y Moral Católicas. Por último, para la Especialización de Enseñanza Religiosa-Escolar (E.R.E.) en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de la Iglesia, se dio una *Regulación experimental* en 27 de Julio de 1981.

Esa actividad normativa tan pormenorizada y compleja, tan especializada, sigue siendo la fuente de la que procede la infraestructura que ha hecho posible el que, a pesar de los cambios legislativos y de las actitudes políticas o personales de los miembros que eventualmente ejercen los oficios en los que residen en España los poderes públicos en materia de educación, las enseñanzas de la Religión y de la Moral Católicas se sigan impartiendo, en medio quizás de algunos problemas y con ciertas dificultades, pero de un modo constante a su vez, generalizado, y sirviendo a la voluntad de los padres españoles que, en una abrumadora mayoría, desean para sus hijos que se les imparta esta enseñanza religiosa y moral católica.

11. Bajo el presupuesto de tal infraestructura normativa se promulgó la L.O.D.E., es decir, *La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio de 1985, reguladora del Derecho a la Educación*, que también fue impugnada por inconstitucionalidad, si bien ello no afecta al objeto de nuestro trabajo.

En su Exposición de Motivos se calificó a esta Ley como «una norma de convivencia basada en los principios de libertad, tolerancia y pluralismo». Sin embargo, la Ley comienza a justificarse con una crítica inicial contra la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de Junio, por la que se reguló el Estatuto de los Centros Escolares

Parte la nueva Ley de la denuncia de una situación creada, creciente en su desarrollo, por la concesión de subvenciones y faltas del exigible control a centros docentes privados, de manera que se lamenta de cómo no cesó de extenderse su cobertura con fondos públicos de la enseñanza obligatoria, «hasta abarcar la práctica totalidad de la misma, pese al estancamiento relativo del sector público». Este desarrollo fue calificado por el legislador como «confusa e insatisfactoria evolución», que originó se consolidaran «opciones educativas alternativas, cuando no contrapuestas, que prolongaban de hecho las fracturas ideológicas que secularmente habían escindido a la sociedad española en torno a la educación».

Como esos Centros privados favorecidos económicamente no eran en España otros, en su generalidad, que los Centros de enseñanza católica, no dejaba de latir en esta ley una cierta tendencia, confesada pudorosamente, a favorecer en adelante la enseñanza impartida en Centros públicos, con los consiguientes condicionamientos y recortes que en este aspecto sufriría en adelante el sector privado y concretamente, y en consecuencia, el religioso. También estima el legislador, en esta actitud revisora de la situación creada por la ley anterior, que el desarrollo del art. 27 de la Constitución ha supuesto un desarrollo parcial y no fiel al espíritu constitucional, sobre todo, «al privilegiar desequilibradamente los derechos del titular del centro privado sobre los de la comunidad escolar, supeditando la libertad de cátedra al ideario». Se intenta, pues, con la nueva Ley, según se expresa, «un desarrollo cabal y armónico de los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución».

Hacemos constar la anterior doctrina contenida en el Proemio de la Ley, porque ella, que trata de implantar de modo eficaz una «educación obligatoria en régimen de gratuidad» mediante el régimen de conciertos

con los que se va a materializar «el sostenimiento público de los centros privados concertados», no deja de mirar con recelo la enseñanza privada -latentemente, la religiosa católica, tan extendida en España- y procurará desde entonces privilegiar más bien la pública a costa de las dificultades que imponga, en la concertación, a la enseñanza privada. A pesar de esta actitud de recelo, no puede esta ley dejar de reconocer sin embargo lo que la Constitución proclama sin ambages: el derecho de los padres o tutores, «en los términos que las Disposiciones legales establezcan» -yo veo en esta frase un recorte al precepto constitucional, o al menos una amenaza de posible restrictiva interpretación-, «a que sus hijos o pupilos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (art. 4, c)); mientras que el apartado a) del propio art. 4 reconoce ese derecho, en cuanto se refiere a recibir «una educación conforme a los fines establecidos en la Constitución y en la presente Ley», el apartado b) del artículo reconoce el derecho de los padres o tutores «a escoger centros docentes distintos de los creados por los poderes públicos».

