

---

# Religión y Religiones en la Plaza Pública

---

Papeles de Trabajo nº 4  
Mayo 2016



Fundación Encuentro



### **Participantes en el Seminario:**

En este seminario participaron dieciséis personas. Para facilitar la identificación, junto a los nombres reseñamos su adscripción institucional en el periodo del seminario, bien entendido que cada persona solo se representa a sí misma y que no hay ninguna representación institucional formal.

José Manuel Aparicio Malo  
(Departamento de Teología Moral, Universidad Pontificia Comillas),  
Olga Belmonte García  
(Departamento de Filosofía, Humanidades y Comunicación, U. P. Comillas),  
Agustín Blanco Martín (Fundación Encuentro),  
José María Contreras Mazarío  
(Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad Pablo Olavide);  
Julio Embid López (Subdirector del Laboratorio Alternativas);  
M<sup>a</sup> Cristina Hermida del Llano  
(Departamento Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos);  
Francisco Javier Herrero Hernández  
(Decano de la Facultad de Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca);  
Daniel Izuzquiza Regalado (Director de entreParéntesis);  
Francisco Javier López de Goicoechea  
(Profesor de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad Complutense de Madrid);  
Julio Martínez Martínez (Rector de la Universidad Pontificia Comillas);  
Federico de Montalvo Jääskeläinen (Facultad de Derecho, Universidad Pontificia Comillas);  
Eugenio Nasarre Goicoechea  
(Vocal de la Comisión Constitucional, Congreso de los Diputados);  
Carmen Pellicer Iborra (Directora de la Fundación Trilema);  
Eduardo J. Ruiz Vieitez  
(Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto);  
José Luis Sánchez Nogales  
(Catedrático de Filosofía de la Religión, Facultad de Teología de Granada);  
Gustavo Suárez Pertierra (Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado, UNED).

**Mayo 2016**  
**ISSN 2445-2750**

# Índice

Presentación	5
1. Un contexto cambiante	7
Una sociedad secularizada, plural y asimétrica	7
Religiones en la plaza pública	8
Nuestro modelo institucional	9
2. El marco legislativo actual	11
¿Hay un problema social con la religión que justifique las reformas legislativas?	11
La Constitución	11
Ley Orgánica de Libertad Religiosa	12
Acuerdos con la Santa Sede	13
3. La enseñanza de la religión	14
Enseñanza y derecho a la libertad religiosa	14
El debate social y político en torno a la enseñanza de la religión en la escuela	15
La presencia de la religión en el sistema educativo de los países de la UE	16
Un nuevo enfoque para el debate y la negociación	17

Página intencionalmente en blanco

# Seminario 'Religión y Religiones en la Plaza Pública'

## Presentación

La Fundación Encuentro y entreParéntesis organizaron, durante el año 2015, una serie de encuentros en torno al tema *Religión y religiones en la plaza pública*. Bajo este título se llevó a cabo un seminario de expertos (juristas, politólogos, filósofos, sociólogos, historiadores,...) de todo el espectro ideológico que abordaron cuestiones como la presencia y función de la religión en la sociedad española actual –en el contexto de los profundos cambios de todo tipo que estamos sufriendo, de manera especial el proceso de globalización a todos los niveles–, la evolución del pluralismo religioso en nuestro país y el marco legislativo actual sobre la religión y las religiones (Constitución y Ley Orgánica de Libertad Religiosa).

El presente documento ha sido elaborado por los responsables de entreParéntesis y de la Fundación Encuentro a partir de las aportaciones realizadas por los participantes en el seminario y constituye básicamente un punto de partida, un documento de trabajo, para el necesario diálogo y debate social, político y confesional en torno al lugar que deben ocupar la religión y las religiones en las actuales sociedades democráticas y crecientemente diversas.

Las dos primeras partes (*Religión y religiones en la plaza pública* y *El marco legislativo actual*) constituyen el punto de partida o el zócalo que hay que asentar, consensuar y construir para abordar el diálogo en torno a los ámbitos concretos de conflicto o discusión, como son la presencia de la religión en la enseñanza pública, el uso de los símbolos religiosos en el espacio público, la financiación de las distintas confesiones, los lugares de culto... En este sentido, la tercera parte (*La enseñanza de la religión*) quiere reflejar no tanto los contenidos exactos del debate cuanto los términos o el enfoque que consideramos adecuados para llegar a acuerdos justos y duraderos, tanto en este tema concreto como en el resto de los que son objeto de controversia. De modo que, bien enfocada, la conversación pueda continuar abordando las diversas cuestiones pendientes.



Fundación Encuentro



Página intencionalmente en blanco

# Religión y Religiones en la Plaza Pública

## 1. Un contexto cambiante

### *Una sociedad secularizada, plural y asimétrica*

La sociedad española, como la mayor parte de las occidentales, es una sociedad secularizada. Una secularización no del todo completa, pero sí muy avanzada y con una gran dosis de “secularización tranquila”.

