

LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL ÁMBITO DE LA ENSEÑANZA

Carme Tolosana i Cidón*

Sumario

1. Libertad religiosa, libertad de conciencia
2. La formación del sistema educativo español. Un camino difícil
3. La posición oficial de la Iglesia católica. Las relaciones Iglesia-Estado en materia educativa durante el franquismo
4. Laicidad y confesionalidad en el sistema educativo vigente
5. Los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede (1979). Acuerdos con otras confesiones
6. Libertad de conciencia y libertad de enseñanza en las leyes educativas
7. Conclusiones

* Carme Tolosana i Cidón, profesora titular de escuela universitaria del Departamento de Pedagogía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Artículo recibido el 12.06.2006.

1. Libertad religiosa, libertad de conciencia

Hemos de entender la libertad religiosa incluida en la libertad de conciencia; de lo contrario, sólo hablaríamos de la libertad de profesar una religión o bien de su negación, de la no creencia religiosa. Si hablamos de libertad de conciencia, hablamos de la libertad de tener una determinada cosmovisión, un sistema de ideas, religiosas o no.

Esto es posible en el marco de un estado *pluralista*, con un sistema de valores definidos en su Constitución, de acuerdo con los tratados internacionales que hayan sido suscritos y necesariamente neutral en materia religiosa. En definitiva, en un estado laico.

Analizamos la evolución del concepto de laicidad aplicado a la educación, a la instrucción pública de los ilustrados. Tomamos como punto de partida a Condorcet, que entiende la laicidad en la educación como «independencia de todos los poderes: de la Iglesia y también del Estado», para concretarla en la separación de las estructuras de poder, el Estado y la Iglesia, y la libertad o la autonomía de las conciencias individuales para connotarla con el debate que ha abierto en estos momentos la creciente multiculturalidad en las sociedades desarrolladas.

La escuela no dogmática, científica, plural —no neutra—, laica en definitiva, es inseparable de un estado con las mismas características, es decir, un estado democrático y laico. O, dicho de manera más tradicional: la laicidad de la escuela pública está vinculada a la separación de poderes entre la Iglesia —o las iglesias— y el Estado.

La realidad de la España contemporánea es bien distinta. Un seguimiento de los diferentes textos constitucionales permite ver que el Estado se ha comportado como un estado confesional-católico y que las relaciones con la Iglesia católica se han regido por sucesivos concordatos que implicaban el mantenimiento económico del clero por parte de los poderes públicos. Con respecto a la educación, estas relaciones suponían la confesionalidad de la escuela pública y, por lo tanto, la formación confesional católica de niños y jóvenes, el control ideológico de los textos escolares y una serie de privilegios para los centros religiosos.

Es preciso destacar la significación que tuvo la Segunda República, pese a su corta duración. La Constitución de 1931 proclamaba en su artículo 3 que «el Estado español no tiene religión oficial», y en los artículos 26 y 27 equiparaba todas las confesiones religiosas, garantizando la libertad de conciencia y de culto (éste en el ámbito privado), a la vez que prohibía el ejercicio de la docencia a las órdenes religiosas.

Si bien es cierto que la cuestión religiosa no fue la única que condujo a la sublevación militar y a la guerra civil, sí vino a simbolizar los demonios republicanos. El nacionalcatolicismo que impregnó a la sociedad y, naturalmente, a la escuela durante la dictadura franquista es un buen ejemplo. Y en la Transición política, el deseo de no remover los viejos fantasmas condicionó en esta cuestión los posicionamientos de las fuerzas de la oposición.

En el debate constitucional posterior sucede algo parecido, agravado por la mención explícita de la Iglesia católica que aparece como confesión *privilegiada* en sus relaciones con el Estado. Debe recordarse que los acuerdos con la Santa Sede firmados en 1979 se negociaban simultáneamente.

2. La formación del sistema educativo español. Un camino difícil

La Constitución de Cádiz de 1812 sanciona algunos de los principios fundamentales que la instrucción pública debe tener para los liberales: obligatoriedad, uniformidad, organización centralista, control público y libertad de cátedra. También queda expresada claramente la idea de la instrucción pública como instrumento de formación del nuevo ciudadano. No deja de ser significativo que la libertad de expresión o la libertad de imprenta, referidas a la sociedad en conjunto, estén incluidas en el título que regula la instrucción pública.

Estos principios constitucionales se desarrollarán más ampliamente en el Informe Quintana, que debía servir de base para la redacción de una ley de instrucción pública. Este informe, muy influido por Condorcet —directamente y a través de Jovellanos—, estructura los diferentes niveles educativos en enseñanza elemental y elemental superior, enseñanza secundaria y universidad.

Los principios educativos que recoge son la universalidad, la uniformidad (referida a libros de texto, a métodos de enseñanza y a la lengua), la gratuidad (especialmente en la enseñanza primaria), el carácter público y la libertad. No contempla la educación de las mujeres ni prevé el laicismo escolar, antes bien mantiene la confesionalidad católica para las escuelas. Este aspecto deja patentes las contradicciones de los ilustrados y liberales españoles, como muestra el contraste entre la propuesta de confesionalidad y estas palabras introductorias del Informe:

«¿Cómo, por otra parte, proponer ni esperar mejora alguna en la instrucción pública de un país sujeto a la Inquisición? [...] Si el español no podía dejar de ser esclavo, ¿a qué empeñarse en que no fuese ignorante?» (Informe Quintana, 1813).

Este Informe inspirará, hasta los años treinta, los proyectos liberales en los periodos en que ocupan el gobierno: desde el Proyecto de Decreto para el arreglo general de la enseñanza pública (1814), que dará lugar al Primer Reglamento General de Instrucción Pública (1821), hasta el Plan de Instrucción Primaria (1838) y el Reglamento posterior, que establecen la obligatoriedad de la enseñanza elemental por vez primera. Hay que añadir que, en el momento del resurgimiento absolutista, las regresiones son sustantivas: abolición de la Constitución y, entre otros, restablecimiento de la Inquisición en 1815, lo que confirma la oportunidad de la reflexión, antes mencionada, de Manuel José Quintana.

De hecho, a lo largo de este periodo no hay ningún propósito real de cambio en el terreno educativo, quedando el debate centrado fundamentalmente en la reducción o ampliación (según si

el gobierno está en manos de conservadores o liberales) de las libertades de expresión y de cátedra, muy especialmente en la enseñanza superior y siempre en relación con la influencia de los sectores más reaccionarios de la Iglesia, y en la constante concesión de privilegios al sector privado.

