

# La enseñanza de la religión en las tres últimas reformas legislativas (LOECE, LODE, LOGSE) (\*)

YOLANDA ESCRIBANO DURÁN

FRANCISCO DE BORJA JIMÉNEZ MUÑOZ

BEATRIZ LARA MORENO

LUIS MARTÍNEZ-VILLASEÑOR GONZÁLEZ DE LARA

ALVARO NAVARRO QUERO

MIGUEL PARDO RUIZ

## I. LA ENSEÑANZA COMO INSTRUMENTO PARA CAMBIAR AL HOMBRE Y A LA SOCIEDAD

El hombre es un ser que se educa. Lo que el hombre es, lo es porque lo ha aprendido. Se aprende a ser, podríamos decir utilizando el título del informe que, sobre la educación del futuro, presentó en 1972 una Comisión Internacional de expertos creada por la UNESCO (\*). Si se exceptúan algunas enfermedades congénitas y algunas tendencias caracterológicas, todo lo demás es consecuencia de la cultura, del ambiente, de la didáctica. Y aun las mismas inclinaciones biológicas y psíquicas pueden ser corregidas por la educación, según predicen las psicoterapias más solventes. Aquella suerte de boutade metafísica de ARANGUREN, "¿Quién que es no es marxista?", como si el marxismo fuera una ontología, debería leerse, mejor, como un ¿Quién que ha sido educado en el marxismo no es marxista?

La enseñanza, entonces, es un modo de conformar al hombre y al mundo, a

la sociedad; de donde se deduce que no es posible educar sin poseer previamente una idea global del ser humano como paradigma a alcanzar. Por consiguiente, la enseñanza aséptica es una falacia. En la sociedad de hoy, no puede pretenderse establecer una escuela basada en la mera transmisión de conocimientos, pues cualquier materia, no importa su grado de tecnificación, compromete al hombre en la sociedad, y los propios educadores, en general, no pretenden sólo informar sino formar, dando a las profesiones un talante más humanista, incluso un contenido abiertamente ideológico en muchas ocasiones. La neutralidad, pues, es imposible. Hace ya tiempo que la educación no se define en relación a un contenido determinado que se trata de asimilar, sino que se concibe como un proceso del ser; el hombre debe aprender a "devenirse".

Contrariamente a esta opinión, son frecuentes las críticas al Estado por entenderse que no respeta la neutralidad en el sistema de enseñanza. Para algunos autores, la aporía fundamental de la educación en nuestras sociedades contemporáneas consiste en que el Estado democrático no sirve como insti-

(\*) Ponencia presentada al I Congreso Interuniversitario de Derecho Eclesiástico del Estado para Estudiantes. Universidad de Oviedo, 2 al 5 de abril de 1992.

(1) Cfr. E. FAURE Y OTROS, *Aprender a ser*, 3ª edición, Madrid 1974.

(c) Cfr. J.J. AMOROS, *Libertad religiosa y libertad ideológica. Religión e ideología como necesidades del hombre*, en "Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa", Madrid 1989, pág. 80.

tución encargada de la enseñanza, en razón de su deber de neutralidad. No cabe educar sin tener muy presentes los fines a los que se aspira, y el Estado no puede establecer fines sin recurrir a un sistema de valores determinado, traicionando su imparcialidad. Pero la neutralidad del Estado es un ideal, un deber ser inalcanzable, por la misma naturaleza de las fuerzas que concurren a formar el esquema de la enseñanza pública: los grupos de presión social que tienen el poder político. Es más, coincidimos con JOSE JAVIER AMOROS cuando sostiene que "la neutralidad ideológica en la escuela es una ingenuidad -incluso es posible que constituya un error pedagógico-, y es preferible pedir claridad a pedir neutralidad" (2). Pero la claridad exige pluralismo, de tal modo que en un sistema educativo verdaderamente plural, la neutralidad vendría representada por la variedad de las ofertas. Y eso supone potenciar, alentar y subvencionar la enseñanza privada, del tal modo que la diversidad de escuelas responda efectivamente a la diversidad de posiciones confesionales e ideológicas de los ciudadanos. Es útil recordar aquí una afortunada expresión del Tribunal Constitucional en el Auto de 29 de mayo de 1985, en relación con la constitucionalidad de la enseñanza del Derecho Canónico, cuando habla del "sustrato ideológico identificable" en el estudio de muchos textos y disciplinas jurídicas; en todo sistema de enseñanza, creemos también nosotros, existe un sustrato ideológico identificable que da razón de ser de sus estructuras y de sus contenidos. La neutralidad del Estado no consistiría en carecer de sustrato ideológico sino en renunciar a imponerlo. En el fundamento jurídico 9 de la sentencia 5 de 1981, el Tribunal Constitucional desarrolla así esta idea: "La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos... impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por

decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita". El Alto Tribunal no aclara que, la única "orientación ideológica determinada y explícita" distinta de la de los poderes públicos, es la de los centros educativos de la Iglesia católica.