Según datos del CIS, el 70% de los españoles se declaran católicos, un 3% de otras religiones, un 16% no creyentes y un 9% ateos. Entre los que se declaran católicos, un 60% afirma no realizar ninguna práctica religiosa fuera de ceremonias de tipo social, el 23% reconoce realizar prácticas religiosas de forma no regular (varias veces al año o alguna vez al mes) y un 15% es practicante habitual (una o más veces por semana). La participación en celebraciones religiosas ligadas a momentos especialmente significativos de la vida humana (nacimiento, matrimonio, fallecimiento) es mucho mayor. Un elemento destacable de la presencia de lo religioso en la sociedad española es la existencia de una ruptura generacional. La práctica religiosa de las generaciones jóvenes es muy inferior a la de sus padres. El 74,4% de los jóvenes de 18 a 24 años y el 78,8% de los de 25 a 34 años que se definen como católicos o creyentes de otra religión casi nunca asisten a misa u otros oficios religiosos, sin contar las ocasiones relacionadas con ceremonias de tipo social; dicho porcentaje se reduce al 41,7% entre las personas de 65 y más años. Por otro lado, el porcentaje de no creyentes y de ateos disminuye progresivamente según aumenta la edad del entrevistado, pasando del 27,2% de no creyentes y 17,5% de ateos entre los jóvenes de 18 a 24 años al 4,8% de no creyentes y 2,4% de ateos entre los mayores de 65.

En las dos últimas décadas asistimos en nuestro país a una creciente visibilización de las religiones o de la diversidad religiosa, en gran parte motivada por el proceso migratorio. No obstante, lo primero que hay que señalar frente a este importante hecho social es que carecemos de datos fiables que nos permitan cuantificar y trazar el perfil exacto de esta pluralidad religiosa. Por ejemplo, no resulta fácil cuantificar con precisión cuántos musulmanes hay en España; los datos más recientes se acercan a los dos millones de personas. Respecto a los protestantes, se maneja una cifra en torno a 1,2 millones, de los cuales 400.000 son españoles de origen y 800.000 son ciudadanos comunitarios y extracomunitarios (principalmente de Reino Unido, EEUU y Alemania). Viven también en nuestro país un millón de ciudadanos procedentes de países de tradición ortodoxa (principalmente de Rumanía, Bulgaria, Ucrania y Rusia). Finalmente, se sitúa en

torno a 40.000 el número de judíos residentes en España.

Este proceso de aumento de la diversidad religiosa y el desarrollo normativo llevado a cabo están configurando un modelo asimétrico en cuanto a seguimiento de religiones y cultos, pero sobre todo en cuanto a estatutos jurídicos de los distintos grupos religiosos. Y, por tanto, configura un magma mucho más complejo que el que tradicionalmente hemos tenido, lo que exige también respuestas diferentes y distintas a las tradicionales, basadas en el eje clericalismo/anticlericalismo.

Respecto a las llamadas confesiones minoritarias, dos son las principales cuestiones a tener en cuenta: una es el conocimiento y otra es el reconocimiento. Respecto al primero, los representantes de iglesias o de confesiones minoritarias denuncian un gran desconocimiento social y un tratamiento por parte de los medios de comunicación que refuerza los clichés y estereotipos sociales que existen sobre ellos. Reclaman, por otro lado, un reconocimiento institucional más estable, que se pueda traducir en armonización, en nuevas lecturas y que pueda dar cabida a sus demandas más habituales (particularmente las referidas a centros de culto, enterramientos, etc., es decir, los acomodos necesarios para el ejercicio de su libertad) no como algo excéntrico, sino como parte de una sociedad inclusiva, tolerante y plural.

Hay que conocer la realidad social española desde el punto de vista religioso para extraer las consecuencias adecuadas, pero no para tratar mejor a unas religiones que a otras o a los creyentes mejor que a los agnósticos o a los que dan una respuesta no religiosa a sus inquietudes existenciales. El dato religioso –y el no religioso–, como afirma el Tribunal Constitucional, no puede convertirse en un parámetro para definir la equidad y la justicia de las normas jurídicas o el comportamiento de los poderes públicos. La realidad sociológica no puede convertirse en el único principio organizativo de la sociedad –una función que corresponde a la política y se desarrolla en el ámbito de la plaza pública–, aunque sí debe ser tenida en consideración.

Toda esta realidad en su conjunto reclama un reposicionamiento y una presencia del hecho religioso en el llamado “espacio público”. La cuestión, entonces, es determinar qué posición corresponde a las confesiones religiosas en dicho espacio y, por ende, cuál es la posición que los poderes públicos han de mantener con relación a dichos grupos religiosos.

### ***Religiones en la plaza pública***

En muchos países, el término “laicidad” ha sido interpretado en el sentido de que la religión era una cuestión pura y exclusivamente privada y, por tanto, no debía ni podía estar en la plaza pública. El Estado secular puede caer en la tentación de pedir a sus ciudadanos creyentes que realicen una escisión entre su vida privada y su vida pública; o que argumenten en el espacio público desde motivaciones ajenas a su ser religioso. Pareciera que en el espacio público se pudiese argumentar y participar desde cualquier posición ideológica o existencial, mientras que se evita (o se desacredita) toda participación motivada o fundamentada en razones religiosas.

