

educación religiosa escolar y derecho (I): presupuestos para comprender la situación española

José Luis Sánchez Nogales

En nuestro país se sigue discutiendo acerca de la Enseñanza Religiosa Escolar. Las opiniones oscilan desde la de quienes piensan que tal enseñanza debe estar incluida en los planes escolares como elemento imprescindible de un diseño curricular que pretenda una auténtica educación integral, hasta la de aquellos que son abiertamente contrarios a la existencia de la misma en el ámbito escolar y argumentan contra ella desde posiciones ideológicas mucho más amplias, que propugnan incluso la supresión de la misma dimensión religiosa del ser humano.

La primera consideración que debería tenerse en cuenta, al abordar este tema delicado y complejo, es que en nuestro país no hemos sido los únicos ni los primeros en plantearnos el problema. El mundo occidental, en su mayor parte, ya se lo había planteado. Y le ha dado soluciones basadas y fundamentadas en el diálogo y el consenso entre los diversos grupos e instituciones que vertebran la sociedad. Un diálogo y un consenso que tienen como telón de fondo los principios fundamentales de los Derechos Humanos. Es hora de que también en esta cuestión dejemos de ser un país "invertebrado".

Nosotros hemos salido de una situación histórica y político-social muy peculiar, a causa del no homologable sistema político vigente hasta 1.978.

Esta peculiar situación, ha impedido que la sociedad española, en todo su espectro, fuese permeabilizada por los principios internacionales que, en el ámbito educativo, son considerados en Occidente como paradigmas de declaración de derechos irrenunciables.

Lo que ahora nos proponemos es detectar los elementos fundamentales de la Filosofía del Derecho y de la concepción del hombre y de su educación que subyacen a estos principios. Asimismo, poner de manifiesto el grado de conexión que existe entre la normativa legal vigente y proyectada en España, por una parte, y los paradigmas axiológicos que se reflejan en las declaraciones y pactos internacionales, a los cuales se remite explícitamente la Constitución Española de 1.978 en sus artículos 10.2 y 96.1.

Cuando, en junio de 1.979, la Conferencia Episcopal Española, a través de la Comisión de Enseñanza y Catequesis, publicaba las "Orientaciones Pastorales para la Enseñanza Religiosa Escolar"¹, era doble la motivación que impulsaba a nuestros obispos. Por una parte, pretendían iluminar a las personas que se preguntaban acerca de la legitimidad de la Enseñanza Religiosa Escolar. Por otra, ayudar a padres y educadores a iniciar los nuevos caminos abiertos por la Constitución de 1.978 y los Acuerdos sobre Enseñanza y Asuntos Culturales entre la Santa Sede y el Estado Español de 1.979.

La línea de fundamentación filosófico-antropológica propuesta por el Episcopado Español para la Enseñanza Religiosa Escolar coincide básicamente con la línea de la Filosofía del Derecho subyacente a los Principios Internacionales que declaran derechos fundamentales. La razón es evidente. Pues se trata de unos Principios basados en una concepción antropológica que hunde sus raíces en el "Humanismo Cristiano".

De punto de referencia nos podía servir la siguiente afirmación: "*La Enseñanza Religiosa Escolar es un derecho reconocido al más alto nivel jurídico internacional en el mundo occidental*".

Para cerciorarse basta con hacer un recorrido por los citados Principios Internacionales. Se trata de documentos que se manejan con cierta normalidad para abordar otros aspectos de la vida social y llenan los discursos de

¹COMISION EPISCOPAL DE ENSEÑANZA Y CATEQUESIS, *Orientaciones Pastorales sobre la Enseñanza Religiosa Escolar*, Madrid 1.979.

muchos. Sin embargo, los que hacen referencia al ámbito de la educación o son menos conocidos o, lo que es peor, son más difícilmente aceptados.

I. LOS DERECHOS EDUCATIVOS EN LOS GRANDES TEXTOS JURIDICOS INTERNACIONALES

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos²

Es la piedra de toque que se invoca constantemente para valorar no sólo los modos políticos de la organización de los Estados, sino incluso el estilo mismo y el talante en el ejercicio del poder por parte de los Gobiernos y las Administraciones Públicas.

Lo que esta Declaración aporta con relación al tema de la educación, y más concretamente al de la educación religiosa, es la proclamación de cuatro principios importantes:

1) Que la familia es un elemento natural y fundamental dentro de la sociedad, y que debe ser protegida por ésta y por el Estado³.

2) Que los padres tienen un derecho preferente a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos⁴.

3) Que existe el derecho fundamental a la libertad religiosa, que conlleva el derecho a enseñar la religión individual y colectivamente, pública y privadamente, entre otros métodos por la enseñanza⁵.

4) Que ninguno de estos derechos se puede interpretar en sentido restrictivo, sobre todo por parte del Estado⁶.

Posteriormente, los Estados de Occidente han recurrido a la firma de diversos instrumentos jurídicos, llamados "Pactos Internacionales", referidos a sectores más específicos y concretos del campo de los Derechos Fundamentales.

²Cfr. el texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas el 10.12.48 en: N. BLAZQUEZ, *La dignidad del hombre*, Salamanca 1.976, pp. 159-66.

³Art. 16.

⁴Art. 26.3.

⁵Art. 18.

⁶Art. 30.

Los cuatro Pactos más importantes incluyeron principios encaminados a defender y proteger la libertad de las familias en materia de educación, y especialmente en lo referente a la educación religiosa y moral en el ámbito escolar.

2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷.

