

Laicismo y sistemas educativos en Europa [1]: ¿una Europa laica?

ANTONIO GÓMEZ MOVELLÁN – EUROPA LAICA

Madrid, 10 de Septiembre de 2003

Desde hace años las iglesias y sus lobbys están actuando sobre la sociedad internacional con el ánimo que las declaraciones o convenciones internacionales incluyan como derecho fundamental el denominado derecho a la libertad enseñanza y que este quede vinculado de una u otra forma al derecho denominado libertad religiosa; también esta idea de considerar la libertad de enseñanza religiosa como un derecho fundamental se ha introducido en alguna constitución. Esta concepción choca casi frontalmente con el principio constitucional de laicidad o laicismo estatal. De acuerdo a esta concepción, la denominada libertad religiosa derivaría del principio de la libertad de conciencia, como una expresión concreta de ésta. Además, la libertad de enseñanza no se derivaría de la libertad religiosa sino, en todo caso, del principio de la libertad de creación de empresas y las subvenciones a la enseñanza impartida en colegios confesionales derivaría no de la cualidad confesional de los colegios sino de las subvenciones estatales para la prestación de un servicio público universalizado. La idea de elevar a derecho fundamental la libertad de educación de centros confesionales es una idea alejada de la tradición político institucional del laicismo estatal, es más, es una idea contradictoria con el laicismo.

Sin embargo, la fortaleza de la enseñanza confesional, aunque está vinculada a las características de un marco legal más o menos laico, en ocasiones tiene que ver con la historia de la enseñanza en una formación social concreta y la importancia de las diferentes congregaciones religiosas en la asunción histórica de los servicios educativos.

Así, tenemos en Europa sociedades muy secularizadas –caso de Holanda- donde la enseñanza confesional tiene una importancia que sobrepasa incluso al servicio público educativo. También nos encontramos con sociedades no demasiado secularizadas –caso de Grecia- donde la enseñanza confesional no tiene apenas importancia. El caso de Francia es paradójico ya que mantiene un marco legal bastante laico y una sociedad bastante secularizada y sin embargo la enseñanza confesional es importante, lo que parece contradecir la denominada “excepción francesa”.

Veamos como está regulado estos asuntos en los principales países europeos en relación a cuatro asuntos: posibilidad de crear libremente centros escolares, existencia de una enseñanza religiosa en los colegios públicos, financiación de las escuelas privadas confesionales e importancia cuantitativa de la escolarización en los colegios privados.

En *Alemania* la enseñanza privada confesional no tiene una gran importancia numérica ya que puede representar un escaso 6%, aunque una parte importante de las escuelas públicas tienen la categoría de escuela confesional o ínter confesional. No obstante existe una legislación muy favorable para el desarrollo de la enseñanza confesional, sin embargo la creación de un establecimiento privado de enseñanza está vinculado a la idea de necesidades escolares. Existe una asignatura de religión cristiana en los centros públicos, de libre elección, y una asignatura alternativa de “ética” para el resto de alumnos. El derecho a recibir subvenciones de las escuelas privadas no está recogido en la Constitución no obstante se recoge en la legislación de los distintos Lander y existen diferencias notables en su tratamiento. Si la escuela es declarada de utilidad pública en ese caso puede solicitar subvenciones que normalmente se refieren a gastos de funcionamiento y parcialmente del personal docente.

En *Austria* el sistema es similar al alemán ya que existe una enseñanza gerenciada por las iglesias que tienen categoría de corporación pública confesional y la enseñanza privada propiamente dicha-denominada alternativa, que también recibe una subvención del Gobierno Federal. Esta enseñanza privada puede significar un 10% de la población escolarizada en el segundo grado. Existe una asignatura de religión cristiana obligatoria para los niños y jóvenes cristianos, pagada íntegramente por el Estado, no existe ninguna asignatura alternativa.

En *Bélgica* la posibilidad de crear establecimientos privados educativos esta recogido en el artículo 7 de la Constitución. Existe un régimen de subvenciones muy generosas ya que se subvenciona prácticamente todos los gastos de los establecimientos privados que se acojan al sistema subvencionado. La enseñanza privada subvencionada puede alcanzar en el primer grado al 56% de los niños escolarizados y cerca del 67% en el segundo grado. Existe una asignatura de religión confesional pagada por el Gobierno así como una asignatura de humanismo laico, también pagada por el Estado.

