

# **A propósito de la libertad de enseñanza y formación religiosa en la Constitución española de 1978**

**Por Mariano Fraile Hijosa**

•

Con el ánimo de prestar un pequeño servicio, quiero hacer unas serenas reflexiones sobre la enseñanza y la formación religiosa, tema de vital interés y tan zarandeado políticamente por las diversas "alternativas" de la Nación española.

Una de las cuestiones más relevantes, que interesan y preocupan a la sociedad civil y a la Iglesia, es precisamente la que se refiere a la enseñanza y educación. Con dificultad puede encontrarse cuestión religiosa-política que más polarice la atención pública que la enseñanza. De ella depende fundamentalmente la autenticidad o la manipulación del reconocimiento del derecho básico de los padres a elegir la clase de educación de sus hijos. En ella se cimenta la educación del hombre en su vertiente suprema y trascendente, la moral y religiosa. Y ella es la que capacita al ciudadano como miembro útil de la sociedad.

No es de extrañar, pues, que la discusión sobre la enseñanza cruce encendida por los distintos pueblos de nuestra Nación española, ya a punto de ultimar la Constitución del setenta y ocho. También es verdad que el debate sobre la enseñanza no ha quedado reducido, ni en el tiempo ni en el espacio, a la España actual. La historia de Europa es testigo de controversias prolongadas y de apasionadas discusiones acerca de la enseñanza en todos los países europeos.

Y es que el debate sobre la enseñanza y la educación encierra una fuerte carga política e ideológica. Política, porque enseñar y educar comprenden un incalculable poder de configurar y transformar la sociedad. Ideológica, porque en el fondo del problema de la educación y enseñanza subyacen un conjunto de ideas,

concepciones y principios que generan posteriormente diversas actitudes y comportamientos.

En este estudio procuraré la mayor objetividad y ecuanimidad, orientándome por la luz que se desprende de una ética personalista, de los valores trascendentes defendidos por la Iglesia católica, y de las normas equilibradas y sensatas promulgadas por el consenso internacional.

## I.—LIBERTAD DE ENSEÑANZA

A. 1. **La libertad de enseñanza** comprende la facultad de elegir la enseñanza y educación que se desea recibir y la libertad para enseñar. Esta dimana necesariamente de aquella y significa que, dentro de cada sociedad, toda persona y las asociaciones legítimamente constituidas pueden realizar actividades educativas y docentes, creando y dirigiendo las correspondientes instituciones, con tal de que observen los requisitos sociales fundados en justicia que, naturalmente, ni anulan ni limitan injustamente aquella libertad.

Ahora bien, la libertad de enseñanza, entendida como libertad de ser enseñado y educado, significa que cada persona es libre para elegir por sí misma o por medio de sus representantes legales la educación adecuada a sus convicciones y aspiraciones personales. La libertad para ser enseñado se basa en el derecho fundamental del hombre a elegir y decidir por sí mismo el sentido de su vida. En esto, precisamente, consiste ser persona, en la posibilidad real de autodeterminarse. Y téngase presente que la enseñanza, inseparablemente unida a la educación, libremente elegida y aceptada en sus programas, proyectos y contenidos, sin duda alguna ayuda positivamente a la persona humana en el proceso de su autodeterminación y autorealización. Sin embargo, este proceso quedará impedido o interrumpido, cuando se impone —sin posibilidad de libre elección— una enseñanza o educación determinada.

2. Concretamente la expresión de la llamada libertad de enseñanza, tomada globalmente, ha sido asumida por las declaraciones y pactos internacionales en la formulación del derecho de los padres y, en su caso, de los tutores legales a elegir para sus hijos o pupilos el centro educativo, cuyos planteamientos, orientaciones y contenidos concuerden con sus aspiraciones y convicciones.

Tal doctrina, defendida clara y paladinamente por una sana ética personalista y que, por tanto, debe ser postulado fundamental de toda organización social justa, es en nuestro tiempo universalmente admitida en el mundo libre, y recogida y consagrada en declaraciones y pactos internacionales sobre derechos humanos fundamentales.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (París, 10 de diciembre de 1948) ha sancionado solemnemente en el art. 26, 3:

"Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos" (1).

Para tutelar y hacer posible la realización de los derechos del hombre, quiero destacar y citar, entre los acuerdos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, convenido por la ONU en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, que España recientemente ha ratificado y protocolizado por instrumento el 13 y 20 de abril de 1977 (2).

