

# EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ENSEÑANZA RELIGIOSA Y SU REORDENACION EN LA CONSTITUCION

## I.—EL «MODUS PROCEDENDI»

### *Nota introductoria sobre el método.*

El estudio del tema que se nos propone podría desarrollarse en buena metodología de las ciencias jurídicas desde un doble punto de partida: o bien desde los textos legales del derecho positivo vigente en España, el constitucional o fundamental y el concordatario, para, a la luz de la teoría general, llegar a un análisis ponderativo del texto del borrador constitucional, presentado por la Comisión de Ponencia en las dos versiones correspondientes a la primera y última lectura; o bien desde la teoría general, desgranada en sus componentes teológico y filosófico-jurídicos, históricos y sociológicos, para desde aquí poder descender al discernimiento del texto del anteproyecto constitucional y de las posiciones ideológico-políticas en las que está enmarcado en una perspectiva de «lege ferenda».

La forma como se está conduciendo el debate sobre la cuestión de la enseñanza tanto en los medios políticos como en los sectores afectados de la sociedad y de la opinión pública aconsejan lo segundo. Por un lado parece quedar muy lejos el principio regulador de la situación constitucional vigente: confesionalidad de todo el sistema de enseñanza como regla y la no confesionalidad como excepción. Por otro, el mantenimiento de posiciones tan encontradas entre las fuerzas políticas y sociales ponen de manifiesto la gran dosis de fragilidad que subyace a la formulación del derecho fundamental a la enseñanza, propuesta por la Comisión de Ponencia. Los acontecimientos, ocurridos en los últimos días en el seno de la misma, lo han hecho patente.

Se impone, por tanto, retornar a la seguridad y a la lealtad de

la doctrina y de sus principios para poder intentar de nuevo la llegada al terreno de las conclusiones jurídicas, ideológicamente veraces, políticamente realistas y, socialmente generosas.

## II.—LA DOCTRINA DE LA IGLESIA SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ENSEÑANZA RELIGIOSA

Cuando hablamos de la doctrina de la Iglesia, hablamos de la doctrina enseñada pública y vinculativamente para los católicos por los órganos competentes del Magisterio, no de las opiniones particulares, defendidas por grupos o personas aisladas, aunque se presenten como católicos, e incluso, como teólogos o profesores de teología católica. La importancia de esta observación para una correcta aplicación de la metodología del derecho al problema que nos ocupa parece obvia.

### II.1. *Las fuentes.*

Las fuentes inmediatas —de vigente actualidad— de la doctrina (y praxis o disciplina), de la Iglesia sobre la enseñanza pueden reducirse a un doble tipo: las que subrayan el valor o componente «religioso» y de «libertad religiosa» del derecho fundamental a la enseñanza y las que subrayan el componente «social» o de «justicia social» del mismo. Entre el primer tipo podían colocarse el CIC y sus prescripciones (cc. 1372-83), la Encíclica *Divini illius magistri*, de 31 de diciembre de 1929 —aparecida en plena efervescencia de los totalitarismos políticos, fascistas y comunistas, con su concepción estatizada de la enseñanza— y la Declaración *Dignitatis Humanae* sobre la libertad religiosa del C. Vaticano II. En el segundo tipo podrían incluirse las Encíclicas *Pacem in terris* (11 abril 1963), *Populorum Progressio* (26 marzo 1967) y la declaración conciliar sobre la Educación Cristiana *Gravissimum educationis momentum*. En aplicación de este documento conciliar y ante la actual situación de las escuelas católicas, la Sagrada Congregación para la Enseñanza Católica acaba de publicar un documento orientativo sobre las escuelas de la Iglesia con el título *La Escuela católica* (19 marzo 1977). La clasificación que acabamos de hacer tiene naturalmente un valor relativo puesto que ninguno de los documentos reseñados se centra exclusivamente en

el valor que subraya del derecho fundamental a la enseñanza con el olvido total del otro.

Para la aplicación de la doctrina de la Iglesia a la situación actual española hay que tener en cuenta además los recientes documentos colectivos del Episcopado Español: la Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española sobre los *Planteamientos actuales de la Enseñanza* —septiembre 1976—; la Declaración de la XXVI Asamblea Plenaria del Episcopado Español sobre *La enseñanza religiosa en las escuelas*, de 25 junio 1977, y la Declaración Colectiva del Episcopado Español sobre *Los valores morales y religiosos en la Constitución*, de 26 noviembre 1977.