En *Dinamarca* el principio de la libertad de enseñanza ya esta inscrito en la Constitución de 1849. Aproximadamente un 10% de los escolares de primer grado están escolarizados en colegios privados confesionales y un 16% del segundo grado. Los colegios privados están subvencionados generosamente y se refieren a los gastos del profesorado y gastos corrientes y de infraestructuras. Existe una asignatura de religión confesional de libre asistencia.

En *España*, el principio de libertad de enseñanza se inscribe en la constitución y en las leyes educativas. Los centros privados concertados con el Estado reciben subvenciones de aproximadamente el 100% de los gastos escolares. El

38 % de los niños escolarizados en primer grado lo están en colegios privados subvencionados, la mayoría católicos aproximadamente el 37% de los escolares de segundo grado. Existe una asignatura de religión católica de libre elección sufragada por el Estado una asignatura "alternativa" también sufragada por el Estado.

En *Finlandia* existe la posibilidad de crear centros privados de enseñanza de acuerdo a las leyes, no obstante la enseñanza privada en Finlandia es muy poco significativa, 1% de los alumnos de primer grado y aproximadamente un 4% de los alumnos del segundo grado. Las subvenciones son escasas y en el nivel máximo alcanzan hasta el 50% de los gastos de escolarización. Existe una asignatura de religión confesional de libre elección y una asignatura de ética como "alternativa".

En *Francia*, aunque se ha visto en detalle en este estudio, decir que existe la posibilidad de creación de centros docentes derivado de principios establecidos en las leyes y un régimen de subvención muy generoso a los centros sometidos a contrato con el gobierno. Aproximadamente un 17% de los niños escolarizados en primer grado lo están en centros privados católicos y un 23% en el segundo grado. No existe una asignatura de religión en el sistema educativo.

En *Grecia* el principio de creación de centros escolares está previsto en la Constitución de 1975 aunque el Ministerio de Educación tiene amplias prerrogativas para su autorización. No existe un régimen de subvenciones de las escuelas privadas en los que se encuadran el 5% de los escolares griegos. No existe una asignatura de religión en los colegios.

En *Irlanda*, históricamente, el Estado ha sido subsidiario de un sistema escolar confesional y solo en los últimos años el Estado está comenzando a abrir colegios públicos. Es decir, que prácticamente el 100% de los niños irlandeses han estudiado en colegios católicos subvencionados por el Estado, estos colegios tienen la categoría de colegios nacionales y lo mismo sucede con el 70% de los escolares de la segunda enseñanza- Existe una asignatura de religión en los colegios de carácter voluntario.

En *Italia* siempre ha existido la posibilidad de creación de centros docentes aunque solo recientemente se han promulgado leyes que regulan las subvenciones escolares de forma muy amplia. Aproximadamente el 8% de los escolares están escolarizados en colegios católicos. Existe una asignatura de religión católica de carácter voluntario en las escuelas.

En *Luxemburgo* la libertad de enseñanza, como principio, se deriva de las leyes y no de disposiciones constitucionales. El nivel de centros privados confesionales es mínimo ya que solo el 1% de los escolares de primer grado asisten a centros privados y un 6% en el segundo grado y existe una subvención parcial de los mismos. Existe una asignatura de religión confesional y otra asignatura de moral laica.

En *Holanda* la Constitución de 1848 ya garantizaba la libertad de enseñanza y la creación de centros docentes. El 63 % de los escolares de primer grado están inscritos en colegios privados, la mayoría subvencionados y la mayoría confesionales y el 69% para el caso de los escolares de segundo grado. No existe una asignatura de religión confesional en los colegios públicos.

En *Portugal* la influencia de la enseñanza privada es pequeña; aproximadamente el 9% de los escolarizados tanto en primer grado como en la secundaria. El principio de libertad de enseñanza como tal no está inscrito en la Constitución. La subvención de colegios privados está en función del contrato de asociación que acuerden con el Estado. Los escolarizados de primer o segundo grado pueden optar por una asignatura de religión confesional o una asignatura de "formación personal y social", ambas sufragadas por el Estado.

En el *Reino Unido* existe una total libertad de creación de centros docentes y la influencia de la enseñanza privada –mayoritariamente confesional- es importante aproximadamente un 30% en el primer grado y un 30% en el segundo grado con una subvención casi total de la misma. No existe, en los colegios públicos, ninguna asignatura de religión confesional.