También se reconoce a los alumnos, entre sus derechos básicos, el «que se respete su libertad de conciencia, así como sus convicciones religiosas y morales, de acuerdo con la Constitución» (art. 6º, e)).

Los Centros Concertados, para la admisión de alumnos, se atenderán a lo que se dispone para la admisión de alumnos en los centros públicos (art. 53), es decir a una programación de oferta de puestos escolares gratuitos, entre cuyos requisitos, en los que «contemplan los ámbitos territoriales, está la proximidad del Centro al domicilio del alumno (art. 20). No cabe pasar por alto un precepto que no deja de significar una cierta desconfianza para el Centro concertado, cuando era un tema ya suficientemente definido por la Constitución: «toda práctica confesional tendrá carácter voluntario» (art. 52, 3).

Si en la Disposición Adicional Primera, n. 1, se reconocen competencias para el desarrollo de esta Ley a las Comunidades Autónomas que tengan reconocidas competencias para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía, se exceptúa, entre otras, a favor del Gobierno: «La programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el Artículo 27 de la presente Ley» (Disposición Adicional Primera, n. 2, 8).

12. Tras esta última Ley las dificultades han surgido, más que en otra esfera -salvando lo que se refiere a la situación jurídica precaria de los profesores de Religión Católica que tienen título de idoneidad-, en la de la enseñanza religiosa dentro del marco de la igualdad constitucional:

Si en el art. 6 de la Orden Ministerial de 16 de Julio de 1980 se modificó la ordenación del Plan de estudios del Bachillerato que venía regulado entonces por el Decreto 160/1975, de 23 de Enero, en ese artículo de la Orden ministerial se estableció, para los que no cursaban Religión y Moral Católica, la inscripción obligada en unos determinados Cursos alternativos de Etica y Moral.

Cuando se planteaba por la jerarquía eclesiástica este problema de la alternatividad, por parte de los poderes públicos -problemas surgidos más bien por vía de hecho, por la resistencia a crear estos Cursos de enseñanza alternativa- se ofrecía resistencia olvidando que la *Formación religiosa*, en el art. 4 del Decreto de 1975, no era una materia optativa, sino que en su n. 2 se incluía entre las «materias comunes, que habrán de ser cursadas por todos los alumnos». Alegar este Decreto significaba prescindir de que la Constitución de Diciembre de 1978 había radicalmente derogado -por sus arts. 16 y 27- preceptos como el indicado. Estábamos, pues, ante un caso de inconstitucionalidad sobrevenida, que no requería siquiera de ninguna norma derogatoria expresa del precepto citado del Decreto, ninguna declaración de inconstitucionalidad. Las normas, por tanto, que regían, al momento de publicarse esa Orden ministerial, eran, con las constitucionales, las del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, ley interna de la nación. Con ello, el precepto de la Orden resultaba perfectamente coherente con el mandato constitucional y con la prescripción de una ley positiva interna nacida del Convenio internacional.

Los problemas no se detenían en las actitudes anteriores. Había otra objeción que partía del art. II, p^o 3^o del Acuerdo sobre Enseñanza, el cual prescribe que el no recibir enseñanza religiosa no ha de suponer «discriminación alguna en la actividad escolar», lo que obligaba a introducir en los planes de estudio de Preescolar y EGB otras asignaturas equivalentes, aunque no fuera la Etica, en igualdad de condiciones y valor académico, sobre las que pueden recaer también la elección de los padres.

El principio del que partir no podía ser otro que el de evitar toda discriminación por razón religiosa. Lo preceptúa el art. 14 de la Constitución y lo proclama el Acuerdo sobre Enseñanza. Pero el Acuerdo precisa además algo que tiene un gran interés. Del Acuerdo se concluye que, donde no puede haber, por existir enseñanza religiosa, discriminación alguna es «en la actividad escolar». Las enseñanzas podrán ser distintas, los contenidos podrán mostrarse perfectamente diversificados, sin embargo, «la actividad escolar» ha de ser la misma para los que no elijan la enseñanza de la Religión y Moral Católicas y para los que hagan dicha elección.