Una cuestión que puede resultar paradigmática para mostrar esta situación de carencia de cambios reales es la libertad de enseñanza, formulada en un primer momento como pluralidad, no tanto ante un posible monopolio estatal en sí mismo sino de un estado todavía confesional, aún sometido a las lógicas de la monarquía absoluta y de la influencia de la omnipresente Iglesia. Prevención que se vuelve en contra de las intenciones liberalizadoras respecto a la enseñanza de los progresistas, en cuanto la Iglesia constituye en la sociedad española (entonces y ahora) la única organización/institución/colectivo social que puede ofrecer una alternativa organizada, global y extensa al papel del Estado en la instrucción pública.

El 1845 se promulgó el Plan Pidal. Considerado como el que aportó la secularización a la enseñanza, representa en realidad el abandono del viejo ideal de ilustrados y liberales progresistas de la educación como elemento básico para la democracia, transformándose fundamentalmente en instrumento de poder. La universalidad de la enseñanza quedaba rápidamente limitada: se trataba básicamente de formar a las clases dirigentes equiparando cada uno de los diferentes niveles de la enseñanza a la procedencia social de los alumnos y, previsiblemente, a su futuro papel en la sociedad.

«Cierto es, Señora, que de algunos años a esta parte se han debido a la solicitud del Gobierno de VM providencias importantes, cuyos felices resultados se están experimentando. La instrucción primaria, por medio de las escuelas normales, hace diariamente notables aunque no ruidosos progresos: la segunda enseñanza, que realidad no existía, crece y se difunde con el establecimiento de los institutos: la superior también ha sido objeto de arreglos útiles [...].

»Divídese el proyecto en cuatro secciones. [...] Preséntase en primero lugar aquella que es propia *especialmente de las clases medias*¹ [...]. Esta enseñanza, conocida generalmente con el nombre de secundaria, ha dado siempre margen a serias consideraciones y sistemas diversos, ofreciendo su arreglo dificultadas inmensas [...]» (Plan general de estudios. Exposición a SM, 1845).

El primer texto educativo que fue firmado tras la aprobación de la Constitución de 1845 marcará el desarrollo de la educación en España durante muchos años: se trata de la Ley de instrucción pública, aprobada el 9 de septiembre de 1857, conocida como la Ley *Moyano*, considerada como la que estableció las bases del sistema educativo español. Esta Ley, aun recogiendo algunos de los principios teóricos del pensamiento educativo liberal, en realidad, a partir de los acuerdos firmados en el Concordato, hace las concesiones necesarias a la Iglesia católica para que siga manteniendo el control ideológico de la educación en España. En los debates

¹ La cursiva es mía.

que precedieron a la aprobación de la Ley, el más importante fue la cuestión de los derechos de la Iglesia católica en materia educativa, protagonizado principalmente por los neocatólicos, que querían hacer extensivo el derecho de inspección de la Iglesia a todo tipo de materias e incluso al nombramiento del profesorado, y consideraban insuficiente el trato que les deparaba la mencionada Ley.

Art. 87. «La Doctrina cristiana se estudiará por el Catecismo que señale el Prelado de la diócesis.»

Art. 92. «Las obras que traten de Religión y moral no podrán señalarse de texto sin previa declaración de la Autoridad eclesiástica de que nada contienen contra la pureza de la Doctrina ortodoxa.»

Art. 93. «De los libros que el Gobierno se propusiere señalar para ejercicios de lectura en la primera enseñanza, se dará conocimiento a la Autoridad eclesiástica con la anticipación conveniente.»

A pesar de todo, se trataba de una limitación aparente, porque la Iglesia continuó manteniendo su papel de control ideológico en la sociedad española. Buena muestra de este privilegio fue que la Ley *Moyano* dispensaba a los centros religiosos de la fianza económica exigida al resto de centros privados y a los profesores del título académico correspondiente.

Art. 153. «Podrá el Gobierno conceder autorización para abrir Escuelas y Colegios de primera y segunda enseñanza, a los institutos religiosos de ambos sexos legalmente establecidos en España, cuyo objeto sea la enseñanza pública, dispensando a sus Jefes y Profesores del título y fianza que exige el art. 150.»

La Ley *Moyano*, de extraordinaria pervivencia,² fue formalmente más o menos equiparable a las leyes educativas de otros países, pero realmente supuso una renuncia a los principios básicos del sistema educativo liberal y constituyó un refuerzo para consolidar los privilegios de la Iglesia.

En el periodo que va de 1868 a 1874, la permanente inestabilidad política impide un desarrollo legislativo —y aún menos su aplicación total y efectiva— de los principios recogidos en la Constitución de 1869 y también de los de la Constitución federal de 1873, que permanecerá en proyecto.

¿Qué aportó el periodo de la Restauración a la construcción de sistema educativo español?

Debe recordarse que, pese a la apariencia de alternancia entre liberales y conservadores en el gobierno, las propuestas educativas liberales estaban limitadas por un marco constitucional reaccionario y tenían dificultades para ser aplicadas, obstáculos de tipo financiero y también de

² Incluso en los momentos de mayor ruptura y cuando realmente se intentó hacer efectivo el derecho a la educación, el principio de universalidad, la estructura de la Ley *Moyano* se mantiene: «Sobre el esqueleto de la Ley *Moyano*, la Segunda República española procedió a su política de Instrucción Pública» (Lozano, 1980, p. 73).

desidia o de claro enfrentamiento por parte de los poderes locales, donde el caciquismo es el auténtico poder político. De hecho, los decretos promulgados por los gobiernos liberales lo único que intentaban —o casi— era corregir los elementos profundamente reaccionarios de las normativas impulsadas por los gobiernos conservadores.

Dos muestras significativas fueron las actuaciones de los ministros de Fomento de turno. El primero de ellos, Orovio, tuvo bastante protagonismo en la generación de la primera cuestión universitaria (1864) y, de nuevo, con su famosa Circular a los rectores (1875), provocó la expulsión de sus cátedras, el destierro e incluso el encarcelamiento de los catedráticos Giner de los Ríos, Calderón, González Linares, Salmerón y Azcárate, entre otros. Un año después estos profesores, junto a otras personas (entre otros Joaquín Costa), fundaban la Institución Libre de Enseñanza, de laicidad moderada, universitaria en un primer momento y que más adelante se amplió a los niveles de secundaria y primaria. En el periodo que sigue, en manos de los liberales, comienza la colaboración de la ILE y los ministerios liberales, que culminaría durante la Segunda República. En la repetida alternancia el conservador Pidal incrementó los privilegios de la Iglesia (ninguna exigencia de título, posibilidad de subvención, validez de títulos...) y provocó una vez más importantes conflictos en la universidad.

Los cambios más significativos que se produjeron hasta la dictadura de Primo de Rivera son fundamentalmente de carácter administrativo, como por ejemplo la creación del Ministerio de Instrucción Pública (1900), el pago a los maestros por parte del Estado (1901) y la creación de la Dirección General de Primera Enseñanza.

