

Evolución del régimen docente concordado en España

José Luis Santos

I. EL TEMA DOCENTE Y LA NORMA CONCORDADA.

El tema docente, cuidadosamente tratado entre los intereses de la Iglesia y de los Estados, ofrece en España un campo de particular atención, ya que está siendo objeto de nuevos planteamientos. La evolución socio-cultural y religiosa, común a otros momentos y países, pero fuertemente acelerada en la actualidad, está reclamando esfuerzos continuados para actualizar los sistemas educativos y docentes, de suerte que puedan servir dentro de lo posible con visión de presente y de futuro.

Al penetrar ahora, siquiera sea brevemente, en tan interesante tema, dentro del ámbito de la relación de Iglesia y Estado en España, no se puede pretender desde luego una mágica solución de las dificultades. Entran en juego, como es bien conocido, numerosos factores sociales, políticos, religiosos y tantos más, así como la constante movilidad de las circunstancias, que no permiten demasiadas ilusiones a la hora de las soluciones. La intención de este breve análisis, principalmente legislativo, de la legislación concordada y estatal, así como de las normas conciliares recientes y de la Iglesia española, tiende más que nada a encontrar un planteamiento de la situación actual y algún punto de luz que pueda orientar el problema.

De los tres aspectos fundamentales que suelen invadir la preocupación concordada en tema de enseñanza en los diversos países: enseñanza de la religión, centros docentes de la Iglesia y centros de formación de eclesiásticos, son los dos primeros los que plantean dificultades principales y en los que especialmente deseamos insistir. El último aspecto, en efecto, sobre centros de formación de eclesiásticos, pertenece al ámbito interno de la organización de la Iglesia, mientras que los dos primeros trascienden al terreno de la proyección exterior de la misma en la sociedad y en las demás instituciones docentes estatales o no estatales.

Ahora bien, la norma concordada española, como es fácil comprobar, es tenida como superada total o parcialmente por algunos grupos críticos del campo político, por crecientes sectores eclesiásticos y por no pocas voces de la opinión pública. Unos y otros insisten en el anacronismo que supone dicha norma creada en un momento sociológico profundamente diverso del actual, enfrentado no pocas veces fuertemente con la nueva mentalidad social, política y religiosa en el campo de los derechos humanos, de los pluralismos más diversos y del derecho a la libertad religiosa. Quizá esté contenido en estas breves expresiones el núcleo fundamental de la inquietud ante el tema docente concordado.

Supone algún sector que sería mucho más equitativa una hipótesis docente no concordada, ateniéndose entonces la Iglesia al igual que las demás instituciones a la común legislación civil que garantice los derechos y obligaciones de individuos, familias e instituciones en materia de enseñanza. Pero, aun prescindiendo de esta hipótesis derogatoria, que eliminaría de raíz no pocos problemas, la crítica pone de manifiesto determinados flancos defectuosos que necesitarían diligente examen y soluciones. La obligatoriedad de la enseñanza religiosa católica en todos los niveles educativos del país es considerada como consecuencia de fuerte presión confesional, que está en contradicción con un legítimo pluralismo y con el derecho civil de libertad religiosa. La enseñanza religiosa, se añade, es obligación de la Iglesia y no del Estado, por consiguiente cabría pensar en desvincularla de las escuelas y otros centros docentes, y llevarla al ámbito de centros eclesiásticos extraescolares, que no violenten la libertad individual. A lo sumo podría ser autorizada a título informativo y cultural en los grados primario y medio lo mismo que otras disciplinas del acervo cultural. A su vez, con la norma concordada, y particularmente por esa misma presión confesional, parece reducirse en la práctica el derecho de otros grupos no católicos.

Otro sector de acusaciones contra el tema docente concordado supone una denuncia contra la desigualdad existente entre el régimen de centros docentes de la Iglesia y

el de los otros centros no estatales, por una parte, y entre todos los no estatales, eclesiásticos o no, y los estatales, por otra. Entre los centros estatales y no estatales la desigualdad es manifiesta, tanto por lo que se refiere a la financiación, como a otros extremos académicos de profesorado, capacidad de grados, etc. Y entre los centros de la Iglesia y los demás no estatales, a su vez, también se señala la desigualdad dimanante de la norma concordada a favor de los primeros con determinadas garantías de que carecen los otros. Los centros no estatales, se añade, son clasistas porque no tienen más remedio que serlo, ya que necesitan exigir a los particulares para financiar la enseñanza unas prestaciones a las que no pueden llegar las familias económicamente más débiles. Por otra parte, estos mismos centros no estatales se ven sometidos a veces a vigilancia y fiscalizaciones tales que resultan superexigencias notables en relación con los estatales.

Por último, otro sector de acusaciones se refiere al incumplimiento de algunas cláusulas concordadas, como por ejemplo, las relativas a la creación de cursos sistemáticos de Teología y otras ciencias eclesiásticas en Universidades estatales, a equiparación académica del profesorado de religión, dotación del mismo, etc.

La suma de acusaciones, aquí solamente incoada, comprende al menos esos diversos sectores, y ha llenado innumerables páginas en las más diversas publicaciones¹. Induce también a pensar que las disposiciones del

1. Entre la amplia bibliografía puede verse: Declaración colectiva del Episcopado Español, *La Iglesia y la Comunidad Política*, Ed. Acción Católica Española, Madrid, 1973; Comisión Episcopal de Enseñanza, *La Iglesia y la educación en España hoy*, Ed. Com. Episc. Enseñanza, Madrid, 1969; *La Ley General de Educación y su aplicación*, «Razón y Fe»,

1971, 451-460; SAENZ SANTAMARÍA, *¿Hacia la libertad universitaria en España?*, «Razón y Fe», 1961, 173 ss.; J. MALDONADO, *El Convenio de 5 de abril de 1962* (entre la Santa Sede y España). Sobre el reconocimiento a efectos civiles, de los estudios de ciencias no eclesiásticas realizados en España en Universidades de la Iglesia, en «Revista Española de

Concordato español dejan no poco que de-sear en la actualidad, si bien pudieron tener alguna justificación en su momento inicial.

II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA ESPAÑOLA.

La trayectoria legislativa española del último decenio podría producir algún optimismo en relación con algunas de esas acusaciones. Esta trayectoria, en efecto, está muy distante de aquellas tremendas alternativas a que daba lugar, en materia de enseñanza como en otras, la legislación del siglo pasado y de comienzos del actual, donde a una Constitución confesional sucedía otra de signo laicista y hasta sectario. Así, aparece la confesionalidad católica con exclusión de cualquier otra religión en la Constitución de 1812; desaparece la confesionalidad formal en la de 1869, en que se garantiza libertad religiosa autorizando cualquier culto y su ejercicio público o privado; vuelve a aparecer la confesionalidad en la de 1876, con tolerancia del culto privado de otras religiones; desaparece, a su vez, en la Constitución de 1931, en la que se manifiesta que el Estado espa-

ñol no tiene religión oficial; y nuevamente en 1936 se proclama la confesionalidad católica y mera tolerancia de otros cultos en su ejercicio privado. Esta última situación se consolidó sucesivamente por otras normas legislativas, y aparece inalterada prácticamente hasta la legislación de 1967 con la Ley de libertad religiosa, que se intenta compatibilizar con la tradicional confesionalidad católica².

a) La *trayectoria legislativa docente* ha sufrido esas mismas alternativas, influidas por el tono liberal o confesional de las diversas Constituciones. Esta trayectoria tuvo en 1953 un arranque concordatario, que se insertaba en la plena confesionalidad católica, ya proclamada anteriormente, y que impregnaba toda la enseñanza estatal o no estatal del espíritu del dogma y moral católicos en todos los centros docentes, que garantizaba asimismo en todos esos mismos centros la enseñanza de la religión católica con carácter obligatorio y determinaba la designación de profesorado idóneo, y que reconocía el pleno derecho de la Iglesia a establecer centros docentes de cualquier orden y grado³.

Derecho Canónico» (REDC), 1963, 137-188; A. FUENMAYOR, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona 1966, 310 págs.; L. PÉREZ MIER, *La teoría del servicio público como punto de encuentro para el diálogo en materia de enseñanza*, REDC, 1953, 917-976; ID., *El Convenio español sobre Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos*, REDC, 1947, 79-152; A. MARTÍNEZ BLANCO, *La conexión de los ordenamientos canónico y estatal español en materia de enseñanza*, REDC, 1972, 29-57; C. J. MARTÍN SÁNCHEZ, *La patria potestad y la educación religiosa de los hijos en el Derecho español*, en el vol. *El fenómeno religioso en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972, 226-236; A. F. CARRILLO ALBORNOZ, *Interpretación española de la Declaración conciliar sobre libertad religiosa*, «Cuadernos para el diálogo», VI Extraordinario, 1967, 40-46; J. FERNÁNDEZ CASTRO, *Re-*

forma educativa y desarrollo capitalista, Edicusa, Madrid, 1973, 212 págs.; T. ZAMARRIEGO, *Francia apoya a la enseñanza privada* (sobre Ley de abril de 1971), «Razón y Fe», 1971, 635-642; M. PUIGDOLLERS, *El Concordato y la enseñanza*, en el vol. *El Concordato de 1953*, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid 1956, 367-389.