De lo hasta aquí dicho se deduce ya que nosotros consideramos a la enseñanza -a la libertad de enseñanza, mejor- como una materia propia del Derecho Eclesiástico. Porque si contemplamos el sistema educativo como un todo, los valores religiosos e ideológicos no sólo se inculcan en las disciplinas adecuadas para ello, sino que impregnan todo el proceso escolar. Aunque esto es más evidente en las humanidades (filosofía, historia...), es el conjunto de la escuela quien recibe esa influencia, conformándose el ser del alumno en torno a unos principios determinados, en los que el fenómeno religioso o ideológico está presente de muy diversas maneras.

Traemos una vez más aquí la opinión de AMOROS, para apoyar nuestra tesis de que la enseñanza es el gran tema del Derecho Eclesiástico: "No me parece que la religión y la ideología puedan considerarse -a los efectos del Derecho- como brotando espontáneamente del hombre aislado, sino que el hombre social de nuestra civilización es la consecuencia de un proceso educativo. La religión y la ideología son siempre un aprendizaje. Cómo deba éste llevarse a cabo en los modernos Estados de Derecho, es un cuestión clave para el Derecho Eclesiástico (...). La enseñanza de las matemáticas no es, ciertamente, un problema de Derecho Eclesiástico. Pero el centro que la imparte no se ha creado con la finalidad ideológicamente descolorida de formar técnicos, sino de transmitir al alumno una visión del hombre y del mundo acorde con sus ideas filosóficas o religiosas. Y los padres no mandan a sus hijos al colegio para que les faciliten una especialización en ciencias exactas nada más, sino -y fundamentalmente- para que la escuela con-

tribuya a la formación de su personalidad, para que les suministren un sistema de valores, religiosos o no. La enseñanza actual en España, desde cualquier perspectiva que se la contemple, es un medio para influir en la formación de la personalidad y para **estructurar la sociedad** del futuro sobre bases ideológicas o religiosas determinadas" (3).

El control de la enseñanza, por tanto, es el control de la sociedad. Quien controla la enseñanza establece los principios que modelarán a la sociedad del mañana, lejos de intentar transformar el mundo por medio de utopías revolucionarias. Adquiere aquí toda su significación la tesis de François MITTERRAND -recordada por el Profesor ALZAGA en los debates constituyentes- según la cual "para hacer la revolución ya no hay que tomar el Palacio de Invierno, basta con tomar la escuela" (4). Y no puede olvidarse que dos de las grandes revoluciones que cambiaron el curso de la historia - la Revolución Francesa y la Revolución bolchevique de 1917- estuvieron precedidas por el nacimiento de la Ilustración y por el control de la enseñanza por el proletariado. La sociedad que surge de la Ilustración viene configurada por los contenidos de una enseñanza no estamental y plenamente secularizada, que se convierte en patrimonio de todos. Y por lo que hace a la pedagogía socialista -creadora del hombre nuevo, que debía sustentar y garantizar la continuidad del sistema- es un lugar común que han sido precisamente los marxistas quienes, en la sociedad de estos últimos años, han captado mejor la relación entre el dominio político y el control de la escuela (5).

## II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN ESPAÑA

Siendo éste un Congreso sobre te-

mas **actuales** de Derecho Eclesiástico, y como un obsequio a la actualidad, hemos decantado el contenido de la ponencia hacia la enseñanza de la religión. Y no sólo porque se trate de una materia muy acuciada y controvertida, sino porque creemos que está siendo objeto de una polémica exagerada y poco rigurosa.

Para una correcta apreciación del sistema actual y de su problemática, conviene repasar someramente sus antecedentes históricos.

La Revolución francesa, tan significativa en todos los ámbitos de la vida social, proyectará también modificaciones en el sistema educativo, reformándolo. En virtud de un decreto de la época, por ejemplo, "los colegiales dejan de ser un grupo importante en la defensa de la sociedad tradicional y de los intereses privativos de la alta nobleza y del alto clero".

El siglo XIX presenta el sistema educativo con una visión un tanto diferente, poniendo de manifiesto el papel que en él había de desempeñar la religión. Surge una sociedad nueva, basada en una concepción antropológica, donde la sociedad de clases acaba imponiéndose, no sin lucha, a la vieja y consolidada sociedad estamental. La enseñanza deja de ser patrimonio de los estamentos privilegiados y se predica la necesidad de una enseñanza generalizada. Para que todos estos propósitos e ideales se hagan realidad, es necesario que el Estado asuma la enseñanza como una competencia propia. Y es aquí, al convertirse la enseñanza en un servicio que el Estado presta, cuando surge la confrontación en la sociedad sobre cuál debe ser el esquema educativo a mantener en la escuela pública. Esta pugna consiste en el mantenimiento de la enseñanza confesional, frente a las pretensiones más liberales tendentes al logro de una educación laicizada.

De acuerdo con este esquema, todo este ideario se traslada a las Constitu-

(3) Trabajo inédito sobre la enseñanza en España, que nos ha permitido consultar.

(4) O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978* (Comentario sistemático), Madrid 1978, pág. 252.

(5) Sobre los fines y los principios filosóficos de la pedagogía socialista, puede verse: B. SUCHODOLSKI, *Fundamentos de pedagogía socialista*, 3ª ed., Barcelona 1976, y la bibliografía allí citada.

(\*) Cfr. M. DE PUELLES BENITEZ, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid 1991, págs. 55 y ss.

ciones, que reflejan la doctrina del partido político que ostenta el poder, elevándose a rango constitucional problemas propios del juego político.