El art. 13 de este Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puntualiza lo siguiente:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de la persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse asequi-

---

(1) V. el texto en *Truyol, A., Los derechos humanos*, Madrid 1968.

(2) Publicado en el Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 1977.

ble a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente 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 aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado" (3).

3. La doctrina permanentemente defendida por la Iglesia sobre el particular, está claramente expuesta en Declaración "Gravissimum Educationis" del C. Vaticano II, cuyo n.º 6 en forma compendiosa y actualizada, declara:

"Es preciso que los padres, cuya primera e intransferible obligación y derecho es el de educar a los hijos, tengan absoluta libertad en la elección de las escuelas. El poder público, a quien pertenece proteger y defender las libertades de los ciudadanos, atendiendo a la justicia distributiva, debe procurar distribuir las ayudas públicas de forma que los padres puedan escoger con libertad absoluta, según su propia conciencia, las escuelas para sus hijos".

"Por lo demás, el Estado debe procurar que a todos los ciudadanos sea accesible la conveniente participación en la cultura y que se preparen debidamente para el cumplimiento de las obligaciones y derechos civiles. Por consiguiente, el mismo Estado debe proteger el derecho de los

---

{3} J. A. Carrillo Salcedo, *Textos básicos de Naciones Unidas*, Madrid 1973, págs. 120 ss.

niños a una educación escolar conveniente, vigilar la capacidad de los maestros y la eficacia de los estudios, mirar por la salud de los alumnos y promover, en general, toda la obra escolar, teniendo en cuenta el principio de la obligación subsidiaria y excluyendo, por tanto, cualquier monopolio de las escuelas, que se opone a los derechos natos de la persona humana, al progreso y a la divulgación de la misma cultura, a la convivencia pacífica de los ciudadanos y al pluralismo que hoy predomina en muchísimas sociedades" (4).

La precedente declaración conciliar parte de una determinada concepción y estimación del hombre y de su relación con la sociedad.

Concibe al hombre como ser libre, llamado a elegir y autodefinir su propia vida, dotado de unos valores anteriores y superiores a su inserción en la sociedad, la cual debe ordenarse fundamentalmente a su servicio.

Es distinta esta concepción de aquella que considera básicamente al hombre como ser subordinado o subordinable a un tipo concreto de organización social, como medio para la obtención de una forma de sociedad, como objeto de configuración social más que protagonista.

"Las opciones concretas, explica **U. Valero**, Rector de la Universidad Pontificia de Comillas en Madrid (5), inspiradas en la primera concepción, nos hablarían inicial y básicamente del derecho inalienable e innegociable a elegir la educación, que se desea recibir; de socialización de la enseñanza, compatible con ese derecho irrenunciable; de la educación, como servicio público, interpretando éste como justa actuación de la dimensión social de la educación y de la enseñanza, que las extrae de la esfera puramente privada, sin confundir publicidad con estatalización ni monopolio público con las mismas, y configurando la actuación pública sobre ellas, como estímulo, apoyo y justo control sobre la iniciativa social, considerada como prioritaria". "Por el contrario, las opciones, que se inspiren en la segunda concepción, nos hablarán —ojalá con suficiente claridad— de escuela única, de supresión de toda ayuda estatal a la iniciativa llamada privada, de la necesidad de que la demanda de pue-

(4) Cfr. *Concilio Vaticano II*, B.A.C., Madrid 1965, vol. 252, págs. 710 ss.

(5) *Libertad, socialización y servicio público, temas de fondo en el debate sobre la enseñanza*, Rev. *Sal Terrae*, junio 1977, pág. 431.

tos escolares sea cubierta únicamente por la acción del Estado, silenciando o negando, a lo más admitiendo como un hecho transitorio —nunca como un derecho— la participación de los particulares, personas o asociaciones, en esa función”.

El monopolio escolar, por parte del Estado, o más concretamente la “escuela única” obligatoria ha de considerarse en la práctica como el medio de imponer a todos los alumnos una ideología determinada, negando y quebrantando su derecho fundamental a elegir el modelo educativo que quieran.

La “escuela única” impuesta, que ahogue la posibilidad por parte de la sociedad de ofrecer modelos educativos múltiples y variados, produce una situación de totalitarismo escolar alienante, que conduce al pueblo a una dominación en materia de enseñanza, incompatible con una sociedad auténticamente democrática —basada en la dignidad y libertad de la persona.