2. Cfr. A. DE LA HERA, *Pluralismo y libertad religiosa*, Universidad Hispalense, Sevilla 1971, p. 59 ss.

3. Concordato Español de 1963. Sus artículos 26 al 31 contienen las disposiciones sobre tema docente: art. 26, proyección del dogma y moral católicos en los centros docentes; art. 27, enseñanza de la religión católica con carácter obligatorio en todos los centros; se exceptúa la obligatoriedad para los hijos de no católicos; profesorado competente de esta enseñanza según los diversos centros docentes; art. 28, posibilidad de organizar cursos sistemáticos de Teo-

Difícilmente la Iglesia podría requerir posición más privilegiada de parte del Estado. Pero precisamente esta posición de privilegio, a juicio de no pocos, se hace incompatible con la gran sensibilidad actual sobre la libertad religiosa de individuos y sociedades, desarrollada explícitamente por el mismo concilio Vaticano II. Por otra parte toda esa legislación, examinada a través de una crítica contemporánea, es considerada, como se acaba de indicar, como legislación perfecta en otros muchos aspectos para salvar los derechos humanos individuales y sociales, y para obtener una igualdad de oportunidades de los diversos sectores docentes.

b) Similar apreciación podría señalarse si se examina la masiva *legislación* producida en materia docente por el Estado en los

logía y otras ciencias eclesiásticas en Universidades del Estado; art. 29, defensa de la doctrina religiosa en instituciones y servicios de formación de la opinión pública; art. 30, sobre Universidades eclesiásticas, Seminarios y otros centros de formación de eclesiásticos o religiosos; art. 31, posibilidad de la Iglesia de organizar y dirigir escuelas públicas de cualquier orden y grado.

4. Numerosas disposiciones recogen este derecho, por ejemplo: *Ley de Enseñanza Primaria. Texto refundido*, art. 3, B.O.E. 13 febrero 1967; *Ley General de Educación*, art. 6, B.O.E. 6 agosto 1970; *Convenio entre la Santa Sede y España*, sobre efectos civiles de estudios realizados en Universidades de la Iglesia, de 5 abril 1962, B.O.E. 20 julio 1962. Muchas otras disposiciones se refieren a reconocimiento de instituciones docentes concretas de la Iglesia, por ejemplo: Universidad de Navarra, B.O.E. 14 septiembre 1962; Universidad de Deusto, B.O.E. 7 septiembre 1963; Universidad Pontificia de Salamanca, B.O.E. 16 septiembre 1963; creación de escuelas parroquiales y constitución de patronatos docentes diocesanos, B.O. del Ministerio de Educación, 10 julio 1958; etc.

5. Son importantes, entre otras disposiciones legales: *Ley General de Educación*, cit., arts. 17, 22, 24 y 136, donde aparece con carácter obligatorio la enseñanza de la religión católica en todos los cen-

últimos decenios, aunque en alguna manera cambia de signo, como decimos y como explicamos luego, a partir de 1967 con la Ley de libertad religiosa y en 1970 con la Ley general de educación. Pero a esta última manifestación legislativa, todavía deficitaria pero dotada de gran esfuerzo de apertura, preceden muy numerosas disposiciones estatales como consecuencia y realización de las normas del Concordato de 1953. Se refieren esas disposiciones al reconocimiento del derecho de la Iglesia a creación de escuelas de todo orden⁴, a la obligatoriedad de enseñanza religiosa en todos los centros docentes⁵, a inspección por parte de la Iglesia en todos esos mismos centros en relación con el dogma y moral católicos⁶, a convalidación de estudios eclesiásticos a efectos civiles⁷, a do-

tros docentes, si bien se admite dispensa a mayores y menores de edad, estos últimos por medio de sus padres. Este principio aparece reiteradamente en la legislación precedente: *Ley de Enseñanza Media* de 1938, *Ley de Enseñanza Primaria* de 1945, *Ley de Enseñanza Media y Profesional* de 1949, *Ley de Ordenación de la Enseñanza Media* de 1953, *Ley de Enseñanzas Económicas y Comerciales* de 1953, *Ley de Enseñanza Profesional Industrial* de 1955, *Ley de Enseñanzas Técnicas* de 1957. Cfr. A. MARTÍNEZ BLANCO, *Conexión de los Ordenamientos en materia de enseñanza*, cit., p. 42.

6. Véase, por ejemplo, sobre inspección religiosa en instituciones docentes: *Ley de Enseñanza Primaria*, cit., art. 3; *Reglamento de Inspección de la Iglesia sobre Centros de Enseñanza Media*, B.O.E. 11 agosto 1955.

7. No menos numerosas son las disposiciones sobre convalidación de estudios eclesiásticos a efectos civiles; véanse, por ejemplo, Disposiciones vigentes para Institutos de Enseñanza Media sobre convalidación de estudios eclesiásticos, fundamento, condiciones y normas, B.O.E. 18 junio 1968; *Convenio entre la Santa Sede y España* sobre efectos civiles de estudios realizados en Universidades de la Iglesia, cit.; Convalidación de estudios eclesiásticos por los de bachillerato estatal, B.O.E. 26 septiembre 1970; Convalidación de estudios en el extranjero por los

taciones y subvenciones en cuanto docencia religiosa⁸, etc.

Todo este acervo legislativo manifiesta una buena disposición del Estado para con las instituciones docentes de la Iglesia, aunque se insiste en las mismas líneas positivas o deficitarias de la norma concordada. Pero el problema reside en saber si toda esa orientación encaja adecuadamente en las exigencias sociológicas actuales, especialmente, como decimos, a partir de las recientes disposiciones legislativas enunciadas, de la doctrina conciliar del Vaticano II, y de la nueva sensibilidad individual y social en cuanto a derechos humanos, libertad religiosa y paridad de instituciones docentes.

Se perfila, a nuestro modo de ver, una doble orientación que puede salvar no pocos problemas, no todos ni mucho menos, el creciente impulso de la opinión y de la doctrina hacia un tratamiento paritario de todas las instituciones docentes sean o no estatales, y el establecimiento de sistemas que hagan eficiente la Ley de libertad religiosa aun dentro de su compatibilidad con el determinado posible reconocimiento de una confesión religiosa, de que habla el Vaticano II, cuando así lo piden las circunstancias de lugar y tiempo de un país. Incluso podría añadirse la orientación hacia formas socializadas hacia las que se ve impulsada la enseñanza y

en las que habrían de integrarse las diversas instituciones docentes.

c) Las recientes disposiciones legislativas españolas, en efecto, suponen el paso de una confesionalidad cerrada a una confesionalidad abierta. La ley de libertad religiosa de 1967, la Orden del Ministerio de Justicia del mismo año complementaria de la anterior, la Ley Orgánica del Estado de 1968, la modificación introducida en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles de 1967, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 1968 sobre enseñanza de la Religión en centros docentes, el mismo Convenio entre la Santa Sede y España de 1962 sobre Universidades de la Iglesia, la Ley general de educación de 1970, entre otras disposiciones, representan, sin duda, una cierta línea evolutiva de carácter positivo en cuanto al problema de que hablamos, aunque todavía sea una línea lejana de la perfección⁹.

Así, por ejemplo, la Ley general de educación reitera el reconocimiento del derecho primero e inalienable de los padres, de la familia, sobre la educación de los hijos, y reconoce que las entidades públicas y privadas y los particulares pueden promover y sostener centros docentes (art. 5); reconoce y garantiza el derecho de la Iglesia en materia de educación, y la enseñanza religiosa en los centros de enseñanza, pero añadiendo

correspondientes españoles, B.O.E. 15 agosto 1969, 11 septiembre 1969, 1 octubre 1969, etc., etc.

8. Aunque el profesorado de religión mantiene gratificaciones notablemente inferiores, como es conocido, a las de titulares de las demás disciplinas de los centros docentes, figuran, sin embargo, no pocas disposiciones legislativas, en el período posterior al Concordato, sobre el tema de sueldos, gratificaciones y subvenciones en relación con la enseñanza de la religión en dichos centros docentes.