Es importante no identificar religión privada y religión personal. La experiencia religiosa es una experiencia en primera persona, pero eso no la convierte en algo privado, sino en algo personal o íntimo que se expresa en el día a día. Cuando operamos la distinción entre cultura y religión, privatizamos la religión y hacemos pública la cultura. Sin embar-



go, la religión para muchas personas es el elemento trascendente, la sustancia, de la cultura. Y las religiones en las sociedades postseculares parecen querer manifestar su oposición a dicho estatus privado, al tiempo que reclaman su legitimidad para estar en la plaza pública. Cuestión ésta que no podemos ni debemos esquivar en la actualidad.

Si era un concepto complejo hace diez años, ahora mismo, con los nuevos movimientos sociales, el extraordinario desarrollo de Internet y de las redes sociales y con los cambios que se pretenden en la democracia representativa, la plaza pública ya no hace referencia simplemente a un lugar de debate, sino también y principalmente al proceso de construcción de lo político, de la razón pública.

Arrastramos todavía una tradición dualista o competitiva, según la cual la religión ante la plaza pública debe presentarse siempre como ganando o perdiendo terreno frente a los poderes públicos. Las religiones no deben entenderse como enfrentadas o contra la razón pública, sino que, como señalan Habermas y Rawls, deben ayudar a su construcción. Todos debemos participar y colaborar en la conformación de ese conjunto de elementos de mínimos que denominamos razón pública y que permite nuestra convivencia pacífica. La razón la construimos todos, también desde la fe o la creencia o desde las convicciones de cada individuo. Cada uno desde su cosmovisión construye la razón pública en la medida en la que ésta le requiere para ese fundamento de la vida y de la convivencia en común, contribuyendo al interés general y a la cohesión social.

¿Qué exige a las confesiones estar en la plaza pública o construir la razón pública? Respetar los derechos de los demás. Ése es el mínimo, el orden público constitucional del que habla nuestro sistema.

En nuestro país se confunde, con frecuencia, la razón pública con la estatal. En el imaginario colectivo cuando se habla de lo público se refiere a lo que controla el Estado. Esa confusión hace que las religiones tengan que preguntarse dónde quieren estar, si en “lo estatal” o en “lo público”. Sería deseable un futuro en el que se fortaleciera la participación de las religiones a través de una sociedad civil organizada. Pero esto no debe evitar el correspondiente reconocimiento institucional, sin que esto se identifique con detentar privilegios o beneficios, sino con el contenido y ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa.

### ***Nuestro modelo institucional***

La plaza pública, para que sea diversa, plural y abierta, necesita de unas instituciones que organicen bien el orden público. Debe rechazarse que, desde una pretendida neutralidad de los poderes públicos, terminen imponiéndose unos determinados modelos de persona y de sociedad que conviertan a las personas que se identifican por sus convicciones religiosas o filosóficas en ciudadanos de “segunda clase”. Por tanto, es totalmente necesario el nivel institucional para que precisamente la libertad religiosa, la libertad de expresión y la libertad ideológica sean valoradas, reconocidas y garantizadas plena y eficazmente, tanto por la sociedad como por los poderes públicos.

Nuestro modelo institucional hay que entenderlo a la luz de un doble reto histórico: superar lo que se ha llamado nacional-catolicismo y superar también el anticlericalismo, especialmente en determinados sectores de la clase política. Tan grave e injusto es obligar a personas a comportarse en una sociedad plural y secularizada prescindiendo de su condición religiosa, como el intento por parte de la institucionalidad religiosa de im-

poner criterios derivados de una moral confesional con carácter general e identificarlos con la moral pública. Los poderes públicos no actúan en un vacío axiológico, sino con arreglo a valores cívico-constitucionales; valores que –sin entrar en el problema de su fundamentación– constituyen el núcleo de una ética común, que afecta a todos los ciudadanos, la cual, además de los componentes histórico-culturales, está conformada principalmente por los derechos y libertades fundamentales, además de los principios y valores constitucionales.

La Constitución de 1978 resolvió de una manera muy razonable el viejo problema histórico de la cuestión religiosa española. No se debe caer en el error de identificar democracia con laicismo o laicismo beligerante. Estados Unidos, Finlandia o Gran Bretaña son ejemplos claros de que un Estado constitucional no tiene por qué definirse como Estado beligerante con el hecho religioso. Es preocupante que se confundan y que el hecho religioso sea visto como un enemigo de la democracia. El reto no es la polaridad religión-democracia, sino la religión en democracia.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el modelo que tenemos en España es un modelo esencialmente institucional, que quizás podría calificarse de “inacabado”, pero en ningún caso de incierto e impreciso. Esto se refleja en una asimetría también de reconocimiento institucional de las religiones, que se articula en una especie de pirámide desde la Iglesia Católica con los acuerdos de 1979 como tratados internacionales; después los acuerdos con las tres confesiones (musulmanes, protestantes y judíos) que se traducen en leyes estatales al respecto; a continuación otra categoría un poco inferior, con aquellas confesiones que tienen notorio arraigo –cuatro en este momento–; más abajo vendrían aquellas iglesias u organizaciones religiosas que están inscritas en el registro correspondiente, pero que no participan de lo anterior; y en el último estrato, todas aquellas que no están inscritas o no quieren participar del sistema institucional.