Si quisiéramos descubrir quiénes se encuentran políticamente en la España de hoy detrás de las dos “alternativas” o concepciones escolares: escuela única, libertad de escuelas; veríamos que teóricamente el campo político es bastante claro. Socialistas, comunistas y cuantos quedan a su izquierda, propugnan, con matizaciones diversas en cuanto a su estrategia, la escuela pública y única. El resto del abanico político defiende la libertad de escuelas (6).

4. Puesto que España ha solicitado el ingreso en el Mercado Común o Comunidad económica europea, con la que está vinculada geográfica, cultural e históricamente; recorramos rápidamente la situación legal de los “seis” en lo referente a libertad de enseñanza.

Como conclusión de este recorrido, deducimos que el principio de la libertad de enseñanza, entendido como la facultad de crear escuelas distintas de las del Estado, es una realidad, desde el punto de vista legal, en todos los países fundadores de la Comunidad económica europea.

En **Alemania**, el art. 7 de la Ley Fundamental defiende el derecho de todos los ciudadanos a abrir centros de enseñanza (7). Concretamente, los concordatos entre la Iglesia católica y los diversos

(6) V. Ignacio Salat, *Enseñanza: una política que haga posibles todas las escuelas*, Rev. *Sal Terrae*, febrero 1978, pág. 127.

(7) Cfr. C. Corral Salvador, *La libertad religiosa en la Comunidad económica europea*, Madrid 1973, pág. 385.

Land aseguran y precisan estos derechos. Por vía de ejemplo: el art. 9 del concordato bávaro admite a las Ordenes y Congregaciones religiosas a fundar y dirigir escuelas privadas en conformidad con las prescripciones generales del derecho común.

El art. 33 de la **Constitución de la República italiana** de 1948 reconoce y garantiza la libertad de enseñanza en contra del monopolio escolar del derrocado Estado fascista. El concordato italiano garantiza este derecho a los centros de la Iglesia Católica.

En el art. 17 de la **Constitución belga** de 1831 se proclama el principio de la libertad de enseñanza. La ley de 29 de mayo de 1959 que instrumentaba el "pacto escolar", reconoce la libertad de programas, con tal de respetar un programa y horario mínimos.

**En Holanda**, recogida ya la libertad de enseñanza en el art. 194 de la Constitución de 1848 como uno de los cuatro principios constitucionales sobre la docencia, por la revisión de la Constitución de 1917, verificada en 1922, se establece la igualdad de todos los centros, públicos y privados, ante el Estado (8).

Aunque en la **Constitución de Luxemburgo** no se habla explícitamente de la libertad de abrir escuelas, sin embargo, la ley de 18 de septiembre de 1965, al regular la enseñanza media, prescribe en el art. 40 la posibilidad de abrir "escuelas secundarias" sometidas al control del Estado (9).

Hay posibilidad actualmente en **Francia** de crear centros no estatales en virtud del principio de libertad de enseñanza. Es verdad que no figura expresamente en la Constitución de 1959, pero constituye un principio consuetudinario o jurisprudencial, cuya realidad no es posible negar en derecho positivo (10).

Hemos de recalcar que la consecución de la libertad de enseñanza en los países de la Comunidad europea, a los que nos hemos referido, ha sido fruto de una dilatada batalla contra el monopolio estatal, que se extiende en Europa a partir de la Revolución francesa.

---

(8) Cfr. C. Corral, o. c., pág. 198.

(9) Cfr. C. Corral, o. c., pág. 355.

(10) Cfr. L. de Naurois, *La laicidad del Estado y la enseñanza confesional en la Laicidad*, Madrid 1963, pág. 275.

## B. LIBERTAD REAL DE ENSEÑANZA (NO SOLAMENTE FORMAL) PARA TODOS LOS PADRES DE FAMILIA

5. No es suficiente el reconocimiento, por parte de los Estados, de la libertad de los padres de familia o representantes legales a elegir el tipo de educación que prefieran para sus hijos o pupilos. Se debe llegar a la aplicación real de este derecho. Para lograrlo efectivamente, se hace necesario crear unas condiciones sociales de verdadera y real igualdad de oportunidades para todos. Esto significa que el Estado, para conseguir poner a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad para participar de la enseñanza y educación libremente elegidas, debe poner en juego todos los medios disponibles: creación de suficientes puestos escolares estatales y no estatales, prestaciones económicas a los alumnos necesitados de los centros de enseñanza, especialmente en los niveles fundamentales de la educación, distribución equitativa de las cargas sociales...