La política de la dictadura de Primo de Rivera fue de «legislación negativa»: suspendiendo los organismos locales que habían realizado una importante tarea de renovación pedagógica (la Mancomunidad de Cataluña es un ejemplo), favoreciendo la enseñanza privada e incrementando el control ideológico de los contenidos de la enseñanza y de los propios docentes.

¿Cómo afrontó la Segunda República los desafíos que presentaba la sociedad española para construir un régimen de libertades y, en el terreno de la enseñanza, superar el secular atraso? De hecho, debido a su corta duración, la permanente conflictividad, las limitaciones presupuestarias y el estallido de la guerra civil, hablar de este periodo es «historiar un futuro», como señala Lozano (1980).

Para valorar las aportaciones de la República —y para entender que, a pesar de todo, significó una ruptura en la penosa continuidad de nuestra historia contemporánea— a la construcción del sistema educativo español, es revelador cuáles fueron las primeras decisiones políticas que tomó el gobierno provisional.

Quince días tras su proclamación, el 29 de abril, el gobierno provisional de la República promulga un decreto sobre el bilingüismo³ en las escuelas catalanas que abrió la puerta a la futura

³ Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (*Gaceta* de 30/04/1931). «Decreto derogando todas las disposiciones dictadas contra el uso del catalán en las escuelas primarias [...]»

cooficialidad de las otras lenguas además del castellano y derogó las disposiciones de la dictadura de Primo de Rivera que prohibían la enseñanza del catalán.

El 5 de mayo se promulga el segundo decreto que reforma el Consejo de Instrucción Pública⁴ —que presidirá Unamuno—, de carácter consultivo, y en el que aparece la formulación de escuela unificada «desde la escuela maternal hasta la última especialización artística, científica o profesional». La importancia de esta concepción de la enseñanza es capital. Recordemos que un sistema educativo fragmentado que no relacione la primaria y la secundaria, que establezca dos vías diferenciadas y prematuras, un extremo hacia el mundo laboral y otro a los estudios superiores, es un instrumento selectivo que aplican inmediatamente las políticas conservadoras... Además, en España esta segregación se ve reforzada por la existencia, entonces y ahora, de una escuela privada fundamentalmente en manos de la Iglesia católica.

Este decreto se complementará con la creación de los Consejos de Primera Enseñanza de cuatro ámbitos: el universitario, el provincial, el local y los escolares, en el que participan la administración educativa y la local (en algún caso, también la sanitaria), el profesorado y los padres y madres. Como valor añadido, con la creación de estos consejos se suprimían las Juntas locales, controladas por el caciquismo.

Por la trascendencia de esta cuestión, no sólo en el aspecto educativo sino en el devenir de la joven República, adquirió especial importancia el decreto sobre la enseñanza de la religión⁵ —el tercero del gobierno provisional—, cuyo principio inspirador era la libertad religiosa.

La prudencia de sus enunciados era manifiesta: se suprimía la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en las escuelas, incluidas las escuelas normales, y se reconocía la libertad de conciencia de los profesores, pero se respetaba la decisión de las familias que deseaban que sus hijos recibieran formación religiosa.

Pese a esta moderación, las reacciones fueron numerosas y, en el debate constituyente —donde las propuestas del gobierno de la República, mucho más radicales, eran de separación de Iglesia y Estado, de clara laicidad de éste y de la escuela, así como la explícita incapacitación para la docencia de las órdenes religiosas—, la derecha política y la Iglesia desencadenaron una auténtica «guerra escolar».

«No menor esfuerzo han de poner (los católicos) en combatir la enseñanza laica, trabajar por la modificación de las leyes que la imponen y bajo ningún concepto contribuir voluntariamente a las instituciones que en ellas se inspiren o la promuevan. Así como procurando tener escuela católica para sus hijos, aun creándola propia si es preciso y hay de ello posibilidades.

⁴ Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (*Gaceta* de 5/05/1931). «Decreto relativo a la composición del Consejo de Instrucción Pública y a la organización y trabajo del mismo.» Este Consejo, creado en 1843 en sustitución de la Dirección General de Estudios, había sufrido numerosos cambios relacionados con los acontecimientos políticos.

⁵ Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (*Gaceta* de 9/05/1931). «Decreto disponiendo que la instrucción religiosa no será obligatoria en las escuelas primarias ni en ninguno de los demás centros dependientes de este Ministerio.»

»[...] Y no hay que olvidar a este propósito las instrucciones de la Sede Apostólica acerca de las cautelas que han de poner en práctica los padres cuyos hijos se vean en la precisión de frecuentar la escuela laica, informándose de los textos que en ella se usen y de las doctrinas que en ella se enseñen» (Pastoral colectiva del Episcopado español de 1 de enero de 1932, ap. IV, «Espíritu y carácter de la situación de los católicos»⁶).

De hecho, con las propuestas más radicales —y, en realidad, de imposible aplicación porque la sustitución inmediata de las órdenes religiosas, debido al alcance de las escuelas católicas, era materialmente imposible— la República capitalizaba en su contra lo que constituía un serio intento de escolarización plena y de renovación educativa. Como afirma Puelles Benítez (1990), «lo que más tarde se conocerá como nacional-catolicismo estaba ya en germen en esa pastoral colectiva de 1932».

Si las primeras actuaciones de la República en materia educativa son reveladoras con respecto al espíritu que inspiraba sus propósitos políticos a medio plazo, no lo son menos las que se toman en plena guerra civil por el bando del Alzamiento, con la diferencia de que la larga duración de la dictadura permitió, en este caso sí, aplicarlas hasta sus últimas consecuencias.

Entre septiembre y diciembre de 1936 y marzo de 1937 se dictan sendas disposiciones ministeriales que obligan a la enseñanza de la religión católica en las escuelas primarias y en los institutos de bachillerato, a las «prácticas devotas» durante la Cuaresma, a la recepción de sacramentos o a los ejercicios del Mes de María, respectivamente.

Realmente, no se trata de corregir la mala actuación de la República. Es necesario ir mucho más allá, como vemos en las órdenes de depuración del profesorado, también dictadas el mismo 1936, en las que se explican las causas que justifican tales medidas:

«El hecho de que durante *varias décadas* el magisterio en todos sus grados y cada vez con más raras excepciones haya estado influido y casi monopolizado por ideologías e instituciones disolventes, en abierta oposición con el genio y tradición nacional [...]» (OM de 8 de noviembre de 1936).