No hay una técnica o un protocolo establecido de respuesta a la pluralidad religiosa en las políticas públicas. En muchos casos, la técnica de respuesta es la utilizada en relación con la inmigración, es decir, utilizamos la asimilación (siguiendo el modelo francés), el multiculturalismo o la interculturalidad. Estos modelos no sirven, ya que la religión no es inmigración. El pluralismo religioso nos sitúa ante un derecho fundamental cuyos titulares progresivamente serán españoles. La inmigración, por tanto, es sobre todo una cuestión coyuntural, mientras que la religión es una cuestión estructural. Por eso no resulta adecuado responder con las mismas técnicas. Amén de que, en ocasiones, se siguen utilizando técnicas que no atienden a la pluralidad religiosa de la sociedad española, sino que conservan inercias del Estado confesional. Los poderes públicos tienden a responder razonablemente bien ante la Iglesia Católica, pero no sucede lo mismo en relación con otras confesiones. En las políticas públicas seguimos influidos por muchos tópicos que descansan en prejuicios que debemos superar respecto a lo religioso.

Muchos de los cambios necesarios para adaptarse a la realidad social en materia religiosa en nuestro país se han producido a través de cambios en los usos, sin necesidad de leyes de ningún tipo, interpretando el artículo 16 de la Constitución, para, a medida que la sociedad española se ha ido secularizando, buscar una mejor convivencia.

## 2. El marco legislativo actual

### *¿Hay un problema social con la religión que justifique las reformas legislativas?*

Se puede afirmar que socialmente el hecho religioso no está entre los principales problemas o cuestiones que preocupan a los españoles. Según el CIS, en las respuestas de marzo de 2016, entre todos los problemas, y hay una lista de cuarenta, no está el hecho religioso. Está la crisis de valores de la sociedad, pero no el hecho religioso.

Pero sí hay problemas específicos que reaparecen cíclicamente o que se presentan de nuevo. Respecto a la Iglesia Católica, su financiación, la enseñanza de la religión y moral católica en centros docentes, el régimen laboral de los profesores de religión en los centros públicos, el uso de símbolos religiosos en los actos y ámbitos públicos son algunas de las cuestiones que suscitan debate y polémica social. En lo que podría afectar, en definitiva, a la vigencia de los Acuerdos de 1979.

Respecto a las religiones minoritarias, además de la asimetría del modelo que se ha comentado, se plantean problemas sobre todo a nivel local, como son los que se refieren a la apertura de lugares de culto, los enterramientos y cementerios o el uso de determinadas vestimentas en los lugares públicos.

Aunque aún no es visto como un problema importante en la sociedad española, creemos que la preocupación por el hecho religioso irá en aumento en el futuro en el seno de nuestra sociedad, porque va calando la idea de que hay que atender a las minorías y favorecer el entendimiento interreligioso, proteger las opciones religiosas personales y prevenir radicalismos violentos de inspiración religiosa.

### **La Constitución**

La cuestión religiosa ha estado presente en el debate de las dos Españas. Ha ido apareciendo a lo largo del constitucionalismo español como si las posiciones entre conservadores y progresistas fueran irreconciliables. Si analizamos la historia del constitucionalismo español, se observan cambios pendulares de un extremo al otro y de una Constitución a otra. Si una virtud tiene la Constitución actual es haber superado ese elemento pendular. El llamado “consenso” tiene ese gran valor. Por primera vez los grupos políticos fueron capaces de llegar a un acuerdo en el artículo 16, que ha tenido el mérito de romper esa dinámica de las dos Españas.

Además, una cuestión relevante desde el plano jurídico es que, por primera vez, la cuestión religiosa no se planteaba desde el ámbito de la definición del Estado. Si se analiza la Constitución de la Segunda República, en el artículo 3 se afirma que el Estado es laico; a semejanza de la Constitución francesa, que define la laicidad del Estado en su artículo 1. Sin embargo, en la Constitución de 1978 la cuestión religiosa pasa a integrarse dentro de los derechos fundamentales. Nuestro texto constitucional se une a las grandes declaraciones y convenciones internacionales sobre derechos humanos. Ése es uno de los hitos más importantes de nuestra Constitución actual, al situar los derechos humanos como el elemento que se debe proteger. Justamente, para proteger esos derechos fundamentales, y no a la inversa, el Estado declara, en el párrafo tercero del citado

precepto 16, que no tiene religión oficial. El Estado entiende que la mejor manera de que se desarrollen, ejerzan y apliquen, en plena igualdad, los derechos fundamentales es a través de la laicidad.

