

LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN LA ESCUELA PÚBLICA: RESPUESTA LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL A UN DEBATE INACABADO

Juan Ferreiro Galguera

1. INTRODUCCIÓN

La enseñanza de la religión católica en la escuela ha sido una de las materias de conflicto desde los albores de la democracia española. La presencia o ausencia de la religión en las aulas ha sido un motivo de pugna para los partidos políticos mayoritarios en unos momentos en que las diferencias ideológicas se encuentran cada vez más diluidas. Nuestro objetivo en estas páginas es hacer un análisis de la cuestión exclusivamente jurídico. Para ello, comenzaremos con el ineludible análisis de los preceptos constitucionales en la materia. En un segundo momento, observaremos el desarrollo legislativo de la misma en el marco constitucional: desde la entrada en vigor de la Norma Magna a nuestros días. En tercer lugar, abordaremos el aspecto más "noticioso" por ser el más reciente: el pronunciamiento del Tribunal Supremo respecto a la legislación vigente.

2. BASES CONSTITUCIONALES

El artículo 27 de la Constitución española [CE] se refiere al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. En ningún momento se refiere expresamente a la asignatura de religión. Ahora bien, el párrafo tercero mantiene que, "*los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*".

Como vemos, el texto no se refiere expresamente a la enseñanza de la religión en los centros docentes, sino a la "*formación religiosa y moral*". Dicho término va más allá de la enseñanza entendida como transmisión de conocimientos científicos. La formación o educación hace referencia, en palabras de Souto Paz, "a una visión más amplia, a la comunicación de convicciones morales, filosóficas y religiosas conformes con una determinada ideología"¹.

¹ SOUTO PAZ, J.A. *Derecho Eclesiástico del Estado. El Derecho de la Libertad de Ideas y creencias* Madrid 1995, pag. 176. En opinión de IBAN, la enseñanza de la religión es la presencia en los planes de estudio de una asignatura cuyo objeto sea "la exposición apologética y controlada en su contenido por las correspondientes jerarquías de la confesión depositaria de dicha creencia religiosa, de una determinada religión" en IBAN, PRIETO y MOTILLA *Curso de Derecho Eclesiástico* Madrid 1991, pag. 397

Por tanto, de la mera literalidad del precepto constitucional no puede derivarse de un modo automático la obligatoriedad de impartir la asignatura de religión en los centros públicos. En este sentido, cuando la doctrina fundamenta en la Constitución la existencia de la enseñanza de la religión, suele advertir que no se trata de una exigencia².

Obviamente, el derecho de los padres para que sus hijos reciban una formación moral y religiosa acorde con sus convicciones se hace efectivo por medio de las escuelas privadas, informadas cada una por una determinada ideología. Ahora bien, el problema se plantearía en aquellos que no han querido o no han podido optar por un centro con ideario. Nos encontramos, pues, ante un derecho frente a los poderes públicos cuyo ámbito de ejercicio es la escuela pública³.

La presencia de la clase de religión en la escuela pública suele encontrar su referencia constitucional en el artículo 27.3 pero no se deriva del mismo un derecho prestación sino un derecho libertad.

Otra cuestión polémica es si la enseñanza de la religión en los centros públicos puede chocar con la neutralidad del Estado. El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto cuando afirmó que dicha neutralidad "no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones"⁴.

De los preceptos constitucionales pueden extraerse, pues, dos obligaciones dirigidas a los centros. Respecto a la primera, de la obligatoriedad de la enseñanza básica (art. 27.4 Constitución) y de la aconfesionalidad del Estado (art. 16.3) se desprende necesariamente que la enseñanza (como transmisión de conocimientos) en los centros estatales ha de ser absolutamente neutral, en el sentido de abstenerse tajantemente de imponer o sugerir tendencias religiosas a los destinatarios de las enseñanzas⁵. En segundo lugar, el derecho a que se imparta una específica formación religiosa y moral de acuerdo con las convicciones de los padres supone también que, cuando los centros públicos crean disciplinas encargadas de tal menester no debe existir coacción alguna sobre los estudiantes o sus familias para que asistan a dichas enseñanzas.

3. REGULACIÓN LEGAL

Si bien, como hemos visto, la Constitución no exige necesariamente la existencia de la asignatura de religión en los centros públicos, dicha obligatoriedad si se extrae de los Acuerdos. En primer lugar, el Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y

² Vid., entre otros, GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., *Derecho Eclesiástico Español*, Oviedo 1997, págs. 408-409; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1991, pág. 612; MARTÍN SÁNCHEZ I., "La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. II, 1986, págs. 213-214; MARTÍNEZ BLANCO, A., *La enseñanza de la religión en los centros docentes (a la luz de la Constitución y del Acuerdo con la Santa Sede)*, Murcia 1993, pág. 88.

³ Vid., FERNÁNDEZ-MIRANDA, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid 1988, págs. 121-124.

⁴ STC 6/1981, de 13 de febrero

⁵ Vid. LÓPEZ GUERRA, L. y DE ESTEBAN, J. *El régimen constitucional español*, Barcelona 1980, pág. 334.

Asuntos culturales de 3 de enero de 1979 establece expresamente en su art. II, que la enseñanza de la religión católica se impartirá en todos los centros docentes no universitarios en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. El precepto continúa afirmando que dicha asignatura no tendrá carácter obligatorio para los alumnos, aunque se garantiza el derecho de los mismos a recibirla. Además hay un mandato a las autoridades académicas para que adopten las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no tales enseñanzas no suponga discriminación alguna en la actividad escolar⁶.

