

LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN LA ESCUELA PÚBLICA ESPAÑOLA (1979-2005)

*Miguel Rodríguez Blanco
Universidad de Alcalá*

I. Introducción

El artículo 27.3 de la Constitución española de 1978 (CE) establece 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». Este derecho de los padres constituye una manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa recogido en el artículo 16.1 CE. Así lo señala expresamente el artículo 2.1.c) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR). Conforme a este precepto, la libertad religiosa comprende el derecho de toda persona a «recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

Una de las opciones que tiene el legislador para garantizar este derecho de los padres es la introducción de formación religiosa en los centros docentes. Así lo recoge indirectamente el artículo 2.3 LOLR: «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los derivados de la libertad religiosa], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar (...) la formación religiosa en centros docentes públicos».

En el ámbito educativo, una consecuencia básica de los principios de libertad religiosa y de no confesionalidad del Estado enunciados en el artículo 16 CE, es la neutralidad ideológica de los centros docentes públicos. Esta neutralidad no impide que en tales centros se organicen enseñanzas con una orientación ideológica determinada, siempre que estas actividades formativas tengan un carácter voluntario para los alumnos. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en un *obiter dictum* de la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero:

«En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. *Esta neutralidad, que 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 (art. 27.3 de la Constitución)*, es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente» (Fundamento Jurídico 9.º).

La constitucionalidad de las enseñanzas de contenido religioso en los centros docentes públicos, siempre que sean voluntarias para los alumnos y se impartan con respeto a los

principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (artículo 27.2 CE), no ofrece duda alguna. Lo que no está tan claro, en nuestra opinión, es que la Constitución española exija la inclusión de la religión, como una asignatura equiparable al resto de materias fundamentales, en los programas formativos de los distintos niveles educativos.

El artículo 27.3 CE ha recibido distintas interpretaciones por parte de los autores. Simplificando al máximo, pueden distinguirse dos posturas básicas. Por una parte, el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones ha sido calificado como un derecho de autonomía frente a los poderes públicos, en el sentido de que mediante su reconocimiento queda prohibido el adoctrinamiento religioso o ideológico de los menores en los centros docentes contra la voluntad de sus padres. Por otra parte, se ha interpretado como un derecho de prestación, en el sentido de que exige la inclusión de la enseñanza de la religión en los contenidos formativos de la escuela. Esta última interpretación vendría avalada por el tenor literal del precepto «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»- y por el contenido de los debates constituyentes¹.

El derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones aparece recogido, con alguna variación terminológica, en diversos tratados y documentos internacionales sobre derechos humanos. Es el caso, entre otros, del artículo 18.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966; del artículo 13.3 *in fine* del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966; del artículo 2 del Protocolo Adicional Primero (20 de marzo de 1952) al Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950; o del artículo 14.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000².

En el ámbito internacional este derecho acostumbra a ser interpretado como un derecho de autonomía. Es decir: se entiende que prohíbe que los menores sean «adoctrinados» en una determinada religión contra la voluntad de sus padres o sin el consentimiento de éstos. Ésta es la interpretación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos otorgó al artículo 2 del Protocolo Adicional I al Convenio Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia *Kjeldsen, Busk Madsen y*

¹ Sobre las distintas posturas de la doctrina a propósito de este precepto remitimos a D. GARCÍA-PARDO, *La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, 1998, pp. 129-138. Recientemente ha defendido la tesis de que el artículo 27.3 CE exige que se imparta formación religiosa en los centros docentes J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA en *La enseñanza de la religión católica en España: algunos aspectos de sus regulaciones tras la Constitución de 1978*, en "Ius Canonicum", 45 (2005), pp. 144-149. Para una exposición de los debates constituyentes a propósito del artículo 27.3 CE vid. R. M. SATORRAS FIORETTI, *La libertad de enseñanza en la Constitución española*, Madrid, 1998, pp. 49-66.

² Aparte de estas disposiciones, es de especial importancia en este tema, aunque no tenga propiamente carácter normativo, el artículo 5.2 de la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (Resolución 36/55): «Todo niño gozará del derecho a tener acceso a educación en materia de religión o convicciones conforme con los deseos de sus padres o, en su caso, sus tutores legales, y no se le obligará a instruirse en una religión o convicciones contra los deseos de sus padres o tutores legales, sirviendo de principio rector el interés superior del niño». Sobre el alcance que se otorga al reconocimiento de este derecho en las normas internacionales vid. C. D. DE JONG, *The Freedom of Thought, Conscience and Religion or Belief in the United Nations (1946-1992)*, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000, pp. 545-606. Más específicamente, sobre el alcance del artículo 2 del Protocolo Adicional I al Convenio Europeo de Derechos Humanos vid. M. D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, 1997, pp. 342-362.