La laicidad no es un espacio vacío de identidades religiosas. Según nuestra Constitución, los derechos fundamentales y las identidades son de las personas. Los poderes públicos, desde esta perspectiva, no pueden identificarse con ninguna confesión religiosa. La laicidad sería un espacio donde concurren, y pueden concurrir, en igualdad las distintas creencias o convicciones que libremente elijan los ciudadanos. El Tribunal Constitucional habla de “laicidad positiva” (por primera vez en su sentencia 46/2001, de 15 de febrero; posteriormente, al menos en otras cinco sentencias): utiliza el adjetivo positiva no para expresar que la Constitución valora el hecho religioso por encima de la respuesta no religiosa de los ciudadanos, porque eso tocaría la neutralidad, sino para diferenciarse de una visión aséptica y militante, como aparece en el laicismo francés, que relega lo religioso al ámbito privado de la conciencia individual.

El marco constitucional actual respecto al hecho religioso sigue siendo sustancialmente válido. Habría que preservar tres elementos que en él se recogen: la igualdad en el derecho a la libertad ideológica y religiosa, la laicidad del Estado y el principio de cooperación. Estos tres elementos configuran lo que se puede denominar “modelo constitucional español” respecto al hecho religioso. Es verdad que hay otros modelos que han de tenerse en cuenta –el modelo cooperativo alemán, el modelo laicista francés, el separatismo estadounidense, los modelos iglesia-estado de los países escandinavos o del Reino Unido–, pero todos estos modelos se han ido conformando a lo largo de la historia, tienen incrustaciones culturales y sociales, se han ido adaptando con el tiempo... Nuestro modelo es fruto del consenso y se puede evolucionar a partir de él. Un elemento clave para ello puede ser una interpretación del principio de laicidad positiva del Estado.

### ***Ley Orgánica de Libertad Religiosa***

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa ha cumplido una función importante, pero tiene ya 35 años y, en ese tiempo, la sociedad ha cambiado de manera evidente. Desde el planteamiento de nuestra Constitución, donde lo primordial son los derechos fundamentales, y desde la aplicación del principio de igualdad, la Ley Orgánica encaja mal con el artículo 16, ya que se dirige solo hacia unos, los que creen, y no hacia los que no creen. Incluso para los que creen, la pluralidad existente hoy y sus necesidades no encuentran respuesta en la ley.

La ley tiene algunos problemas tanto de carácter técnico como de contenido esencial. A este respecto, unos entienden que para resolverlos es necesaria una reforma legal, mientras que otros piensan que podría hacerse a través de normas reglamentarias. ¿Es necesaria, por tanto, una reforma de la ley o sería suficiente desarrollarla por vía reglamentaria? Para dar respuesta a esta pregunta se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Primero, es una ley de libertad religiosa, no una ley de libertad de conciencia. El artículo 16 de la Constitución se puede escindir, se puede separar. Se legisla sobre una cosa y no sobre la otra. No se tienen en cuenta las co-implicaciones entre la libertad religiosa, ideológica y de culto, que es lo que dice el artículo 16. Por tanto, es una ley parcial.

En segundo lugar, aparece la tensión entre individuo y colectivo como sujeto del derecho. La Ley da por supuestos los derechos individuales de libertad religiosa (que recoge en el artículo 2) y se centra en la articulación del sujeto colectivo de la libertad religiosa. De este modo, se institucionaliza la relación; lo cual resuelve ciertos problemas, pero plantea otros, con el riesgo de desdibujar de algún modo algunas parcelas del derecho fundamental de libertad religiosa. Al mismo tiempo, es evidente que hay que institucionalizar de algún modo la relación con las confesiones religiosas, ya que estamos ante un principio básico de libertad religiosa, no meramente individual.

Y en tercer lugar, es una ley asimétrica en el tratamiento de las confesiones. Hay una confesión religiosa cuyas relaciones con el Estado se rigen por la vía del tratado internacional. Hay unas confesiones religiosas con notable arraigo que tienen pacto con el Estado. Hay otras confesiones religiosas con notorio arraigo, pero que no tienen pacto ni lo van a tener. Y hay algunas que están meramente inscritas como tales confesiones religiosas.

En otro orden de cosas, la gestión de muchas de las cuestiones relacionadas con las religiones en un ámbito más cotidiano (lugares de culto, enterramientos...) corresponde a las autoridades locales y otras deberían ser abordadas a nivel autonómico. Sin embargo, nuestro sistema legal en materia religiosa solo contempla un órgano de interlocución a escala estatal. A nivel autonómico, solo Cataluña tiene una Dirección General de Asuntos Religiosos. Esta situación se traduce en que las confesiones no saben a quién dirigirse y los ayuntamientos suelen eludir implicarse. La descentralización en este tema es y resulta absolutamente necesaria: que el derecho lo gestione el representante más cercano al ciudadano. Sin buenos cauces institucionales, una comunidad religiosa no sabe a quién dirigirse.

A la luz de estas consideraciones, parece claro que si bien reformar el artículo 16 de la Constitución no parece indispensable, sí se debería proceder a una reforma o revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Ahora bien, debería hacerse en un contexto de sosiego y salvaguardando el carácter institucional en aquello que resulte necesario. Para defender los derechos fundamentales se necesitan instituciones y comunidades que sean mediadoras. Socialmente no hay identidad sin instituciones y comunidades que la reconozcan y la configuren. Los problemas concretos requieren respuestas institucionales que contribuyan a acercar a las personas y favorecer el entendimiento.