Contiene, en relación con nuestro tema, dos principios que se han de tener en consideración⁸:

1) El respeto de los Estados firmantes a la libertad que se reconoce a los padres para elegir escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas.

2) El respeto a la libertad de los padres para hacer que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹

Es el segundo instrumento jurídico de los cuatro a que hemos hecho referencia y está muy conectado con el anterior.

Su Artículo 18 recoge el contenido del homónimo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Lo que añade es un compromiso por parte del Estado de "respetar la libertad de los padres para garantizar que sus hijos reciban una educación moral y religiosa acorde con sus propias convicciones"¹⁰. Lo cual va más allá de la expresión empleada en el pacto anterior que expresaba este derecho de los padres como "respeto a la libertad de los padres para *hacer que* sus hijos reciban..."

Pues, en efecto, si los padres han de gozar de libertad para *garantizar* dicha educación, ello significa, por la fuerza interna del enunciado jurídico,

⁷Cfr. el texto en: N. BLAZQUEZ, *l.c.*, pp. 187-94. Aprobado por la Organización de las Naciones Unidas el 16.12.66. España lo firmó el 28.09.76; fue ratificado por las Cortes el 13.04.77 y publicado en el B.O.E. el 30.04.77.

⁸Art. 13.3.

⁹Cfr. el texto en: N. BLAZQUEZ, *l.c.*, pp. 194-205. Aprobado por la O.N.U. el 16.12.66.

¹⁰Art. 18.4.

que el Estado debe garantizar, a su vez, la igualdad de oportunidades. Y la igualdad de oportunidades es equivalente a la igualdad de condiciones en todos los puntos en los que se desarrolla y concreta la opción.

De este modo, el resultado de una tal elección u opción, sustancialmente protegida por el derecho, *no debe resolverse en ninguna situación discriminatoria*, ya sea como consecuencia de las condiciones adversas en que hubiese de desarrollarse la opción, ya sea como resultado de la formalidad restrictiva de la norma legal concreta que regulase el ejercicio efectivo y práctico de este derecho.

Es evidente la importancia que tiene el conocimiento de todas la virtualidades de este derecho civil fundamental para el seguimiento de los desarrollos legislativos en el ámbito educativo.

4. La Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales¹¹

Este es un documento del Consejo de Europa, al que España se adhirió en fecha posterior a la entrada en vigor de la actual Constitución.

Dentro de un contexto en el que se viene a proclamar como un principio fundamental el que a nadie se le puede rehusar el derecho a la instrucción, este Pacto Internacional establece que “el Estado, en el ejercicio de las funciones que asumirá en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”¹².

Este instrumento jurídico concreta más aún el ámbito del derecho que se protege. Es cierto que en todos los documentos anteriores aparecía muy claramente que el contexto en el cual se pretendían proteger los derechos y libertades de los que nos ocupamos era el de la educación y la enseñanza. Pero la Convención explicita que se trata del “campo de la educación y de la enseñanza”.

La exigencia de respeto a las propias convicciones de los padres de los alumnos y la obligación del Estado de atender a esta exigencia están en plena continuidad con los documentos anteriores.

¹¹Cfr. el texto en: N. BLAZQUEZ, *l.c.*, p. 207. Firmado en Roma el 04.11.50. España se adhirió mediante firma el 08.10.79.

¹²Protocolo Adicional I, Art. 2.

5. La Conferencia de Helsinki sobre Seguridad y Cooperación en Europa¹³

Es el cuarto documento al que hacíamos referencia. En su protocolo final se autoobligan los Estados firmantes —35 en total y, entre ellos, España— a respetar los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo los de pensamiento, conciencia, religión o creencia.

Los firmantes se remiten a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como a los pertinentes acuerdos y declaraciones internacionales, especialmente los Pactos de Derechos Humanos.

Lo que específicamente aporta a nuestro tema esta Conferencia está recogido en el párrafo 2 del Protocolo Final:

“Los Estados participantes *promoverán y fomentarán el ejercicio efectivo de los derechos* y libertades civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y otros derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo”¹⁴.

Es decir, que el respeto del Estado hacia estos derechos que se consideran fundamentales no debe ni puede limitarse a observar una actitud pasiva, como quien se cruza de brazos, mientras que los ciudadanos intentan ejercitar efectivamente sus derechos.

Por el contrario, debe entenderse que los Estados firmantes, lejos de un simple “dejar hacer” a los padres que desean hacer efectiva la educación de sus hijos según sus propias convicciones morales, religiosas y filosóficas, *debe promover y fomentar* el ejercicio práctico, concreto, efectivo y real de este derecho que deriva de la dignidad inherente a la persona humana.

Para concretar aun más en el campo del cual nos ocupamos, habría que decir que este instrumento jurídico obliga al Estado —laico o aconfesional— a:

¹³Cfr. el texto en: N. BLAZQUEZ, *l.c.*, pp. 263-65. (Protocolo final firmado el 01.08.75).

¹⁴VII, 1- -4.

a) Promover la Enseñanza Religiosa y ponerla al alcance de todos aquellos ciudadanos que la soliciten para sí o para sus hijos.

b) Garantizar la igualdad de oportunidades para todos, los que la soliciten y los que no.

c) Garantizar la igualdad de condiciones tanto para la opción en sí misma como para su ejercitación práctica y efectiva, cuidando de evitar cualquier tipo de discriminación que, por ser tal, es denigrante para la dignidad de la persona.