Pedersen, de 7 de diciembre de 1976³. En un sentido similar, en el punto 6 del Comentario General número 22 (48) al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, adoptado por el Comité de Derechos Humanos el 20 de julio de 1993, se recoge la siguiente afirmación: «el Comité señala que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o unas creencias particulares es incompatible con el párrafo 4 del artículo 18, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores». En el desglose del alcance del derecho no se dice en ningún momento que su garantía exija la impartición de formación religiosa en la escuela.

En el marco de los tratados y declaraciones internacionales sobre derechos humanos no se considera que este derecho imponga a los Estados parte en tales tratados la obligación de incluir enseñanza de religión en los programas formativos de la escuela pública⁴. En este sentido se pronuncia el artículo 5.1.b) de la Convención de 15 de diciembre de 1960, sobre la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la UNESCO: «Los Estados Partes en la presente Convención convienen: (...) En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales (...) de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones». De acuerdo con este precepto, respetando la prohibición de adoctrinamiento ideológico, cada Estado puede articular distintas formas de hacer efectivo el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Teniendo en cuenta la configuración de este derecho de los padres en el Derecho internacional, y dado que el artículo 10.2 CE establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, no nos parece correcto interpretar el artículo 27.3 CE en el sentido de que los poderes públicos *están obligados* a incluir la enseñanza de la religión en los programas formativos de la escuela. Para sentar esta conclusión sería necesario que el artículo se expresara en términos mucho más inequívocos, como lo hace el artículo 7.3 de la Constitución alemana de 1949: «La enseñanza de la religión es asignatura ordinaria en todas las escuelas públicas con excepción de las escuelas aconfesionales».

Una de las características básicas de toda Constitución es su carácter de norma jurídica abierta. La Constitución, como es perfectamente sabido, ampara distintos proyectos políticos, algunos de ellos de muy diverso signo. Elevar una determinada interpretación de la Constitución a la única posible, cuando caben otras interpretaciones distintas, supone una limitación de las posibilidades del texto constitucional contraria a su propia esencia.

La jurisprudencia a propósito del artículo 27.3 CE avala estas cautelas en su interpretación. Del análisis de las resoluciones judiciales que han recaído sobre este precepto, se desprende la ausencia de pronunciamientos claros que confirmen la tesis que propugna la necesaria inclusión, por mandato constitucional, de asignaturas de religión en los programas

³ Vid., con un análisis crítico del fallo del tribunal, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Matrimonio, familia y libertad religiosa en el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, en AAVV, *Derecho de familia y libertad de conciencia en los países de la Unión Europea y el Derecho comparado*, Bilbao, 2001, pp. 156-161.

⁴ En este sentido, comentando el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ha dicho que «Article 18 does not oblige States Parties to offer in their public schools the type of religious and moral instruction desired by parents for their children» (B. G. TAHZIB, *Freedom of Religion or Belief. Ensuring Effective International Legal Protection*, The Hague-Boston-London, 1996, p. 329).

formativos de la escuela. La única conclusión que cabe extraer es que la presencia de la religión en los planes de estudio es perfectamente constitucional y que constituye una de las posibles formas de garantizar el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones.

El Tribunal Constitucional no ha afrontado directamente el alcance del artículo 27.3 CE. Sí lo ha hecho el Tribunal Supremo, pero del conjunto de sus pronunciamientos no es posible extraer unas conclusiones definitivas. En la Sentencia de 9 de marzo de 1987 se afirma que el artículo 27.3 CE recoge

«el derecho de los padres a exigir que la formación religiosa se imparta en todas las escuelas públicas».

La afirmación es contundente, pero no ha vuelto a reproducirse en estos términos en la jurisprudencia posterior del Tribunal. Es más, en la Sentencia de 30 de junio de 1994 se mantiene una postura abiertamente contraria:

«el artículo 27.3 de la Constitución (sobre el que gira toda la argumentación de la parte actora) dispone 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”. Ahora bien, éste no es un derecho de protección directa, porque, como se comprenderá, los poderes públicos no pueden garantizar que en todos y cada uno de los puntos del territorio nacional existan Colegios o Centros de enseñanza que respondan a las preferencias religiosas y morales de todos y cada uno de los padres españoles, pues eso sería tanto como exigir la existencia de cientos, miles o millones de colegios, tantos cuantos progenitores con ideas religiosas o morales distintas existan en una localidad determinada. Se trata, en consecuencia, de un derecho de protección indirecta, que se consigue a través del establecimiento y protección de otros derechos constitucionales, como el derecho a la libertad de enseñanza (artículo 27.1 de la Constitución), el derecho de creación de centros docentes (artículo 27.6 de la misma), el derecho a la libertad de cátedra [artículo 20.1.c)], y la neutralidad ideológica de los centros públicos (artículo 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 julio, reguladora del derecho a la educación). Es a través de estos preceptos como se hace efectivo el derecho reconocido en el artículo 27.3 de la Constitución, sin necesidad, por lo tanto, de que exista una regulación propia, específica y concreta del mismo»⁵.