9. *Ley de Libertad Religiosa* de 28 junio 1967,

B.O.E. 1 julio 1967; *Orden del Ministerio de Justicia* de 5 de abril de 1968, complementaria de la Ley anterior, B.O.E. 9 abril 1968; *Ley Orgánica del Estado* de 10 enero 1967, B.O.E. 11 enero 1967, modifica, entre otras cosas, el art. 6 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945; Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 23 octubre 1967, B.O.E. 15 noviembre 1967; *Convenio entre la Santa Sede y España* sobre Universidades de estudios civiles de 5 abril 1963, cit.; *Ley General de Educación* de 4 agosto 1970, B.O.E. 6 agosto 1970.

do que «en todo caso se estará a lo dispuesto en la Ley reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa» (art. 6); admite que todas las personas físicas y jurídicas de nacionalidad española, tanto públicas como privadas, podrán crear centros docentes acomodándose en lo esencial a lo que establece esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas concordadas o en los posibles acuerdos entre Estado y entidades (art. 94). La Ley de libertad religiosa, a su vez, establece que las asociaciones confesionales no católicas podrán establecer centros para la enseñanza de sus miembros y centros para que sus miembros puedan recibir la formación propia de los ministros del culto respectivo (arts. 29 y 30). Por su parte, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia sobre enseñanza de la religión, establece que los alumnos que no profesan la religión católica no están obligados a las enseñanzas de esta religión ni a los actos de culto de la misma, ni al pago de matrículas ni tasas, siendo suficiente la declaración personal o por los padres de no profesar la religión católica.

d) Sin embargo, a pesar del proceso evolutivo que supongan esos *textos*, no pocos los consideran *insatisfactorios*. Insatisfactorios por lo que se refiere a las minorías religiosas no católicas, porque ven garantizada más en teoría que en la práctica su libertad de acción; aunque, en principio, la Ley establece una posibilidad de reconocimiento oficial en el tema docente lo mismo que a las demás instituciones no estatales. Pero también insatisfactorios para muchos dentro de la mayoría católica, especialmente por lo que se refiere al debatido problema de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en toda clase de centros docentes, pues se considera que esa obligatoriedad a todos los niveles constituye una especie de atenta-

do a la conciencia individual cuando ésta alcanza un determinado grado de responsabilidad y valoración de las propias obligaciones en lo religioso y en los demás campos. Se achaca también a esta reciente legislación, como a la anterior, el suponer situaciones discriminatorias entre enseñanza estatal y no estatal, y entre enseñanza de la Iglesia y de las demás instituciones no estatales.

III. RÉGIMEN DOCENTE EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.

Antes de seguir adelante veamos, a modo de ejemplo, en la legislación de algunos países de cierto pluralismo religioso (escogemos, entre ellos, Austria, Alemania e Italia) el doble aspecto de enseñanza de la religión y de centros docentes de los diversos cultos.

El problema en cada país es francamente complejo, no pocas veces polémico y dotado de tan amplia literatura, que sería ingenuo tratar de analizarlo en estas breves líneas. No es su examen lo que aquí interesa, pero sí parece orientadora, como derecho comparado, una breve alusión, al menos, a su situación legislativa fundamental.

a) En *Austria* mediante la *Protestangesetz*, de 1961, de importancia capital para la Iglesia Evangélica, según se ha escrito, se fija la posición de las principales confesiones religiosas reconocidas (en número de ocho, aparte de la Iglesia católica). Se garantiza a dichas confesiones la cualidad jurídica de «corporación de derecho público», la enseñanza de la religión para sus alumnos evangélicos en las escuelas públicas y privadas reconocidas, y la educación y organización de la juventud evangélica. El Estado se compromete a mantener en la Universidad de Viena una Facultad teológico-evangélica de,

al menos, seis profesores ordinarios para la formación científica e investigación teológica. A su vez, se garantiza en general la enseñanza, las instituciones, fundaciones y fondos para el culto, la enseñanza y la beneficencia, y por tanto la posibilidad de crear centros docentes; existe un control a nivel ministerial gubernativo, a efectos administrativos, académicos y otros aspectos¹⁰.

En relación con la Iglesia católica, aparte de la garantía estatal de su posición jurídica de Derecho Público, se garantiza también en el Concordato de 1934 y en el Convenio entre la Santa Sede y Austria de 1962 sobre escuelas de la Iglesia y en el de marzo de 1971 sobre el mismo tema¹¹, su libertad de acción, su misión en la enseñanza, y determinados centros docentes.

b) En *Alemania* el tema de la enseñanza resulta bastante más complejo por la diversidad de disposiciones legislativas y por la determinada autonomía de los Länder. Un autor, Corral, especialmente interesado en los temas concordados de los diversos países, reduce a tres o cuatro los principios que rigen el sistema docente según la legislación federal alemana¹²: a) vigilancia de todo el sistema escolar por el Estado; b) facultad paterna de enviar o no a los hijos a clases de Religión; c) obligatoriedad de la enseñanza de la Religión en los centros docentes públicos; y d) libertad escolar. Es decir, que se reconocen y se garantizan, en principio, los dos aspectos de enseñanza de la Religión y de creación posible de centros docentes de-

pendientes de los diversos cultos reconocidos, siempre dentro del marco existente de respeto al derecho de libertad religiosa. La soberanía legislativa en materia de educación, como añade Corral, salvo esos principios fundamentales de la legislación federal, corresponde a los Länder.

En cuanto a la Iglesia católica el tema de la enseñanza ha sido motivo de diversos acuerdos entre los Länder y la Santa Sede en estos recientes años. Este es el caso del concordato de Baja Sajonia, de 1965, en que se dedica especial atención al tema escolar. Se autoriza la erección de una Facultad de Teología católica en la Universidad de Göttingen (art. 4); también se erige la cátedra de Religión en las Altas Escuelas Pedagógicas (art. 5); se garantiza la conservación y nueva erección de escuelas católicas, incluso a petición de familias u otros responsables, en el ámbito de escuelas comunales (art. 6); la enseñanza de la religión católica es reconocida como materia de enseñanza ordinaria en las escuelas públicas (art. 7); se refrenda la subvención de escuelas católicas en el marco de las escuelas privadas (arts. 8 y 9). Baviera, por acuerdo con la Santa Sede, en 1966, crea una Facultad Teológica; dos años más tarde, en 1968, firma otro convenio con la Santa Sede para proveer más ampliamente a la enseñanza teológica; y en 1970, también por convenio con Roma, crea el Departamento de Teología católica en la Universidad estatal de Düllingen. Asimismo, el Saarland, por convenio de 1968 con la

10. Cfr. C. CORRAL, *Régimen de libertad religiosa en Austria*, REDC, 1967, p. 639.

11. MERCATI, *Raccolta di Concordati*, II, Roma 1954, pp. 160-184; *Convenio entre la Santa Sede y Austria sobre escuelas de la Iglesia*, 27 agosto 1962: AAS, 1962, p. 641; *Convenio entre la Santa Sede y*

Austria sobre escuelas católicas, 8 marzo 1971: AAS, 1972, p. 478.

12. Cfr. C. CORRAL, *Régimen de libertad religiosa en Alemania*, REDC, 1967, p. 649 ss.; ID., *El sistema alemán de convenios con las Iglesias (católica y protestantes) como sistema normativo de coordinación*, «Revista de Estudios Políticos», n. 180 (1971) 29-47.

Santa Sede, garantiza la creación de una Cátedra teológica, y en 1969 firma nuevo acuerdo con la Santa Sede sobre profesorado de ciencias teológicas. Semejante es la postura de Renania Palatinado que por convenio de 1969 con Roma garantiza diversas cátedras de Teología¹³.

c) En *Italia* la consideración legislativa y reconocimiento de los cultos no católicos se abrió paso con lentitud. Sin duda el momento legislativo más importante para los mismos, como expone Barillaro¹⁴, ha sido el de la Constitución Republicana. Reconoce ésta, en efecto, que las diversas confesiones religiosas no sólo son «igualmente libres ante la ley», sino que también tienen garantizado el derecho de organizarse según sus propios estatutos, tema este último desconocido en la legislación de 1929 y 1930, en la que se reconocía la entidad jurídica de los cultos independientemente de su estructura interna. Así sucedía con los principales cultos no católicos reconocidos (Iglesia griega cismática, Iglesia valdés, y Comunidad israelita), cuya aceptación era más que un reconocimiento legal en lo religioso, una especie de pacto social con valor de contrato. Esas asociaciones, en efecto, no eran reconocidas como unidades religiosas, sino a lo sumo con el interés de proteger la libertad religiosa individual, y los valores artísticos, hu-

manitarios o incluso religiosos en general¹⁵.