La Constitución española de 1812 plasma su pensamiento liberal en la educación en el título IX, artículos 366 al 371. Estos artículos incorporan principios fundamentales de extraordinaria influencia posterior. Así, se destaca como uno de los grandes objetivos del liberalismo español en materia educativa el de la uniformidad de las enseñanzas, lo que suponía una auténtica novedad para nuestro país; se propugna la libertad de expresión, relacionándola con la educación como en una conexión natural y lógica; no se contiene referencia alguna a la segunda enseñanza, que no existía de modo independiente, etc.

La Constitución de 1869, por su parte, supone la quiebra del sistema de enseñanza obligatoria de la religión en los centros docentes, proclamando la libertad religiosa y de educación en los artículos 21 y 24.

La cuestión adquiere una dimensión más dramática en la II República, pero hemos de aludir antes a la Constitución de 1876, en cuyo artículo 76 se propugna la libertad formal de establecimiento de centros docentes, que coexiste con la confesionalidad del artículo 11, en el que se reconoce, también, la libertad de creencias. Pero es evidente que si se proclama constitucionalmente el respeto a la religión católica, no existe libertad:

Con la Constitución de 1931, por fin, se establece la prohibición de enseñar a las órdenes religiosas -artículo 26- y se atribuye la enseñanza al Estado, al tiempo que la enseñanza se define como laica (artículo 48) (\*).

Nuestro régimen político próximo pasado, como consecuencia de la estrecha identificación trono-altar, repone la enseñanza confesional, sin que logre articular un sistema eficaz de

educación religiosa en la escuela, hasta el punto de que la asignatura de "Religión" era tenida en la enseñanza secundaria y en la Universidad como una disciplina de rango menor, de poca exigencia, segundona, perteneciendo junto con la Educación Física y la Formación del Espíritu Nacional- a la afrentosa comunidad de las "marfías".

La Constitución de 1978, que disipa la pugna entre laicismo y confesionalidad, no regula en su texto el sistema educativo, sino que establece unos principios generales que no concretan sino que enmarcan el sistema, y que luego serán desarrollados por la legislación. Así, principios como la libertad civil en materia religiosa (art. 16.1), la igualdad (art. 14), la no confesionalidad y la cooperación con las confesiones (16.3), libertad de creación de centros docentes (art. 27), etc., se encuentran en el frontispicio del ordenamiento educativo, constituyendo los pilares básicos que configuran la estructura del sistema.

La plasmación y desarrollo de estos principios se encuentran recogidos en los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979, y en la legislación posterior: LOECE (27 de junio de 1980), LODE (9 de julio de 1985) y LOGSE (3 de octubre de 1990)

Los Acuerdos se caracterizan por ofrecer dos coordenadas básicas: el reconocimiento por parte del Estado del derecho a la educación religiosa, y la coordinación de la misión educativa con los principios de libertad civil en materia religiosa. A nuestros efectos, interesa destacar de estos Acuerdos el tratamiento que en ellos se otorga a la asignatura de religión como disciplina fundamental, y a la no discriminación por esta causa, todo ello expresado en el artículo 2 del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. La religión se incluye en los planes de estudios en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales.

La legislación posterior, al tratar

este asunto en su articulado, apenas hace otra cosa que una remisión al texto del Acuerdo. Importan más, por tanto, las disposiciones reglamentarias en las que se define la posición que esta asignatura deba ocupar en el sistema escolar. Baste como ejemplo de lo dicho, que la alternativa a que la asignatura de religión fuera opcional o no, se determinó por una O.M. de 17 de julio de 1980, sobre la enseñanza de la religión y moral católicas y de otras confesiones en centros docentes; o la O.M. de 4 de agosto del mismo año, sobre la asistencia religiosa y actos de culto en centros escolares públicos.

### III. LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN. VALORACIÓN DIDÁCTICA DEL SISTEMA

De la relación entre los fines que a la educación atribuye el artículo 27.2 de la Constitución, y el tratamiento de disciplina fundamental que a la religión concede el artículo 2 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, surgen las siguientes preguntas con objeto de valorar el sistema actual: por un lado, si el tratamiento escolar de la asignatura se ajusta al que el derecho positivo establece (en especial, la Constitución y el Acuerdo); y por otro, si la asignatura de religión se imparte con la calidad que su mencionada equiparación a las disciplinas fundamentales exige.

Entendemos que la respuesta a la segunda pregunta es previa para contestar a la primera.

En efecto, si la enseñanza de la religión se presta en las condiciones de penuria intelectual que son clásicas en nuestra historia reciente, el debate sobre su posición en el sistema escolar pierde fuerza, pues oculta una falacia: la falta de interés real de padres y alumnos por el hecho religioso reducido a una disciplina de trámite. La mera observación fenomenológica de

la realidad y nuestra propia condición de sujetos pasivos del sistema escolar, nos permiten concluir que la religión se enseña en los centros escolares con una verdadera pobreza de fundamentos y contenidos. En la enseñanza primaria y secundaria, la patología principal podemos circunscribirla a lo siguiente: una concepción catequística y parroquial de las clases de religión, cuyo único objetivo es la memorización de un conjunto de dogmas, sin reparar en su análisis, estudio, fundamentos, amén de un gravísimo defecto pedagógico: no se distingue en función de la edad del alumnado, impartándose prácticamente igual en los niveles iniciales del primer ciclo que en las fases terminales. Tan grave o más que el anterior es la deficiente preparación, hablando en términos generales, del profesorado de la disciplina, fruto, en buena medida, de los mecanismos de acceso a la docencia: son designados, salvo excepciones, por el Ordinario del lugar, que no suele reparar para dicha elección en la valía docente del elegido. Consecuencia de todo ello es el tercer mal endémico de la asignatura, y que no es otro que la falta de motivación del alumnado para cursarla, ante un profesorado sin interés ni preparación en la mayoría de los casos, que imparte una asignatura rutinaria y sin ningún nivel de exigencia.