En síntesis, el Estado debe afrontar directamente las condiciones reales para aplicar armónicamente el principio de **libertad** de enseñanza y el principio de **igualdad** de oportunidades para la enseñanza; de tal modo que nunca llegue a negar o sacrificar un principio por aparentes exigencias del otro. Los dos principios son necesarios e imprescindibles.

Avanzando un poco más y moviéndonos dentro de los postulados de una ética de los valores de la persona y de una lógica estricta hemos de proclamar que la libertad real y efectiva de la enseñanza exige una distribución justa de los fondos públicos entre todos los centros docentes que prestan un **servicio público**.

**¿Qué significa enseñanza y educación (o centros docentes) como servicio público fundamental?**

La contestación nos la va a proporcionar U. Valero, experto teórica y prácticamente en este tema (11): "Significa, en primer lugar, afirmar la transcendencia vital de la misma (educación) para el desarrollo de la vida social. Significa, por consecuencia, que educación y enseñanza no son asuntos que puedan quedar por entero remitidos al juego de intereses y actuaciones de particulares. Significa que el poder público no puede desentenderse de las activida-

---

[11] Artículo ya citado, pág. 429.

des educativas en la sociedad; por el contrario, a él corresponde: determinar, respetando la doble vertiente del principio de libertad de enseñanza, el cuadro de condiciones —requisitos, líneas pragmáticas esenciales— necesarias para el ejercicio de las actividades educativas, de acuerdo con las exigencias concretas del bien común en cada momento y supervisar tal ejercicio; asegurar, con sentido de realismo y de justicia, la real igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para el acceso a los niveles fundamentales de la educación, que coinciden generalmente con los niveles obligatorios; estimular y proteger eficazmente la libre iniciativa de la sociedad, encaminada al logro de los fines educativos y a responder en forma coherentemente pluralista a la demanda de diversos modelos y estilos de educación y eliminar los obstáculos, que lo impiden o dificulten, así como los influjos extraescolares que perjudiquen la formación y educación; crear y gestionar directamente los centros educativos necesarios, en cuanto la iniciativa social sea insuficiente para ello”.

Ahora bien, si como hemos visto la educación y enseñanza tienen indiscutiblemente un contenido y proyección **social**, y en la medida en que lo es, **pública**; luego también toda escuela o colegio, por lo que tiene de **función, servicio, o compromiso social**, deja de ser **privado** (a no ser para distinguirlo de los creados y dirigidos por el Estado) y debe ser considerado **público**, lo que no quiere decir que tenga que ser **estatal**.

Además, la dimensión social y pública, en el sentido expresado, de las escuelas o colegios exige la participación de los componentes de esa **comunidad educativa** en la gestión de la misma. Por tanto, los educadores: promotores del centro, profesores y formadores, así como los padres de los alumnos y los alumnos mismos han de obrar solidariamente (comunidad educativa) para obtener la mejor educación de los alumnos, en conformidad con el proyecto educativo peculiar libremente elegido (12).

6. Repasemos ahora brevemente la vigente legislación y praxis de los Estados fundadores de la Comunidad económica europea

---

(12) Cfr. *Francesc Riu, Escuela pública y proyecto educativo de las comunidades de fe*, Rev. *Sal Terrae*, junio 1977, pág. 439. Y artículo de *Manuel Marroquín, Red educativa de la Iglesia. Qué escuela está dispuesta a ofrecer*. En el mismo número de *Sal Terrae*, pág. 455.

sobre la distribución de fondos públicos entre los centros docentes estatales y no estatales.

Comprobamos, en una visión global, que en la mayoría de los países de los "seis" Estados europeos, a excepción de Italia y Luxemburgo, consecuentes con el derecho a la libertad de enseñanza y más directamente al derecho de elección de los padres y representantes legales, se ha ido poniendo en práctica el principio de justa distribución de los fondos públicos entre todos los centros de enseñanza, estatales y no estatales.

Damos comienzo por **Francia**, que en los últimos tiempos ha ido evolucionando sensiblemente. Así, si en 1924 se prevén ayudas económicas a las familias que las necesiten para la educación de sus hijos, la ley Barangé de noviembre de 1951 generaliza las subvenciones a las escuelas privadas.