El Concordato italiano de 1929, en cuanto al tema docente de la Iglesia católica, garantiza «la enseñanza de la doctrina cristiana según la forma heredada de la tradición católica» en las escuelas públicas elementales y en las de segunda enseñanza (art. 36). Dispone asimismo que «para las escuelas de segunda enseñanza a cargo de corporaciones eclesiásticas o religiosas, sigue estando en vigor el examen de Estado para que haya una paridad efectiva de condiciones entre los candidatos de los institutos del Gobierno y los candidatos de dichas escuelas» (art. 35). Estas importantes disposiciones se han hecho compatibles con el derecho a la enseñanza de otros cultos no católicos y con la libertad religiosa en general así como con la libertad de los padres en cuanto a educación religiosa de los hijos. Así lo demostraban, como recuerda Fedele¹⁶, diversas manifestaciones de diputados y senadores en 1929.

A su vez un Real Decreto de 1930 autorizaba el uso de locales escolares para la enseñanza religiosa no católica, cuando así lo pida un número prudencial de quienes profesen culto diverso de la religión del Estado, y el establecimiento de escuelas elementales para fieles del respectivo culto. «Difícil encontrar, dice Fedele, violación del principio de libertad religiosa en las diversas disposi-

13. *Concordato* entre el Land Niedersachsen (Baja Sajonia) y la Santa Sede, 26 febrero 1965: AAS, 1965, p. 834 ss.; *Acuerdo* entre Baviera y la Santa Sede sobre creación de Facultad Teológica, 2 septiembre 1966: AAS, 1966, p. 1135; *Acuerdo* entre Baviera y la Santa Sede sobre enseñanza teológica, 7 octubre 1968: AAS, 1969, p. 163; *Acuerdo* entre Baviera y la Santa Sede sobre creación de Departamento de Teología Católica, 17 septiembre 1970: AAS, 1970, p. 821 ss.; *Convenio* entre el Saarland y la Santa Sede sobre creación de cátedra teológica, 9 abril 1968: AAS, 1968, p. 780; *Acuerdo* entre el

Saarland y la Santa Sede sobre profesorado de Teología, 12 noviembre 1969: AAS, 1970, p. 499.

14. D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Università di Cagliari, ed. Giuffrè, Milán 1968, p. 61 ss.; C. CORRAL, *Libertad religiosa y autonomía de los cultos en el ordenamiento constitucional italiano*, «Estudios Eclesiásticos», n. 47 (1972) 39-60.

15. BARILLARO, *Considerazioni preliminari...*, cit., p. 48-51.

16. P. FEDELE, *La libertà religiosa*, ed. Giuffrè, Milán 1963, p. 248.

ciones legales incluso confesionales en relación con la enseñanza, pues siempre se salva la libertad de conciencia y religiosa»¹⁷. Considera otro autor, Jemolo¹⁸, que se ha respetado también el principio de libertad religiosa del profesorado, ya que se ha aplicado atenuadamente el art. 36 del Concordato sobre considerar el catolicismo como fin y trasfondo de toda la enseñanza. La aplicación absoluta de este artículo, dice Fedele, si cualquier profesor estatal, aun no católico, hubiera de atenerse al mismo, sería totalmente opuesta a la libertad de la escuela, del pensamiento y de la ciencia.

Así pues, en Italia aparecen observados en materia docente al menos estos principios: a) garantía de la enseñanza de la religión católica y de institutos docentes de la Iglesia, al menos a nivel elemental y medio. También el Concordato garantiza la Universidad católica del Sacro Cuore de Milán. b) garantía de libertad religiosa en cuanto a la educación de los hijos según el criterio de sus padres. c) garantía de enseñanza religiosa de cultos no católicos y de sus institutos docentes cuando así lo reclame un número prudencial de sus fieles.

d) La libertad universitaria, en cuanto a creación y funcionamiento de universidades católicas, en otros países, es analizada por Maldonado¹⁹ en breve pero denso examen legislativo. De este estudio sobre países como Francia, Alemania, Austria, Suiza, Holanda,

Italia, Bélgica y otros países americanos entendemos que se deduce con facilidad que no son pocos los países que admiten además de auténtica libertad religiosa en cuanto a la enseñanza, un cierto trato paritario y no es infrecuente que el Estado trate por igual a sus propias Universidades, que a las de otras instituciones.

Se advierte, por tanto, en la legislación comparada, al menos a través de esta brevísima observación realizada, una tendencia legislativa múltiple: considerar la formación religiosa como integrante de una educación total humana, si bien su obligatoriedad se reduce, incluso con limitaciones, a los centros de enseñanza primaria y media; tendencia al respeto de la libertad de conciencia y de libertad religiosa de individuos y comunidades; y tendencia hacia un régimen de igualdad de derechos y deberes en cuanto a centros docentes estatales y no estatales.

IV. ORIENTACIÓN DOCTRINAL DEL VATICANO II.

La orientación del concilio Vaticano II se sitúa en el amplio y variado panorama humano, y por eso trata de proyectar una doctrina válida para los diversos países sean o no de mayoría católica. La obligación y derecho de la familia en la educación de los hijos, su intangible libertad a la hora de la elección de centros docentes, la obligación y derecho docentes de otras instituciones y en-

17. FEDELE, *La libertà religiosa*, cit., p. 250.

18. A. C. JEMOLO, *Le probleme de la laïcité*, en el vol. *La laïcité*, Paris 1960, p. 434 ss.; cfr. FEDELE, *La libertà religiosa*, cit., p. 253.—Cfr. OLIVERO, *L'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche*, en «I Patti Lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione», «Quaderni di Iustitia», Roma 1960; CALOGERO, *Laicismo e confessionalismo nel problema dell'educazione*, en «I problemi di Ulisse»,

Stato e Chiesa, Bari 1958; BORGHI, *Scola e Chiesa in Italia*, en *Stato e Chiesa*, Bari 1957; RODELLI, *Lo Stato, la Chiesa e la Scuola*, en *Stato e Chiesa*, ib.

19. J. MALDONADO, *Convenio de 5 de abril de 1903*, entre la Santa Sede y España, sobre reconocimiento a efectos civiles de estudios en Universidades de la Iglesia, REDC, 1963, pp. 137-188, especialmente, 144-150.

tre ellas la Iglesia, la obligación y derecho del Estado y su carácter subsidiario en el mismo tema, el deber de evitar el monopolio estatal de la enseñanza, éstos y otros principios son expresados con inequívoca lucidez²⁰.

Pero interesa reducir ahora el campo de observación a los dos o tres puntos que venimos examinando: la enseñanza de la religión en los centros docentes, el derecho de la Iglesia y de otras instituciones a establecer centros docentes y la determinada paridad en el tratamiento de escuelas estatales y no estatales.

a) Quizá sea el primer punto, *la enseñanza de la religión*, el que conjuga elementos más dispares y comprometidos, como son, entre otros, la necesidad de formación moral y religiosa, la libertad religiosa y el pluralismo de la sociedad moderna. Es en la «Declaración sobre la educación cristiana de la juventud», de 26 de octubre de 1965, donde aparece condensada la doctrina conciliar sobre el tema docente con mayor sistema y claridad. Así dice sobre la educación moral y religiosa en todas las escuelas: «Consciente, además, la Iglesia del gravísimo deber de procurar con sumo cuidado la educación moral y religiosa de todos sus hijos, es necesario que atienda con su particular afecto y con su ayuda a los muchísimos alumnos que se educan en escuelas no católicas, ya por medio del testimonio de la vida de los maestros y formadores, ya por la acción apostó-

lica de los condiscípulos, ya, sobre todo, por el ministerio de los sacerdotes y de los seglares que les enseñan la doctrina de la salvación de forma acomodada a la edad y a las circunstancias y les prestan auxilio espiritual con medios oportunos y según las circunstancias de lugar y tiempo» (n. 7).

Es de particular interés sobre la necesidad de educación moral y religiosa cuanto expone el documento conciliar seguidamente: «Recuerda a los padres la grave obligación que tienen de disponer, y aun de exigir, todo lo necesario para que sus hijos puedan disfrutar de tales auxilios y progresen en la formación cristiana a la par que en la profana. Además, la Iglesia aplaude cordialmente a las autoridades y sociedades civiles, que teniendo en cuenta el pluralismo de la sociedad moderna y favoreciendo la debida libertad religiosa, ayudan a las familias para que pueda darse a sus hijos en todas las escuelas una educación conforme a los principios morales y religiosos de las familias» (n. 7). El carácter de respeto a la libertad religiosa individual, familiar o social aparece, como es conocido, de forma muy explícita y reiterada a través del mismo Concilio en la «Declaración sobre la libertad religiosa». Por tanto en la doctrina conciliar es reclamado como necesario e imprescindible el respeto a esos dos principios: necesidad de una educación moral y religiosa y pluralismo y libertad religiosa individual y social.