Desde la formulación misma del principio, una vez que existe la iniciativa civil para el ejercicio de este derecho a la educación religioso-moral, la actitud y la acción misma del Estado no puede ser meramente pasiva, desde la consideración de su naturaleza laica y aconfesional; mucho menos, como es evidente, una actitud o una acción entorpecedora o claramente negativa frente a dicha iniciativa social.

Es necesario que se entienda que aquí se está tratando de derechos y libertades fundamentales. La actitud y la acción misma del Estado laico y aconfesional, que no significa que haya de ser laicista beligerante contra lo religioso —que así es como algunos interpretan la laicidad del Estado—, esa actitud, debe consistir en “promover” esa iniciativa y “fomentar” su ejercicio efectivo y práctico por parte de los ciudadanos.

6. Sumario de lo dicho

Al llegar a este punto es conveniente que recordemos cuáles son los derechos y libertades fundamentales en el ámbito educativo que deben ser promovidos y fomentados por la Administración Pública, y cuál el talante y actitud de la misma ante ellos:

1) La libertad de enseñar la religión, entre otros medios por la Enseñanza.

2) El derecho de los padres a elegir una educación religiosa y moral acorde con sus convicciones dentro del sistema educativo escolar.

3) El derecho de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos, lo cual se traduce en la libertad y el derecho de elegir escuelas

distintas de las creadas por las autoridades públicas, sin que de ello se derive discriminación alguna.

4) La protección efectiva de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad y, consiguientemente, la protección efectiva de sus derechos, entre los que se encuentra el de la educación religiosa de los hijos dentro del sistema educativo.

5) La garantía de que estos derechos no van a ser restringidos ni limitados como consecuencia de actitudes o acciones del Estado respecto al ejercicio de estos derechos civiles que dimanen de la dignidad inherente a la persona.

6) La actitud positiva del Estado como garante de la "promoción y fomento" del ejercicio práctico y efectivo de estos derechos enumerados.

II. EL DISEÑO CONCEPTUAL SUBYACENTE A ESTOS GRANDES TEXTOS

No cabe la menor duda que los derechos y libertades fundamentales que se proclaman en los grandes Instrumentos Jurídicos Internacionales están sustentados en un modelo de pensamiento sobre el hombre y las realidades en que éste despliega su actividad y su vida. Ese modelo está vertebrado en torno a algunos conceptos fundamentales que es necesario conocer.

1. Libertad de oportunidades y educación

A esta altura es conveniente que nos detengamos brevemente a considerar la extensión de dos conceptos que hemos venido empleando. Se trata de los conceptos "educación religiosa y moral", por una parte, y "tipo o modelo de educación", por otra.

Efectivamente, una cosa es el derecho a elegir una "formación religiosa y moral" acorde con las propias convicciones, dentro de cualquier sector del sistema educativo, y otra es el derecho a elegir el modelo o "tipo de educación", lo cual implica la opción por un proyecto educativo global y, por tanto, la elección de un sector concreto del sistema educativo, aquel sector de iniciativa social que justamente ofrece el proyecto educativo global acorde con la demanda de la persona.

La educación en las convicciones religiosas y morales propias de las familias debe ser garantizada tanto en los centros públicos como en los de iniciativa social; mientras que la educación según un modelo o tipo, lo cual implica un proyecto educativo global plasmado en el carácter propio del centro, implica la elección del sector de iniciativa social. En ambos casos debe garantizarse la igualdad de oportunidades y condiciones, único modo de que pueda mantenerse la libertad real en la opción.

Para formularlo de un modo claro y distinto se puede establecer que la libertad de opción implica:

1) Igualdad de condiciones para optar por uno u otro tipo de formación ética o religioso-moral, de modo que el sentido de la opción no desemboque en una situación de discriminación.

2) Igualdad de condiciones para la elección de centro educativo, lo cual implica elección de un proyecto educativo global, evitando que surjan discriminaciones basadas en dicha opción, ya sea a favor de un centro público, ya de uno de iniciativa social, ambos con proyección de servicio social.

En el caso de que no existiese la igualdad de oportunidades o condiciones para la opción, la libertad quedaría afectada en sentido restrictivo. La expresión formal del derecho no tendría correspondencia real en su ejercicio efectivo y práctico. Estaríamos en un sistema de libertades puramente formales sin correspondencia material.

Debemos recordar, a este respecto, que la finalidad del Principio VII de la Conferencia de Helsinki, así como el artículo 30 de la Declaración de los Derechos Humanos, es justamente advertir a los Estados que no pueden realizar una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales; más aún, que esos derechos deben ser efectivamente "promovidos y fomentados" por los Estados.

2. Persona, sociedad y Estado

No cabe duda de que el Derecho es una ordenación de la realidad social. Esta ordenación afecta a las relaciones de distinto rango y nivel, entre las personas, entre éstas y los grupos sociales, de éstos entre sí y de unas y otros con el poder público. Pero esta ordenación de la realidad social se fundamenta en la concepción filosófica del hombre, de la sociedad, del Estado, del

Derecho mismo en cuanto instrumento organizador y, evidentemente, del campo específico y concreto sobre el que incide directamente dicha acción organizadora y ordenadora. En este caso, la educación.

Ya hemos indicado que la concepción jurídica que sustentan las declaraciones de principios internacionales que venimos comentado se fundamentan en una visión filosófica y antropológica que coincide ampliamente con los elementos conceptuales básicos del humanismo cristiano.

En esta óptica, es de vital importancia la distinción clara entre persona, sociedad y Estado. Se trata de tres conceptos que deben armonizarse y jerarquizarse axiológicamente para que el cuerpo social funcione adecuadamente y su modo de organización sea homologable con lo que hoy llamamos Estado Democrático o Estado de Derecho.