De estas consideraciones se deduce que el artículo 27.3 CE no impone a los poderes públicos unas prestaciones concretas, como pueda ser la enseñanza de religión en la escuela. Esta postura, sin embargo, ha sido matizada posteriormente en la Sentencia de 31 de enero de 1997⁶. En esta ocasión el Tribunal Supremo sostiene que el párrafo 3 del artículo 27 CE, a diferencia de los párrafos 1 y 2,

«se mueve ya en el terreno de la relevancia de las libres convicciones de cada cual, siendo el mensaje constitucional que de él se deriva el del respeto a la libertad de los ciudadanos para que puedan elegir para sus hijos una formación religiosa y moral de acuerdo con aquéllas, entendido esto como un plus, que atiende a quienes tienen creencias religiosas o valoraciones morales específicas, que siendo compatibles con los objetivos descritos en el apartado 2 como obligatorios para toda educación, sin embargo no están comprendidos necesariamente en los mismos, *por lo que dando lugar a una prestación garantizada por los poderes públicos*, sin embargo nadie resulta obligado a servirse de ella».

⁵ RJ 5277. En el mismo sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1994 (RJ 5278).

⁶ RJ 597.

No queda claro si esa *prestación* es propiamente de configuración legal, esto es, constituye uno de los posibles desarrollos legislativos del derecho fundamental, o es, en cambio, una exigencia que impone la propia Constitución. Más adelante, sin resolver este interrogante, el Tribunal añade que

«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 necesario programarlas *si no fuese preciso que los poderes públicos estuvieran obligados constitucionalmente a atender a la enseñanza religiosa en los términos que hemos indicado*»⁷.

Insistimos, de este conjunto de pronunciamientos no nos parece posible extraer la conclusión de que el artículo 27.3 CE impone a los poderes públicos la obligación de garantizar la existencia de asignaturas de contenido religioso en los centros docentes. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1987 y las de 24 y 30 de junio de 1994 mantienen tesis contrarias. Por su parte, la Sentencia de 31 de enero de 1997 carece de la contundencia necesaria: no aclara si el artículo 27.3 CE recoge propiamente una prestación que deben garantizar los poderes públicos o si, por el contrario, es la base para que el legislador introduzca, optando entre diferentes alternativas, una prestación concreta como puede ser la impartición de clases de religión en la escuela.

En resumen, el único contenido indisponible y preceptivo del artículo 27.3 CE es la prohibición de que los menores reciban una formación religiosa concreta contra la voluntad de sus padres o tutores legales. Así lo ha recogido el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 9.º de la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero:

«La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos (...) impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita».

La presencia de clases de religión en la escuela pública constituye una de las posibles modalidades para hacer efectivos y reales el derecho de libertad religiosa y, como manifestación concreta del mismo, el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. No es algo exigido constitucionalmente, sino que forma parte de las prestaciones de configuración legal que puede introducir el legislador al regular el desarrollo y ejercicio de los derechos fundamentales.

A nuestro juicio, esta opción es la que mejor garantiza la realidad y efectividad del derecho de los padres y la que mejor se ajusta a la regulación constitucional del derecho de libertad religiosa. En el Fundamento Jurídico 4.º de la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, el Tribunal Constitucional ha señalado, con término inequívocos, que los poderes públicos tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para el pleno reconocimiento de la libertad religiosa:

⁷ Las consideraciones de esta Sentencia se reproducen en la del mismo Tribunal de 14 de abril de 1998 (RJ 3634).

«El contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 L.O.L.R. y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 L.O.L.R., según el cual “Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”. Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales” (STC 177/1996)».

La enseñanza de religión en la escuela encaja perfectamente en el elenco de medidas adoptadas por los poderes públicos en el marco de esa *dimensión prestacional* de la libertad religiosa de la que habla el Tribunal Constitucional. De hecho, así lo han entendido las Cámaras parlamentarias, pues desde la entrada en vigor de la Constitución ha habido enseñanza de religión en los centros docentes públicos españoles. Los debates políticos al respecto se han polarizado en torno a la forma en que se organiza y se imparte esta enseñanza, pero su presencia en el ámbito educativo no ha sido puesta en cuestión por el legislador.