Por otra parte el Concilio invoca reitera-

20. Concilio Vaticano II, *Declaración sobre la educación cristiana de la juventud*, «Gravissimum educationis», 28 octubre 1965; *Declaración sobre la libertad religiosa*, «Dignitatis humanae», 7 diciembre 1965; *Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual*, «Gaudium et spes», 7 diciembre 1965. Esos principios enunciados en los diversos documentos conciliares añaden, a nuestro entender, nueva

perspectiva a los enunciados en el Código de Derecho Canónico al hablar de las escuelas (c. 1372 ss.), al menos en cuanto proponen una fundamentación más amplia y explícita en relación con los motivos humanos, sociales o religiosos. En esta perspectiva eran enunciados tales principios en el proyecto de Ley Fundamental de la Iglesia, «Schema legis Ecclesiae fundamentalis», de 25 julio 1970, cc. 88-91.

damente en el mismo texto la intangible libertad de los padres en la elección de las escuelas para sus hijos, la obligatoriedad del poder público en la defensa y protección de esta libertad y en procurar las ayudas públicas de suerte que quede a salvo esa misma libertad²¹.

Por razones de formación integral del hombre y de respeto simultáneo a la debida libertad, no pueden ser absolutas, creemos, las críticas a una determinada obligatoriedad de la educación moral y religiosa dentro de la enseñanza, sobre todo en ciertos niveles, como trataremos de aclarar más adelante. Razones, por lo demás, comunes con la mentalidad y legislación de la gran mayoría de los países, y de las que hemos contemplado breves ejemplos en líneas anteriores. La determinación de esa obligatoriedad y de su contenido concreto moral y religioso tampoco puede ser extraño al factor sociológico de una determinada mayoría religiosa; y por esto la misma doctrina conciliar insiste una y otra vez en este factor sociológico, ya que alude reiteradas veces a las peculiaridades dimanantes de las circunstancias de lugar y de tiempo en el mismo documento (n. 7) y en otros textos.

Ahí reside, sin duda, un proceso lógico en el cual se llega, partiendo de la libertad individual y social y de los derechos sociológicos de una mayoría y de los mismos derechos educativos de la persona en su integridad, a una determinada necesidad formativa en el campo de lo moral y religioso.

b) En segundo lugar, sobre el tema del reconocimiento del *derecho de las institucio-*

nes, y entre ellas la Iglesia, a crear centros docentes entendemos superados viejos prejuicios, y por ello la doctrina conciliar clara es al mismo tiempo concisa. Habla, en efecto, el mismo texto de la obligación primaria de los padres y del correspondiente derecho educativo en relación con sus hijos; habla de la tutela de esos derechos y obligaciones de los padres y de otras sociedades, atendiendo a los deseos paternos, y en general de la necesaria colaboración de toda la sociedad en esta tarea.

Leamos un breve pero significativo texto conciliar: «El deber de la educación, que compete en primer lugar a la familia, requiere la colaboración de toda la sociedad. Además, pues, de los derechos de los padres y de aquéllos a quienes éstos les confían una parte de la educación, ciertas obligaciones y derechos corresponden también a la sociedad civil, en cuanto a ella compete el ordenar cuanto se requiere para el bien común temporal. Obligación de la sociedad civil es proveer de varias formas a la educación de la juventud: tutelar los derechos y obligaciones de los padres y de quienes intervienen en la educación y colaborar con ellos; completar la obra educativa, según el principio de la acción subsidiaria, cuando no basta el esfuerzo de los padres y de otras sociedades, atendiendo a los deseos paternos; y, además, crear escuelas e institutos propios según lo exija el bien común» (n. 3).

La obligación de la Iglesia en la tarea educativa es propuesta por doble motivo, en cuanto sociedad humana y en cuanto sociedad de salvación: «Por fin, y por un motivo

21. *Declaración sobre la educación cristiana de la juventud*, n. 6: «Es preciso que los padres, cuya primera e intransferible obligación y derecho es el de educar a los hijos, tengan absoluta libertad en la elección de las escuelas. El poder público, a quien

pertenece proteger y defender las libertades de los ciudadanos, atendiendo a la justicia distributiva, debe procurar distribuir las ayudas públicas de forma que los padres puedan escoger con libertad absoluta, según su propia conciencia, las escuelas para sus hijos».

singular, el deber de la educación corresponde a la Iglesia, no sólo porque debe ser reconocida como sociedad humana capaz de educar, sino, sobre todo, porque tiene el deber de anunciar a todos los hombres el camino de la salvación» (n. 3). En otro momento del texto, a su vez, reitera el Concilio el derecho de la Iglesia, como lo reconoce también de las demás instituciones capaces, a establecer escuelas de cualquier orden y grado: «... Este sagrado concilio proclama de nuevo el derecho de la Iglesia a establecer y dirigir libremente escuelas de cualquier orden y grado, declarado ya en muchísimos documentos del Magisterio» (n. 8).

c) Por último, la *paridad* en el trato de escuelas estatales y no estatales también se desprende de la doctrina conciliar, si ha de permanecer intacta, como dice el Concilio, la libertad de los padres para escoger los centros educativos de sus hijos, si se ha de evitar el monopolio escolar del poder público, si éste ha de mantenerse en la línea subsidiaria que le corresponde, y si ha de proceder dentro de los cauces de la justicia distributiva. Leamos únicamente el siguiente texto de la misma línea que los citados antes: «Es preciso que los padres, cuya primera e intransferible obligación y derecho es el educar a los hijos, tengan absoluta libertad en la elección de las escuelas. El poder público, a quien pertenece proteger y defender las libertades de los ciudadanos, atendiendo a la justicia distributiva, debe procurar distribuir las ayudas públicas de forma que los padres puedan escoger con libertad absoluta, según su propia conciencia, las escuelas para sus hijos» (n. 6). Si hubiera discriminación y ésta fuera favorable a unas u otras escuelas, es indudable que desaparecería la fuerza de esos principios invocados en la doctrina conciliar.

Es importante hacer notar que al procla-

mar la Iglesia su obligación y derecho a la educación y a las escuelas, y al insistir por otra parte en la libertad de los padres y en el necesario respeto a la libertad religiosa y posibles pluralismos, insiste en principios en que ella misma está comprometida, y cuya observancia no sólo debe exigirse a las demás sociedades y al poder público, sino que ella misma toma nueva conciencia de su propio compromiso. Es éste un punto de interés particular en países de mayoría católica, como España, donde la realidad sociológica mayoritaria debe compaginarse con el pluralismo y libertad religiosa. Asimilar esta nueva perspectiva puede ser difícil en un país de catolicismo tradicional, pero es acceder a una orientación de la Iglesia universal según el magisterio conciliar.

V. PLANTEAMIENTO DOCENTE DE LA IGLESIA ESPAÑOLA.

El problema docente de la Iglesia en España está dependiendo claramente, al menos, de una doble presión: la presión confesional, que, aun siendo aliviada desde la Ley de libertad religiosa, ejerce enorme peso en la programación de la enseñanza religiosa y no religiosa en todos los centros, y la presión estatal, que abarca extenso radio de acción, siguiendo sin duda un proceso bastante común, por lo demás, en las sociedades modernas, y de la que luego diremos alguna palabra a propósito de la corriente socializadora de la enseñanza. ¿Cuál es la opinión de la Iglesia española, del episcopado más concretamente, sobre este particular? La opinión del episcopado español sobre este tema está influenciada sin duda no poco por la evolución general sociológica del país y por las orientaciones y sugerencias continuas de grupos católicos y otros del más diverso ma-

tiz, así como desde luego por la doctrina conciliar y posconciliar. Por esto habrá que entender que la opinión del episcopado es más amplia de lo que pueda parecer a primera vista, pues trata de reflejar el pensamiento de otros grupos eclesiásticos y seculares; aunque también sea cierto que no todos los miembros de la Conferencia Episcopal Española estén de acuerdo, por exceso o por defecto, con lo aprobado por mayoría.