Aunque a primera vista el sistema previsto en el Acuerdo pueda parecer preciso, en la práctica ha originado una importante problemática, centrada fundamentalmente en dos puntos. El hecho de que la asignatura “no tenga carácter obligatorio para los alumnos” plantea la cuestión de que hacen los alumnos que no la escogen. Existen dos posibilidades. En primer lugar, que los alumnos que rechacen la asignatura de religión no tengan que cursar ninguna otra asignatura. La otra posibilidad es la existencia de una alternativa para los que no quieran recibir la clase de religión, esto es, decidir entre la religión u otra materia alternativa-.

Otro de los problemas interpretativos lo plantea la expresión “condiciones equiparables”. La principal dificultad a la hora de incluir la enseñanza de religión en condiciones equiparables al resto de asignaturas radica en que estamos hablando de equiparar una asignatura que guarda ciertas peculiaridades respecto a las demás. Así, la elección de los profesores de religión, la determinación del contenido de la asignatura, o la elección de los libros de texto no se realizan por los mismos procedimientos que el resto de las asignaturas.

Teniendo en cuenta esta problemática interpretativa que se desprende del texto del Acuerdo con la Santa Sede, veamos cual ha sido la regulación legal que ha desarrollado el precepto constitucional y el texto del art. II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

Durante los años ochenta, en virtud de Ordenes Ministeriales y Reales Decretos, la asignatura de religión fue considerada una materia ordinaria, es decir, que al menos formalmente, su evaluación tenía similar relevancia que la de las restantes. Ahora bien, era una asignatura optativa. La alternativa a la misma, era la clase de Ética y Moral. Tanto la religión como su alternativa (Ética) eran evaluables y, por tanto, se integrarían en el curriculum del alumno.

Un paso decisivo fue la promulgación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, sobre Ordenación General del Sistema Educativo [LOGSE]. Respecto a la asignatura de religión, la LOGSE tan sólo establecía en su Disposición Adicional Segunda que, en la línea de lo firmado en los Acuerdos “se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos”

Ahora bien, la regulación específica de dicha asignatura sería abordada por posteriores normas de rango reglamentario. Antes de estudiar este aspecto conviene mencionar las nuevas etapas del sistema educativo que prevé la LOGSE. En primer lugar, la Educación infantil que comprende el tramo de los 3 a los 6 años. El segundo período corresponde a la Educación o Enseñanza primaria (6 cursos, normalmente entre los 6 y los 12 años). El tercer tramo corresponde a la Educación Secundaria Obligatoria

⁶ Como veremos más adelante, los Acuerdos con las otras confesiones religiosas aprobadas por Ley de noviembre de 1992 regulan la existencia de la asignatura de religión en los centros públicos en el artículo 10.

(4 cursos, entre los 12 y los 16 años) y por último el Bachiller (2 cursos, entre los 16 y los 18 años).

La regulación reglamentaria de la asignatura de religión se hizo de forma parcial. En un primer momento, se crearon dos Reales Decretos que modificaron la anterior normativa reguladora de la enseñanza de la religión católica en los centros docentes no universitarios. Se trata del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecían las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación primaria (de 6 a 12 años) y del Real Decreto 1007/1991, de la misma fecha, por el que se establecían las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación secundaria obligatoria (de 12 a 16 años).

La enseñanza de la religión se regulaba de manera idéntica en ambos. La asignatura de religión era una materia optativa. La alternativa a la misma ya no sería la Ética sino "estudio asistido", es decir, en la hora de religión, los alumnos que no hubiesen optado por la misma tendrían que acudir a un aula en la que, asistidos por un profesor, podrían estudiar las otras materias. La enseñanza de la Ética dejaría de ser, pues, la alternativa a la religión. Podría ser incluida, por las Administraciones educativas que así lo decidiesen, como una asignatura más en el último curso de la etapa de la Educación secundaria obligatoria en un bloque de contenidos denominado "La vida moral y la reflexión ética"⁷. Es decir, pierde su carácter alternativo con la religión y se hace común para todos los alumnos en el último curso de la etapa, si la Administración educativa correspondiente decide organizarla como materia específica.

El derecho a optar entre la asignatura de religión y la alternativa (estudio asistido) se materializó en términos similares a los aplicados hasta entonces. El Real Decreto preveía que, "al comenzar la etapa o en la primera adscripción del alumno al centro, los padres o tutores de los alumnos manifestarán a la dirección del centro la elección de una de las dos opciones referidas anteriormente, sin perjuicio de que la decisión pueda modificarse en el comienzo de cada curso escolar"⁸.

Respecto a la naturaleza de la asignatura se producía un cambio importante respecto a la regulación anterior pues, aunque a la hora de calificar la asignatura de religión el Real Decreto establecía que "se realizaría de forma similar a la que se establece para el conjunto de las áreas", sin embargo añade que, "dado el carácter voluntario que tales enseñanzas tienen para los alumnos, las correspondientes calificaciones no serán tenidas en cuenta en las convocatorias (...) que realicen las Administraciones públicas y en las cuales deban entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos"⁹.

Respecto a la determinación del currículo del área de religión ambos Reales Decretos establecen que sea competencia de la jerarquía eclesial¹⁰. En la Orden de 20 de febrero de 1992, la Administración recogió la propuesta hecha por la Iglesia Católica en materia del currículo de la asignatura de religión.

⁷ Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, art. 3.4: "Las Administraciones educativas podrán disponer, en virtud asimismo de lo previsto en el art. 20.3 de la LOGSE, que el bloque de contenidos denominados «La vida moral y la reflexión ética», incluido dentro del área de Ciencias sociales, Geografía e Historia, en el Anexo I de este Real Decreto, se organice como materia específica en el último curso de la etapa, sin perjuicio de los restantes contenidos del área que habrán de impartirse en este mismo curso".

⁸ Art. 14.1 del Real Decreto 1006/1991 y art. 16.1 del Real Decreto 1007/1991.