En *Suecia* la importancia de la enseñanza privada es pequeña, casi residual, aunque recientemente se ha instaurado un sistema de cheque escolar; con todo la enseñanza privada no llega al 2% de los escolarizados; Existe la posibilidad de acceder a una asignatura de religión confesional en los colegios públicos.

Como se ha visto la influencia de la enseñanza confesional en Europa- subvencionada por el Estado- es importantísima lo que sin duda pone en cuestión la laicidad europea, ya que la religión en un contexto de amplia secularización social tiende a disolverse y solamente la creación de una religiosidad de "pertenencia" sustituye a una religiosidad de amplia influencia social y la escuela, para la creación de una religiosidad de pertenencia parece un elemento central de ahí el interés de las iglesias de mezclar el concepto de libertad de enseñanza con el de la libertad religiosa, conceptos que se han mezclado en la mayoría de las declaraciones de derechos de ámbito europeo, hecho del que no han sido ajenos las presiones de las diversas iglesias.

Ámbito del Consejo de Europa

Para abordar la libertad religiosa y sus relaciones con la denominada libertad de enseñanza o de educación, en el ámbito europeo, es preciso referirse por un lado a la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (CEPDH)^{1[2]}, completado con su Protocolo número uno y por otro, a las declaraciones o tratados del ámbito de la Unión Europea.

Durante la redacción de la CEPDH se quiso introducir una mención explícita a la libertad educativa asociada a la libertad de religión, sin embargo por la oposición de Francia esta mención aparece recogida en el Protocolo nº1 de la Convención que incluye una referencia explícita al derecho de los padres a elegir la educación en función de sus convicciones o creencias religiosas. Para muchos este protocolo es una bomba de profundidad sobre el laicismo educativo ya que, en efecto, establece que el Estado debe garantizar el ejercicio de este derecho de elección del tipo de educación, fundado en motivaciones religiosas.

En el texto de la CEDH se introduce un artículo 9 sobre la libertad de conciencia y religión que está en la línea de las declaraciones universales de derechos humanos aunque se establecen limitaciones para el ejercicio de estos derechos por motivaciones de orden público o seguridad o las libertades de los demás, limitaciones que deben atender al principio de legalidad y en el contexto de una sociedad democrática

Es claro que el Protocolo 1 se refiere al derecho a la educación pero vinculando éste al derecho de elección libre de los padres, motivada por convicciones religiosas o filosóficas.

“Protocolo 1

Art. 2º. A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.”

Desde 1968 hasta el año 2001 han sido aproximadamente 50 las decisiones del Tribunal de Estrasburgo que se refieren a asuntos relativos a la libertad religiosa, pero en su mayoría referidas al artículo 9. Del análisis de esta jurisprudencia se podrían establecer algunas conclusiones:

- El Tribunal no se suele pronunciar sobre el modelo de las relaciones iglesia-estado en los Estados miembros de la Convención y en general, en sus decisiones, cuando se ha pronunciado en asuntos que tienen que ver con una reglas generales de, por ejemplo, un sistema educativo que pueden entrar en contradicción con ciertas prácticas religiosas suele pronunciarse a favor de esas reglas generales.

-La mayoría de los asuntos examinados por el Tribunal se refieren a la libertad de conciencia y a la práctica religiosa. Las decisiones se dirigen, en su mayoría, a proteger la conciencia de las personas contra la intromisión de los poderes públicos o de los particulares (en los casos de proselitismo agresivo). Ha reconocido en algunas decisiones algunas obligaciones de los Estados para garantizar prácticas religiosas (por ejemplo en la organización de servicios religiosos en prisiones) y también se ha pronunciado en favor del derecho a la educación en contra de convicciones religiosas (por ejemplo a favor de la educación sexual en las escuelas como imperativo de salud pública). También se ha pronunciado a favor del pluralismo religioso frente a restricciones abusivas.

- El Tribunal ha considerado que la enseñanza de la religión puede realizarse desde una perspectiva neutral pero ha rechazado la obligatoriedad de estudio de una religión en concreto (Suecia).

- El Tribunal se ha pronunciado, en ocasiones, por el derecho a la creación de centros docentes pero no así por la obligatoriedad de los Estados a su financiación, aunque por motivos especiales o de no discriminación, el Estado puede verse obligado a financiar un centro docente privado (el caso Belga sobre la comunidad francófona en la zona Valona).