Pero fue la V República del General De Gaulle en 1958 la que iba a marcar un clima propicio para la enseñanza libre. La ley Debré, de 31 de diciembre de 1959, ofrece la posibilidad de subvención a los centros que lo soliciten mediante el contrato de asociación o el contrato simple.

Por el **contrato de asociación** para la enseñanza primaria, secundaria y técnica, el Estado paga los sueldos de los profesores y los gastos de funcionamiento en las mismas condiciones que en la enseñanza pública, a cambio de un fuerte control del Estado en programas, métodos y horarios de clase. Por el **contrato simple**, que admite una mayor libertad, el Estado paga los sueldos del profesorado. Hay que hacer constar que de los 14.700 centros de Enseñanza católica en enero de 1968, 10.534 habían suscrito el contrato simple y 1.111 el de asociación. Hacemos notar también que los dos tipos de contrato mencionados respetan el carácter confesional del Centro.

Por derecho consuetudinario, al menos, todos los Estados de la **República Federal Alemana** subvencionan, aunque no todos en la misma proporción, a la enseñanza no estatal.

El art. 33 de la **Constitución Italiana de 1948** reconoce y garantiza la libertad de enseñanza, pero ésta no debe suponer ninguna carga económica para el Estado ("senza oneri per lo Stato"). De hecho solamente reciben alguna ayuda las Escuelas maternas y algunas escuelas elementales (de los 6 a los 10 años).

**Holanda**, en la revisión de la Constitución del año 1917, introduce el principio constitucional de **estricta igualdad financiera entre la enseñanza pública y la enseñanza de iniciativa privada**. Se aplicó este principio en primer lugar a la enseñanza elemental y después se fue extendiendo a todos los niveles, desde el preescolar hasta la Universidad. Podemos afirmar que Holanda ha llevado a la práctica el ideal de una justa distribución de los fondos públicos entre todos los centros docentes. Hasta el momento el régimen escolar de Holanda se puede considerar único en el mundo, ya que en ningún país la escuela privada (75 por ciento de la población escolar) está financiada como en esta Nación, al 100 por 100 por los fondos públicos: gastos de personal, de funcionamiento y aun gastos de inversión (13).

Los principios que regulan la libertad de enseñanza en **Bélgica**, están hoy recogidos en el famoso "pacto escolar" de 6 de noviembre de 1958 y en la Ley de 29 de mayo de 1959. En ellos se establece, en conformidad con la disposición constitucional (art. 7) de libertad de enseñanza, el derecho de los padres a elegir la escuela para sus hijos (art. 4), y la subvención a los centros no estatales. Para éstos, dadas las condiciones establecidas por la ley (art. 49), se prevén (art. 25) tres clases de subvenciones: subvenciones salario (art. 27), subvenciones para funcionamiento del centro (art. 32) y subvenciones para equipo (art. 34) (14).

Las Universidades libres y los Centros a ellas asimilados reciben del **Estado belga** una subvención precisada en la ley presupuestaria.

En **Luxemburgo**, por el momento, no hay subvención para los Centros no estatales, pero existe una comisión encargada de estudiar el asunto y de arbitrar subsidios para estos Centros no estatales, especialmente los de enseñanza secundaria.

## II.—LA FORMACION RELIGIOSA Y MORAL EN TODAS LAS ESCUELAS

7. Es derecho propio de los padres y representantes legales (también de los alumnos en relación con los anteriores cuando lle-

(13) Cfr. C. Corral, o. c., págs. 159 ss.

(14) V. S. Martín Jiménez, *Formación religiosa y enseñanza*, Rev. *Estudios eclesiósticos*, abril-junio 1977, pág. 277.

gan a suficiente y responsable uso de razón) decidir de acuerdo con sus convicciones y creencias sobre cual tiene que ser la **concepción de la vida** conforme se debe educar a sus hijos o pupilos.