⁹ Art. 14.3 del Real Decreto 1006/1991 y art. 16.3 del Real Decreto 1007/1991.

¹⁰ Art. 14.2 del Real Decreto 1006/1991 y art. 16.2 del Real Decreto 1007/1991: "La determinación del currículo del área de religión católica corresponderá a la jerarquía eclesial".

Los anteriores Reales Decretos se referían a las enseñanzas mínimas correspondientes a la Enseñanza Primaria y a la Enseñanza Secundaria Obligatoria.

En ese mismo sentido se pronunciaron otros cuatro Reales Decretos que se referían respectivamente al currículum de los cuatro tramos del nuevo sistema educativo: Educación Infantil, Enseñanza Primaria, Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Así, en primer lugar estaba, el Real Decreto 1330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecían los aspectos básicos del currículum de la Educación infantil. En su Disposición Adicional determinaba que en el segundo ciclo de esta etapa se incluirán enseñanzas de religión católica para los niños cuyos padres lo solicitasen.

En segundo lugar, el Real Decreto 1344/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecía el currículum de la Educación primaria y el Real Decreto 1345/1991, de la misma fecha, por el que se establecía el currículum de la Educación secundaria obligatoria se referían en sus arts. 14 y 1, respectivamente, a las enseñanzas de religión católica y a la organización de actividades de estudio para los alumnos que no cursasen tal área¹¹.

Finalmente el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, determinaba la estructura del Bachillerato. La religión católica aparecía como materia de oferta obligatoria para los centros que asimismo organizarán actividades de estudio orientadas por un profesor.

El sistema instaurado por estas normas de desarrollo de la LOGSE suscitó el rechazo de sectores católicos así como graves desacuerdos doctrinales, que ponían en tela de juicio la constitucionalidad de algunas de estas normas y denunciaban el incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo sobre Enseñanza. Una de las cuestiones impugnadas fue la pérdida de relevancia de la asignatura de religión respecto a la anterior legislación. En el anterior modelo la opción debía realizarse entre dos asignaturas de similar importancia: la Religión o la Ética y Moral. Ambas eran evaluadas. En el modelo establecido en los Reales Decretos que desarrollan la LOGSE, la alternativa se plantea entre Religión o estudio asistido. Al ponerse la clase de religión en pie de igualdad con el estudio asistido, una actividad que no le será evaluada- implica una devaluación de la primera. Además se denunció la violación del principio de igualdad, al gozar los alumnos que no eligiesen la religión de más tiempo para preparar el resto de asignaturas.

4. IMPUGNACION DE LA NORMATIVA: CUATRO SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 1994

Las profundas discrepancias surgidas a propósito de la regulación de la enseñanza de la religión católica operada por los Reales Decretos antes mencionados motivaron la interposición de una serie de recursos contencioso-administrativos. En el año 1994, la Sala Tercera del Tribunal Supremo resolvió los correspondientes recursos mediante cuatro sentencias que decretaron la nulidad de algunos de los preceptos impugnados.

¹¹ Se trata de dos artículos cuyo tenor es idéntico: "Las enseñanzas del área de Religión católica y la organización de actividades de estudio para los alumnos que no cursen tal área se ajustará a lo dispuesto en el art. 14 del Real Decreto 1006/1991 [o en el art. 16 del Real Decreto 1007/1991], de 14 de junio, por los que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación primaria y secundaria obligatoria"

Se trata de la STS 1133/94 de 3 de febrero¹², que declara que no son conformes a Derecho, y por tanto nulos, los artículos 7 y los apartados 1 y 3 del artículo 16 del Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio; la STS 2444/94 de 17 de marzo¹³ que decreta la nulidad del art. 16, 1 y 3 del Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre; la STS 5151/94, de 9 de junio¹⁴, que declara no ser conformes a Derecho y, por consiguiente, anula el art. 14 del Real Decreto 1006/1991 y el art. 16 del Real Decreto 1007/1991, ambos de 14 de junio. Y, por último, la STS 5279/94 de 30 de junio¹⁵, que declara la nulidad del art. 7 y del art. 14,1 y 3 del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio.

A continuación nos referiremos a las vulneraciones más significativas que según el tribunal eran contrarias a Derecho.

En primer lugar, las mencionadas sentencias se refieren a una violación del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

Las actividades de estudio ofertadas como alternativa a la enseñanza de la religión (actividades que en los preceptos impugnados se referían a estudios sobre las enseñanzas mínimas de las áreas del correspondiente curso escolar), comportaban una discriminación hacia los alumnos que al elegir la enseñanza de la religión contaban con menos tiempo para preparar las demás asignaturas. Efectivamente, ese sistema ofrecía a los que habían optado por el estudio asistido, mayores posibilidades de profundizar en el conocimiento de las restantes materias, lo que a su vez redundaría razonablemente en unas mejores calificaciones y, por tanto, un mejor expediente académico¹⁶.

En este mismo sentido se pronunciaron la STS 2444/94¹⁷, la STS 5151/1994¹⁸, y,

¹² Resuelve el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 1635/91, interpuesto por la Asociación Profesional de Profesores de Religión de Centros Estatales contra el art. 3,1 y 4, el art. 7 y el art. 16,1 y 3 del Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, alegando que dichos preceptos son contrarios a los arts. 14,16 y 27 de la C.E., así como también contrarios a lo que se establece en el Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos culturales, de 3 de enero de 1979.

¹³ Resuelve el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 4915/92, interpuesto por la Asociación Profesional de Profesores de Religión de Centros Estatales contra los arts. 6,12,13 y 16.1 y 3 del Real Decreto 1007/1991, de 29 de noviembre, por el que establece la estructura del Bachillerato.