En la mayoría de los casos examinados, el Tribunal se pronuncia por restringir las convicciones particulares para garantizar las normas generales de un sistema educativo. Recientemente el Tribunal se pronunció en el caso de un escolar de Luxemburgo quien reclamaba el derecho a no asistir los sábados a clase por motivos religiosos; sin embargo el Tribunal rechazó esta demanda al considerar que “el derecho a la educación es parte de los derechos fundamentales que el Estado debe garantizar y este derecho debe ser protegido y en ocasiones puede conllevar restricciones en ciertas manifestaciones de la libertad religiosa. Es necesario, en una sociedad democrática, proteger los derechos de educación”

Sin embargo debe observarse que, en ocasiones, el Tribunal mantiene una ambigüedad inquietante en estos asuntos en los que entran en contradicción el sistema educativo y las convicciones religiosas. En el caso de Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen v. Dinamarca (1976), el tribunal tuvo que pronunciarse sobre si la educación sexual impartida en las escuelas danesas pudiera violar o no las convicciones religiosas de algunos padres. El tribunal sentenció que esta educación sexual en las escuelas era un imperativo de salud pública y que si se daba de forma objetiva y neutral no violaba el artículo 2 del protocolo 1.; sin embargo también añadía que los padres siempre podrían acudir a una escuela privada o a la educación por libre si creían que esta educación sexual violaba sus convicciones religiosas. Algo parecido, pero a la inversa, ocurrió en el caso de Campbell y Cosans v. Reino Unido (1982), donde los castigos corporales utilizados en las escuelas escocesas se consideraron contrarios a la Convención ya que, en efecto, podrían atentar a convicciones de algunos padres, obligando al Reino Unido a suprimir los castigos corporales en Escocia, aunque también dejó la puerta abierta para que estos castigos corporales pudieran ser infringidos en la escuela privada, como así ocurrió hasta el año 1996 que fueron prohibidos por ley.

Ámbito de la Unión Europea ¿una Unión Europea laica ?

En la medida en que la Unión Europea tiende hacia la constitución de una comunidad política en esa misma medida se ha planteado la cuestión de los derechos fundamentales en el interior de la Unión. La Unión Europea, desde Maastricht, ha planteado un compromiso de respeto de los derechos humanos en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos, teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales comunes de los miembros de la Unión. El Tratado de Ámsterdam prevé un mecanismo de protección política en caso de violaciones de los derechos humanos por parte de los Estados miembros, mecanismo que ha sido reformado en Niza y también en el proyecto de Constitución Europea. Pero más allá de este marco, la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea -Carta aprobada en la cumbre de Niza- ha significado una definición más precisa de los derechos fundamentales en el seno de la Unión. En todo este proceso de definición de los derechos fundamentales de la Unión y también de los valores de la misma, las iglesias han sido elementos activos de presión intentando que estas declaraciones o los preámbulos de las declaraciones o de nuevos Tratados hicieran referencias explícitas a la religión de forma positiva. De hecho estas discusiones sobre la inclusión o no de referencias religiosas positivas en el preámbulo de la denominada Constitución Europea ha sido uno de los asuntos que más ha interesado a la opinión pública y que más debates ha suscitado.

En realidad, los problemas relativos a la libertad religiosa ya habían sido evocados, en la Unión Europea, con anterioridad, sobre todo en el Parlamento Europeo, que en numerosas ocasiones ha venido realizando declaraciones diversas sobre estos asuntos. Pero fue en el Tratado de Ámsterdam la primera vez que se introdujo con claridad una referencia precisa a la religión en forma de una declaración final al Tratado-la declaración número 11- que tenía una evidente intencionalidad política de alcance a medio plazo, ya que, en efecto, esta declaración se ha introducido en el artículo 51 del proyecto de Constitución Europea, es decir, en los Tratados de la Unión.

Para muchos, esta declaración, una vez introducida en la Constitución europea, se puede convertir en una potente bomba en contra de una identidad laica europea, identidad que, positivamente, nadie parece reclamar. En efecto, la Declaración número 11 del Tratado de Ámsterdam establece lo siguiente:

“La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las Iglesias y asociaciones o comunidades religiosas de los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”. El Artículo 51 de la Constitución Europea ha añadido un nuevo punto a esta declaración estableciendo que: *“Reconociendo su identidad y su contribución específica, la Unión mantiene un diálogo abierto, transparente y permanente, con las iglesias y organizaciones”.* Es necesario comentar que este artículo fue uno de los más debatidos durante el periodo de la Convención y de los que más enmiendas sufrió. Recibió 35 enmiendas de las cuales 15 reclamaban su completa eliminación y otras cinco la eliminación del párrafo tercero, no obstante el Presidium de la Convención determinó su inclusión en el proyecto de Constitución europea.