Algunos textos recientes pueden orientar la respuesta, como son, entre otros, la declaración colectiva del episcopado «La Iglesia y la comunidad política», de 1973, la declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza «La Iglesia y la Educación en España hoy», de febrero de 1969, y la declaración de la misma Comisión de octubre del mismo año 1969. Otros puntos de referencia pueden ser el texto, no divulgado, del informe de la Conferencia Episcopal Española sobre el Anteproyecto de Revisión del Concordato, solicitado por la Santa Sede, y el mismo texto de dicho Anteproyecto de Revisión del Concordato, aunque éste no ha sido realizado por el Episcopado español sino por organismos de la Santa Sede y de la Embajada de España ante la Santa Sede como documento de estudio «ad referendum». La precariedad de estos últimos textos, sin embargo, aconseja no insistir demasiado en ellos²².

22. Declaración colectiva del Episcopado español sobre *La Iglesia y la Comunidad política*, enero 1973, Ed. Acción Católica Española, Madrid 1973; Declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza sobre *La Iglesia y la Educación en España hoy*, 2 febrero 1969, Ed. Comisión Episcopal de Enseñanza, Madrid 1969; Declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza, 28 octubre 1969, cfr. en semanario «Ecclesia» n. 1466, Madrid 1969, pp. 1571 ss. Sobre Anteproyecto de Revisión del Concordato, cfr. J. L. MAR-

Pues bien, no se puede negar que el episcopado español, observador inmediato de las más diversas circunstancias contemporáneas del país, está experimentando y proponiendo un nuevo planteamiento del tema docente, más complejo sin duda que los sistemas anteriores, pero más en armonía con los principios conciliares y con las exigencias sociales. La doctrina conciliar del Vaticano II, las consecuencias tradicionales y actuales de la confesionalidad del Estado español, la evolución sociológica del país y la enorme evolución a que está sometida la enseñanza en España a partir, sobre todo, de la Ley general de educación de 1970, son distintos puntos de vista, entre otros, que están modificando ya prácticamente el clásico y criticado enfoque concordatario de la enseñanza. Veamos de qué manera en esos puntos principales, que son objeto de este examen.

A) *Enseñanza de la religión.*

Entendemos que es cauto el episcopado al tratar de este tema, porque, más que hablar de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa, habla del derecho de la colectividad católica española a recibir formación religiosa en los centros escolares, «supuesto que esa formación es parte integrante de la educación y, por lo mismo, del bien común, con-

TÍN DESCALZO, *Todo sobre el Concordato*, ed. PPC, Madrid 1971; el mismo texto fue publicado por «Il Regno. Documentazione», revista quincenal, Bolonia, n. 221, 1971, pp. 150-153.—Asamblea Plenaria del Episcopado Español, julio 1973, documento sobre el tema «La educación en la fe del pueblo cristiano»: «Líneas de acción adoptadas» por la Asamblea Plenaria, y «Reflexión pastoral» de la Comisión Episcopal de Enseñanza, Ed. Comisión Episcopal de Enseñanza, Madrid 1973.

siderados desde una visión cristiana»²³. Añade que «la programación de la enseñanza religiosa en los distintos niveles educativos es uno de los campos principales para una sana colaboración entre el Estado, por ser responsable del bien común del país, y la Iglesia por su competencia específica en la materia». Termina este tema el mismo texto que venimos citando («La Iglesia y la comunidad política»), con una importante declaración: «Sólo nos resta añadir que también en este campo debe quedar siempre a salvo el derecho de todos los ciudadanos a la libertad religiosa».

Sin pronunciarse, por tanto, el episcopado, en este documento de 1973, por una obligatoriedad absoluta de la enseñanza religiosa en los centros docentes, la orienta desde el campo ciertamente exigible de los derechos ciudadanos, considera dicha enseñanza como tema de colaboración entre Estado e Iglesia en orden al bien común, y trata de hacerla compatible, necesariamente compatible, con la libertad religiosa: «debe quedar siempre a salvo el derecho de todos los ciudadanos a la libertad religiosa».

Pocos años antes, en febrero de 1969, la Comisión episcopal de enseñanza había concretado algo más el sentido de esta enseñanza religiosa en las escuelas y su compatibilidad con la libertad religiosa. Sobre la libertad religiosa en el ambiente escolar, en efecto, subrayaba que el maestro cristiano deberá ser el más interesado en respetar la libertad de conciencia de sus alumnos. El Estado debe garantizar que los profesores respeten los derechos de los alumnos en todos los

centros docentes de la nación. Cuando los alumnos son psicológicamente adultos debe ser tenido en cuenta, de modo explícito, el derecho de estos jóvenes a que se les reconozca, en la posible reglamentación de su formación religiosa, una responsabilidad evidentemente más directa e inmediata sobre la propia vida religiosa²⁴. Y pocos meses después, en octubre de 1969, esta misma Comisión concretaba el derecho y deber de los padres a exigir en los centros docentes la oportunidad de una educación religiosa, reiterando un texto de su anterior documento: «La población escolar española en su inmensa mayoría ha recibido el bautismo y procede de familias que se consideran a sí mismas cristianas, 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 estatal o no estatal ofrezca normalmente la oportunidad de que todos los alumnos recibieran en la misma la conveniente educación religiosa»²⁵.

Esta misma Comisión episcopal añade en su documento, de octubre de 1969, que en cuanto a educación de la fe de los bautizados el respeto del Estado a la autonomía de la Iglesia «encuentra plena efectividad jurídica en nuestro país en las normas concordadas vigentes y no dudamos que en las que en un futuro pudieran concordarse»²⁶. Pero esta expresión, a nuestro entender, puede originar cierta ambigüedad, y en cierto sentido estaría en contradicción con lo que manifiesta el mismo documento. Es cierto, en

23. *La Iglesia y la Comunidad política*, cit., n. 61.

24. *La Iglesia y la Educación en España hoy*, cit., n. 69.

25. *La Iglesia y la Educación en España hoy*, cit., n. 26; cfr. nn. 61, 68, 70 y 98. Se incluye el texto

citado en la Declaración de la misma Comisión Episcopal de Enseñanza de 28 octubre 1969, «Ecclesia», ib., p. 1572.

26. «Ecclesia», ib., p. 1575.

efecto, el respeto del Estado a la autonomía de la Iglesia en esta materia concordada. Pero esto no debe conducir a extremado optimismo sobre esa norma. Porque bien es verdad que el Estado y la Iglesia en la norma concordada vigente no han puesto límites a la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en los centros docentes; pero esa norma, tal como está redactada en la actualidad, ni coincide con la doctrina antes expuesta de la propia Iglesia en el Vaticano II, ni con la declaración de la propia Comisión Episcopal, como se ha visto, ni con la de todo el Episcopado español en su documento de enero de 1973. La razón está en que parece más congruente hablar de un derecho exigible y compatible con la libertad religiosa y con la propia responsabilidad, de quien ha adquirido suficiente capacidad de deliberación, que de una obligatoriedad a ultranza en todos los órdenes y grados de la enseñanza al programar la enseñanza religiosa. Una determinada generalización de la enseñanza religiosa puede ser exigida en cualquier país por el hecho sociológico de que pertenezcan a la misma religión la mayoría de sus ciudadanos, como en este caso la religión católica. Tanto más si se considera necesaria la formación moral y religiosa en general, como parte integral de la educación de la persona y de las exigencias del bien común. Aspecto complementario

que es compatible con las exigencias de la libertad religiosa, y también más fácilmente reconocido, como vimos, en las legislaciones de los países.

Esta perspectiva de atenuada obligatoriedad está prevista, en cierto sentido, en la vigente legislación española, especialmente en la Ley de libertad religiosa, en la Ley general de educación y estaba prevista en el Anteproyecto «ad referendum» de la Revisión del Concordato. En la primera, porque a nadie se obliga a recibir una formación religiosa que no sea la de su propia confesión religiosa (art. 7). En la segunda, porque se trata de respetar «en todo caso» lo dispuesto en la Ley reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa sobre esta materia (art. 6). Y en el tercero, finalmente, en cuanto que se trataba de salvar el mismo derecho de libertad religiosa en la misma materia de enseñanza (art. 24); y también en cuanto que la enseñanza de la religión católica se consideraba como obligatoria sólo en centros de enseñanza primaria y media, y se exceptuaban los centros de confesiones no católicas legalmente reconocidas, y el derecho de los padres no católicos a renunciar a tal enseñanza en la educación de sus hijos; la opción en este último caso sería por la formación de la llamada moral natural (art. 25)²⁷.