¹⁴ Resuelve el recurso en única instancia núm. 7300/92 interpuesto por la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, contra la resolución del Consejo de Ministros de 5 de junio de 1992, por la que se desestimaron sendos recursos administrativos interpuestos contra el art. 14 del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, y el art. 16 del Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio por los que respectivamente se aprueban las enseñanzas mínimas obligatorias en la Educación primaria y en la Educación secundaria.

¹⁵ Resuelve el recurso en única instancia núm. 1636/1991, interpuesto por la Asociación Profesional de Profesores de Religión de Centros Estatales, contra el art. 3, el art. 7 y el art. 14,1 y 3 del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación primaria obligatoria.

¹⁶ "Mientras las evaluaciones obtenidas en el área de conocimiento o materia de la Religión Católica no se computan en los expedientes personales escolares... aquellos alumnos que hayan elegidos las mentadas actividades de estudio, aunque no tengan su específica evaluación, sin embargo su participación en ellas no ha de dejar de incidir en un mejor aprovechamiento y resultado de las evaluaciones de las otras áreas o materias obligatorias... Los hechos apuntados suponen una desigualdad para quienes, por recibir enseñanza religiosa, no pueden acudir a realizar las actividades de estudio..."

¹⁷ STS 2444/94, de 17 de marzo (Fundamento Jurídico 10);

"Esta mejor y mayor preparación en dichas materias a través de las mencionadas actividades de estudio orientadas por un profesor del centro, que habrían de obtener los alumnos que las eligieran, abandonando la enseñanza de la Religión, nor malmente ha de redundar en un mejor y mayor aprovechamiento educativo del alumno, con un también normal reflejo en las calificaciones de las referidas disciplinas y, por consiguiente en un mejor expediente académico a competir, no sólo dentro del mismo sistema educativo, sino también a efectos de su concurrencia en otras áreas profesionales"

¹⁸ STS 5151/94, de 9 de junio, F.J. 7.:

aunque añadiendo un nuevo matiz, la STS 5279/11994¹⁹.

B) En segundo lugar, el Tribunal Supremo observó en diversos preceptos de los Reales Decretos impugnados una violación del principio de seguridad jurídica.

El Alto Tribunal considera que las mencionadas normas debieron precisar más sobre el contenido del estudio asistido como alternativa de la enseñanza de la religión, pues no hay posibilidad de elección si no hay antes conocimiento suficiente para ejercerla. Dicha ambigüedad vulnera el principio de seguridad jurídica en su acepción de "certeza necesaria de la norma", pues la norma intrínsecamente habrá de ser lo suficientemente clara y precisa para que sus destinatarios - padres, tutores, alumnos y centros docentes- puedan saber y conocer sobre qué materias deben versar esas actividades de estudio con el fin de que los primeros puedan hacer una elección consciente y los centros puedan organizar la oferta correspondiente²⁰.

"No queda lo suficientemente claro, tanto para los centros como para los padres o tutores de los alumnos en qué consistían las actividades de estudio que los primeros vienen obligados a ofertar y organizar y entre los que los segundos han de elegir". En ese mismo sentido se pronunció la STS 5151/94, de 9 de junio²¹.

C) Por último, los Reales Decretos impugnados incumplían el art. II del Acuerdo suscrito con la Santa Sede cuando se refiere a que la enseñanza de la religión católica se incluirá en todos los centros de educación en "condiciones equiparables".

El Tribunal declaró que en la regulación reglamentaria impugnada "se ha infringido (...) en particular el Acuerdo de la Santa Sede y el Estado español, al no incluir la enseñanza de la Religión Católica (...) en condiciones equiparables a las demás áreas o materias fundamentales; y al no disponer que se adopten las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga desigualdad alguna, vetada por la Constitución, en la actividad escolar"²².

"Aquellos alumnos que asistan a las actividades de estudio... obtendrán razonablemente un mayor conocimiento de las materias... que también razonablemente habrán de redundar en una mejor calificación de su aprovechamiento escolar, y por ende, en un mejor expediente académico a la hora de la concurrencia de los expedientes académicos de los alumnos. De esta oportunidad se priva a los alumnos que hayan elegido la enseñanza de la religión, que no ha de valorarse en igual medida..."

¹⁹ STS 5279/94, de 30 de junio, F.J. 5,c):

"La elección excluyente una de la otra, entre la enseñanza de la Religión Católica y dichas actividades de estudio, además de vulnerar el derecho de aquéllos a no declarar sobre su religión... que el art. 16 de la Constitución garantiza, trae la consecuencia efectiva y práctica de que aquellos alumnos que eligieron hacer uso de las actividades de estudio... razonablemente... han de obtener un mejor aprovechamiento... que ha de redundar mejor en sus calificaciones académicas, computables en sus expedientes escolares a efectos de la concurrencia de éstos dentro del sistema educativo; mejora ésta de aprovechamiento y calificación de la que no pueden beneficiarse los alumnos cuyos padres hayan elegido la enseñanza de la Religión Católica. Este tratamiento desigual para alumnos con derecho a la educación iguales, implica una vulneración del principio de igualdad ante la ley que el art. 14 de la Constitución garantiza"

²⁰ STS 2444/94, DE 17 DE MARZO, F.J. 10 y STS 1134/94, de 3 de febrero, F.J. 7,c

²¹ STS 5151/94, de 9 de junio, F.J. 7:

"El artículo impugnado no deja lo suficientemente claro cuáles hayan de ser ni en qué han de consistir las actividades de estudio, adecuadas a la edad de los alumnos y orientadas por un profesor, sin especificar de que área, puesto que deja en la nebulosa en relación con qué enseñanzas mínimas hayan de incidir en particular; ello hace que dicha norma reglamentaria peca de la suficiente certeza para que, siendo conocida por sus destinatarios, éstos puedan respectivamente ofertarlos -los centros educativos-, o elegirlos -los padres- puesto que no hay posibilidad de elección si no hay antes conocimiento suficiente para ejercerla; infringiendo con ello, este precepto reglamentario, el principio de seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza".