Dentro de esta concepción, patrimonio común de Occidente, la fuente primera del derecho es “el ser humano dotado de razón y conciencia”, que es como define a la persona la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁵.

Ciertamente que esto no puede hacernos olvidar que la persona es constitutivamente social. Se ha entendido así desde la expresión aristotélica, que definía al hombre como un “ser político”, pasando por la expresión existencialista que lo perfila como un “ser-con-otro”, y llegando a las corrientes que han puesto de relieve especialmente las dimensiones sociales y comunitarias de la persona.

“Social” debe entenderse en el sentido de que tiende por naturaleza —existencialmente, dirían otros— a vivir organizadamente, en grupos naturales o espontáneos; entre estos grupos, el más importante es la familia¹⁶.

En este contexto, no puede concebirse el Estado como un ente hipostático constituido en fuente de derecho frente a las personas y las familias, y en concurrencia con ellas. Debe ser entendido, más bien, como la organización política de la sociedad. Es una función de la sociedad que tiene la específica misión de ser árbitro en las relaciones entre los sectores sociales, garante de los derechos de las personas y de los grupos sociales, promotor del ejercicio efectivo y práctico de esos derechos y de la armónica convivencia entre las

¹⁵Art. 1, 2 y 3.

¹⁶*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, art. 16.

personas, los grupos y las instituciones que vertebran el cuerpo social. Esto no es más que la idea básica que se encuentra en el fondo de la concepción democrática del Estado.

No es extraño que la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos advierta claramente en su artículo 30 que el Estado no puede convertirse en una fuente de derecho limitante de los derechos humanos proclamados, salvo en casos derivados de su función garantizadora y arbitral, y siempre respecto de algún sector del cuerpo social según se advierte en el artículo 29.

La hipertrofia de algunos de los elementos que componen esta estructura relacional entre la persona, los grupos sociales y el Estado, provoca la caída en un "ismo", cuyos extremos serían el individualismo y el totalitarismo estatal: un individualismo insolidario y albergador de intolerables injusticias o un totalitarismo de Estado esclavizante y gregarizante.

3. Sociedad y Estado ante las tareas educativas

A efectos de nuestro tema, no cabe duda de que las declaraciones de derechos y libertades fundamentales constituyen como fuente primera de los mismos a las personas y a los grupos sociales en que éstas se articulan natural o espontáneamente, especialmente la familia.

Esto se debe recordar de modo especial en el momento presente. Pues la complejidad y la sofisticación progresivas de los contenidos culturales y científico-técnicos y, por consiguiente, la paralela complejificación de los medios didácticos, junto a la sensibilidad hacia los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, han provocado un desembarco masivo del Estado en el ámbito educativo.

Esto ha tenido, sin duda, el efecto positivo de potenciar la educación, corregir las desigualdades y acercar la educación a más amplias capas de la sociedad, promoviendo la igualdad de oportunidades. Pero tiene asimismo la contrapartida negativa de sustraer la educación a la familia, restringir la iniciativa social e ir introduciendo una mentalidad según la cual el Estado es fuente de la educación.

El asunto es lo suficientemente importante como para que se intente una reflexión y toma de conciencia amplia sobre el mismo. Esta reflexión,

debería ir en la línea de fomentar las ventajas y atajar al máximo los inconvenientes de esta masiva intervención del Estado en el ámbito educativo.

Los instrumentos jurídicos que hemos expuesto entienden que la función del Estado es garantizar, en el ámbito educativo, los derechos de la persona, la familia y los grupos sociales. Esta garantía se sitúa en la línea de "promover y fomentar" el ejercicio práctico y efectivo de los derechos contemplados, cuidando su armónica aplicación en toda la sociedad.

Esta función garantizadora tiene como objetivo conseguir que el ejercicio del derecho sea accesible a todos. Pero también que lo sea según las opciones surgidas en la misma demanda social y no en una impuesta por el Estado. Y que lo sea de modo que no se produzcan choques o conflictos entre personas o colectivos sociales en el ejercicio de derechos equivalentemente fundamentales.

En este sentido, la función garantizadora del Estado es también función armonizadora y pacificadora de posibles conflictos en el cuerpo social. La Administración Pública daría la espalda a esta importantísima misión si no cuidase bien esta armonización o incluso fomentase el desentendimiento entre sectores o colectivos sociales que deben tener una serie de objetivos comunes, como ocurre en el campo de la educación.

En esta misma línea, las instancias sociales deben contribuir con su voz, cada vez que se produzcan actuaciones del Estado en el ámbito educativo, para que las mismas vayan encaminadas al fomento y promoción de los derechos de todos y no redunden en una limitación o cercenamiento, manifiesto o encubierto, de los de algún sector o colectivo.

No es imposible que, a pesar de la claridad con que se expresa el artículo 30 de la citada Declaración de los Derechos Humanos, un instrumento jurídico emanado de una mayoría parlamentaria coyuntural pudiera limitar el ejercicio práctico y efectivo de las libertades civiles en este ámbito delicado de la educación. Los condicionamientos formales de las leyes son muy importantes. Y, bajo capa de una armonización de derechos, puede darse, de hecho, una situación de discriminación que haga penoso el ejercicio de un derecho fundamental y actúe como elemento "disuasorio" de la práctica del mismo. Este peligro acecha especialmente a aquellas sociedades que denotan deficientes niveles de formación civil y política.