27. *Ley de libertad religiosa*, art. 7, 3: «Los alumnos de los centros docentes no estarán obligados a recibir enseñanza de una religión que no profesan, para lo cual habrán de solicitarlo los padres o tutores si aquellos no estuviesen emancipados legalmente».—*Ley General de Educación*, art. 6, 3: «En todo caso se estará a lo dispuesto en la Ley reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa».—«Anteproyecto de Revisión del Concordato», art. 24: «En todos los centros de enseñanza de cualquier orden o grado, sean o no estatales, la

enseñanza se realizará en conformidad con los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica, sin perjuicio de la justa libertad civil en materia religiosa». Art. 25: «El Estado español garantiza la enseñanza de la religión católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros de enseñanza primaria y secundaria, sean o no estatales, exceptuados los de las confesiones no católicas legalmente reconocidas. Dicha enseñanza será impartida según las normas que establecerán de común acuerdo el Gobierno y la Conferencia Episcopal. A petición

Pero esta perspectiva de obligatoriedad es considerada insuficiente por no pocos grupos, que observan en tal hipótesis deficiencias graves; como son, por ejemplo, la obligatoriedad de la enseñanza de la religión y moral católicas en todos los centros, estatales o no, de enseñanza primaria y media; la discriminación subsistente entre hijos de católicos y de no católicos, atribuyendo únicamente a éstos la posibilidad de renunciar a la formación católica de sus hijos. Por otra parte quedaría pendiente esa sugerencia, entendemos razonable, de la Comisión Episcopal de Enseñanza en favor de los jóvenes llegados a una determinada capacidad de liberación, que podrían asumir ellos mismos su propia responsabilidad de formación religiosa²⁸. Y también quedaría pendiente de solución, como proyección más profunda de la confesionalidad del Estado, el problema de hacer compatible con una auténtica libertad religiosa el precepto legal de que toda la enseñanza sea congruente con los principios del dogma y moral católicos.

No cabe duda que es éste uno de los temas más polémicos y de más difícil solución. Conocido es que en la opinión pública se han divulgado las opiniones más dispares sobre este problema: la continuidad de la obligatoriedad en todos los grados, incluido el universitario; la libertad y voluntariedad absoluta también en todos los grados; la obligatoriedad, a título informativo y cultural en los grados primario y medio y libertad en el grado superior²⁹.

Probablemente la cuestión planteada os-

cila entre tres graves puntos que hay que compaginar, y cuya solución no tiene nada de fácil. Ante todo la libertad religiosa de todo ciudadano, como expresamente indican la doctrina del Vaticano II, los documentos del episcopado y la misma legislación estatal. En segundo lugar, el derecho de la mayoría católica, salvados los de las otras confesiones religiosas, minoritarias con bastante desproporción en el caso español; atendibles y exigibles uno y otros en su debida proporción desde el punto de vista sociológico de los meros derechos ciudadanos, así como desde una auténtica alternativa del bien común de la comunidad política. Y, por último, tema también polémico tanto en su realidad de hecho como en la definición de su concepto y extensión, la confesionalidad católica del Estado, sancionada hasta el presente con reiteración constante por la legislación estatal y concordada.

De este último tema de la confesionalidad (o, según la doctrina conciliar, «reconocimiento especial»), que ha merecido peculiar atención del episcopado español en el citado documento de 1973, dependen en no escasa medida algunos de estos puntos controvertidos³⁰. Libertad religiosa de los ciudadanos, mayoría católica y confesionalidad estatal, ¿están satisfactoriamente reguladas en los textos legales? ¿Pecan estos textos por exceso, por defecto, o por ambos extremos? Incluso en la hipótesis más tradicional española de confesionalidad católica, «abierta» ya en la actualidad, no se puede olvidar que es doctrina de la Iglesia la integración

de los padres o de quienes hacen sus veces, los hijos de no católicos podrán optar por la enseñanza de la moral natural».

28. *La Iglesia y la Educación en España hoy*, cit., n. 69. Cfr. contenido en texto correspondiente a nota 24.

29. Cfr. J. L. MARTÍN DESCALZO, *Todo sobre el concordato*, cit., p. 309 ss.

30. *La Iglesia y la Comunidad política*, cit., nn. 52-56.

de los derechos de libertad religiosa y del respeto de la recta conciencia individual, así como también la tutela del derecho de los padres a la formación moral y religiosa de los hijos³¹.

B) Centros docentes de la Iglesia.

Excusado es añadir ahora los innumerables textos eclesiásticos que reiteran de modo manifiesto el derecho de la familia, instituciones, Iglesia y poder público a establecer centros docentes. Así sucede en los textos del Vaticano II y en los citados documentos del episcopado español³². Lo mismo expresaba el proyecto de Ley Fundamental de la Iglesia, de 1971, que subrayaba, entre otros, los derechos de erigir escuelas y otros institutos de educación, de impartir educa-

ción religiosa y moral, de enunciar principios morales, etc.³³.

A la hora de la motivación de este derecho, la Iglesia, aun teniendo en cuenta las razones de orden interno de misión propia, insiste también en la cualidad de comunidad humana capaz de educar, como tantas otras instituciones, con lo que realiza estimable servicio público y favorece al bien común³⁴. Por su parte el documento episcopal español apela a «estrictas razones de bien común... dentro de un régimen de auténtica igualdad de oportunidades»³⁵. Y de modo similar se pronunciaba la declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza, de octubre de 1969, al considerar el acceso a la cultura como derecho y deber de todo ciudadano, y al considerar la acción educativa, centros estatales o no estatales, como servicio a la sociedad,

31. Cfr. *La Iglesia y la Educación en España hoy*, cit., n. 89 ss. y la Declaración de 28 octubre 1969, cit.

32. Cfr. notas 20 y 22. De especial interés son también, entre otros muchos, los textos de Benedicto XV, Carta Apostólica «Communes Litteras», 10 abril 1919; Pío XI, Encíclica «Divini illius Magistri», 3 diciembre 1929; Pío XII, Juan XXIII, en documentos, respectivamente, de 20 abril 1946, 30 diciembre 1959, y otros de Pablo VI; todos ellos citados con particular relieve por el Vaticano II, en la misma introducción de la «Declaración sobre la educación cristiana».

33. «Schema legis Ecclesiae fundamentalis. Textus emendatus», 25 julio 1970, cfr. en revista «Il Regno. Documentazione», Bolonia, n. 221, 1971, p. 112 ss.; *El proyecto de Ley Fundamental de la Iglesia*, Redacción IUS CANONICUM, Cuadernos de la Colección Canónica, n. XIII, Pamplona 1971, 226 págs. texto bilingüe y análisis crítico. Establecía con claridad y dentro de una moderada coordinación de los diversos principios la nueva orientación del tema de la enseñanza, cc. 88-91. Así, por ejemplo, c. 88, 2: «Por tanto, todas las Iglesias o comunidades eclesísticas y las demás comunidades religiosas, a las

que se adhieren los hombres en uso de su libertad religiosa, siempre que no violen las exigencias justas del orden público, tienen derecho a que no se les impida enseñar y dar testimonio de su fe aun públicamente, e igualmente libres de toda represión tienen derecho a regirse según sus normas propias y a promover instituciones, en las que cooperen sus miembros para ordenar la vida propia según sus principios religiosos. La Iglesia vindica esta libertad para todos, al mismo tiempo que estima en mucho la contribución y realizaciones de otras Iglesias o comunidades eclesísticas al bien de la comunidad». c. 91: «Compete a la Iglesia el derecho de procurar la educación religiosa y moral así como el derecho de erigir escuelas y otras instituciones de educación. en las que la formación humana completa de los jóvenes crezca iluminada por la fe, y ayude a los jóvenes, cuyos padres, primeros y principales educadores de sus hijos, confiaron a estas instituciones, en un desarrollo más pleno de la propia persona según el plan de Dios».

34. Conc. Vaticano II, *Declaración sobre la educación cristiana*, nn. 3 y 8.

35. *La Iglesia y la Comunidad política*, cit., n. 61.

servicio público, con los consiguientes derechos y deberes³⁶.

En este orden de cosas la actual Ley general de educación reconoce abiertamente el derecho docente de las diversas entidades: «Las entidades públicas y privadas y los particulares pueden promover y sostener centros docentes, que se ajustarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollan» (art. 5). También se refiere a los derechos de la familia y de los padres (art. 5). También se reconocen y garantizan en concreto los derechos de la Iglesia Católica en materia de educación conforme a lo concordado entre ambas potestades (art. 6). Y, en otro lugar del mismo documento legal, reitera el reconocimiento de este derecho a favor de todas las personas físicas y jurídicas de nacionalidad española, tanto públicas como privadas, sin perjuicio de las normas concordadas y admitiéndose acuerdos concertados entre Estado y entidades (art. 94).