El Estado, los partidos políticos, los profesores deben limitarse a garantizar, respetar y colaborar en el ejercicio de ese derecho de los padres. A este propósito no podemos menos de recordar, por estar investida de gran autoridad y peso moral, la enseñanza conciliar de la "Declaración sobre la educación cristiana de la juventud" (15): "Además, la Iglesia aplaude cordialmente a las autoridades y sociedades civiles que, teniendo en cuenta el pluralismo de la sociedad moderna y favoreciendo la debida libertad religiosa, ayudan a las familias para que pueda darse a sus hijos **en todas las escuelas** una educación conforme a los principios morales y religiosos de las familias". Y es que como lúcidamente precisa **A. M. Rouco Varela** (16): "La doctrina de la Iglesia sitúa la concepción del derecho fundamental a la enseñanza religiosa en relación de dependencia intrínseca con el derecho "a la libertad religiosa, por una parte y, con el derecho general a la enseñanza o educación para todos, por otra". "El derecho a la libertad religiosa, explica Mons. Rouco más adelante, se convierte en una pura utopía o, al menos, quedaría gravemente afectado e impedido en su ejercicio, si no fuese posible llevar la "profesión de Fe" o de las convicciones religiosas a la enseñanza, es decir, si no fuese posible "enseñar la religión en interna conexión con el proceso educativo". La separación del proceso educativo en general del proceso educativo en la fe o en las propias creencias religiosas atentaría gravemente contra el derecho mismo a la libertad religiosa".

La formación religiosa en las escuelas, por tanto, ha de formar parte de los programas educativos como una disciplina ordinaria y en conexión con las demás disciplinas.

Ya vimos anteriormente como el art. 13,3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU diciembre de 1966) proclama clara y terminantemente que: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad

---

(15) "*Gravissimum educationis momentum*", C. Vaticano II, vol. 252 de B.A.C. ya citado, pág. 712.

(16) *La enseñanza religiosa en la Constitución, en Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad. Bibliotheca Salmanticensis, Estudios 24, Salamanca 1978, págs. 67 y ss.*

de los padres y, en su caso, de los tutores legales... de hacer que sus hijos o pupilos reciban la **educación religiosa o moral** que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

A pesar de la transparencia de este texto internacional, la práctica de determinados Estados no siempre se ha conformado a las exigencias de este Pacto, al menos de una manera plena. Esto ha sido debido o a la concepción totalitaria o a la concepción rígidamente laica en materia de educación por parte de algunos Estados civiles. Ante este panorama la Iglesia católica, como otras confesiones, han tenido que servirse de concordatos o convenios para defender y garantizar en los colegios estatales la formación religiosa de sus fieles.

8. Ciñéndonos una vez más a los países fundadores de la Comunidad económica europea, a los que España ha solicitado la integración plena, recomendada y aun exigida por los lazos de toda clase con los que ha estado unida en el pasado y está unida en el presente; con brevedad repasemos la situación legal de dichos Estados, en lo que concierne a la formación religiosa en las escuelas públicas.

A modo de síntesis podemos decir que la formación religiosa está recogida como materia ordinaria dentro de los programas de estudio en los niveles primario, medio y normal, en las escuelas públicas de los “seis” de la Comunidad europea, a excepción de Francia, donde se da con carácter voluntario fuera de las horas normales de clase.

Veámoslo: **Italia**, Estado confesional católico con libertad religiosa completa, se dirige por la Constitución de 1948. La enseñanza de la religión está incluida como materia ordinaria en los programas de la enseñanza primaria, secundaria (gimnasios y liceos) y en las escuelas normales. El profesorado de las escuelas elementales lo constituyen los mismos maestros; los profesores de las escuelas medias, inferiores y superiores, son sacerdotes y religiosos y subsidiariamente seglares. En las Universidades no existe enseñanza de la religión.

En **Alemania**, con separación mitigada de Iglesia y Estado, es obligatoria la enseñanza de la religión en las escuelas elementales, profesionales, medias y superiores, pero no en las universitarias.

Para regular esta materia se han estipulado concordatos y convenios con la Iglesia católica y con las Iglesias evangélicas

En **Bélgica**, también con régimen de separación de Iglesia y Estado, el art. 8 de la ley de 29 de mayo de 1959 prescribe: "En los centros **oficiales** de enseñanza primaria y secundaria el horario semanal comprende al menos dos horas de religión y dos horas de moral...". En los centros de enseñanza oficial, la enseñanza de la religión será impartida por los ministros del culto o sus delegados (sacerdotes, religiosos o seculares), nombrados por el Ministro de Instrucción Pública a propuesta de las Jerarquías de los cultos respectivos.

**Francia** se rige por el principio de laicidad. No obstante, por una circular de 9 de abril de 1903, "el Estado tiene el deber de asegurar el libre ejercicio de la religión de los niños". Con este fin, "las escuelas primarias públicas tendrán un día de vacación por semana, además del domingo, para permitir a los padres hacer dar a sus hijos, si lo desean, la instrucción religiosa fuera de los locales escolares".