²² STS 1133/94, de 3 de febrero, F.J. 8.

Esta no conformidad respecto a Derecho que se reitera en los demás pronunciamientos sobre la materia: "Se vulnera asimismo el Acuerdo celebrado entre el Estado español y la Santa Sede, de 1979 ... -y por ende la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990- en cuanto que aquél -mientras esté en vigor- obliga al Estado español a incluir la enseñanza de la Religión Católica en todos sus centros de educación, y no de cualquier manera, sino en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales; lo que no está en contradicción con la acordada no obligatoriedad para los alumnos que, por respeto a la libertad de conciencia, en el art. II del citado Acuerdo Internacional se establece"²³. Por último, la STS 5151/1994, de 9 de junio nos da cuenta de porqué entiende al Alto Tribunal que la regulación prevista en las normas reglamentarias no logra la preceptiva equiparación entre la asignatura de religión y el resto: "...si bien se dispone una evaluación similar de la enseñanza religiosa a la del conjunto de las demás áreas, sin embargo sus calificaciones no han de tener el mismo valor dentro del sistema educativo a la hora de la concurrencia de los expedientes académicos de los alumnos"²⁴.

Regulación de la Asignatura de religión (Católica y no Católica): El Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre

Las sucesivas sentencias del Tribunal Supremo declarando la nulidad de determinados artículos de los Reales Decretos dictados en desarrollo de la LOGSE, así como la aprobación por las Cortes Generales de tres Leyes por las que se establecen Acuerdos de Cooperación entre el Estado español y las Confesiones Evangélica, Israelita e Islámica²⁵, hicieron necesaria que la cuestión de la enseñanza de la Religión recibiese una nueva regulación que tuviese en cuenta los pronunciamientos del Alto Tribunal y que incluyese a las asignaturas de religión que pudiesen impartir las otras confesiones con Acuerdos. La pautas para la regulación de la asignatura de religión de las confesiones no católicas con acuerdo vienen establecidas en el artículo 10 de los mismos.

La nueva regulación rechaza el estudio asistido como alternativa a la clase de religión, siguiendo así el criterio del Tribunal Supremo que entendía que con el estudio asistido, los alumnos podían reforzar el aprendizaje de otras materias del currículo, lo que suponía una discriminación para los alumnos de Religión. Así, en el preámbulo del Real Decreto se establece que, en términos generales, los alumnos que no opten por seguir enseñanzas de religión, tendrán que optar entre diversas actividades, "orientadas al análisis y reflexión acerca de contenidos que no se encuentren incluidos en el currículo de los respectivos ciclos o cursos y que se refieran a diferentes aspectos de la vida social y cultural. No obstante, durante dos cursos de la Educación Secundaria obligatoria y otro del Bachillerato dichas actividades versarán sobre aspectos culturales relacionados con las religiones".

²³ STS 2444/94, de 17 de marzo, F.J. 10, b).

²⁴ STS 5151/94, de 9 de junio, F.J. 7; idéntico razonamiento se puede ver en la STS 5279/94, de 30 de junio, F.J.5.c).

²⁵ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con Federación de Entidades Israelitas de España; Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

En cuanto al otro punto conflictivo, el de la evaluación de las enseñanzas de religión, la solución es similar a la de la normativa anterior, es decir, evitar que dicha evaluación sea tomada en cuenta en el Bachillerato a los efectos de obtención de la nota media para el acceso a la Universidad o para la selección de solicitudes de becas que tuvieran en cuenta el expediente académico. El Real Decreto asegura que de esa forma se evita conculcar el principio de igualdad entre los alumnos, esto es, evitar discriminación por motivos de religión.

Una diferencia respecto a la legislación anterior es que estos criterios de evaluación previstos por el Real Decreto 24438/96 afectan “no sólo a la Religión Católica, sino también a la enseñanza de las demás religiones que hayan de ser evaluadas y cuyas clasificaciones deban reflejarse en los libros de escolaridad.

Veamos los aspectos más significativos de este Real Decreto 2438/1994:

En relación a la obligatoriedad de la asignatura de religión, esta norma establece una diferencia entre la Religión Católica y las demás religiones. Así como la primera será de oferta obligatoria para los centros, sean públicos o privados, respecto a la enseñanza de las otras religiones no se impone una oferta imperativa. La ley obliga a impartir clase de religiones no católicas (de confesiones que hayan suscrito Acuerdo) sólo si es solicitado. Esto que puede parecer a primera vista una violación del principio de igualdad no lo es, puesto que responde a lo establecido en los Acuerdos²⁶.

Así los artículos 1 y 2 establecen que la enseñanza de la Religión se impartirá en los centros docentes de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de opción, la regulación coincide con la normativa anterior: los padres o tutores de los alumnos, o ellos mismos si fuesen mayores de edad lo solicitarán voluntariamente al Director al comienzo de cada curso (art. 3)

Por lo que se refiere a los alumnos que no hubieran optado por la enseñanza religiosa, los centros organizarán actividades “que serán propuestas por el Ministerio de Educación y Ciencia²⁷ y por las Administraciones educativas”. La finalidad de dichas actividades alternativas es “facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida cultural y social, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales(...) En todo caso, no versarán sobre contenidos incluidos en las enseñanzas mínimas” Ahora bien, para los cursos superiores (Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato), dichas actividades versarán sobre aspectos culturales de las confesiones, esto es, sobre la cultura religiosa²⁸.