«[...] es preciso combatir resueltamente el sistema seguido desde hace más de un siglo de honrar y enaltecer a los inspiradores del mal [...]» (OM de 7 de diciembre de 1936).⁷

Este será uno de los fundamentos que regirán la difícil construcción del sistema educativo español: a partir de la vinculación Iglesia-Estado, el control ideológico por parte de la Iglesia católica de los contenidos de la instrucción, pero también de los valores morales y de conducta

⁶ Recogido por Pérez Galán, M., *La enseñanza en la Segunda República Española*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA, 1977.

⁷ En *Historia de la Educación en España, Nacional-Catolicismo y educación en la España de posguerra*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia. Breviarios de Educación, 2 vol.

dirigidos a niños y jóvenes, y no sólo a través de la existencia y de la promoción de los privilegios de sus propios centros, sino también en los establecimientos públicos.

Así pues, en plena guerra civil, en septiembre de 1938, ya se promulga la reforma del bachillerato con una «sinceridad» agobiante con respecto a los objetivos de la misma:

«[...] porque una modificación profunda de este grado de enseñanza es el instrumento más eficaz para, rápidamente, influir en la transformación de una sociedad y en la formación intelectual y moral de sus futuras clases directoras» (Ley de enseñanza media, de 20 de septiembre de 1938).⁸

El nacionalcatolicismo articuló la política educativa en un fuerte centralismo, en el control ideológico, en la negación de las libertades de expresión, de cátedra y de enseñanza (olvidada por los sectores que antes la reclamaron y que lo harán en la Transición política y en todos los debates educativos de la democracia), en la lengua única y en la renuncia a la universalidad y a la gratuidad de la educación, con lo cual creó, por tanto, un sistema educativo elitista y situó al Estado como subsidiario de la acción educativa de la Iglesia.

En los años sesenta, los cambios acontecidos en los terrenos productivo y social pedían una adaptación del sistema educativo, y asimismo era preciso responder a las demandas sociales emergentes de una nueva sociedad urbana que se consolidaba en la periferia de las grandes ciudades.

Como señala Teresa Eulàlia Calzada (1990):

«Los cambios en la estructura productiva exigían un sistema escolar menos ideológico y más adaptado a las necesidades y al desarrollo económico, y, por otro lado, las clases dominantes necesitaban instrumentos político-institucionales más flexibles para incorporar a los nuevos sectores sociales y asegurar el apoyo a los cambios institucionales que previsiblemente debían realizarse. En tercer lugar, en el seno de la Iglesia había diversidad de pareceres sobre la actitud que debía adoptarse frente al régimen dictatorial establecido y sobre las actuaciones en el campo educativo» (T. E. Calzada, 1990).

En este contexto, y con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, se elaborará el Libro blanco titulado *La educación en España. Bases para una política educativa* (MEC, 1969), que realizaba un diagnóstico bastante riguroso de la situación y planteaba las bases de lo que se conoció como la *escuela de masas* a partir de una reforma educativa ya ineludible:

«[...] resulta incuestionable que la expansión social y económica de los dos últimos lustros ha desbordado todos los planteamientos anteriores.»

⁸ *Ibidem*.

«[...] las soluciones pensables para cada uno de la innumerable serie de problemas relativos a la enseñanza sólo son razonables cuando se insertan en un contexto total, pues las relaciones entre los distintos niveles de enseñanza y las distintas modalidades de la misma son con gran frecuencia las causantes de tales problemas» (Villar Palasí, 1969, pp. 10-11).⁹

Estos son los principios que guiarán el contenido de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación y financiación de la reforma educativa (LGE), que marcará una inflexión en la evolución del sistema educativo español, aun cuando, lógicamente, mantendrá el carácter confesional de la escuela pública.

Esta ley será modificada progresivamente por las leyes educativas de la democracia: la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE); la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), y definitivamente derogada en 1990 con la promulgación de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE).

3. La posición oficial de la Iglesia católica. Las relaciones Iglesia-Estado en materia educativa durante el franquismo

Hagamos un recorrido, ordenado cronológicamente y necesariamente esquemático, sobre la posición de la Iglesia católica española desde el inicio de la guerra civil y el franquismo y las relaciones Iglesia y Estado, de forma particular respecto a temas educativos.

1937. *Declaración colectiva del Episcopado Español, 1937*.¹⁰

«Hoy por hoy no hay en España más esperanza para reconquistar la justicia, la paz y los bienes que de ella se derivan que el triunfo del Movimiento Nacional.»

1941. *Convenio entre la Santa Sede y el Gobierno Español (7 de junio)*, firmado por el ministro de Asuntos Exteriores, Ramón Serrano Súñer, y el nuncio del papa Pío XII, monseñor Cicognani. Se ratifican los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851,¹¹ el segundo de los cuales se refiere a la enseñanza:

«En su consecuencia la instrucción en las universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas o privadas de cualquier clase, será en todo conforme a la doctrina de la religión católica, y a este fin no se pondrá impedimento alguno a los obispos y además preladados diocesanos encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la fe y de las

⁹ Villar Palasí, J. L., en la introducción de *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1969.

¹⁰ En *Documentos colectivos del Episcopado español 1870-1974*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1974.

¹¹ El artículo 44 de este Concordato establece: «El Santo Padre y SM declaran quedar salvas e ilesas las reales prerrogativas de la Corona de España en conformidad a los convenios anteriormente celebrados entre ambas potestades. Y por lo tanto, los referidos convenios, y en especialidad el que se celebró entre el Sumo Pontífice Benedicto XIV y el rey católico Fernando VI en el año 1753, se declaran confirmados y seguirán en su pleno vigor en todo lo que no se altere o modifique por el presente».

costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud en el ejercicio de este cargo, aun en las escuelas públicas» (p. 719).¹²

1945. *Fuero de los Españoles*, artículo 6: «[...] la profesión y práctica de la religión Católica que es la del Estado español gozará de la protección oficial».

1946. *Convenio entre la Santa Sede y el Gobierno español sobre seminarios y universidades de estudios eclesiásticos* (8 de diciembre), que se ratificará punto por punto en el Concordato de 1953. Se hace especial mención de los estudios eclesiásticos, las ayudas a la construcción y ampliación de seminarios y el incremento de las asignaciones económicas a los profesores de estos centros.

1953. *Ley de ordenación de la enseñanza media*, de 26 de febrero, siendo ministro de Educación Joaquín Ruiz Giménez. Destacamos los artículos que se ocupan de la inspección *oficial* de los centros de secundaria.

Art. 58. «Por razón de la materia, inspeccionarán en todos los centros docentes de la Enseñanza Media: *a*) el Estado, todo lo relativo a la formación del espíritu nacional, educación física, orden público, sanidad e higiene y el cumplimiento de las condiciones legales establecidas para el reconocimiento o autorización de cada centro; y *b*) la Iglesia, todo lo concerniente a la enseñanza de la religión, a la ortodoxia de las doctrinas y a la moralidad de las costumbres.»