Desde los poderes públicos se ha dado, por el contrario, una rotunda negativa a que se implanten esas enseñanzas optativas a la Religión. Hay siempre como una consideración que parece pesar en este plano: no hay que cargar a los alumnos, que no lo deseen, estudios y enseñanzas obligadas porque otros compañeros suyos hayan hecho opción por la enseñanza religiosa.

Se olvida que los planificadores de la enseñanza, que proponen las asignaturas o las áreas de conocimiento, deben concebir sus programas pedagógicos de tal manera que, en el amplio espectro de las enseñanzas a impartir, encuentren materias dignas de ser estudiadas por los alumnos; si constitucionalmente se permite la elección, esta elección debe ser libre y ofrecerse esas materias, calificadas como contrapartidas, en un plano de igualdad; hasta el punto de que los mismos padres católicos pudieran optar libremente, incluso prescindiendo para sus hijos de la enseñanza religiosa en la escuela, eligiendo las otras llamadas materias optativas, puesto que la Religión puede posiblemente ser estudiada por los hijos en otros lugares de enseñanza religiosa, llámense Parroquias o en el propio seno de la familia. Lo que importa, sobre todo, es que, dentro de la misma escuela, en el mismo nivel de enseñanza, no se dé una distinta actividad escolar, de la que resultaría una situación discriminatoria que la Constitución rechaza absolutamente y el propio Acuerdo con la Santa Sede reprueba*.

* Sobre este tema tuve ocasión de escribir: *La igualdad constitucional, en los escolares, open o no por la Enseñanza religiosa*, «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», vol. V (1989), pp. 129-133

IV. LA LEY ORGÁNICA 1/1990, DE 3 DE OCTUBRE, DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE)

a) *Temores que suscita*

13. Antes de promulgarse esta Ley, la Asamblea Plenaria de los Obispos Españoles, en Febrero de 1990, dirigió una *Comunicación* a la opinión pública mostrando su preocupación a la vista del Anteproyecto de esta Ley, que había llegado a su conocimiento, y mostró las deficiencias que se observaban, esperando que fueran rectificadas. El 28 de Marzo del mismo año, la Revista «Ecclesia» publica, en tres páginas, las propuestas de enmiendas que la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis consideró fundamentales hacer al Anteproyecto.

Con fecha 17 de Mayo de 1990 conocemos un *Comunicado* de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal, en el que, si bien se reconoce que se han introducido por el Gobierno algunas modificaciones en el Proyecto de Ley enviado al Parlamento, sin embargo, se hace constar las preocupaciones que la proyectada reforma despierta en las entidades católicas de padres, religiosos y educadores cristianos, como también en numerosos sacerdotes y en parroquias. La Comisión Permanente sostiene, una vez más, que la formación religiosa y moral en el ámbito escolar es un derecho fundamental de todas las personas, y que el Estado no puede plantearlo como una concesión que hace o como un privilegio que se reconoce a un grupo. Declara que siguen siendo válidas las críticas expresadas al Anteproyecto por la Asamblea Plenaria del Episcopado, cuales son: se dificultan la creación y la continuidad de los Centros de iniciativa social, las trabas reglamentarias impedirán que los padres puedan ejercer legítimamente su derecho a elegir libremente el Centro que deseen para sus hijos. En lo que al objeto concreto de nuestro trabajo se refiere, no se ofrecen unas modalidades de enseñanzas que atiendan tanto a la enseñanza religiosa confesional como a la formación humana, religiosa y moral de todos los alumnos. Se teme que esta enseñanza quede marginada del horario propiamente escolar, organizada para un alumnado que será considerado residual. Proponen que la nueva Ley sea «el fruto de un amplio acuerdo nacional en materia educativa de manera que se implante un sistema escolar estable y no sujeto al vaivén de los cambios políticos».