## II.2. *El Derecho Fundamental a la enseñanza religiosa según la doctrina de la Iglesia.*

La doctrina de la Iglesia sitúa la concepción del derecho fundamental a la enseñanza religiosa en relación de dependencia intrínseca con el derecho a la libertad religiosa, por una parte y, con el derecho general a la enseñanza o educación para todos, por otra.

a) Contenido, sujeto y límites del derecho fundamental a la enseñanza religiosa.

— El derecho a la libertad religiosa se convierte en una pura utopía o, al menos, quedaría gravemente afectado e impedido en su ejercicio, si no fuese posible llevar la «profesión de Fe» o de las convicciones religiosas a la enseñanza, es decir, si no fuese posible «enseñar la religión en interna conexión con el proceso educativo». La separación del proceso educativo en general del proceso educativo en la fe o en las propias creencias religiosas atentaría gravemente contra el derecho mismo a la libertad religiosa. Para la doctrina de la Iglesia el proceso educativo es antropológica y pedagógicamente un todo orgánico y, consiguientemente, debe de serlo también en lo institucional y lo jurídico. Máxime cuando para la teoría de la enseñanza comúnmente admitida hoy y prácticamente incuestionada, ésta no se reduce a un proceso de naturaleza y estructura puramente intelectual sino que dice relación a una visión integral de la persona humana y su desarrollo.

— Por ello la enseñanza religiosa ha de ser verdadera enseñanza en el sentido técnico de la palabra y ha de estar integrada como tal en el conjunto de los elementos pedagógicos y didácticos en que

se vertebran los centros y procesos educativos. Se puede hablar de una forma plena y de una forma mínima de realización del derecho a la enseñanza religiosa. La primera se daría cuando la educación religiosa inspirase e informase el proceso educativo mismo tanto en los aspectos intelectuales como en los existenciales y vitales. La segunda se daría cuando la enseñanza de la religión se impartiese con la dignidad académica de las otras materias contenidas en el curriculum escolar correspondiente y cuando además las convicciones religiosas de los educandos fuesen positivamente respetadas por todos los participantes en el proceso educativo, especialmente por los educadores.

— De aquí se sigue en los niveles primarios y secundarios de enseñanza un tipo idealmente normativo de escuela para la Iglesia, «la Escuela Católica (o la Escuela religiosamente determinada, para otras confesiones religiosas) y un tipo rechazable de escuela, la llamada escuela «laica», en la que se hace total abstracción de la enseñanza religiosa de los alumnos.

— El sujeto de este derecho fundamental a la enseñanza religiosa es toda persona humana en edad específicamente educativa y, en su nombre, los padres de familia hasta que el educando no haya alcanzado la mayoría de edad «religiosa». Este derecho de los padres a determinar el marco inspirador, en su caso, el marco religioso del proceso educativo de sus hijos incluye, por tanto, en definitiva y, en situaciones técnicamente viables desde el punto de vista económico y académico, no solamente la facultad de exigir la clase de religión para sus hijos y el respeto positivo a sus creencias, sino también, el mismo tipo de escuela que prefieran para ellos. Para los padres católicos se trata de un derecho que corresponde a un grave deber interno intraeclesial y de conciencia, el de procurar la educación en la fe de sus hijos.

— Este derecho de los padres es un derecho anterior a los derechos de la sociedad y del Estado en materia educativa, el cual lo puede y debe regular en función de la posibilitación de su ejercicio por parte de todas las familias y de las exigencias del bien común; pero nunca suprimirlo o recortarlo. Esta posibilitación por parte del Estado no puede limitarse, por otro lado, a los elementos puramente declarativo-jurídicos, sino también a los real-jurídicos, es decir, a los profesionales y financieros que determinan decisivamente la verdad del reconocimiento fundamental de este derecho.

— El derecho fundamental a la enseñanza religiosa tiene unos límites; pero únicamente los que vienen dados por la existencia generalizada de este derecho en todas las familias, por el ejercicio de los otros derechos fundamentales de la persona humana y por los condicionamientos económicos, técnicos y culturales que impone el bien común.

b) El derecho fundamental a la enseñanza religiosa en el nivel de la enseñanza superior.