### ***Acuerdos con la Santa Sede***

La libertad religiosa es un derecho. Un derecho que el Estado debe no solo garantizar, sino también promocionar en sentido positivo. Por tanto, la libertad religiosa no la concede el Estado; lo que tiene que hacer es reconocerla, garantizarla y facilitar su ejercicio. Y la única forma es no solo permitiendo el culto, el uso de la libertad religiosa, sino también –si es el caso– manteniendo acuerdos institucionales. Y para ello, las religiones tienen que tener una negociación con los Estados, basada en y exigida por el principio de cooperación sancionado en nuestra Constitución.

En esa negociación el Estado tiene que tratar a las confesiones como son. La Iglesia Católica tiene unos acuerdos de carácter internacional porque tiene un nivel de representatividad distinto al de otras confesiones. Pero habrá que conjugar el principio de la libertad religiosa y la diferente representatividad con el de la igualdad, y en todo caso sal-

vaguardar que el contenido de los acuerdos con las confesiones no entre en contradicción con otros contenidos o principios constitucionales o legales. Hay que ser conscientes de que los acuerdos con la Santa Sede se inscriben en el Derecho internacional y, por tanto, su modificación, reforma o derogación también debe realizarse de conformidad con el Derecho internacional. También es evidente que no pueden limitar la soberanía de nuestro país a la hora de regular la relación que la sociedad española quiera tener con las religiones y, en particular, con la Iglesia Católica. En todo caso, insistimos, las reformas que se deban plantear deben estar dirigidas a una mejor y más adecuada aplicación de la libertad de conciencia. No tiene sentido convertir este tema en un arma arrojadiza en contra de determinados ciudadanos creyentes, ni tampoco encastillarse en la defensa de ciertas prerrogativas que pueden ser consideradas como privilegios. El diálogo constructivo es esencial para la necesaria actualización de los acuerdos en este momento.

### 3. La enseñanza de la religión

#### *Enseñanza y derecho a la libertad religiosa*

En el artículo 18 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 se formula la libertad religiosa como la “libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. El artículo 26, que se refiere al derecho a la educación, afirma: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Esto implica el reconocimiento de que el Estado, en el momento de establecer el sistema educativo, tiene que tener en cuenta unos derechos que la propia Declaración llama preferentes. En nuestra Constitución se recoge textualmente esta formulación en el artículo 27, dedicado a los temas educativos. Y en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa dicho reconocimiento se recoge también como uno de los aspectos fundamentales que comprende la libertad religiosa. Hay, por tanto, una doble confluencia.

La pregunta previa, que conecta con el derecho constitucional, con la teoría de los derechos y libertades, es si recibir enseñanza religiosa en la escuela es contenido esencial de la libertad religiosa.

En este punto encontramos dos posiciones:

1. Recibir esa enseñanza o formación religiosa, de acuerdo con una determinada fe, en la escuela, si se observa históricamente, es un elemento esencial. Sin ese elemento, la libertad religiosa se desnaturalizaría. Por lo tanto, si recibir enseñanza religiosa en la escuela forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa, el debate desde el punto de vista constitucional se ha acabado. Otra cosa es que se redacte de otra forma el artículo 27. La propia Constitución dice que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana. Para muchos, aunque no para todos, el hecho religioso forma parte del desarrollo de la personalidad humana. Sacarlo de la escuela parecería, en consecuencia, un sinsentido. La formación del ciudadano como tal ciudadano exige la socialización en todos los ámbitos de la persona, incluyendo el religioso. Y la escuela es uno de los

instrumentos básicos del proceso de socialización.

2. La enseñanza de la religión en la escuela no está dentro de los derechos que ampara nuestra Constitución. La interpretación en muchos casos del propio Tribunal Constitucional no ha conectado este derecho con la enseñanza, sino con la educación. No es lo mismo enseñar que educar o formar. Y nuestra Constitución no habla de enseñar, sino de formar. En esta misma línea, cabe señalar que tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, cuando interpretan este elemento, hablan de formación, no de enseñanza. Lo que se establece es que los padres tengan la posibilidad de elegir entre diferentes modelos educativos. Para Naciones Unidas, la clase de religión en la escuela es una opción.

Para dilucidar si la enseñanza de la religión forma parte o no del contenido esencial del derecho de libertad religiosa, la cuestión clave es: ¿forma parte como contenido negativo o como contenido positivo? Si forma parte como contenido negativo, basta con que se permita que los padres formen religiosamente donde quieran fuera de la escuela. El Estado no tiene por qué adoptar medidas positivas. Lo que se propone habitualmente no es solamente un contenido negativo, sino un contenido positivo; es decir, no estamos hablando solo de un derecho, sino que estamos considerando la enseñanza de la religión como un derecho-deber. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas indica, en su artículo 13, que ese derecho no es un derecho prestacional: no es un derecho-deber, sino un derecho-libertad. Esto supone que los Estados pueden permitir y amparar suficientemente este derecho con la existencia de centros privados y concertados donde afloran las diferentes visiones, cosmovisiones, convicciones y creencias de la sociedad española. Por consiguiente, la autoridad pública podría regular este derecho de formas diversas; en nuestro caso, la LOLR asume el carácter no prestacional (derecho-libertad) en el artículo 2.1 y el derecho-deber prestacional en las situaciones particulares del artículo 2.3.