Todos los temores citados adquirieron plena comprobación en presencia del texto de la Ley Orgánica 1/1990. La enseñanza de la Religión Católica se ha remitido, y allí ha quedado recluida, a la Disposición Adicional Segunda: La enseñanza de la Religión y la Moral católicas, cabe deducir, más que un derecho constitucional de los padres a favor de sus hijos, resulta ser un efecto derivado de la necesidad del cumplimiento de un Acuerdo internacional. Se ha desplazado el tema, sólo tangencialmente mencionado, de las cuestiones centrales de la educación de un Estado democrático que, en su sistema educativo, tiene en cuenta los derechos de los padres a elegir la enseñanza religiosa y moral para sus hijos, según sus propias convicciones, a un tema secundario, parcelado y adicional, fruto de los pactos derivados de las relaciones del Estado Español con la Santa Sede.

Sin embargo, cabría aún reconocer que la Ley de 3 de Octubre de 1990 es una Ley de características fundamentalmente formales, que puede permitir, si el Gobierno lo desea sinceramente, como todo continente, que reciba diversos contenidos. Las normas reglamentarias, de desarrollo normativo de los preceptos de la Ley Orgánica, podrían quedar, una vez ésta convertida en Ley de la nación, como referencias esperanzadoras de que se pudieran subsanar de alguna manera las omisiones de una Ley Orgánica, cuyas líneas de fuerza se mueven más al parecer por objetivos pedagógicos para la formación del alumno que por los contenidos de las enseñanzas que éstos han de recibir.

b) *Perplejidades que nos ofrecen los dos Reales Decretos de 14 de Junio de 1991, correspondientes respectivamente a las enseñanzas mínimas en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria*

— El Real Decreto 1006/91, de 14 de Junio, para la Educación Primaria indica, en su art. 3º, cuáles son las áreas de la Educación Primaria. Desde luego entre esas áreas no se encuentran ni la enseñanza religiosa ni la de la moral o la mera ética laica siquiera.

Sólo aparece este tipo de enseñanza, reducida a la Religión Católica, en el último artículo del R. Decreto, el art. 14, prescribiendo en sus tres números: 1) que se ha de establecer como oferta obligatoria para los centros, pero asimismo, alternativamente, se «organizarán actividades de estudio orientadas por un Profesor»; 2) el carácter opcional para los padres de alumnos; 3) que la determinación «del currículo del Area de

Religión Católica» corresponderá a la jerarquía eclesiástica; 4) estas enseñanzas se someterán a una similar evaluación a la que se establece en este Real Decreto para el conjunto de las áreas; 5) sin embargo, por su carácter voluntario, las correspondientes calificaciones no serán tenidas en cuenta en las convocatorias que, dentro del sistema, realizan la Administraciones públicas cuando los expedientes académicos de los alumnos entren en concurrencia.

— El otro Real Decreto, el 1007/1991, de 14 de Junio, establece las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, y desde luego ha de hacerse constar que brillan por su ausencia las enseñanzas de la Religión y de la Moral de las áreas determinadas por su art. 3º, dictado en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 20 de la Ley Órgánica.

Del área de «Religión Católica» se hace mención en el último de los artículos del Real Decreto, el 16 esta vez, para en sus tres números disponer exactamente lo mismo que describió el art. 14 del Real Decreto 1006/1991, que acabamos de exponer.

c) *Objeciones fundamentales*

Las voy a señalar separadamente para simplificar la exposición:

— Se ha prescindido del compromiso constitucional derivado del art. 27, 3, del que deriva la obligatoriedad para todos los Centros de organizar Cursos de enseñanza tanto de Religión como de Moral, en un plano de igualdad, según la elección que hagan los padres conforme a sus propias convicciones;

— Se produce una clara discriminación por razones religiosas entre los alumnos, con un trato sorprendentemente favorable, en un caso, para los estudiantes o alumnos cuyos padres optaron por la enseñanza Religiosa Católica, de la que se ven privados los padres que, según sus convicciones, deseen enseñanza de otra religión para sus hijos, o simplemente muestren el deseo de que reciban sólo formación moral: Se rompe así abiertamente el principio de igualdad constitucional y se infringe su art. 14.

— Se discrimina en perjuicio esta vez para quienes elijan enseñanzas de Religión Católica, mientras los otros alumnos sólo tendrán