Hay que señalar igualmente que para garantizar el ejercicio de la propia religión a los alumnos, han sido instituidas en Francia las capellanías, que son legales en los liceos y colegios, siempre y cuando sean necesarias al libre ejercicio del culto.

A los padres corresponde comunicar al director del Centro el deseo de que sus hijos sigan los cursos de religión (católica, protestante o israelita) (17).

Además, la ley Debré de 31 de diciembre de 1959, establece en el art. 1: (El Estado) "adopta todas las disposiciones necesarias para asegurar a los alumnos de la enseñanza pública la libertad de cultos y la instrucción religiosa".

**Luxemburgo.** Según el art. 23 de la ley orgánica de 10 de agosto de 1912 la instrucción religiosa y moral forma parte obligatoria de la enseñanza primaria. Se imparte en las mismas aulas escolares por el ministro del culto o por un eclesiástico delegado por éste en los días y horas fijados al efecto.

De hecho, en los gimnasios, la doctrina cristiana católica figura entre las materias ordinarias. En la reforma de la enseñanza secundaria, llevada a efecto por la ley de 10 de mayo de 1968, hay clases de instrucción religiosa y moral y clases de moral laica. Según prescribe el art. 49 la instrucción religiosa figura en los pro-

---

(17) V. C. Corral, o. c., pág. 111 y ss.

gramas tanto de la enseñanza secundaria clásica como la moderna. Los profesores son nombrados a propuesta en terna del Obispo (18).

**Holanda.** La neutralidad holandesa en la enseñanza pública es una neutralidad relativa, ya que la enseñanza pública debe adaptarse a las creencias de las familias y es, por tanto, variable según los lugares. Se reservan horas libres en los programas para que los alumnos puedan recibir la enseñanza religiosa por profesores nombrados por las comunidades o por las iglesias (19). La Ley de 14 de febrero de 1963, especialmente el art. 46 regula la enseñanza religiosa en las escuelas públicas.

Refiriéndonos a nuestra **España**, conserva su interés y actualidad el documento de la Comisión permanente de la Conferencia episcopal, de 24 de septiembre de 1976, que insiste en la continuación de la formación religiosa en las escuelas estatales, aun en el caso de la no confesionalidad del Estado español, tal como ha sido aprobado en los recientes debates sobre la nueva Constitución por el Congreso de Diputados y por la Comisión del Senado.

Dicen literalmente los núms. 35 y 41 del mencionado documento de la Comisión permanente de la Conferencia episcopal española:

"N.º 35: La formación religiosa debe ser impartida, por consiguiente, en todos los centros tanto estatales como no estatales donde se eduquen bautizados, niños y adolescentes, mientras sus padres no manifiesten lo contrario. Esto supuesto, la petición de dispensa de la formación religiosa, hecha por los padres que así lo decidan, no debe ser considerada en modo alguno como una declaración de no catolicidad, ya que las motivaciones pueden ser prácticamente muy diversas en estos momentos de la vida social y eclesial de España". ... "n.º 41: Quienes, por cualquier causa, no reciban formación religiosa católica, o la correspondiente a otras confesiones religiosas a las que pertenezcan, tienen derecho a recibir una formación moral cívica que no deberá ignorar el hecho religioso católico en cuanto factor integrante y especialmente configurado de nuestra cultura y convivencia social" (20).

(18) C. Corral, o. c., pág. 354.

(19) C. Corral, o. c., pág. 204.

(20) V. Rev. *Ecclesia*, 2 de octubre de 1976, n.º 1.807.

Aun más, por su peso moral y como orientación básica, debemos tener muy presente el n.º 12 de la "Declaración colectiva de la Asamblea plenaria del Episcopado español (26 noviembre 1977) sobre los valores religiosos y morales en la Constitución, que dice:

... "El Estado tiene el derecho y el deber de garantizar eficazmente la libertad de enseñanza, de ordenar el sistema educativo y de vigilar los niveles de calidad de todos los centros, con respeto a su identidad peculiar, mediante la vigencia efectiva del derecho de los padres —creyentes o no creyentes— a elegir el tipo de educación que ha de darse a sus hijos. En todo caso, ha de quedar garantizado en todos los centros de enseñanza la educación de las nuevas generaciones en conformidad con las condiciones morales y religiosas de los padres y de los alumnos" (21).