Por otro lado, y como se establece en el artículo 9.2 de la Constitución, los poderes públicos tienen que remover obstáculos y permitir que las personas, y los grupos en los que las personas se integran, puedan participar y que la igualdad sea real y efectiva. En consecuencia, el Estado debería intervenir de forma distinta respecto de las minorías religiosas que lo que debe intervenir en cuanto a la mayoría religiosa, adoptando ciertas medidas de acción afirmativa. Sociológicamente no es lo más apoyado, pero hay que tenerlo en cuenta, porque de otra forma volvemos al mismo debate, planteado solo desde la perspectiva de la religión católica. España es plural, hay otras demandas y hemos de articular un sistema de justicia en un marco muy asimétrico.

### ***El debate social y político en torno a la enseñanza de la religión en la escuela***

Pero no estamos ante una cuestión únicamente jurídica. Desde un punto de vista social y político, el debate adquiere otros contenidos y argumentaciones.

Por parte de los defensores de la presencia de la religión en la escuela se afirma que:

- La expulsión de las religiones del espacio público, en un ámbito tan importante como es la institución educativa, conlleva el riesgo de convertir la enseñanza de religión en una catequesis cerrada, de gueto y, de alguna manera, de carácter sec-

tario.

- La integración de la formación religiosa en la escuela permite el diálogo razón-fe, ciencia-religión, el análisis de la razonabilidad de la fe, su influencia recíproca...
- Si en la educación desempeña un papel cada vez más importante la formación del futuro ciudadano, del hombre social, un divorcio radical por la expulsión de la religión de la escuela y su reducción al espacio privado tendría unos efectos negativos.
- Introducir elementos de pluralismo religioso en la organización de las enseñanzas es una escuela de convivencia en una sociedad pluralista, que tiene elementos positivos tanto en el creyente como en el no creyente, y puede enriquecer la convivencia, así como favorecer la tolerancia, el respeto mutuo, la visión recíproca, etc.
- En el conjunto del mundo –también en Occidente– la religión tiene una presencia real que forma parte del contenido de nuestra historia, de lo que se llama cultura de un país, la identidad que no se puede dejar de asumir para vivir el presente y el futuro. El analfabetismo en este ámbito que podría provocar su exclusión del sistema educativo nos hace más vulnerables a los estereotipos, y puede conducir a un problema social ligado al desconocimiento de las religiones y a conflictos interreligiosos que puedan surgir.

Por parte de los detractores de la presencia de la religión en la enseñanza se señala que:

- Constituye un elemento perturbador de la convivencia.
- La religión es un obstáculo a una liberación del hombre que hay que conquistar.
- La religión está en la base de la adopción por parte de muchas personas –jóvenes sobre todo– de morales radicales.
- La formación religiosa no es imprescindible (de hecho su presencia en las escuelas no ha evitado el conflicto interreligioso en algunos casos).

### ***La presencia de la religión en el sistema educativo de los países de la UE***

La pregunta sobre si el hecho religioso debe estar en la formación en la escuela puede tener tres respuestas: que no esté, que se imparta como un hecho cultural neutral o que se imparta con contenidos confesionales (de una o varias confesiones).

Francia es el único país en el que la religión, bajo su forma confesional o cultural, no está presente en el currículum escolar, aunque se permite su impartición en los edificios educativos fuera del horario escolar. En los demás países la religión sí forma parte del currículum, con un predominio claro de los países en los que la oferta es confesional (multiconfesional en España, Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Holanda, Italia y Lituania; monoconfesional en Grecia, Polonia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Rumania) sobre los que presentan una oferta cultural no confesional (Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido). Por tanto, en la inmensa mayoría de los países de la UE la religión forma parte del currículum escolar, bien como asignatura de oferta obligatoria por parte de los centros y de libre elección por parte de los alumnos y las familias (con posibilidad de cursar una asignatura alternativa, pedir exención o dedicar ese tiempo a otro tipo de actividades no docentes) en los modelos confesionales, bien como una asig-



natura obligatoria para todos los alumnos en el ámbito de las ciencias humanas en el modelo cultural.

En todos los países donde se oferta clase de religión (confesional y cultural) tiene presencia en Primaria y Secundaria, con una media de dos horas a la semana. En los países adscritos a los modelos monoconfesional y multiconfesional los contenidos y textos son diseñados y aprobados por las autoridades de las confesiones religiosas. Respecto al estatus de los profesores de religión, en prácticamente todos los países en los que se imparte –tanto en los modelos confesionales como en el modelo cultural– tienen un estatus equivalente al conjunto del profesorado y reciben su remuneración del Estado. En el modelo multiconfesional, los profesores han de obtener la autorización de la autoridad religiosa respectiva. En prácticamente todos los países que siguen un modelo confesional la base legal de la presencia de la religión en la escuela son los acuerdos de cooperación del Estado con las confesiones y la propia Constitución.