En la práctica, pues, la religión lleva años sin alcanzar aquella calificación de disciplina fundamental de que habla el Acuerdo, y ni los más optimistas se atreverían a sostener que la polémica sobre su obligatoriedad sea otra cosa que una cuestión académica del episcopado, sin que la población se sienta realmente concernida por ella. Mucho nos tememos que la enseñanza de la religión sea el tema que importa al Derecho Eclesiástico, pero que no importa -al menos en sus actuales niveles didácticos- a la sociedad. La opinión pública se moviliza por la libertad de creación de centros, por su financiación, que es tanto como decir su viabilidad, por el pluralismo educativo..., en definitiva, por todo

ese conjunto de acciones que configuran y hacen posible la libertad de enseñanza. Pero la religión no es una asignatura, sino un proceso. Quien desea ser educado en un sistema de valores religiosos o ideológicos determinados, debe acudir a una escuela determinada. Que eso sea posible para todos es asunto del Estado, y constituye el verdadero centro del debate. Pero pensar que en la escuela pública basta con una horita de religión para adquirir una cosmovisión confesional del mundo, es ingenuidad de seminarista. La clave no está en decidir si la religión es obligatoria u optativa en la escuela pública -donde se enseña esta asignatura tan mal como en la privada, por otra parte-, sino en la dialéctica escuela pública-escuela privada, en garantizar, potenciar y aun alentar la creación de centros privados, en la pluralidad ideológica de los centros; y en alentar esto con el mismo fervor que se pone en la enseñanza pública. La neutralidad del Estado en este campo, ya lo hemos dicho, no puede consistir en otra cosa que en la existencia de la pluralidad de ofertas educativas.

La enseñanza específica de la religión en centros públicos o privados ha dado lugar a un único pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la Sentencia de 3 de octubre de 1991, si bien aborda el tema desde una perspectiva indirecta. En esta sentencia -cuya exégesis y transcripción, incluso parcial, omitimos en aras de la brevedad- puede encontrar un apoyo, siquiera implícito, la necesidad de hacer de la religión una asignatura de calidad; en ella se declara conforme a los preceptos constitucionales, como en otro caso se hiciera con el Derecho Canónico, la inclusión de la asignatura "Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía" en el plan de estudios de una Escuela Universitaria de Profesorado de EGB, dependiente de la Universidad Autónoma de Madrid. "La justificación de incluir dicha asignatura (como adecuada para la obtención del título de Profesor de EGB) puede encontrar apoyo en el artículo 27.3 de la Constitución,

según el cual «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones», lo que a juicio del Estado requiere que en los planes de Estudio de las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de EGB se incluya, como optativa, la asignatura de Religión".

Los docentes de religión en centros públicos son considerados por el Tribunal Constitucional en un Auto de 26 de octubre de 1987 y en una Sentencia de 20 de marzo de 1990. En esta sentencia se contempla la condición profesional de los profesores de religión como carente de la necesaria estabilidad, como profesores transitorios o temporales, lo que impide su consideración como candidatos a la dirección de los centros; ello unido a que las normas legales exigen que los candidatos a este puesto tengan una capacitación que estos profesores no tienen.

Podemos abordar, ahora, el segundo de nuestros planteamientos: el tratamiento de la asignatura de religión en el derecho positivo. Y, llegados a este punto, hemos de preguntarnos si estas deficiencias didácticas son provocadas por el marco legislativo o si este marco les permite solución. Es decir, ¿debería modificarse el marco legislativo buscando garantizar la calidad de la enseñanza de la religión? Nuestra respuesta es que no, porque si el Estado se atribuyera esta función de vigilancia suplantaría a la Iglesia en su cometido y vulneraría el Acuerdo sobre Enseñanza con la Santa Sede. El Estado debe garantizar la libertad pero no puede pretender conducirla.

La polémica parece centrarse en el establecimiento o no de una asignatura alternativa a la religión, que se cursara con el mismo valor académico que ésta; cuando, a nuestro juicio, el problema radica en la baja calidad docente de la asignatura, que la hace poco atractiva para el alumno, y dificulta

que la jerarquía eclesiástica consiga los apoyos de una sociedad poco sensibilizada con la hipotética obligatoriedad de una disciplina que, en el mejor de los casos, nunca se ha tenido como fundamental en el concepto público.

El derecho vigente, ¿establece esta contraposición obligatoria entre la religión y otra materia alternativa a la misma?