Es evidente que esto significa una renuncia expresa a legislar sobre los asuntos religiosos por parte de la Unión, pero, además, significa mantener un campo de subsidiaridad absoluto para los Estados en cuanto a sus relaciones con las Iglesias; para muchos, significa, sobre todo, una renuncia a una identidad laica de Europa, en cuanto comunidad política. Las iglesias mostraron en Ámsterdam preocupación porque esta declaración no hubiera formado parte del Tratado, preocupación que, ahora, con la Constitución europea parece despegarse.

Es en este cuadro en el que debemos enmarcar la libertad religiosa y la libertad de enseñanza en la Carta de derechos fundamentales de la Unión. La Carta en su versión alemana hace una referencia a los valores religioso de la Unión no así en la versión oficial de otras lenguas, que, por la oposición de Francia, se refiere exclusivamente a los valores espirituales.

En cuanto a la libertad religiosa, la Carta en su artículo 10 establece la libertad de pensamiento conciencia y religión de manera casi idéntica a la Declaración Universal de derechos humanos aunque haciendo una referencia explícita al derecho a la objeción de conciencia.

En cuanto al derecho a la educación el artículo 14 establece lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo a las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de crear centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas"

Se observa claramente en este artículo 14.3 la asociación de la libertad educativa a la libertad religiosa, y se eleva a derecho fundamental la segregación educativa por motivos religiosos, algo sobre lo que ya se había pronunciado el Parlamento Europeo en marzo de 1984 en una resolución sobre la libertad de enseñanza; resolución que es citada, una y otra vez, por los lobbys religiosos vinculados al negocio de la educación. Esta resolución decía lo siguiente:

"1. Todos los niños y adolescentes tienen el derecho a la educación y formación. Este derecho incluye el derecho de cada niño a desarrollar sus aptitudes.

2. Los padres tienen derecho, en el marco de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y de las leyes que las desarrollan, a decidir el tipo de educación y formación que quieren dar a sus hijos. (...)

3. La libertad de educación y de formación incluye el derecho a abrir una escuela y de desarrollar una enseñanza. Esta libertad incluye el derecho de los padres de elegir para sus hijos, entre los centros docentes, una escuela que ofrezca a sus hijos la enseñanza deseada. (...)

4. El derecho a la libertad de enseñanza implica para los Estados miembros de hacerlo posible en el plano financiero y de aprobar las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión- y a fijar obligaciones- en las mismas condiciones de las que se benefician los centros docentes públicos (...)

En definitiva, en el ámbito europeo se ha asociado la libertad educativa a la libertad religiosa, elevando la segregación educativa por motivos religiosos a la categoría de derecho fundamental, lo que a todas luces es una barbaridad. Ello conlleva, entre otras cuestiones, una legitimidad de la dualidad de los sistemas educativos en la mayoría de los países europeos y legítima, asimismo, la financiación pública de los colegios confesionales por parte de los Estados: lo que demuestra que no vivimos en una Europa Laica

· 2[1] Conocemos dos estudios en los que se compila la realidad de la enseñanza privada en la Unión Europea : uno es el abordado por la base de datos EURIDICE denominado "*La enseñanza privada en Europa*" 2002 . Estudio en el que se hace referencia no solamente al cuadro legal sino también a todos los aspectos económicos y estadísticos (se puede consultar en internet). El otro es el editado por la organización denominada OIDEL (organización internacional para el desarrollo de la libertad de enseñanza) que ha editado varios "*rapport sur l'état de la libere d'enseignement dans le monde*", Geneve 2001 y que a pesar de que da un volumen de información valiosa no deja de ser un panegirico en defensa de los colegios confesionales, de hecho la OIDEL es un lobby ultraconservador que actúa activamente, no sin resultados, en los pasillos de la Unión Europea

· 3[2] Para un estudio sistemático de la Convención y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en materia de religión , vease: Goy, R *Du droit interne au droit international: le facteur religieux et l'exigence des droits de l'homme.*, Publication Université de Rouen, 1988