A la luz de estos datos de nuestro entorno, la posición de la religión en nuestro sistema educativo no puede calificarse como de anómala o extraordinaria, ya que comparte modelo y condiciones generales como un buen número de países europeos muy distintos. Ello no es óbice para que se señalen algunos puntos controvertidos y otros respecto a los cuales debería llegarse a acuerdos duraderos que eviten el debate recurrente o pendular en torno a la situación de la religión en la escuela.

En primer lugar, la situación actual no responde adecuadamente a la creciente diversidad religiosa de nuestra sociedad. La enseñanza de la religión católica está plenamente integrada, pero no la del resto de las confesiones, incluidas las confesiones minoritarias con acuerdo de cooperación.

Por otro lado, el nuestro es un sistema muy complejo en lo que se refiere a la organización escolar, en el que conviven asignaturas de cultura religiosa, confesionales y alternativas a las clases de religión. Desde algunos ámbitos se plantea que es posible compaginar la presencia de una cultura religiosa con una enseñanza religiosa confesional dentro de la escuela, tanto pública como concertada, de iniciativa social o privada, siempre que se consensúe lo que podemos llamar un “depósito axiológico mínimo”, que es donde hay más dificultades. Un “depósito axiológico mínimo” que pueda ser legitimado desde las distintas religiones (a través del principio de participación) y en el que debería entrar el respeto a la diferencia, a la alteridad y al disenso.

En este ámbito organizativo, urge llegar a un acuerdo acerca del valor de la nota de religión para el expediente académico. En algunos países esta nota cuenta igual que las de las demás asignaturas –con sus correspondientes efectos en la nota media del expediente, clave entre otras cosas para obtener becas–, pero son más aquellos donde la nota de la clase de religión no cuenta para la media del expediente académico e incluso no se consigna en el boletín de notas con las demás asignaturas. Aunque los acuerdos con la Santa Sede dicen que la clase de religión debe impartirse en condiciones “equiparables a las demás disciplinas fundamentales”, esta afirmación no resuelve de manera nítida y unívoca las concreciones.

Una de las cuestiones que más debate político y social suscitan es si el sistema de cooperación con la Iglesia Católica en cuanto a los profesores es excesivo. No parece haber gran problema en aceptar el principio básico de que quien tiene la capacidad de dar la venia docendi a quien sabe tiene que ser el que tiene autoridad para ello. Por lo tanto, si para dar la clase de religión católica, protestante, musulmana, etc., se necesita

un cuerpo de profesores, es la autoridad religiosa la que tiene que dar la venia docendi. Sin embargo, son muchos los que consideran que la Iglesia se excede al convalidar la venia docendi año a año. El Estado paga a los profesores de religión como si fueran trabajadores públicos, pero sobre su puesto de trabajo deciden año a año los obispos. Si se quiere salvaguardar que no haya contradicción entre lo que enseñan los profesores de religión y los postulados de la Iglesia, se podría adoptar una fórmula semejante a la de las empresas de tendencia, reconocida por la Directiva comunitaria 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación e incorporada por España a nuestro sistema normativo a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

### ***Un nuevo enfoque para el debate y la negociación***

En nuestro país, mayoritariamente, no se cuestiona la presencia de la religión en la escuela. Sin embargo, tiene una presencia constante en las controversias y debates en torno a la educación en nuestro país, hasta el punto de constituir una de las mayores dificultades para alcanzar el tan citado, y supuestamente añorado por todos, pacto escolar. En los últimos treinta años, al negociar sobre la clase de religión, lo que ha estado en juego en la mesa es una cuestión de poder: de los sueldos y de la economía, de los nombramientos de los profesores, del control sobre los currículos... Frente al bloqueo (o alternancia en función de las mayorías parlamentarias) en el ámbito político, el acuerdo parece mucho más sencillo en otros ajenos a los ámbitos y esquemas de poder y de control. Durante estos treinta años hemos renunciado a un modelo de consenso basado en argumentos pedagógicos, que no tome como punto de partida qué necesitamos enseñar, sino qué necesita un alumno aprender. Para ello dos preguntas resultan clave, a saber: ¿cómo la enseñanza religiosa puede ser un factor de convivencia? o bien ¿cómo la enseñanza de la religión puede dejar de ser un factor de enfrentamiento?

Un elemento de esperanza para el futuro y el posible acuerdo es que, a pesar de todas las controversias, a lo largo de estos treinta años no ha habido una ruptura total entre las posiciones enfrentadas ni imposiciones de modelos radicales. Ahora bien, de no seguir buscando esos encuentros, y de no hallar soluciones consensuadas que respondan a la realidad social actual, no es descartable que acabemos viéndonos enfrentados a esa indeseable situación.