#### IV. SOLUCIONES DE DERECHO POSITIVO

Vamos a considerar si el sistema establece, efectivamente o no, el mecanismo de la disciplina obligatoria alternativa a la asignatura de religión en los centros públicos. Para ello, debemos realizar un estudio de la legislación, desde el texto constitucional y los Acuerdos hasta las leyes de desarrollo (LOECE, LODE, LOGSE) y las disposiciones reglamentarias, donde, adelantamos, se resuelve en la práctica la cuestión.

De la Constitución nos interesa, sobre todo, el artículo 27, sin olvidar que una correcta comprensión del problema exige tener en cuenta, también, el artículo 16, que consagra la libertad religiosa y la colaboración del Estado con las distintas confesiones religiosas; y el artículo 14, que establece el principio de igualdad y, a nuestros efectos, el de no discriminación por razones de tipo religioso.

La intención de los constituyentes fue la de resolver algunos de los problemas tradicionales del constitucionalismo español. Y en este sentido se expresaba el portavoz de UCD, señor JIMENEZ BLANCO, en la última sesión dedicada al tema por el pleno del Senado: "Entre ayer y hoy, queridos amigos de la Cámara, estamos enterrando casi sin darnos cuenta tres problemas clásicos del constitucionalismo español". El profesor GARRIDO FALLA considera que se refiere a los conflictos mo-

narquía-república, clericalismo-anticlericalismo y enseñanza laica-enseñanza religiosa (?). Y si bien la polémica clericalismo-anticlericalismo está solucionada, la pugna entre los planteamientos de los partidarios de la enseñanza laica y los de la enseñanza religiosa, que ha permanecido latente, aflora hoy de nuevo con fuerza.

El artículo 27 de la Constitución parte de dos principios esenciales: el derecho a la educación y el reconocimiento de la libertad de enseñanza. Es en este campo donde la libertad se compromete como en pocos. Como ha señalado la filosofía de la educación, es la educación la que da la libertad, la que permite al hombre actualizarla. En la educación está su principio, en ella adquiere todo su sentido el viejo aforismo "veritas liberabit vos".

La educación, por otra parte, se concibe como un servicio público. Esta consideración nos permite señalar que el Estado no monopoliza el establecimiento de centros, sino que constitucionalmente se permite la libre creación de estos por otras instituciones, superándose así posiciones partidarias de una enseñanza dependiente exclusivamente del Estado. Además, ni la Constitución ni la legislación inferior a ella mantienen la vieja idea de que el Estado deba actuar subsidiariamente respecto de la iniciativa privada en la creación de escuelas.

El artículo 27, por fin, establece cuáles deben ser los fines de la educación, que 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. De aquí puede derivarse, a nuestro juicio, la necesidad de un profesorado competente de formación religiosa. Del mismo modo que un desarrollo cabal de la personalidad exige que el alumno conozca, en su caso, un sistema de valores éticos a los que atenerse.

Del Acuerdo con la Santa Sede

(?) Cfr. F. GARRIDO FALLA Y OTROS, *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Madrid 1985, pág. 543.

(\*) Cfr. C. DE DIEGO LORA, La igualdad constitucional en los escolares, opten o no por la enseñanza religiosa, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", vol. V, 1989, pág. 131.

sobre enseñanza, nos interesan fundamentalmente los artículos 1 y 2. Recoge el primero el derecho fundamental de los padres sobre la "educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar", y establece la exigencia del respeto "a los valores de la ética cristiana" por la educación que se imparta en los centros públicos. Llama la atención este artículo en cuanto recuerda al 11 de la Constitución de 1876, que establecía como límite a la libertad de cultos el respeto a la moral cristiana. No obstante, de una correcta interpretación de nuestra Ley Fundamental, el respeto a que se refiere el mentado artículo 1 debe entenderse referido al respeto que merecen las creencias de cada cual.

Pero es el artículo 2 donde se contiene el corazón del problema, al incluir la enseñanza de la religión católica, en todos los centros de educación no universitaria, "en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales". No obstante, y por respeto a la libertad de conciencia, "dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos". La religión, por tanto, según la interpretación del Acuerdo, no es una materia complementaria ni de relleno, sino que debe gozar del estatuto correspondiente a las asignaturas más importantes del plan de estudios. Y decimos más importantes porque no tenemos constancia de que en los planes de estudios se denomine a algunas disciplinas como fundamentales, frente a otras que no lo serían. Fundamental debe entenderse en un sentido común y no específico. Parece claro, pues, que se establece un sistema de enseñanza de la religión obligatoria para los centros y optativa para los alumnos. ¿Qué ocurre con la disciplina alternativa a la religión, llámese ética, moral no religiosa o de otro modo? Nada al respecto dice el Acuerdo, y esto entraría en la interpretación del juego de relaciones entre los fines de la educación del artículo 27 de la Constitución y la equivalencia de la religión a otras disciplinas fundamentales. Teniendo en cuenta, además, que

el Acuerdo señala que las autoridades académicas establecerán las medidas oportunas para que el derecho a recibir o no enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar. En este punto se conecta la materia que estudiamos con el artículo 14 de la Constitución, acerca de la no discriminación por motivos religiosos.