Lo que acabamos de exponer vale —según la doctrina de la Iglesia— de manera paradigmática para los niveles primarios y secundarios de enseñanza, tanto para la enseñanza general como para la profesional, pero también «mutatis mutandis» para la enseñanza de nivel superior. No entramos aquí en el análisis detallado de las condiciones específicas de ejercicio del derecho fundamental a la enseñanza religiosa en los centros superiores de enseñanza. Basta con la alusión, puesto que su complejidad es evidente y su urgencia práctica, limitada.

c) El ejercicio del derecho a la enseñanza religiosa y el derecho de las Confesiones Religiosas y de la Iglesia.

Un condicionamiento intrínseco de la veracidad del reconocimiento del derecho fundamental a la enseñanza religiosa reside en la conformidad de esa enseñanza con las convicciones religiosas propias y, consiguientemente, con la fe o profesión religiosa del grupo religioso, en nuestro caso, de la Iglesia de donde nace, se alimenta y viven esas convicciones. La garantía de esa conformidad pasa inevitablemente por la cooperación de la Iglesia con los centros educativos, la sociedad y el Estado.

Esta es, sumamente compendiada, la doctrina de la Iglesia sobre el derecho fundamental a la enseñanza religiosa. Antes de acercarla a las propuestas actuales de reordenación constitucional española es bueno tamizarla a través del derecho comparado y de la situación actual de la enseñanza religiosa en España.

### III.—EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ENSEÑANZA RELIGIOSA EN EL DERECHO COMPARADO

Es extraordinariamente sugerente constatar en una primera aproximación al derecho comparado en lo referente al derecho fundamental a la enseñanza religiosa que se da una sorprendente coincidencia básica de la doctrina de la Iglesia con la concreta regulación que de este derecho se hace tanto en las declaraciones, pactos y convenciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa como en la mayoría de las leyes constitucionales de los países de la Europa Occidental y de América. Tres son los puntos en los que se expresa principalmente esta coincidencia dentro del común reconocimiento del derecho a la educación de toda persona:

— en el reconocimiento del derecho de los padres a que se les garantice que la educación religiosa y moral de sus hijos esté de acuerdo con sus propias convicciones;

— a atribuir a los padres el derecho de elegir el tipo de educación y de escuela que deseen para sus hijos, incluso de escoger escuelas distintas de las creadas por las autoridades del Estado;

— en el exigir la gratuidad de la enseñanza y de la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación alguna.

Esta constatación puede ser una valiosa ayuda para acercar la doctrina de la Iglesia e, incluso, una posible teoría general sobre los derechos humanos, elaborada desde la perspectiva histórica y espiritual de la mejor tradición europea del derecho, a la situación actual del debate español en torno al proyecto de nueva Constitución.

### IV.—LA SITUACION ACTUAL ESPAÑOLA

#### *Datos para un análisis sociológico y político.*

La discusión en torno a la reordenación constitucional del derecho fundamental a la enseñanza religiosa actualmente en curso en España, se caracteriza por una serie de datos que o bien la condicionan implícitamente —a manera de premisas históricas y sociológicas— o bien pertenecen al cosmos de conceptos y términos, ideológicos y políticos, en los que se expresa. Se impone enumerarlos con anterioridad a

cualquier juicio crítico respecto al texto del borrador de constitución aunque sea escuetamente.

— El hecho de que la inmensa mayoría de los españoles son católicos. Es más, se podría decir que desde el punto de vista de la pertenencia formal a la Iglesia Católica, es decir, desde el punto de vista de la partida del bautismo, es católica la casi totalidad de los ciudadanos españoles. Ello no equivale naturalmente a una identificación doctrinal y práctica plena con la Iglesia Católica. El número de católicos practicantes es muy difícil de precisar. De todas maneras se puede considerar como fuera de duda razonable que una considerable mayoría de los católicos en España estarían dispuestos a identificarse con la doctrina de la Iglesia en relación con el derecho fundamental a la enseñanza.

— De hecho una parte muy considerable de los centros de enseñanza de EGB, de BUP, de enseñanza profesional, existentes en España son instituciones de la Iglesia o están regidos por ella. Su presencia en la enseñanza superior es muchísimo más reducida.