²⁶ Así como el art.II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales entre el Estado y la Iglesia Católica establece la obligatoriedad de incluir la enseñanza de la Religión Católica “en todos los centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”, en los artículos 10 de las Leyes 24, 25 y 26/1992 en las que se plasma los Acuerdos de Cooperación del Estado con los Evangélicos, Musulmanes y Judíos establece tan sólo que, “se garantiza a los alumnos (musulmanes, evangélicos o judíos), a sus padres, y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa (islámica, evangélica, judía) en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en contradicción con el carácter propio del centro, en los niveles de educación infantil, educación primaria y educación secundaria” (el subrayado es nuestro)

²⁷ Más adelante analizaremos la Orden del Ministerio de Educación de 3 de agosto de 1995, poco antes de empezar el curso escolar, que desarrolla en este punto este Real Decreto.

²⁸ El art. 3.4 se refiere a la cultura religiosa en estos términos: “manifestaciones escritas, plásticas y

Por último, estas actividades alternativas “no serán objeto de evaluación y no tendrá constancia en los expedientes académicos de los alumnos” (art. 3.4).

Cosa distinta ocurre con la clase de religión que sí será evaluada aunque con estos matices. En la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria la enseñanza de religión será evaluada “del mismo modo que las demás áreas” y “haciéndose constar en el expediente académico de los alumnos, las calificaciones obtenidas” (art. 5.1). No obstante, no se sigue el mismo criterio en el Bachillerato. El apartado 3, del art. 5 establece lo que ya adelantó el preámbulo, esto es, que en este nivel educativo, y con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia, las calificaciones que se hubieran obtenido, “no se computarán en la obtención de la nota media a efectos del acceso a la Universidad ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas de estudio que realicen las administraciones públicas”.

Respecto a la determinación de currículo, la elección de libros de texto y la designación del profesorado, la regulación continuó como en la normativa anterior²⁹.

En desarrollo del Real Decreto 2348/1994, el Ministerio de Educación dictó la Orden de 3 de agosto de 1995³⁰ y, en cumplimiento de la misma, dos Resoluciones de la Dirección General de Renovación Pedagógica: la Resolución de 16 de agosto de 1995 sobre actividades de estudio alternativas a las enseñanzas de Religión, en lo relativo a las actividades de Sociedad, Cultura y Religión, para los cursos 3º y 4º de Educación secundaria obligatoria y 1º de Bachillerato³¹, y la Resolución de 16 de agosto de 1995 sobre actividades de estudio alternativas a las enseñanzas de Religión en la Educación primaria, en el primer ciclo de la Educación secundaria obligatoria y en el 2º curso de Bachillerato³². Nos detendremos a continuación en el análisis de dichas disposiciones en aras a clarificar el modelo que establecen. La Orden de 3 de agosto de 1995 encomienda a la Dirección General de Renovación Pedagógica la propuesta de actividades de estudio referidas a cultura religiosa que se llevarán a cabo en el segundo ciclo de la Educación secundaria obligatoria y en el primer curso de Bachillerato y atribuye a los centros la facultad de elaborar las propuestas en los restantes cursos. Al mismo tiempo asigna a los centros la función de organizar las actividades de estudio, y concreta algunos extremos respecto al profesorado encargado de dirigirlos.

musicales de las diferentes confesiones religiosas, que permitan conocer los hechos, personajes y símbolos más relevantes, así como su influencia en las concepciones filosóficas y en la cultura de las distintas épocas”.

²⁹ Art. 4: 1. “la determinación del currículo de las enseñanzas de Religión Católica y de las diferentes confesiones (...) será competencia, respectivamente, de la jerarquía eclesiástica y de las correspondientes autoridades religiosas.

3. Las decisiones sobre la utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la supervisión y aprobación de los mismos corresponde a las autoridades de las respectivas confesiones religiosas (...)”

Art. 6:

1. “... las enseñanzas de religión Católica serán impartidas por las personas designadas por la autoridad académica entre aquellas que el ordinario diocesano proponga (...)

2. En los centros de Educación infantil y primaria esta designación recaerá con preferencia en los profesores del Cuerpo de Maestros, destinados en el centro, que así lo soliciten, con el visto bueno del ordinario de lugar

3. “... las enseñanzas de religión de las confesiones que hubieran suscrito los Acuerdos pertinentes con el Estado Español serán impartidas por las personas designadas por las Comunidades e Iglesias correspondientes (...)”

³⁰ BOE núm. 209, de 1 de septiembre de 1995.

³¹ BOE núm. 213, de 6 de septiembre de 1995.

³² BOE núm. 213, de 6 de septiembre de 1995 y corrección de errores en BOE núm. 218, de 12 de septiembre de 1995.

Por lo que se refiere a las actividades relativas a cultura religiosa "deben propiciar muy especialmente el espíritu de tolerancia y la reflexión respecto a lo que las distintas religiones han supuesto para el pensamiento, la cultura y la sociedad"³³.

El art. 2 de la misma establece a grandes rasgos los contenidos de las actividades alternativas a la enseñanza de la religión. Sus apartados 1 y 2 se refieren a las actividades a impartir en la Educación primaria, primer ciclo de la Enseñanza secundaria obligatoria y segundo curso de Bachillerato.

El apartado 3 está dedicado a las actividades alternativas que se impartirán en tercer y cuarto curso de Educación secundaria obligatoria y primero de Bachillerato, que versarán sobre las manifestaciones culturales de las distintas religiones, en los términos establecidos en el RD 2438/1994.

Por lo que respecta al régimen académico, dichas actividades de estudio alternativas se realizarán en horario simultáneo a las enseñanzas de religión, siendo obligatorias para los alumnos que no hayan optado por aquélla.