Art. 59. «En los centros oficiales y en los de patronato y privados, la inspección del Estado comprenderá también todos los demás aspectos del funcionamiento académico y pedagógico. En los centros docentes de la Iglesia, la inspección de estos aspectos será ejercida por inspectores designados por la jerarquía eclesiástica, de acuerdo con el Ministerio de Educación y Ciencia.»

1953. *Concordato entre la Santa Sede y España de 27 de agosto*:

Art. 1. «La religión católica, apostólica, romana sigue siendo la única de la nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la ley divina y el derecho canónico.»

Art. 26. «En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica.

Los ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa.

Los ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al dogma y a la moral católica.»

¹² García Villoslada, R. (dir.), *Historia de la Iglesia en España*, Madrid, La Editorial Católica, Biblioteca de Autores Cristianos, 1979.

Art. 27.1. «El Estado español garantiza la enseñanza de la religión católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden o grado.

Serán dispensados de tales enseñanzas los hijos de no católicos cuando lo soliciten sus padres o quienes hagan sus veces.»¹³

El artículo especifica, en los siete puntos siguientes, cuál será el profesorado de religión y cómo se determinarán los contenidos de la enseñanza de esta materia.

1961. *Concilio Vaticano II*. Se celebró la primera sesión el 11 de octubre. Finalizó el 8 de diciembre de 1965.

1965. *Gravissimum educationis momentum* (28 de octubre), documento conciliar sobre enseñanza.

1966. Constitución de la *Conferencia Episcopal Española* el 1 de marzo, en cumplimiento del número 37 de la constitución *Christus Dominus*, que tendrá un papel fundamental en los cambios de la Iglesia española en la nueva realidad social y preparará las futuras *adaptaciones* a los cambios institucionales.

1969. *La Iglesia y la educación en España hoy. Comisión de Enseñanza y Educación Religiosa* (2 de febrero).¹⁴

3. «La sociedad española actual está evolucionando de modo muy rápido y profundo hacia nuevas formas de vida, y esta evolución plantea problemas nuevos a los educadores de las generaciones jóvenes [...].

Todos estos cambios obligan a reflexionar sobre las estructuras jurídicas y económicas del campo de la educación, y sobre los métodos y las orientaciones que son usados o que guían nuestra acción docente.»

25. «El Estado español, respondiendo a la realidad socio-religiosa del país, ha promulgado leyes ordenadoras de la enseñanza en los diversos niveles, que reconocen el carácter de las escuelas católicas a los centros docentes, al aceptar que éstos se inspiren en la doctrina de la Iglesia sobre la realidad escolar, en conformidad con los artículos 26 y 27 del Concordato vigente entre la Santa Sede y España.»

26. «[...] La población escolar española en su inmensa mayoría ha recibido el bautismo y procede de familias que se consideran a sí mismas católicas, aun cuando a veces su conocimiento explícito del contenido de la fe y su práctica religiosa sean deficientes. Esta realidad da a los padres el derecho y les impone el deber de exigir que la escuela

¹³ *Op. cit.*, p. 763.

¹⁴ *Documentos colectivos del Episcopado Español sobre formación religiosa y educación. 1969-1980*, Madrid, EDICE, 1981.

estatal o no estatal ofrezca normalmente la oportunidad de que todos los alumnos reciban en la misma la conveniente educación religiosa.

Debemos, asimismo, subrayar que tal derecho de los padres, y el correlativo deber de las instituciones escolares, ha de mantenerse como válido, aun en el caso de que el Estado no fuera confesional. Es un derecho anterior a toda prohibición o mandato de la ley civil.»

A la vista de estos posicionamientos públicos de la Iglesia española y de los sucesivos acuerdos que los acompañan, podemos extraer una serie de conclusiones:

Todos los concordatos o convenios firmados entre Iglesia y Estado mantienen un hilo de continuidad con el anterior, que queda explícito en el correspondiente articulado: el Concordato de 1851 alude, en su artículo 44, al Convenio de 1753, mientras que el Concordato de 1953, así como los convenios anteriores de 1941 y 1946, aluden al Concordato de 1851. Más adelante, los acuerdos de 1976 se limitan a reformar el Concordato de 1953 en los artículos que hacen referencia al nombramiento de obispos y arzobispos, cuestión que pasa a ser competencia eclesiástica exclusiva (art. 7 y 8.2), y se renuncia al fuero de los clérigos (art. 16).

La capacidad negociadora de la Iglesia respecto al Estado —y también la de gestionar las discrepancias internas— le permiten mantener las posiciones más ventajosas en cada situación. Cuando la renuncia a determinados privilegios es *obviamente necesaria* por presión social, por disposiciones de la propia Iglesia romana —a partir del Concilio Vaticano II, por ejemplo— o bien por los cambios institucionales y políticos del Estado español (el cambio de sistema político que se gestiona en la Transición política, sancionado con la aprobación de la Constitución de 1978 y que conlleva la separación Iglesia-Estado, *la aconfesionalidad* de éste, es un ejemplo paradigmático), se garantiza para ella misma unos amplísimos y ventajosos compromisos económicos como los recogidos en los Acuerdos Estado español-Santa Sede firmados en 1979 que, en el apartado educativo, se concretan en una *nueva reivindicación* como es el tema de la gratuidad de la escuela privada como garantía del derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos.

4. Laicidad y confesionalidad en el sistema educativo vigente

La libertad ideológica y religiosa de los ciudadanos, así como la aconfesionalidad del Estado, está recogida en el artículo 16 del texto constitucional, como se ha comentado más arriba. Hay que destacar que el texto aprobado modificaba el anteproyecto,¹⁵ donde no se mencionaba a la Iglesia católica.

La Conferencia Episcopal ya se había manifestado en su Asamblea Plenaria de 1977 —con suficiente anticipación— sobre lo que debía ser la futura Constitución española. En el apartado IV, referido a la libertad religiosa, decía:

¹⁵ BOC de 5 de enero de 1978.

«[...] no basta con afirmar la no confesionalidad del Estado para instaurar en nuestra patria la paz religiosa [...]. Si prevalecen en el texto constitucional formulaciones equívocas y de acento negativo que pudieran dar pie a interpretaciones «laicistas», no se daría respuesta suficiente a la realidad religiosa de los españoles, con el peso indudable del catolicismo y la presencia en nuestra sociedad de otras iglesias y confesiones religiosas.