— Parece igualmente claro que una parte considerable de los católicos españoles ha dado su confianza —o, al menos— ha dado su voto a partidos políticos con programas de política educativa difícilmente conciliables, o no conciliables, con la doctrina católica.

— El sistema educativo español, vigente en la actualidad, presenta deficiencias considerables sino en el índice cuantitativo de escolarización sí en el cualitativo.

— La teoría más divulgada de reforma educativa de entre las que se han situado al margen de la doctrina de la Iglesia, y por otro lado la más influyente en el contexto de la discusión política, es la que ha elaborado el modelo de la escuela pública, «pluralista» y «democrática». Modelo adoptado particularmente por los partidos socialistas.

— Se trata de una escuela, que en la medida que está financiada por fondos públicos será la única posible para los ciudadanos y cuya inspiración ideológica y moral última se determinaría por el juego de las ideas y convicciones de profesores, padres y representantes de los entes públicos que colaboran en ella. Juego que se decidiría entre ellos internamente dentro del marco escolar por el procedimiento típico de la democracia que se ejerce en la comunidad política. En todo caso se podría hablar de que el pluralismo religioso e ideológico

y la tolerancia constituirían los principios ideológicos y prácticos, inspiradores de esa escuela pública, única en cuanto financiada públicamente.

— Aparte de que este modelo de escuela no ha sido ensayado en ninguna parte del mundo —o apenas ha sido ensayado— hay que advertir que no responde a las exigencias de la doctrina de la Iglesia sobre el derecho fundamental a la enseñanza religiosa. No disponemos de tiempo para exponer ahora por qué este tipo de escuela no garantiza suficientemente ni la enseñanza religiosa de los adolescentes y preadolescentes ni el derecho de los padres a determinar la educación religiosa y moral de sus hijos. Me limitaré a formular una triple observación:

1º, La «tolerancia» o «pluralismos» ideológicos se presentan en esta teoría educativa como una especie de «valor absoluto» al que deben someterse los padres a la hora de determinar «el modo» religioso y «ético» de la educación de sus hijos en la escuela. En realidad no son libres para determinar que «sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (=Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, art. 13, 3).

2º, No está demostrado que sea necesario, ni siquiera conveniente, que para lograr una educación cívica eficaz para la convivencia democrática haya de recurrirse a la implantación de un régimen escolar, plural ideológicamente.

3º, Al contrario, la adopción de un modelo o sistema de organización política para estructurar pedagógica, didáctica y administrativa la escuela coadyuva a esa politización progresiva de ámbitos de la vida social —en este caso en uno muy sensible para el destino personal del hombre— denunciada por muchos sociólogos de nuestro tiempo como uno de los grandes peligros de la libertad y de la democracia. La totalización política de la vida social —aún bajo el lema de la llamada «democratización»— puede desembocar inevitablemente en formas de totalitarismo en el ámbito de lo específicamente político.

## V.—EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION

El derecho fundamental a la enseñanza religiosa se regula en el art. 28 del anteproyecto que habrá de contemplarse en especial relación con el art. 16 sobre el derecho a la libertad religiosa y con el

art. 34 que trata de la protección de los derechos de la institución familiar.

Los rasgos definitorios de la reordenación constitucional del derecho a la enseñanza religiosa tal como se propone en el texto elaborado por la Comisión de Ponencia del Congreso podrían resumirse en el siguiente esquema:

— La formulación que se hace del derecho a la educación en el art. 28 posibilita, pero no garantiza, el derecho fundamental a la enseñanza religiosa tal como se concibe por la doctrina de la Iglesia. La regulación jurídica que haga efectivas las garantías del ejercicio del derecho fundamental a la enseñanza religiosa queda a disposición de la legislación ordinaria y, consiguientemente, a las alternativas políticas, ordinarias y de poder.