La cuestión se plantea ahora en los siguientes términos: si el hecho de que el alumno opte por la asignatura de religión en un sistema que no establece la alternativa de la ética o similar, supone una discriminación con respecto a los que no la escojan, en materia de horarios, mayor carga de estudios, etc. Pero también puede pensarse, por contra, que en un sistema en que la alternativa a la religión fuera obligatoria, el alumno que por sus convicciones no se decantara por la asignatura de religión, resultaría castigado con una materia extra, precisamente por el hecho de que otros eligieran la formación religiosa. DE DIEGO LORA no acepta esta segunda hipótesis, atentatoria del artículo 14, por creer que "la igualdad constitucional reconoce el derecho a no sufrir discriminaciones, pero no reconoce, en cambio, el hipotético derecho a imponer o exigir diferencia de trato" (\*). A nuestro juicio, este planteamiento es incorrecto, pues no tiene en cuenta que la igualdad del artículo 14, tal como ha sido interpretada en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional, ha de entenderse en el sentido de que comprende tanto la igualdad horizontal -no discriminación en situaciones iguales- como la vertical, que supone el derecho a un trato desigual cuando se está en situaciones desiguales.

Para responder a si el alumno que no desea una formación religiosa quedaría discriminado por la exigencia de una asignatura alternativa, hay que cambiar el punto de vista utilizado, de tal modo que la disciplina alternativa no ha de verse como una pena o castigo compensatorio de un eventual desinterés del alumnado por la formación

religiosa, sino que debe ser entendida como una asignatura con contenido propio. En este enfoque de la ética y moral no religiosas y la enseñanza de la religión y moral confesionales, encontraría su cumplimiento la finalidad de la educación a que se refiere la Constitución y leyes que la desarrollan: el pleno desarrollo de la personalidad humana. El preámbulo de la LOGSE es particularmente expresivo: "El objetivo primero y fundamental de la educación es el de proporcionar a los niños y a las niñas, a los jóvenes de uno y otro sexo, una formación plena que les permita conformar su propia y esencial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma. Tal formación plena ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer, de manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad". Y el artículo 2.3 a) de este mismo texto legal considera como un principio al que ha de atenerse la actividad educativa: "La formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida, personal, familiar, social y profesional". En todo caso, este es un criterio que estuvo presente también en la legislación educativa anterior, LOECE Y LODE.

El contenido de la disciplina alternativa a la religión ha de cumplir, por tanto, con estos objetivos exigidos por la Ley. Carece de importancia la denominación de la asignatura: ética, moral, historia de las religiones o cualquier otro título, siempre y cuando se dirija a formar a los alumnos en unos valores y principios morales que los alejen de la condición de mero instrumento técnico. Es en un sistema educativo como el actual, en el que se tiende a dar una formación meramente instrumental y técnica, alejada cada vez más de las humanidades, donde una concepción integral de la enseñanza alternativa a la reli-

gión desempeñaría un papel formativo de primer orden. Sólo así se evitarán transgresiones del artículo 14 por motivos religiosos.

Así pues, Constitución y Acuerdo se limitan a enmarcar los principios y directrices según los cuales debe impartirse la enseñanza de la religión, dejando claros los límites que no pueden sobrepasarse por el sistema educativo: confesionalidad y laicismo. Parece, entonces, que la solución al tratamiento de esta enseñanza -formación religiosa y ética- debería encontrarse en las leyes que desarrollan la Constitución. Sin embargo, las leyes orgánicas que se configuran como base y esqueleto del sistema educativo (LOECE, LODE, LOGSE) eluden el tratamiento de la cuestión, limitándose a una remisión al Acuerdo con la Santa Sede en los que afecta a nuestra materia. Así, la LOGSE, en su disposición adicional segunda, dice que "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".

La cuestión sobre la exigencia o no de una disciplina alternativa a la religión y obligatoria, sigue planeando sobre la legislación sin encontrar respuesta (?). Veamos ahora la filosofía que inspira las tres reformas legislativas.

LOECE.- La Ley 5/80, de 19 de junio, del Estatuto de Centros Escolares, deroga parcialmente la legislación franquista, sustituyendo a la Ley 14/1970, de 4 de agosto -Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa-, que no encajaba con la nueva estructura constitucional; ley que tuvo el mérito, posteriormente

(?) Consideramos de interés una referencia al caso italiano -aunque sea por vía de nota-, con una regulación legal que guarda similitud con la española, y en la que afloran parecidos problemas a la hora de inclinarse por la adopción de uno u otro sistema en la enseñanza de la religión. El tratamiento doctrinal y la solución final dada a esta cuestión, bien puede servirnos de elemento orientador, aportando un poco de luz para la resolución de la controversia obligatoriedad o no de la disciplina alternativa a la religión en la escuela pública.

En Italia, el Concordato de 1984 vino a poner fin a la confesionalidad del sistema anterior, plasmada en el Concordato de 1929, cuyo artículo 36 calificaba la enseñanza de la doctrina católica como "el fundamento y coronación" de toda la enseñanza pública. El nuevo Concordato con la Santa Sede, sin embargo, adolece de una poco saludable ambigüedad, que lo coloca en situación de dependencia respecto al desarrollo legislativo, con el consiguiente riesgo de desnaturalización del propio acuerdo. Pronto se plantean dudas acerca de su real significado, incluso dentro del mismo Parlamento. La Iglesia no acaba de asumir el fin del sistema confesional, mostrándose crítica con los nuevos planteamientos que orientaban la enseñanza. De los varios problemas que la interpretación de la norma concordataria suscita, uno llama sobremanera la atención: el garantizar a cada uno el derecho de escoger el valerse o no de la enseñanza de la religión católica. Dos posturas se enfrentan en este punto: la "tesi della opzionalità", defensora del establecimiento de una alternativa obligatoria para los alumnos que no desearan la enseñanza de la religión católica, frente a la "tesi della facoltatività", partidaria de una alternativa no obligatoria, si acaso, en la enseñanza de la religión católica, con lo que se llegó a crear un clima de polémica y enfrentamiento que cala en la sociedad italiana.