La Iglesia católica

Pensamos que un pleno reconocimiento de las diversas iglesias [...] debiera abrir la puerta a un tratamiento sobrio y consecutivo de la significación de la Iglesia católica en España, en términos de independencia recíproca en relación con el Estado, de respeto de competencias y de posibilidad de *establecer acuerdos* sobre materias de interés común que exigen una línea estable de actuación» (CEE, 1977, p. 445).¹⁶

Carlos Corral (1999),¹⁷ jesuita y catedrático de derecho concordatario y de derecho público eclesiástico y relaciones entre Iglesia y Estado, habla de «una aconfesionalidad positiva con libertad religiosa completa» y, en alusión al pasado sistema de separación entre Iglesia y Estado de la Segunda República —fantasma permanente en el debate de la Transición—, añade:

«Positiva, porque se pasa de la neutralidad radicalmente negativa a la colaboración; abierta, porque se descarga del sentido hostil y excluyente de la religión y se abre hacia el valor religioso sin discriminación e incluso hacia su promoción» (Corral, 1999, p. 3).

Que esta *promoción* es una limitación de la aconfesionalidad del Estado sería discutible para algunos juristas, que la verían justificada por el artículo 10.1 de la Constitución, en cuanto recoge como fundamento de nuestra legislación el respeto a la persona, de la que consideran como una dimensión fundamental la religión, como sería el caso del propio Corral. Lo que resulta menos discutible es que se dará una *promoción privilegiada* de una de estas confesiones, la católica, cuando se hace mención explícita de su Iglesia.

El segundo punto que debemos analizar es el relativo al derecho a la educación, recogido en el artículo 27:

- «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

¹⁶ *Los valores humanos y religiosos ante la Constitución*. Declaración de la 27ª Asamblea Plenaria de la CEE, de 26 de noviembre de 1977, *op. cit.* (la cursiva es mía).

¹⁷ Corral, C., *Acuerdos España-Santa Sede (1976-1994). Texto y comentario*, Madrid, BAC, 1999.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación colectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro el respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca.»

En el debate constitucional, la inclusión del término *promoción*, en el punto 5 —en este caso, referido a la creación de centros—, y el redactado del punto 6, donde se añadió «el derecho a dirigirlos», posteriormente retirado, fueron motivo de ásperos enfrentamientos entre los ponentes. Aun cuando el apartado 9 establecía que «los poderes públicos *ayudarán* a los centros docentes» y eso implicaba una posibilidad de interpretación muy amplia, para la Iglesia oficial no resultaba suficiente garantía de financiación. Al parecer, la idea de incorporar al texto constitucional los tratados internacionales en el título primero (*De los derechos y deberes fundamentales*) como referencia obligada para su interpretación respondió a una propuesta del propio presidente de la Conferencia Episcopal:

«En cuanto a la financiación de la enseñanza privada, no fue posible llegar a un acuerdo hasta casi al final. Fue en una borrascosa sesión en el Senado cuando se adoptó una fórmula que había sido sugerida por el cardenal Enrique y Tarancón en público y en privado, en conversaciones directas con el presidente Suárez. Consistía en remitirse a los tratados y acuerdos internacionales ya firmados por España, en los que este aspecto estaba sobradamente garantizado» (Gallego-Díaz y de la Cuadra, 1996, p. 306).¹⁸

De hecho, la alusión a los tratados internacionales —a la Declaración universal de derechos humanos, fundamentalmente— como referencia legitimadora de las aspiraciones de la Iglesia en materia de enseñanza la hemos encontrado de forma reiterada en declaraciones de la Conferencia Episcopal, y también la hacen suya desde el primer momento las organizaciones de Iglesia: los posicionamientos públicos de padres, comunidades religiosas de educación o la Federación Española de Religiosos de Enseñanza (FERE).

¹⁸ «La Constitución», en *Memoria de la transición*, *op. cit.*

Así pues, el artículo 10, con este punto 2 añadido, fue aprobado del siguiente modo:

Artículo 10.

- La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.
- Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Podremos comprobar la importancia que tuvo esta modificación en las diferentes sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional ante los recursos de inconstitucionalidad que fueron presentados una vez aprobada la LODE.

5. Los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede (1979). Acuerdos con otras confesiones

Si bien tomamos como fecha de referencia 1979, todas las publicaciones sobre esta cuestión incluyen el Acuerdo de 1976 en el conjunto de los tratados. Podemos deducir que esta consideración se hace debido a que en 1976 se inicia la revisión del Concordato, pues el Acuerdo de 1976¹⁹ deroga tres artículos del Concordato de 1953 (así como el Acuerdo firmado en 1941, todavía en vigor). El encabezado de los acuerdos de 1979 viene a confirmarlo, al afirmar: «[...] prosiguiendo la revisión del Concordato vigente entre las dos partes comenzada con el Acuerdo firmado el 28 de julio de 1976 [...]».

Debemos hacer referencia al carácter de tratado entre estados y, por lo tanto, sometido a derecho internacional. La importancia de esta condición jurídica nos la recordaba el arzobispo de Tarragona y presidente de la Junta Episcopal de Asuntos Jurídicos, Martínez Sistach, con motivo de la celebración, en el año 2000, de un simposio sobre los mencionados acuerdos:

«La importancia de estos Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español es patente por el contenido de las materias que se regulan [...]. Lo es también por la misma naturaleza jurídica de los tratados internacionales y porque, en virtud del art. 96 de la Constitución española de 1978, forman parte del ordenamiento interno español, y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de derecho internacional.»²⁰

¹⁹ Recordemos que este Acuerdo hace referencia a la renuncia del Estado al privilegio de nombramiento de obispos y a la de la Santa Sede con respecto al fuero de los clérigos.

²⁰ *Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español*, Madrid, EDICE-Conferencia Episcopal Española, 2000.

Nos ocuparemos del Acuerdo sobre asuntos culturales en los apartados que tratan sobre educación. Con el fin de facilitar su análisis, hemos elaborado un cuadro comparativo con el Concordato de 1953.