— Así el n. 3 del citado artículo —en lugar, por tanto, sistemáticamente preeminente— declara que «Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones»; pero en el desarrollo ulterior del mismo ni se dice nada de los requisitos académicos y organizativos básicos de la enseñanza específicamente religiosa, ni se garantiza suficientemente el ejercicio efectivo del derecho de los padres a elegir para sus hijos el tipo de enseñanza que esté de acuerdo con sus propias convicciones morales y religiosas. El lenguaje jurídico de todo el artículo usa constantemente la categoría de «facultad» —«tienen libertad» n. 5— atribuida a los sujetos del derecho y de obligación indeterminada, atribuida a los poderes públicos —«ayudarán» n. 8—. Tampoco queda suficientemente aclarado como la disposición del n. 7 sobre el control y la gestión de todos los centros sostenidos por el Estado superior y anterior de los padres, cuya garantía se establece en el n. 3.

— Evidentemente la fórmula contenida en el art. 28 excluye el que pueda darse un modelo de organización escolar en el que se prohíbe todo tipo de formación religiosa o moral de acuerdo con los padres e igualmente que se obligue a recibir una determinada en contra de su voluntad. Pero nada más.

— El art. 16 sobre la libertad religiosa por su acentuada vaguedad y el art. 34 sobre la familia por no contemplar el derecho que tienen los padres a educar a sus hijos con prioridad a cualquier instancia

social y jurídica no resuelven el problema de indeterminación que subyace a la redacción del art. 28.

— En definitiva el problema del art. 28 es un problema de política constitucional: ¿Se puede dejar en la indeterminación constitucional y, consiguientemente, sin garantías constitucionales, aspectos, tan importantes, del ejercicio de un derecho fundamental, a saber, el de la enseñanza religiosa, como son entre otros el de las clases de religión, su relación con las Iglesias y las Confesiones Religiosas, los supuestos jurídicos y económicos del ejercicio del derecho a elegir un tipo de educación integral o escuela, inspirado en las convicciones religiosas propias de padres y alumnos? «En quaestio».

## VI.—CONCLUSIONES FINALES

Los Obispos Españoles en la Declaración Colectiva aprobada por su XXVI Asamblea Plenaria, el 25 de junio del pasado año, han expresado de manera clara lo que comporta hoy en España una realización justa del derecho a la enseñanza religiosa. No estaban pensando entonces en un ordenamiento de rango constitucional. En su Declaración sobre «Los Valores Morales y Religiosos en la Constitución», del 26 de noviembre de ese mismo año, en cambio estaban haciendo referencia explícita a los trabajos de elaboración del proyecto de Constitución. En el n. 12 de esta declaración se piden explícitamente dos cosas: que el Estado «garantice el acceso de todos los ciudadanos a los bienes de la Cultura» y, al mismo tiempo, «la libertad de enseñanza» mediante «la vigencia efectiva del derecho de los padres —creyentes o no creyentes— a elegir el tipo de educación que ha de darse a sus hijos» y la garantía de que la educación de las nuevas generaciones se ha de hacer en todos los centros de enseñanza en conformidad «con las convicciones morales y religiosas de los padres y de los alumnos».

En estos momentos de nuestra historia se imponen soluciones de paz y de bien común, también en el terreno educativo. ¿No sería viable encontrar fórmulas, políticas y jurídicas, que procurasen una garantía constitucional más precisa, 1º: de la enseñanza religiosa dentro del sistema escolar; 2º: del ejercicio efectivo de los padres a elegir el tipo de centro, acorde con sus convicciones morales y religiosas?

El derecho constitucional comparado, sobre todo el de Europa Occidental, podría ofrecer orientaciones útiles e iluminadoras. La vocación no sólo de libertad, sino también de justicia y compromisos sociales de los sectores afectados de la enseñanza no estatal, especialmente de la Iglesia, pueden constituir un buen punto de partida para lograrlo.

**Antonio María Rouco Varela \***  
Obispo Auxiliar. Santiago de Compostela.

\* Nacido en Villalba (Lugo), 1936. Doctor en Derecho Canónico, 1965, por el Instituto de Derecho Canónico de la Facultad de Teología (Universidad de Munich). Catedrático de la Facultad de Derecho Canónico en la Universidad Pontificia de Salamanca (hasta 1976). Vice-rector de la Universidad Pontificia de Salamanca (1972-76). Obras principales: *Staat und Kirche- im Spanien des 18. Jahrhunderts* (Munich 1965); 'Antecedentes históricos de las relaciones actuales entre la Iglesia y la Comunidad Política en España', en *Iglesia y Comunidad Política* (Salamanca 1974) 9-26.