Una circular del Ministerio de Instrucción Pública, de octubre de 1986, establece el sistema opcional. Contra ella, la Tavola Valdese y la Federación de Iglesias Evangélicas interponen un recurso ante el Tribu-

nal Administrativo de la Región del Lazio, competente en primera instancia, que anula la circular ministerial en la parte que establece la obligatoriedad de la asignatura alternativa. Entre las argumentaciones de estas Iglesias, destaca la acusación que la Tavola Valdese hace al Estado de incumplir los artículos 9 y 10 de la Intesa de 11 de agosto de 1984, por los que la enseñanza de la religión en las clases en que estén presentes alumnos que hayan declarado no valerse de la elección, no tendrá lugar en horarios discriminatorios para dichos alumnos. La decisión del Tribunal Administrativo fue apelada por el Ministerio de Instrucción Pública ante el Consejo de Estado; éste, en sentencia de 27 de agosto de 1988, resuelve que es obligatorio frecuentar una disciplina alternativa a la religión, y que esa obligatoriedad no supone discriminación. La interpretación que el Consejo de Estado hizo del artículo 9.2 del Concordato, se torna, así, contraria a la de la jurisdicción de primera instancia.

Con todo, la cuestión dista de estar definitivamente resuelta, pues las Iglesias más arriba mencionadas ya ha anunciado su intención de promover un recurso ante la Corte Constitucional contra la decisión del Consejo de Estado, lo que puede aportar nuevos datos a la polémica. Incluso puede plantearse la concordancia del artículo 9.2 del Tratado con la Santa Sede con los propios principios constitucionales. No es fácil aventurar una respuesta en materia tan delicada y en plena evolución.

Sobre lo expuesto, puede verse: M. GHISALBERTI, *Ultimi sviluppi giuridici dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica in Italia*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", Vol. V, 1989, págs. 135-144.

reconocido por la LODE en su preámbulo, de establecer la enseñanza general y gratuita. La LOECE sentó la mayoría de los principios en materia educativa que luego se recogerían en la LODE y en la LOGSE. Así, los recogidos en el artículo 2.1: "la educación de estos centros buscará el pleno desarrollo de la personalidad mediante una formación humana integral y el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, así como la adquisición de hábitos intelectuales y de trabajo y la capacitación al ejercicio de actividades profesionales". Por lo demás, insiste en el derecho a la educación de todos los españoles, reiterando la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica. Se reconoce el derecho del alumno a la hora de optar libremente por la enseñanza de la religión, y la obligación de los centros de impartirla, así como se establece la libertad de ideario educativo de los centros privados.

**LODE.-** Con la llegada al poder del PSOE en 1982, deja de ser pacífico el tema de la enseñanza de la religión en la escuela pública, tema que se inserta en una de las leyes más polémicas de la transición, como fue la Ley orgánica 8/85 de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. Deroga a la LOECE de 1980 y completa la derogación de la Ley 14/1970. La LODE no soluciona el problema de la alternativa religión-ética, pero aporta al sistema educativo importantes novedades. Insiste en la superación del problema histórico acerca de la subsidiariedad del Estado en materia de enseñanza, desarrolla el principio de participación de profesores, padres y alumnos en la gestión de los centros -plasmado en el 27.7 de la Constitución-, y establece un sistema de conciertos con los centros privados, que arranca del 27.9 de la Constitución.

Con el régimen de conciertos se pretende hacer de las subvenciones un mecanismo para controlar y domesticar a la enseñanza privada por parte del Estado. El sistema fue muy contestado por la opinión pública.

Por lo que hace a nuestro análisis, la LODE no se aparta sustancialmente de lo dicho por la LOECE: obligatoriedad para los centros y libertad de opción para los alumnos en la enseñanza de la religión.

**LOGSE.-** La última de las leyes educativas, la LOGSE, de reciente promulgación, deroga parcialmente a la LODE, lo que demuestra el poco arraigo de las estructuras educativas que las diversas leyes que han tratado de esta materia establecen.

Por lo que hace a la asignatura de religión, reproduce las disposiciones anteriores. Quizá su característica más acusada sea el matiz abiertamente tecnicista de la enseñanza, desplazándose en su conjunto las disciplinas humanísticas. Ha sido criticada por ello por muchos sectores sociales, que opinan que el nuevo planteamiento parece alejarse de los fines de la educación como formación integral del hombre; crítica a la que se suma la Conferencia Episcopal Española, quien añade su alarma ante la pérdida de valor académico de la asignatura de religión, al tiempo que acusa al Estado de pretender crear una escuela adicta al poder y dócil a sus dictados.

Las carencias legales sobre el objeto de nuestro estudio son compensadas, de forma sibilina y artera, por medio de órdenes ministeriales.