Sobre este tema entendemos que las dificultades pueden referirse a otros aspectos, temática financiera, elevado coste, y otros, más que al estricto derecho de las instituciones y de la Iglesia a promover centros docentes.

C) *Situación de igualdad de centros docentes.*

El último aspecto de este breve examen, la insistencia en una situación de igualdad entre los diversos centros docentes sean o no estatales, es considerado importante en orden a un sistema de futuro. Precisamente ha sido el Vaticano II, en un texto numerosas

veces repetido³⁷, quien se ha pronunciado manifiestamente por la renuncia de privilegios por parte de la Iglesia y aun de legítimos derechos adquiridos si se oponen a su auténtica misión y a la exigencia evangélica.

Pero reduciendo la reflexión al ámbito español habrá que tener en cuenta, desde luego, que la situación de igualdad entre los diversos centros docentes se refiere, como es lógico, a igualdad en los requisitos e igualdad en los derechos; y lo uno y lo otro extendido a todo el ámbito docente, profesorado, elementos didácticos, cuadros de estudio, etc. de todos los centros docentes sean o no estatales, eclesiásticos o de otras instituciones o personas, dentro de la debida proporcionalidad requerida por el bien común. Por eso el mismo repetido documento episcopal insiste en la no discriminación y en la condición de igualdad de los mismos al señalar la obligación estatal de «ofrecer a la Iglesia, lo mismo que a cualquier otra institución capacitada para ello y dispuesta a cumplir los requisitos que regulen justamente la actividad educativa, los medios necesarios para servir a tan elevado fin social, en proporción a las necesidades reales del país y al servicio efectivo que realicen, sin discriminación en favor de los centros estatales»³⁸.

A este capítulo pertenece lógicamente el tema de la financiación de los centros docentes, que suscita las más continuadas y vivas polémicas. A este tema se refiere indirecta pero claramente el tan citado documento colectivo episcopal al requerir una «auténtica igualdad de oportunidades» en materia docente, y el ofrecimiento por parte estatal a la Iglesia, y a cualquiera otra institución ca-

36. Cfr. nota 22.

37. Conc. Vaticano II, Const. «Gaudium et spes», n. 76.

38. *La Iglesia y la Comunidad política*, cit., n. 61.

pacitada, de «los medios necesarios para servir a tan elevado fin social... sin discriminación en favor de los centros estatales», como acabamos de citar. Por su parte la declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza, al hablar de la igualdad de oportunidades sobre el tema, insiste en el derecho de los padres a elegir los educadores de sus hijos, con las implicaciones que este derecho lleva consigo en orden a la financiación de la enseñanza no estatal. «La enseñanza es un servicio a la sociedad, y en concepto de tal debe ser sostenida por toda la sociedad, a través de la financiación equitativa del Estado, bien que se trate de enseñanza estatal o de centros surgidos de la iniciativa no estatal». «Negar esta financiación a los centros no estatales, añade la Comisión Episcopal, equivale a ponerles ante el dilema de desaparecer o de acoger en sus aulas a los hijos de familias de posición económica elevada»³⁹.

Por otra parte, entendemos que lleva a la misma consecuencia y no admite otra fórmula de solución la gratuidad de la enseñanza propuesta recientemente por el legislador español en la Ley general de educación, si se quiere evitar el clasismo de los colegios privados, el monopolio estatal y la discriminación entre centros estatales y no estatales. Por esto es aceptado en no pocos sectores de la opinión pública la solución de que el Estado contribuya en la financiación de las escuelas no estatales, sean o no de la Iglesia, en igualdad de oportunidades con las estatales, reservándose sí la vigilancia sobre calidad científica de la enseñanza y sobre uso

de subvenciones, así como sobre otros aspectos que razonablemente reclamen un control.

Ahora bien, esta ayuda y control estatal necesita un ponderado equilibrio para no suscitar nuevos problemas. Es bien conocido que el creciente intervencionismo estatal en materia docente, como en tantas más, es fenómeno común de los diversos países. Quizás sea esto una consecuencia de la socialización de la enseñanza, a la que antes aludimos, y que representa un engranaje difícilmente reversible en la creciente población humana. Ante este fenómeno contemporáneo frecuentemente habrán de sacrificar determinados intereses las instituciones y los individuos. Al concebir la educación, decía la Comisión episcopal, como un servicio abierto a todos los ciudadanos, la responsabilidad e intervención del Estado adquiere amplitud hasta ahora insospechada: «adecuada instrumentación administrativa para provisión de necesidades, estudio de recursos, planificación de la política educativa, canalización de las iniciativas de la sociedad, distribución de servicios educativos y supervisión y revisión de la acción educativa»⁴⁰. El mismo texto señalaba, sin embargo, el deseo de que se evite la excesiva burocracia, de que se garantice adecuado asesoramiento e inspección y de que se respete la legítima autonomía de los centros no estatales.

VI. CONCLUSIÓN.

Se impone una vez más, al término de esta breve reflexión, manifestar la complejidad

39. Declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza, 28 octubre, «Ecclesia», ib., p. 1575. A este mismo tema de financiación de centros no estatales se refería con idéntico criterio el Nuncio en España, Mons. L. Dadaglio, en 1967, ante el X Congreso de la Federación Española de Religiosos de Enseñan-

za. Cfr. texto y otras interesantes observaciones sobre el mismo tema en la publicación *Todo sobre el Concordato*, cit., pp. 318-321.

40. *La Iglesia y la Educación en España hoy*, cit., n. 95, y Declaración de la Com. Episc. Enseñanza, «Ecclesia», ib., p. 1573.

del tema de la enseñanza en todos sus niveles, precisamente por el gran interés que representa para el individuo, para los padres, para las instituciones y para el Estado. La enseñanza no estatal, por su parte, se ve sumergida dentro de un cuadro de dificultades mucho más amplio que el que pudiera representar el estrictamente docente, ya que intervienen factores sociológicos, económicos, políticos, y tantos más. Por eso el tema de la enseñanza de la Iglesia está englobado dentro de estos condicionamientos, y, como decíamos, no puede encontrar soluciones mágicas que eliminen todos los problemas.

El tema docente concordado deberá ser replanteado a la luz, al menos, de los nuevos principios de la sociedad contemporánea a que hemos ido aludiendo, de suerte que el tratamiento de los derechos y obligaciones

docentes de las instituciones, y entre ellas la Iglesia, y del Estado encuentre un nivel más paritario. A su vez el problema de la enseñanza religiosa entendemos que obtendrá un camino más dúctil orientándolo dentro de la formación integral de la persona y de los factores sociológicos, que dentro del concepto de una rígida confesionalidad a ultranza. En el caso español una obligatoriedad atenuada de la enseñanza de la religión encontraría probablemente acogida más favorable y sería más congruente con los nuevos principios propuestos recientemente por la propia Iglesia. La enseñanza extraescolar de la religión en los casos de no obligatoriedad, como está siendo indicada por algunos sectores del episcopado, aun con todas sus dificultades, completaría la misión universal de la Iglesia como posible solución formativa.

Summarium

Imprimis synthesim criticarum normae concordatae praebet qua clare problemata circa eam apparent.

Deinde diversa stadia evolutionis legislativae in Hispania circa thema breviter contrahit. Aspectus fundamentales regiminis ócentis in legislatione concordata aliarum nationum etiam examinat.

Pastquam orientationes doctrinales Concilii Vaticani II meminit, ad expositionem iudicii episcopatus hispanici de hac re transit. Rigore systematico positionem huius episcopatus circa hae tria praesentat nempe: 1) institutionem religiosam; 2) scholas Ecclesiae; 3) situationem aequalitatis inter diversas scholas statales vel non.

Cum hoc thema complexum sit, opus nihil aliud quam possibilem propositionem problematum constituit. Solutiones quaestionum hic inveniri nequeunt; auctor enim tantum problema illuminare intendit.

Abstract

In a brief synthesis, the author, voicing the critiques which have been made about the concordate norm, situates with precision the problematic which is put forward.

He then summarizes the distinct steps which record, in Spain, the legislative evolution on the matter, and likewise shows the basic aspects of the educational system in the concordate legislation of other countries.

After bringing to mind the doctrinal orientations of the Second Vatican Council, the author centres his attention upon the exposition of the Spanish episcopacy's point of view. With systematic rigour, he presents the position of the Spanish episcopacy in relation to the following three points: 1) religious instruction; 2) educational centres belonging to the Church; 3) the situation of equality between different educational centres, be they of the State or not.

Given the complexity of the subject at hand—to which the author frequently refers—the work seeks with preference the suggestion of a possible stating of the case. In other words, the author does not pretend to give solutions, but rather to illuminate the problem.