Aunque -en coherencia con lo dispuesto por el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre-, se establece que estas actividades no serán objeto de evaluación, sin embargo esta Orden introduce una novedad, consistente en que "a petición de los interesados, los centros podrán expedir una acreditación que especifique las actividades de estudio que hubieran desarrollado"³⁴.

A su vez, la Dirección General de Renovación Pedagógica ha desarrollado lo previsto en la Orden de 3 de agosto de 1995 mediante dos resoluciones, ambas de la misma fecha.

La primera de ellas es la Resolución de 16 de agosto de 1995³⁵ sobre actividades alternativas a la enseñanza de religión en la Educación primaria, en el primer ciclo de la Educación secundaria obligatoria y en el segundo curso de Bachillerato. Es a esta resolución a la que se refieren, consciente o inconscientemente, todas esas notas periódicas o declaraciones que afirman, sin mucho rigor, que la optativa vigente a la clase de religión es el "parchís". Esta Resolución ofrece una amplísimo margen de maniobra a los centros de enseñanza a la hora de decidir la alternativa. Así junto a la propuesta de actividades alternativas para la Educación Primaria -colecciones, guía de la localidad, charlas-debate, audiciones musicales...- se presentan hasta un total de treinta y cuatro ejemplos, entre los cuales aparecen los juegos de mesa y pasatiempos (atribuidos a los departamentos de Lengua y Literatura, Tecnología, Matemáticas, Ciencias Naturales o Geografía e Historia), ocio y tiempo libre (encomendado a los departamentos de Educación Física, Tecnología o Artes Plásticas), juegos y deportes autóctonos y populares (departamento de Geografía e Historia junto al de Educación Física). La otra Resolución de 16 de agosto de 1995³⁶, se refiere a las actividades de "Sociedad, Cultura y Religión", previstas como alternativas a la enseñanza de religión durante los cursos tercero y cuarto de Educación secundaria obligatoria y primer curso de Bachillerato³⁷, indicando que en los dos primeros cursos se hará especial hincapié en

³³ Vid. Preámbulo de la Orden de 3 de agosto de 1995.

³⁴ Ibidem, art. 3,3.

³⁵ BOE núm. 213, de 6 de septiembre de 1995 y corrección de errores en BOE núm. 218 de 12 de septiembre.

³⁶ BOE núm. 213, de 6 de septiembre de 1995.

³⁷ La programación de los contenidos de dicha actividad alternativa se encomendó a una comisión integrada, entre otros, por Herrero de Miñón y Peces-Barba. El curriculum de la actividad quedó fijado así: I. Tercer curso. [ESO]: 1. Historia y religión del pueblo de Israel. La tradición bíblica. 2. El Cristianismo

los aspectos históricos, literarios y artísticos y en el tercer curso se propiciará la reflexión filosófica en torno al hecho religioso y sus implicaciones en la sociedad y cultura³⁸.

6. IMPUGNACIÓN DEL REAL DECRETO Y RESPUESTA DEL TRIBUNAL SUPREMO: LA NO EVALUACIÓN DE LA ASIGNATURA ALTERNATIVA

La regulación sobre la asignatura de religión que acabamos de exponer fue nuevamente impugnada por diversos colectivos sociales. En primer lugar, la Confederación Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos (CONCAPA) estima que dicha normativa conculca el Acuerdo con la Santa Sede en dos aspectos. En primer lugar, no se equipara la enseñanza de la Religión a las demás áreas o materias fundamentales; y, en segundo lugar, tal normativa entraña una discriminación negativa para los alumnos que opten por la enseñanza de la Religión.

Por su parte, la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA) -que se define como aconfesional- estiman que a los alumnos que en el ejercicio de su derecho opten por no recibir enseñanza religiosa no se les debe imponer ninguna otra materia. Entienden que el ejercicio positivo de un derecho por parte de algunos ciudadanos (el optar por la enseñanza religiosa) no puede engendrar obligaciones para aquellos otros que no lo ejercitan.

El Tribunal Supremo ha comenzado³⁹ a dar respuesta a alguna de las discrepancias expresadas en su reciente sentencia de 31 de enero de 1997, por la que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el cauce procesal de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona contra los arts. 3, 5.3 y 6.3 del Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, así como contra sus Disposiciones Adicional única y Final primera.

La primera cuestión abordada por los demandantes es la de la naturaleza y contenido de los estudios ofrecidos como alternativa para los alumnos que hayan rechazado la enseñanza religiosa. Estiman los recurrentes que ofrecer como alternativa a la clase de religión unas enseñanzas que no tiene un contenido moral aconfesional supone una vulneración del art. 27.3 de la Constitución. En su opinión, la única alternativa constitucionalmente posible sería aquella que tuviera un contenido moral.

El Tribunal Supremo, en esta sentencia, discrepó abiertamente de la tesis de los recurrentes. En su opinión, es perfectamente lícito que la alternativa a la clase de

primitivo y su desarrollo. 3. Catolicismo en la sociedad y en las instituciones de la Europa Medieval. 4. El Islam: Doctrina, civilización y culturas. 5. Humanismo, Reforma y Contrarreforma. Guerras de Religión. Tolerancia. 6. Las tres culturas religiosas en la Península Ibérica y su proyección externa. II. Cuarto curso [ESO]: 1. El Cristianismo en América. 2. Evolución de las confesiones cristianas en Occidente. 3. Cristianismo, Ilustración y Revoluciones liberales. 4. Movimientos sociales, políticos, culturales y religiosos en el siglo XIX. 5. Cristianismo en el siglo XX. 6. Islam contemporáneo, tradicionalismo, reformismo y revisionismo crítico. 7. Judaísmo: tradición y modernidad. III. Primero de Bachillerato: 1. El hecho religioso. Formas y manifestaciones. 2. Dios y el hombre en las religiones monoteístas. 3. La razón y la fe. Teísmo, agnosticismo, fideísmo, ateísmo. Teología y mística. 4. Política y religión. Las relaciones Iglesia-Estado. Libertad religiosa, tolerancia, fundamentalismos. 5. Sociedad y religión. La "religión civil". Laicismo. 6. Ética y religión. Ética pública y éticas privadas. 7. El hecho religioso en la Constitución española.