De ahí la necesidad de que se emprenda, por parte de los grupos sociales, una acción amplia. Se trata de la conveniencia de crear cauces de formación

civil para los ciudadanos, donde éstos puedan acceder al contenido de los derechos fundamentales que se barajan en campos tan delicados como el de la educación. De este modo se irá afirmando la idea de que el sistema educativo es un servicio social para las personas y las familias sobre todo.

Cuando las familias vayan tomando realmente conciencia de esto, asumirán en mayor grado sus derechos en el ámbito educativo, que es, justamente, lo que pretenden fomentar los principios universales, y lo que, según ellos, debe promover el Estado.

También es evidente que nuestras sociedades no son uniformes. Sólo en los Estados totalitarios se pretende la uniformidad social desde las instancias del Poder. La sociedad está compuesta de grupos sociales diversos que se enraizan en diversas concepciones del mundo, de la historia y la cultura, y, sobre todo, del hombre. Y, aunque diversas no tiene por qué significar siempre contrarias o contradictorias, no se pueden tampoco reducir a un patrón único, que siempre sería impuesto.

Parece pues lo más natural que el Estado canalice el derecho a la educación disponiendo los marcos generales del sistema educativo y garantizando a los sujetos de derecho el ejercicio real de sus libertades; de una manera específica, dado nuestro tema, se trata del derecho a la educación religiosa y al modelo o tipo de educación.

Es evidente que el Estado tiene reservadas una serie de funciones por la propia sociedad, que se derivan de su función propia. Fundamentalmente se pueden resumir en dos: a) la supervisión de la calidad del servicio de la educación; b) la supervisión de la efectividad del servicio para todos y en igualdad de oportunidades. Y, evidentemente, todas las derivadas.

Lo que debe quedar claro es que el Estado no puede invadir el campo de la iniciativa social, haciendo tabla rasa de todo e imponiendo un modelo de escuela. Su misión es promover todas las iniciativas que tienen su origen en la sociedad y están respaldadas por la demanda de la misma en ejercicio de sus derechos.

La función del Estado es, por tanto, crear el “marco general” del sistema educativo. Y aun esto debe hacerse desde un amplio consenso social; lo contrario significaría el atrevimiento de imponer un modelo de escuela que pasase por encima del modo de concebir el mundo, la sociedad, el hombre y la misma educación, que es patrimonio de amplios sectores del cuerpo social.

4. Educación y consenso social

No debe olvidarse que en los sistemas democráticos la Administración Pública es, por principio, coyuntural. Responde a los estados de opinión del censo electoral que emite su voto en una u otra dirección llevado de opciones más o menos globales. Pero, sea cual sea el color de una Administración, si ésta es democrática, no puede pasar por encima de lo que se proclama como "derechos y libertades fundamentales". Los relativos al campo de la educación entran dentro del conjunto de esos derechos y libertades.

Las razones expuestas bastan para entender que las leyes de los Estados que afecten a la regulación de ámbitos de la vida ciudadana que hacen referencia muy directa a las convicciones personales, libertad de conciencia y derechos civiles fundamentales, deben tener una estabilidad razonablemente garantizada por el ámbito de consenso civil en que deberían ser gestadas.

Lo contrario, a saber, sacar adelante leyes que afectan al modo de entender los procesos básicos de socialización, e incluso el modelo de hombre, en medio de una polémica crispada que se resuelve por el recurso a aplastantes mayorías numéricas en un parlamento, no sería bueno ni para la estabilidad del ámbito social que se pretende regular, ni para la solidificación del talante de diálogo, respeto y entendimiento que debe existir entre las diversas opciones ideológicas, filosóficas y religiosas de las personas y los grupos sociales. Por supuesto, tampoco es el mejor modo de cerrar profundas brechas que puedan existir, o abrirse, en la sociedad.

Sería, pues, muy importante que en este campo de las leyes educativas se consiguiese un amplio consenso social, donde se atendiese, sobre todo, a la voz de los sujetos más directamente interesados en los derechos que se pretenden regular y según los ámbitos de implicación: las familias, los profesores y los alumnos.

Las situaciones de uniformidad impuesta, ya sea abierta, ya sea más o menos camuflada, no son acordes con una concepción filosófica y jurídica que proclama a la persona como sujeto primero del derecho y a los grupos sociales, y en primer lugar la familia, como pilares fundamentales de la sociedad, cuya protección se encomienda justamente al Estado.

5. Pluralismo ideológico y educación

Es completamente lógico que una sociedad que respire aires de libertad y pluralismo, albergue en su seno distintas concepciones ético-religiosas, y, consiguientemente, modelos y proyectos educativos diversos. Esto es un elemento enriquecedor a la hora de configurar un sistema educativo moderno y progresista.

En efecto, en toda sociedad libre existen unos saberes y una cultura que son comunes y de interés general para el conjunto de los ciudadanos. Pero no es menos cierto que también existen otros saberes propios de los grupos sociales, culturales y religiosos que integran la sociedad. Estos últimos saberes, que hacen referencia al ámbito de lo religioso, lo axiológico o lo cultural, conforman la personalidad integral y total de los sujetos y la idiosincrasia de un pueblo o grupo social significativo.

Las leyes educativas del Estado no pueden cercenar esos saberes excluyéndolos del ámbito escolar.

Recuérdese que, según el artículo 30 de la Declaración Universal, el Derecho ha de ser mínimamente limitante y restrictivo. Y estamos hablando aquí de un derecho fundamental cuya legítima demanda por parte de las personas y las familias está respaldada por los principios internacionales de Derechos Humanos.