Sibilinamente, porque se evita plantear la cuestión en las cámaras legislativas y la resuelve acudiendo a la vía reglamentaria, saltándose así el contraste con las posiciones de otros grupos políticos y sustrayéndose a esa caja de resonancia pública que son las Cortes Generales.

Y arteramente, porque la importancia de esta materia, que compromete nada menos que el cumplimiento de los objetivos que tiene asignados la educación en nuestro ordenamiento, no debería dejarse a merced de disposiciones de modesto nivel, faltas de la

objetividad que proporciona el contraste político.

**OO.MM.-** Nos referiremos, pues, a tres órdenes ministeriales de 16 de julio de 1980, sobre enseñanza de la Religión y Moral católicas en centros públicos de bachillerato, formación profesional, EGB y preescolar. En ellas se establece una distinta regulación en el tratamiento de la asignatura de Ética. Mientras en la enseñanza preescolar y general básica no se crea una disciplina alternativa, manteniendo la religión carácter fundamental, salvo oposición expresa de los padres, en los centros de BUP y FP se establece -disposición 6ª de la Orden- que la enseñanza de la Religión y Moral católicas tendrá carácter optativo, inscribiéndose en los cursos de ética y moral los alumnos que no hicieran uso de aquella opción. He aquí, pues, lo que viene propugnando esta ponencia: la configuración en el sistema de una asignatura de ética como alternativa a la religión, único modo de elevar el nivel científico y didáctico de esta última, si no quiere quedar reducida a una reliquia sentimental para uso de jubilados adictos y damas del ropero. Una ética impartida con calidad y nivel, atractiva para el alumnado, exigiría como correlato inevitable para cumplir con el pluralismo y la formación integral, una religión enseñada, a su vez, con altura y por profesores capacitados.

En la práctica, sin embargo, el sistema tiene una aplicación defectuosa, ya que se establece un número mínimo de alumnos optantes -20- para establecer las enseñanzas de ética y moral, lo que dista mucho de la consideración de asignatura fundamental que debería tener la ética. La creación artificial de esta asignatura, sin un programa claro, y sin convencimiento por las autoridades educativas, es la causa principal de que no haya cuajado el sistema.

**SISTEMA ACTUAL.-** Toda esta estructura, muy deficiente, viene a desaparecer con el Real Decreto 1007/

1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria. En su artículo 16, dispone que, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional segunda de la LOGSE, sigue siendo de oferta obligatoria para los centros la enseñanza de la religión católica. La diferencia estriba -y esto es crucial- en que este real decreto obliga a los centros a organizar **actividades de estudios, orientadas por un profesor, como alternativa a la enseñanza de la religión;** lo cual rompe con todo nuestro planteamiento, e, incluso, desde nuestra posición, **vulneraría principios constitucionales y concordatarios, que tratan de darle a la asignatura un valor fundamental** en el sistema educativo y que pretenden hacer de ella una materia conformadora del criterio moral de los alumnos. Además, la nueva norma introduce **otra modificación que agrava el problema** y nos lleva a una conclusión desalentadora sobre sus posibles soluciones. Consiste en **excluir las calificaciones de la enseñanza de la religión de valor académico**, completándose así el anterior movimiento táctico del ejecutivo, que la privó de efectos para la selectividad. En estas condiciones, una asignatura de tan precaria consistencia docente como la religión y en tan poco tenida por el alumnado, queda prácticamente barrida del sistema escolar. Suprimida así la religión y suprimida la ética alternativa, el mundo feliz de Huxley camina hacia su esplendorosa realización democrática.

Entendemos que el Real Decreto mencionado **viola un Tratado Internacional**, el Acuerdo suscrito entre el Estado Español y la Santa Sede, y **contradice los principios constitucionales en materia de los objetivos de la enseñanza.** Pero entendemos también, para que cada cosa quede en su lugar, que la jerarquía católica debería poner, al menos, el mismo empeño que en criticar a los poderes públicos, en elevar el nivel de la asignatura,

en designar profesores capaces y estudiar procedimientos más solventes para su formación, y en confeccionar programas educativos que eviten el aburrimiento y hasta la soma del alumnado. Una asignatura que se quiere fundamental, exige profesores de nivel profesional fundamental, ahuyentando la impresión de que se designan a título compasivo, como en el orden temporal se le pone un estanco a un pariente necesitado. Todo el mundo sabe que la religión y la ideología no son una asignatura que se cursa, sino un proceso que se vive. ¿Por qué conformarse, entonces, con tan poco?

En nuestra exposición, como sin duda se habrá advertido, no hemos hecho referencia a la enseñanza de la

religión por confesiones distintas de la católica, toda vez que la experiencia docente de éstas es muy reciente y no disponemos de datos fiables, ni de su relieve sociológico. Puede parecer una conclusión demasiado desenfadada, pero, si el estado de la enseñanza de la religión católica en la escuela es el que nosotros ponemos de manifiesto, no puede acusarse al Real Decreto de 1991 de otra cosa que de haber elevado a categoría jurídica un dato real: la escasa relevancia docente que históricamente ha tenido la asignatura de religión. Por eso decíamos al principio que la polémica habría que reconducirla a la búsqueda del nivel intelectual perdido. Y ahí, toda la culpa no es del poder temporal.