³⁸ Art. 4 de la Resolución de 16 de agosto de 1995, cit.

³⁹ Ya se han interpuesto varios recursos contra la normativa hasta aquí descrita.

religión no tenga necesariamente un contenido moral. En este sentido, la sentencia afirma que, "no es vulnerador del art. 27,3 de la Constitución que, al disciplinar reglamentariamente la materia religiosa, la Administración haya optado por que las actividades de estudio alternativas para quienes no quieran cursar aquéllas no sean de un contenido total y estrictamente dirigido a la docencia moral, sino a la ampliación de conocimientos culturales de carácter general, con un especial llamamiento en determinados cursos a los ligados a los hechos y fenómenos religiosos"⁴⁰.

A continuación se centra la sentencia en otro de los temas que ha concitado una mayor polémica: la decisión tomada por la vigente normativa reglamentaria en el sentido de que las actividades alternativas no sean evaluadas.

Los recurrentes apelan al argumento tantas veces esgrimido de que el hecho de coexistir una enseñanza de la religión evaluable frente a otras asignaturas alternativas no evaluables implicaba una discriminación para aquellos alumnos que optasen por la religión respecto a los que hubiesen elegido la asignatura alternativa, pues aquellos deberán soportar más carga lectiva y tendrán que aprobar una asignatura más. Además, los recurrentes consideran que presentar como alternativa la asignatura de religión, evaluable, frente una alternativa no evaluable supone introducir un elemento disuasor respecto a la opción por la religión.

Según la Alta Magistratura, la clase de religión se desarrolla según unas pautas establecidas de forma pactada a través de los Acuerdos, y no resulta razonable imponer esas condiciones a los que no hayan optado por dicha asignatura.

El Tribunal no considera contrario a Derecho el hecho de que la alternativa a la clase de religión no sea evaluable. La sentencia afirma lo siguiente: "no es razonable aceptar que quien desee valerse de una garantía constitucional de formación religiosa, no obligada para quien no se acoja voluntariamente a ella, tenga un derecho constitucional a imponer que las condiciones pactadas para su prestación en orden a la evaluación se extiendan a actividades alternativas no cubiertas con dicha garantía y cuya misma existencia es una mera consecuencia del reconocimiento de aquella garantía de modo que es evidente que las actividades alternativas no sería preciso programarlas si lo poderes públicos no estuviesen obligados constitucionalmente a atender a la enseñanza religiosa..."⁴¹. Por otra parte, considera el T.S. que las enseñanzas alternativas no deben ser evaluables, pues "... constituiría una carga desproporcionada para los alumnos no inscritos en la enseñanza religiosa que, además de ver intensificado su horario lectivo con las actividades alternativas, se les impusiera la evaluación de las mismas"⁴².

El Tribunal Supremo insiste en tres rasgos que deben concurrir en el modelo de enseñanza de la religión previsto en nuestro ordenamiento: 1. La enseñanza religiosa se ha establecido, y es perfectamente constitucional, sobre la base de la alternatividad y no de la mera opcionalidad;

2. El contenido de las enseñanzas o actividades alternativas regulado por el Real Decreto 2438/1994 no es contrario a Derecho 3. La no evaluación de la asignatura alternativa a la religión no es contraria al principio de igualdad.

En nuestra opinión, la regulación vigente, aunque según el Tribunal Supremo no conculque los derechos fundamentales, no ha logrado la fórmula conciliadora que apacigüe los ánimos de lo que ha sido denominado "la cuestión religiosa". La actual

40 STS de 31 de enero de 1997, F.J. 2.

41 STS de 31 de enero de 1997, F.J. 3.

42 Ibidem.

legislación continúa sin resolver uno de los aspectos más sensibles en la relación del Estado con el fenómeno religioso: si la religión debe enseñarse en la escuela pública y en que condiciones.

Entendemos que, uno de los escollos más difíciles de remover radica en la expresión acuñada por el Acuerdo con la Iglesia Católica cuando se refiere compromiso adquirido por el Estado español en el sentido de que la Religión católica sea impartida "en condiciones equiparables" al resto de las asignaturas fundamentales. En el recurso que ha motivado la sentencia comentada se pedía una interpretación del concepto "condiciones equiparables". El Tribunal Supremo estimó que no competía hacer dicha interpretación en el marco estricto del proceso especial de protección de los derechos fundamentales, sino en el más amplio y común del proceso ordinario.

A la espera de que la Alta Magistratura se enfrente con esa difícil cuestión en la vía adecuada, no podemos dejar de tener presente un dato importante. La asignatura de religión, por el mero hecho de su carácter optativo, está revestida de una particularidad. Singularidad que impide que sea considerada como una asignatura idéntica a las demás materias fundamentales. En nuestra opinión, la expresión utilizada en los Acuerdos, "condiciones equiparables", tiene presente ese rasgo de peculiaridad. Quizá, por ese motivo, el legislador habla de "equiparables" y no de "idénticas", que hubiese sido una expresión más clara, menos ambigua, pero de dudoso encaje en nuestro modelo de Estado. El término "condiciones equiparables" ofrece, pues, una gran maleabilidad pero al mismo tiempo una notable dificultad de aplicación práctica.