Más bien, el Estado debe arbitrar los medios necesarios para que esos saberes puedan ser integrados en el ámbito escolar, ya que son necesarios para una formación integral y pluridimensional de la persona y son garantía de idiosincrasia para el grupo social que los demanda.

Mons. Elías Yanes, en su inmensa labor en pro de la educación en España, ha sostenido muchas veces la legitimidad de la Enseñanza Religiosa Escolar:

“No se puede negar legitimidad a la enseñanza de la Religión, alegando que la escuela sólo debe impartir un saber científico. No existe un concepto unívoco y universalmente aceptado de ciencia y menos una definición científica de la ciencia y, por tanto, es muy difícil, con este criterio, decidir qué materias deben entrar en la enseñanza escolar. Por lo que se refiere a la fe

cristiana, ésta no es, ciertamente, fruto de un raciocinio. Pero es una forma de encuentro radical con la verdad, una adhesión firme a la verdad revelada, que para el creyente aparece no menos razonable que la decisión moral o que el saber cierto sobre el amor o sobre las relaciones interpersonales. La fe no es una convicción irracional, y el saber acerca de la revelación divina tiene una dimensión intelectual objetiva, fundada, rigurosa, que ha hecho posible la Teología como ciencia, conducida como una reflexión crítica, metódica, sistemática, de sus contenidos. En torno a la Teología como ciencia nacieron y se desarrollaron las Universidades¹⁷.

No solo la Religión, sino también saberes éticos de orden universal, la cultura propia de un grupo o comunidad, la lengua y la literatura propias de un grupo humano significativo, forman parte de la identidad de las personas y de los grupos en que éstas se articulan, aun concediendo que no lo sean siempre en el mismo grado y nivel.

Estas consideraciones están en la base del compromiso que afecta al Estado para garantizar jurídica y técnicamente la articulación de los saberes comunes, de interés general, con los saberes significativos, propios de estos grupos sociales, en el sistema educativo.

En el caso que nos ocupa se trata de la garantía debida, tanto en el sector de la Escuela Pública como en el de Iniciativa Social, para la formación ética y religioso-moral que esté de acuerdo con las convicciones propias de las familias.

6. Educación religiosa escolar y Estado

En este punto se hace necesario introducir un concepto "nuevo" entre los ahora conjugados. Se trata de concretar el concepto de "grupo humano o social" en el de "Iglesia o confesión religiosa". La pregunta es la siguiente: ¿qué papel está reservado a la Iglesia o Confesión Religiosa en este ámbito de la Enseñanza Religiosa Escolar?

Está suficientemente claro que la iniciativa sobre la educación religiosa y moral de los alumnos en el ámbito escolar corresponde a las familias, a los

¹⁷E. YANES, *Enseñanza Religiosa y Libertad de Enseñanza*, Madrid 1983, pp. 22 y 23.

padres o tutores legales. Como respuesta a esta iniciativa el Estado debe "promover y tutelar" el ejercicio del derecho que se demanda. Y de hecho así lo hace en multitud de otros ámbitos cuando promociona, fomenta y tutela asociaciones civiles, centrales sindicales, grupos culturales, medios de comunicación, etc.

La sociedad, concretada en el grupo social y, especialmente en la familia, reclaman, en esta dinámica, a la Iglesia, —o Confesión Religiosa que proceda—, *que asegure y garantice la legitimidad y autenticidad de la Enseñanza Religiosa solicitada*, de acuerdo con la opción de quienes justamente la demandan y desean, a saber: los padres o tutores de los alumnos que han de recibirla.

En esta perspectiva es en la que se produce el acuerdo entre la Iglesia y el Estado para atender a esta necesidad. Y en esta acción acordada —o concordada— la Iglesia asume la responsabilidad de asegurar y garantizar tres elementos fundamentales de la Enseñanza Religiosa Escolar en cualesquiera Escuelas: 1) los *contenidos* de la Enseñanza Religiosa Escolar; 2) la *metodología fundamental*, íntimamente ligada a los contenidos; 3) la *idoneidad del profesorado* que haya de impartir dicha Enseñanza.

III. EL MODELO EDUCATIVO ESPAÑOL HASTA LA RECIENTE LEGISLACION

1. El modelo legal y sus dificultades prácticas

El modelo de integración de la Enseñanza Religiosa en el ámbito escolar que hemos venido describiendo en los apartados anteriores es el adoptado en la mayoría de los países occidentales de tradición democrática. También en España es, hoy, el formalmente vigente dentro del sistema escolar actual, aunque no sin dificultades en su aplicación práctica y efectiva.

En efecto, la legislación educativa vigente en España establece para la Enseñanza Religiosa Escolar un modelo o paradigma integrativo que se puede concretar en las siguientes proposiciones:

1) La Enseñanza Religiosa Escolar es una *materia ordinaria y fundamental* de los planes de estudio en los niveles educativos de Preescolar, E.G.B., B.U.P., F.P. I y II, y en las Escuelas Universitarias de Magisterio. En cuanto tal, se debe impartir con el rigor científico adecuado,

su propia metodología, diferenciada de la catequesis, y el carácter académico propio del ámbito escolar según sus propios niveles.

2) Es *obligatorio su ofrecimiento* por parte de todos los centros escolares, públicos o de iniciativa social, en los niveles señalados.

3) Es *optativa su solicitud* por parte de los padres o tutores legales de los alumnos menores; también por parte de los alumnos mayores de edad.

4) Es *voluntaria su impartición por los profesores*.