Similitudes entre el Concordato de 1953 y los acuerdos de 1979

<p>SANTA SEDE Y ESPAÑA, DE 27 DE AGOSTO DE 1953</p>	<p>ACUERDO ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO ESPAÑOL, DE 3 DE ENERO DE 1979, SOBRE ENSEÑANZA Y ASUNTOS CULTURALES</p>
<p><i>Artículo XXVI</i></p> <p>En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del Dogma y de la Moral de la Iglesia Católica.</p>	<p><i>Artículo I, apartado segundo</i></p> <p>En todo caso, la educación que se imparta en los Centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana.</p>
<p><i>Artículo XXVII</i></p> <p>1. El Estado Español garantiza la enseñanza de la Religión Católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden o grado.</p> <p>Serán dispensados de tales enseñanzas los hijos de no católicos cuando lo soliciten sus padres o quienes hagan sus veces.</p> <p>2. En las escuelas primarias del Estado, la enseñanza de la Religión [...] se dará también, en forma periódica, por el Párroco o su delegado por medio de lecciones catequísticas.</p>	<p><i>Artículo II</i></p> <p>Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondiente a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales.</p> <p>Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla.</p> <p>[...]</p> <p>En los niveles de enseñanza mencionados, las autoridades académicas correspondientes permitirán que la jerarquía eclesiástica establezca, en las condiciones concretas que con ella se convenga, otras actividades complementarias de formación y asistencia religiosa.</p> <p><i>Artículo III</i></p> <p>En los niveles educativos a los que se refiere el</p>

<p>2. En las escuelas primarias del Estado, la enseñanza de la Religión será dada por los propios maestros [...].</p> <p>3. En los centros estatales de Enseñanza Media, la enseñanza de la Religión será dada por los profesores sacerdotes o religiosos y, subsidiariamente, por profesores seculares nombrados por la autoridad civil competente a propuesta del Ordinario diocesano.</p> <p>6. [...] Serán removidos cuando lo requiera el Ordinario diocesano por alguno de los motivos a los que se refiere el canon 1381 párrafo 3º del Código de Derecho Canónico.</p>	<p>artículo anterior, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los Profesores y personas que sean considerados competentes para dicha enseñanza.</p>
--	---

<p>2. En las escuelas primarias del Estado, la enseñanza de la Religión será dada por los propios maestros, salvo en caso de reparo por parte del Ordinario contra algunos de ellos por los motivos a los que se refiere el canon 1381 párrafo 3º del Código de Derecho Canónico.</p> <p>6. Los profesores de religión [...] gozarán de los mismos derechos que los otros profesores y formarán parte del Claustro del Centro del que se trate.</p> <p><i>Artículo XXVIII</i></p> <p>Las Universidades del Estado, de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica, podrán organizar Cursos sistemáticos, especialmente de Filosofía Escolástica, Sagrada Teología y Derecho Canónico, con programas y libros de texto aprobados por la misma Autoridad eclesiástica.</p> <p><i>Artículo XXVII</i></p> <p>8. Los programas de Religión para las escuelas, tanto estatales como no estatales, serán fijados de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica.</p>	<p>En los centros públicos Educación Preescolar, de EGB y de Formación Profesional de primer grado, la designación, en la forma señalada, recaerá con preferencia en los profesores de EGB que así lo soliciten.</p> <p>Nadie estará obligado a impartir enseñanza religiosa.</p> <p>Los profesores de religión formarán parte, a todos los efectos, del Claustro de Profesores de los respectivos Centros.</p> <p><i>Artículo V</i></p> <p>El Estado garantiza que la Iglesia Católica pueda organizar cursos voluntarios de enseñanza y otras actividades religiosas en los Centros universitarios públicos, utilizando los locales y medios de los mismos. La jerarquía eclesiástica se pondrá de acuerdo con las autoridades de los Centros para el adecuado ejercicio de estas actividades en todos sus aspectos.</p> <p><i>Artículo VI</i></p> <p>A la jerarquía eclesiástica corresponde señalar los contenidos de la enseñanza y la formación religiosa católica, así como proponer los libros de texto y material didáctico relativo a dicha</p>
---	---

<p>Para la enseñanza de la Religión, no podrán ser adoptados más libros de texto que los aprobados por la Autoridad eclesiástica.</p>	<p>enseñanza y formación.</p> <p><i>Artículo VII</i></p> <p>La situación económica de los Profesores de religión católica, en los distintos niveles educativos que no pertenezcan a los cuerpos docentes del Estado, se concertará entre la Administración Central y la Conferencia Episcopal Española, con objeto de que sea de aplicación a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.</p>
<p><i>Artículo XXXI</i></p> <p>La Iglesia podrá libremente ejercer el derecho que le compete, según el canon 1357 de Código de Derecho Canónico, de organizar y dirigir escuelas públicas de cualquier orden y grado, incluso para seglares.</p> <p><i>Artículo XXVIII</i></p> <p>Las Universidades del Estado, de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica, podrán organizar Cursos sistemáticos, especialmente de Filosofía Escolástica, Sagrada Teología y Derecho Canónico, con programas y libros de texto aprobados por la misma Autoridad eclesiástica.</p> <p><i>Artículo XXIX</i></p> <p>El Estado cuidará de que en las instituciones y servicios de formación de la opinión pública, en particular en los programas de radiodifusión y</p>	<p><i>Artículo IX</i></p> <p>Los centros docentes de nivel no universitario, cualquiera que sea su grado y especialidad, establecidos o que se establezcan por la Iglesia, se acomodarán a la legislación que se promulgue con carácter general en cuanto al modo de ejercer sus actividades.</p> <p><i>Artículo XIII</i></p> <p>Las Universidades del Estado, previo acuerdo con la competente autoridad de la Iglesia, podrán establecer Centros de estudios superiores de teología católica.</p> <p><i>Artículo XIII</i></p> <p>Los Centros de enseñanza de cualquier grado y especialidad y sus alumnos tendrán derecho a recibir subvenciones, becas, beneficios fiscales y otras ayudas que el Estado otorgue a Centros no estatales y a estudiantes de tales Centros, de acuerdo con el régimen de igualdad de oportunidades.</p> <p><i>Artículo XVI</i></p> <p>Salvaguardando los principios de libertad religiosa y de expresión, el Estado velará para que sean respetados en sus medios de comunicación social</p>

televisión, se dé el conveniente puesto a la exposición y defensa de la verdad religiosa por medio de sacerdotes y religiosos designados de acuerdo con el respectivo Ordinario.	los sentimientos de los católicos y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia Episcopal Española.
--	---

Además de los cambios de matiz que podemos constatar —pasar de «ajustarse al dogma y la moral de la Iglesia católica» en todos los centros a «ser respetuosos con los valores de la ética cristiana» en los centros docentes públicos, o pasar de asignatura «obligatoria» a «fundamental», etc.—, hay dos novedades: una en el artículo VII, que habla del pago de los profesores de religión, y la otra es la especificación, en el artículo XIII, del derecho a recibir ayudas económicas. Ambos aspectos confirman la importancia capital del tema económico como garantía de permanencia de los centros de la Iglesia, y también el deseo de ésta de ampliar sus bases sociales²¹ a través de los centros de enseñanza, dificultada su tradicional vía de influencia por la creciente secularización de la sociedad española.

En la Sesión plenaria²² celebrada en el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1979, donde figuraba en el orden del día, bajo el epígrafe de «Convenios internacionales», se debatió y aprobó la ratificación de los acuerdos con la Santa Sede.