### III.—EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN

9. Respaldo por la seguridad y lealtad de la doctrina desgranada anteriormente en los postulados éticos, Magisterio de la Iglesia y normativa del Derecho comparado, intento descender a un examen rápido del art. 27 del esquema de Constitución, aprobado ya por el Congreso de diputados y por la Comisión del Senado.

He de recordar, en primer lugar, que el art. 27 sobre la enseñanza y educación ha estado incluido en el conjunto de artículos (25-50), obra de **consenso** entre los partidos políticos mayoritarios de las Cortes españolas. Precisamente por su condicionamiento en la gestación está marcado con un contenido híbrido, transaccional, o pactista (22).

El tan polémico y discutido art. 27 adolece de una redacción ambigua, imprecisa, equívoca, y que, por tanto, pudiera llegar a interpretarse —desde la alternativa marxista— como vía legal hacia la estatalización de la enseñanza y de la cultura, haciendo imposible o restringiendo substancialmente el derecho de los padres a elegir el tipo de educación y enseñanza que desean para sus hijos.

---

(21) V. *Ecclesia*, 3 de diciembre de 1977, n.º 1.864, pág. 2; y 17 de junio de 1978, n.º 1.890, pág. 30.

(22) V. *Jesús López Medel, El proceso educativo*, Rev. *Razón y fe*, abril 1978, pág. 391.

Por otra parte, sin intención de ser exhaustivo, observo graves y claras mutilaciones en el defectuoso y excesivamente extenso art. 27, que desentona abiertamente con la buena y pura técnica constitucional.

a) He recogido en las primeras páginas cómo según el pár. 3 del art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (ONU, 10 dic. 1948) "los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". Sin embargo, según el pár. 3 del art. 27 del esquema constitucional, este derecho se restringe estrictamente a la formación religiosa y moral: "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". El contenido de la Declaración de la ONU es mucho más amplio que lo establecido restrictivamente por el esquema constitucional comentado.

b) Asimismo, según el pár. 4 del art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU 19 dic. 1966, ya transcrito, se reconoce la libertad de los particulares y entidades para **establecer y dirigir** instituciones de enseñanza; sin embargo, en el pár. 6 del art. 27 que comentamos, se limita ese derecho a la **libertad de creación** de centros docentes. Y **crear** gramatical, lógica y jurídicamente no implica **dirigir**. Creo que esta laguna podría dar origen a manipulaciones excesivas y restricciones abusivas de la libertad de enseñanza, especialmente teniendo en cuenta las ideologías estatalizantes de ciertos partidos políticos.

Y conste que al defender no sólo el derecho de crear sino también el de dirigir los centros de enseñanza, entiendo que esta dirección, inseparable de la creación de las instituciones docentes, ha de hacerse con la **participación** de promotores, educadores, formadores, profesores, padres y alumnos, ya que se trata de una **comunidad educativa**.

Adelantábamos recientemente que el art. 27 del Proyecto de Constitución ha sido ya aprobado por el Congreso y por la Comisión del Senado —sin modificaciones— el día 25 del pasado agosto.

No obstante, hay que poner de relieve —como lo hizo explícitamente el portavoz de UCD, Jaime Ignacio del Burgo— el valor interpretativo del pár. 2.º, art. 10, introducido y aprobado tras tensos debates el miércoles 23 de agosto último. El nuevo pár. 2.º aprobado dice textualmente: "Las normas relativas a los derechos funda-

mentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España".

Hay que aclarar que el art. 10, al que se ha añadido el precedente pár. 2.º, es el primero del Título "De los derechos y deberes fundamentales". Cuanto en él se afirma y se proclama posee un sentido de generalidad y afecta sin duda alguna a todos los demás artículos y apartados del propio Título. Es como si su texto se repitiera esencialmente en cada uno de los derechos que se definen a continuación, a los que informa de una manera sustancial.

Estoy convencido de que el pár. 2.º del art. 10 es **clave fundamental** para una auténtica y correcta interpretación del art. 27 sobre la libertad de enseñanza.

Ahora bien, es lamentable y quizás ocasión de controversias en el futuro, conservar el texto del art. 27 tal como está redactado. Yo pediría, aun a riesgo de no conseguir nada, una formulación más clara, más completa y más coherente con los Pactos internacionales y con la doctrina desarrollada a lo largo de este trabajo.

Palencia, 15 de septiembre de 1978