No obstante, la práctica por un lado, y la ambigüedad de determinados instrumentos legales por otro, provocan situaciones en las cuales este modelo no llega a realizarse. Pero el modelo está contemplado en instrumentos jurídicos importantes, entre los cuales la Constitución Española de 1.978 y los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español, de 1.979, constituyeron momentos decisivos.

2. La Constitución Española¹⁸

Contiene varios artículos que interesan desde el punto de vista de la protección de la Enseñanza Religiosa Escolar:

* El *artículo 27.3* garantiza el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones, en el ámbito escolar. Aquí se recoge literalmente el *artículo 13.3* del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1.966 y el 18.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del mismo año.

* El *artículo 10.2* establece que las normas relativas a los derechos y libertades fundamentales reconocidas por la Constitución deben ser interpretadas de conformidad con los Derechos Humanos y demás Tratados Internacionales ratificados por España. Esto quiere decir que el artículo 27.3 de la Constitución, que expresa un derecho fundamental, se ve garantizado, además, en cuanto a su ejercicio práctico por el artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el VII.2 del Protocolo final de la Conferencia de Helsinki.

¹⁸ Aprobada por las Cortes Generales el 31.10.78; refrendada el 06.12.78 y sancionada el 27.12.78.

* Asimismo, el *artículo 96.1* convierte en normativa integrante del ordenamiento jurídico interno del Estado los Tratados Internacionales válidamente celebrados por España. Lo cual conlleva la exigencia de que todo ulterior desarrollo legislativo del artículo 27.3 de la Constitución tenga en cuenta los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, que tiene rango de Tratado Internacional.

3. El Acuerdo entre La Santa Sede y El Estado Español sobre Enseñanza y Asuntos Culturales¹⁹

Este Tratado Internacional contiene, en relación a la Enseñanza Religiosa Escolar, siete afirmaciones fundamentales:

1) "El Estado reconoce que la Enseñanza Religiosa es un derecho fundamental"²⁰.

2) "Reconoce, además, que son los padres quienes detentan ese derecho fundamental a la educación religioso-moral de sus hijos en el ámbito escolar"²¹.

3) Establece los niveles educativos en los que se impartirá esta enseñanza, a saber: Preescolar, E.G.B., F.P., B.U.P. y Escuelas Universitarias de Magisterio, y en los niveles equivalentes de enseñanza en el caso de reformas del sistema educativo²².

4) Determina el estatuto de la Enseñanza Religiosa Escolar, como materia ordinaria del plan de estudios, fundamental y optativa²³.

5) Garantiza la eliminación de discriminaciones tanto en el caso de los alumnos que reciban Enseñanza Religiosa como en el de aquéllos otros que no la reciban²⁴.

¹⁹Firmados el 03.01.79; ratificados por las Cortes Generales el 04.12.79; publicados en el B.O.E. del 15.12.79.

²⁰*Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, Protocolo.

²¹*Ibid.*, art. 1.

²²*Ibid.*, arts. 2 y 4.

²³*Ibid.*, art. 3.

²⁴*Ibid.*, art. 2.

6) Garantiza la posibilidad de actividades complementarias y de formación y asistencia religiosa en el ámbito escolar con carácter voluntario para los alumnos²⁵.

7) Reconoce como un derecho de la Jerarquía Eclesiástica el establecimiento de los contenidos, las normas metodológicas para su impartición, la propuesta de los textos y material didáctico, la inspección en el ámbito de sus competencias y el establecimiento de los requisitos para la idoneidad del profesorado²⁶.

Ya lo hemos indicado, pero no está de más recordar que, por tener rango de Tratado Internacional, amparado por el artículo 96.1 de la Constitución, tiene vigencia en todo el Estado, lo cual incluye a las Comunidades Autónomas. Este extremo es muy conveniente que se sepa para despejar muchas dudas, problemas y entorpecimientos que surgen entre responsables de la Administración Educativa; los problemas surgen cuando algunos creen que estos Acuerdos tienen vigencia únicamente en los territorios bajo administración directa del Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno del Estado. Muy al contrario, en todas las materias reguladas por este Tratado Internacional, las disposiciones del Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno del Estado tienen alcance en todo el territorio del Estado.

4. La Ley Orgánica del Estatuto de los Centros Escolares²⁷

Se trata de la famosa L.O.E.C.E., la primera Ley Orgánica Educativa construida dentro del marco de la Constitución del 78 y a la vista del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales entre la Santa Sede y el Estado Español de 1.979.

El ambiente en que salió adelante esta ley estuvo marcado por una fortísima polémica entre la Unión de Centro Democrático (U.C.D.), a la sazón en el poder, y el Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.).

A efectos de nuestro tema, aparte de proclamar el derecho de elección del tipo de educación — aunque faltó una ley de financiación que hiciera posible la libertad real de elección de centro docente —, la L.O.E.C.E. garantizaba los siguientes extremos:

²⁵ *Ibid.*, arts. 2 y 5.

²⁶ *Ibid.*, arts. 3 y 6.

²⁷ L.O.E.C.E., aprobada por las Cortes el 19.06.80 y publicada en el B.O.E. del 27.06.80.

1) La Educación y enseñanza religiosa y moral conforme a las convicciones filosóficas y religiosas de los padres o tutores, en cualesquiera centros docentes²⁸.

2) El respeto a las opciones filosóficas y religiosas inherentes al ejercicio del derecho a la educación religiosa y moral a que se refiere el artículo 27.3 de la Constitución —y recogida en el 5.1 de la misma Ley— a lo largo de toda la acción educativa del centro docente²⁹.