Estos serán los temas clave que determinarán el posterior desarrollo legislativo y serán objeto de controversia hasta hoy mismo:

- La incoherencia que suponía la firma y posterior ratificación con anterioridad a la aprobación de una ley de libertad de conciencia o religiosa.
- El carácter internacional de los acuerdos y, por lo tanto, su práctica *inamovibilidad*, cuando menos a partir de la iniciativa de las cámaras legislativas.
- Las consecuencias respecto a la adscripción del profesorado así como de sus derechos laborales.
- El carácter fundamental de la asignatura de religión, con las consecuencias que ello implica: su inclusión en el currículum, la alternativa *obligatoria* para quienes no la escojan y su condición de evaluable.
- La limitación de la libertad religiosa en los centros confesionales católicos.
- La carencia de equidad respecto a las demás confesiones religiosas y a cualquier otra creencia o ideología.

Con la firma de los acuerdos, las *reglas de juego* quedaban establecidas. Esto explica que la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, no aportase nada nuevo: reproduce casi literalmente los principios constitucionales, menciona de nuevo a la Iglesia católica y, en su artículo 7, señala que el Estado «establecerá acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias,

²¹ Recordemos que tras el Concilio y, en especial, a partir de la Ley de 1970, se habla, en diferentes sectores de la Iglesia, de *elitismo no deseado* como argumentación para la solicitud de subvenciones.

²² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1979. Sesión Plenaria núm. 29, de 13 de septiembre.*

confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan logrado notorio arraigo en España».

En 1992 se establecieron sendos acuerdos de cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España.

En estos acuerdos se recoge el derecho a recibir enseñanza religiosa, impartido por profesorado que será designado por las iglesias o comunidades religiosas correspondientes, así como el contenido y los libros de texto relativos a estas enseñanzas, en centros docentes públicos o concertados, siempre que, en estos últimos, «no entre en conflicto con el carácter propio del centro». Este carácter propio, el ideario, reconocido como derecho de los centros concertados en la LODE y blindado por sentencia del Tribunal Constitucional, supone que en los centros concertados confesionales católicos (el conjunto de centros privados acoge a un 39 % del total del alumnado en Cataluña) no serán admitidos o no podrán recibir otra formación religiosa los alumnos no católicos. Recordemos que dichos centros están financiados con fondos públicos.

6. Libertad de conciencia y libertad de enseñanza en las leyes educativas

La Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), desarrolla el artículo 27 de la Constitución fundamentalmente en dos aspectos: el de la participación de la comunidad educativa y la gestión de los centros docentes, con la creación de los consejos escolares, y, empleando una terminología clásica, el *de la libertad de enseñanza*, es decir, la ordenación del sector privado: creación y financiación pública de los centros concertados y su derecho a definir el carácter propio o ideario, no necesariamente confesional, pero que fue negociado con las organizaciones católicas y con la Conferencia Episcopal.

El Tribunal Constitucional declaraba inconstitucionales el artículo 22.2 y la disposición transitoria cuarta:

Art. 22.2: «Los titulares que opten por definir el carácter propio de los centros someterán dicha definición al sistema de autorización reglada que se establece en esta Ley».

Disposición transitoria cuarta: «Los centros docentes actualmente autorizados que deseen definir su carácter propio, en el marco de los principios constitucionales, deberán comunicar dicha definición, dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente Ley, tanto a la comunidad escolar del centro como a la Administración educativa competente».

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1986 (Pleno) señalaba:

«b) El motivo segundo se refiere al artículo 22, números 1 y 2, y disposición transitoria cuarta de la LODE, de los que se postula su inconstitucionalidad por infringir lo que dispone el artículo 27, números 1 y 6, de la CE; en relación con el artículo 53, número 1, del propio

texto legal, interpretados de conformidad con los tratados y textos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España [...].»

«[...] la exigencia de dicha autorización vulnera el derecho a la libertad de enseñanza y a la libertad de creación de centros docentes (art. 27, números 1 y 6, de la CE), en cuanto que de dichos preceptos nace el derecho del titular a establecer el carácter propio, sin que pueda admitirse la injerencia de una autorización administrativa, que en realidad encubriría el ejercicio de una función jurisdiccional que no le corresponde y que sería incompatible con las libertades fundamentales.»

Este carácter propio condiciona la libertad de cátedra de los profesores y la libertad de conciencia de los alumnos. En definitiva, pasamos de la teórica libertad de las familias de escoger el centro educativo para sus hijos a la libertad real de los centros concertados de elegir a sus alumnos.

Con el paréntesis de la Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (LOCE) —aún no aplicada y que acentuaba los aspectos de más dudosa constitucionalidad de los acuerdos con la Iglesia católica respecto a la enseñanza de la religión en centros públicos—, las leyes educativas de la democracia se remiten a los acuerdos firmados con la Santa Sede y hacen mención o no de las demás confesiones religiosas, dependiendo del momento en que son promulgadas.

Ello puede verse en la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE):

«Disposición adicional segunda:

La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.»

Y dieciséis años después, en la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, se repite la misma formulación, mencionando, ahora sí, a las confesiones no católicas firmantes de sendos acuerdos con el Estado español:

«Disposición adicional segunda:

1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.

2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.»

En el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña se halla asimismo el compromiso de la Administración, incluso más explícito, con respecto a la formación religiosa en centros públicos. Sin embargo, aparece por vez primera la palabra *laico* en un texto legal referido a la enseñanza.

«Artículo 21:

2. Las madres y los padres tienen garantizado, de acuerdo con los principios establecidos por el artículo 37.4, el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza es laica.»

7. Conclusiones

La aconfesionalidad del Estado no tiene traslación en el sistema educativo, pues la Iglesia católica posee *atribuciones* impropias de un sistema educativo laico o aconfesional, materializadas en la existencia del ideario de centro establecido por el titular, de obligada aceptación por parte del profesorado y de las familias —lo cual limita su libertad—, y en la oferta obligatoria de formación religiosa en centros públicos, sin olvidar los compromisos económicos fruto de los acuerdos que, lejos de reducirse, se mantienen e incluso se incrementan.

La laicidad —condición necesaria, aunque no suficiente, para el disfrute de la libertad de conciencia y, por lo tanto, de la libertad religiosa— está ausente en el sistema educativo español de la democracia debido a la presencia de unas escuelas privadas, financiadas con dinero público, de carácter confesional excluyente, y acentuada hasta ahora por la carencia de una formación cívica, en contraste con la permanencia de la formación religiosa en centros públicos, hasta ahora católica, pero con la progresiva inclusión de otras confesiones, lo que convierte a la laicidad, que debería ser una expresión de pluralidad ideológica que enseñara a convivir comunitariamente, en una multiconfesionalidad segregadora que conduce a la tribalización.