3) El respeto a la conciencia cívica, moral y religiosa de los alumnos³⁰.

4) El derecho del alumno a su desarrollo integral, con explícita mención del aspecto o dimensión espiritual, dentro del centro docente³¹.

En el marco polémico en que la Ley fue superando las etapas de tramitación, el partido mayoritario de la oposición —a la sazón el P.S.O.E.— publicaba un folleto titulado: *DOSSIER: Los Socialistas y el Estatuto Jurídico de Centro Docentes No Universitarios*, cuya edición corría a cargo de la Comisión de Cultura del Partido conjuntamente con la de Educación de F.E.T.E - U.G.T. La polémica —según va siendo habitual— llegó hasta el Tribunal Constitucional cuya sentencia se hizo pública el 13 de febrero de 1.981.

En los análisis realizados en el Dossier se atacaban varios artículos de la Ley del Estatuto. No los voy a enumerar por demasiado prolijos. Para nuestro objeto bastará recordar que los artículos impugnados hacían referencia a las siguientes cuestiones: Ideario (Actualmente "Carácter Propio"); consideración de insuficiente grado de democratización en los centros docentes; consideración de falta de participación real la tarea educativa por parte de los diferentes sectores de la comunidad escolar; desacuerdo con el sistema para la designación del director del centro y otros cargos y órganos de gobierno; desacuerdo con el reglamento de funcionamiento interno de los órganos colegiados; consideración de falta de autonomía de los centros docentes; dudas sobre el carácter privado de los centros calificados como

²⁸ L.O.E.C.E., art. 5.1.

²⁹ *Ibid.*, art. 23.

³⁰ *Ibid.*, art. 36.a.

³¹ *Ibid.*, art. 36.b.

“subvencionados”; consideración de limitación de los derechos constitucionales de reunión y asociación³².

Muchas de las cuestiones alternativas propuestas por el citado documento han sido ampliamente recogidas en lo que hoy es la L.O.D.E.

Lo que debemos resaltar aquí es que el Estatuto garantizaba ampliamente la Enseñanza Religiosa Escolar, por una parte, y que en la alternativa presentada en el ambiente de polémica, así como en el Recurso de Inconstitucionalidad, no aparecía nada que afectase a las garantías ofrecidas por el Estatuto para la E. Religiosa. La fuerza de la oposición al proyecto del Estatuto se inclinaba más bien contra el sistema de elección de centro docente y contra un sistema escolar que la alternativa consideraba clasista y benefactor de las capas más altas de la sociedad al mismo tiempo que propiciador de la “cerrazón ideológica” de los centros escolares subvencionados, cuya clave estaría en el “Ideario”.

La Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional con fecha 13 de febrero de 1.981 declaró inconstitucionales algunos artículos de la Ley³³, no sin antes dejar claro que no debe confundirse la coherencia interna de un proyecto educativo con “cerrazón ideológica”³⁴.

La final aprobación y puesta en práctica de la Ley del Estatuto contó con la oposición frontal del grupo Socialista y con una promesa de derogación inmediata, nada más dicho grupo accediera al poder, como efectivamente aconteció.

5. Ley Orgánica de Libertad Religiosa³⁵

Entre el Estatuto y La Ley Orgánica del Derecho a la Educación, hoy vigente, medió cronológicamente la Ley 7/1.980, conocida como Ley Orgánica de Libertad Religiosa, igualmente enmarcada en la Constitución y en los Acuerdos con la Santa Sede. Tres afirmaciones fundamentales se contienen en la citada Ley en relación con la Enseñanza Religiosa:

³²Para un resumen más amplio pueden consultarse las páginas 4 a 10 del referido Dossier.

³³Artículos declarados inconstitucionales: 18.1; 34.2; 34.3.b; 34.d. También Disposición Adicional 3, referente a los artículos 24.2, 24.3, 25.3, 26, 27, 28.1, 28.2, 30 y 31.

³⁴Cf. *Sentencia del Tribunal Constitucional del 19.02.81*, Fundamentos Jurídicos, motivo 1, número 8 (B.O.E. de 24.02.81).

³⁵Aprobada por las Cortes el 05.07.80 y publicada en el B.O.E. del 24.05.80.

1) Que el recibir e impartir Enseñanza Religiosa es un derecho comprendido dentro del principio consagrado de libertad religiosa³⁶.

2) Que, igualmente, es un derecho amparado por dicho principio el elegir para sí y para los menores no emancipados una educación religiosa y moral acorde con las convicciones propias, fuera del ámbito escolar³⁷.

3) Que el ejercicio de estos derechos tiene como único límite la protección de los de los demás y la salvaguarda de los elementos del orden público³⁸.

Estas afirmaciones concretan como un derecho dimanante del principio de libertad religiosa la Enseñanza Religiosa Escolar y, por consiguiente, conecta esta enseñanza con el artículo 16.1 y 16.3 de la Constitución, donde se consagra este principio.

* * * * *

En resumen, el marco legal español diseña un modelo jurídico en el cual puede y debe garantizarse la presencia de la Enseñanza Religiosa en el sistema educativo como oferta a los ciudadanos para la concreción del derecho fundamental a la educación religiosa. Pero no basta el diseño del marco general. Se necesita, además, la voluntad política de promover y fomentar el ejercicio práctico y efectivo de ese derecho. Se irá manifestando la evolución de esa voluntad política a lo largo de la segunda parte de este artículo.

José Luis Sánchez Nogales

³⁶ *L.O.L.R.*, art. 2.1.c.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, art. 3.1.