Las Cortes parlamentarias abogaron desde el primer momento de la entrada en vigor de la Constitución por la presencia de la enseñanza de la religión en la escuela. Así lo hicieron al aprobar la celebración del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede, suscrito el 3 de enero de 1979. Dada su naturaleza de tratado internacional, su celebración –al igual que ocurrió con los otros tres acuerdos suscritos con la Santa Sede en idéntica fecha– se ajustó a lo dispuesto en el artículo 94 CE. Una vez firmado, las Cortes Generales aprobaron su celebración en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 1979 y en la sesión del Pleno del Senado de 30 de octubre de 1979⁸. Tras su aprobación en Cortes, fue ratificado el 4 de diciembre de 1979 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 15 de diciembre de 1979.

El artículo II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales dice que la religión católica será impartida en los centros docentes pre-universitarios en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Se sigue, así, la tradición jurídica española, cuyo antecedente más inmediato era el artículo XXVII del Concordato de 1953. No obstante, dicha opción, en los términos en que se regula en el citado Acuerdo de 1979, se inserta plenamente en el nuevo marco constitucional. No sólo porque el acuerdo es formalmente posterior a la Constitución, sino

⁸ El AEAC fue aprobado en el Congreso con 170 votos a favor, 125 en contra y 1 abstención. En el Senado se aprobó con 125 votos a favor y 61 votos negativos.

porque durante la elaboración de los Acuerdos con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 se tuvo en cuenta el proceso constituyente y el que habría de ser el contenido de la futura Constitución. En este sentido, artículo I del Acuerdo recoge la siguiente afirmación: «a la luz del principio de libertad religiosa, la acción educativa respetará el derecho de los padres sobre la educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar». La exposición de motivos del Acuerdo ahonda en esta premisa: «Por una parte, el Estado reconoce el derecho fundamental a la educación religiosa y ha suscrito pactos internacionales que garantizan el ejercicio de este derecho. Por otra parte, la Iglesia debe coordinar su misión educativa con los principios de libertad civil en materia religiosa y con los derechos de las familias y de todos los alumnos y maestros evitando cualquier discriminación o situación privilegiada».

II. La enseñanza de religión católica

La norma básica en materia de enseñanza de la religión católica en el sistema educativo español es el mencionado Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. Las razones de su posición central en esta temática son dos, una de orden material y otra de orden formal. En primer lugar, el Acuerdo recoge una regulación precisa y detallada acerca de la inclusión de una asignatura de religión católica en los planes de estudio correspondientes a los niveles educativos anteriores a los estudios universitarios. En segundo lugar, el Acuerdo tiene naturaleza concordataria y, en consecuencia, es considerado un tratado internacional. Esto último implica que el legislador estatal, al regular las cuestiones relativas a la enseñanza, debe respetar su contenido y no puede modificar lo establecido en su articulado, pues como indica el artículo 96.1 CE, «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional». Asimismo, la Iglesia católica está facultada para exigir una interpretación bilateral del contenido del Acuerdo, como expresamente recoge su artículo XVI: «la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan».

El Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales regula tres de las cuestiones principales relativas a la presencia de la religión católica en la escuela pública: 1.^a, su inclusión en los planes de estudio; 2.^a, el régimen del profesorado; 3.^a, la determinación del contenido de la asignatura de religión y de los materiales para su estudio. Tales temas son abordados, fundamentalmente, en los artículos II, III, y VI.

El artículo II se ocupa de la inclusión de la asignatura religión católica en los planes de estudio de los centros docentes no universitarios: «Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla. Las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar. En los niveles de enseñanza mencionados, las autoridades académicas

correspondientes permitirán que la jerarquía eclesiástica establezca, en las condiciones concretas que con ella se convenga, otras actividades complementarias de formación y asistencia religiosa».

El artículo III se ocupa del profesorado de religión: «En los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los profesores y personas consideradas competentes para dicha enseñanza. En los centros públicos de Educación Preescolar y de Educación General Básica, la designación, en la forma antes señalada, recaerá con preferencia en los profesores de EGB que así lo soliciten. Nadie estará obligado a impartir enseñanza religiosa. Los profesores de religión formarán parte, a todos los efectos, del claustro de profesores de los respectivos centros».

Por último, el artículo VI se centra en los contenidos de la enseñanza de religión y en los materiales para su estudio: «A la jerarquía eclesiástica corresponde señalar los contenidos de la enseñanza y formación religiosa católica, así como proponer los libros de texto y material didáctico relativos a dicha enseñanza y formación. La jerarquía eclesiástica y los órganos del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán porque esta enseñanza y formación sean impartidas adecuadamente, quedando sometido el profesorado de religión al régimen general disciplinario de los Centros».

La puesta en práctica del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales ha resultado muy polémica y ha dado lugar a numerosos pronunciamientos jurisprudenciales. Dos temas han polarizado las contiendas judiciales: 1.º, la alternativa a la clase de religión para aquellos alumnos que opten por no recibir formación religiosa, y 2.º, el régimen jurídico del profesorado. Los fallos judiciales han permitido concretar el contenido del Acuerdo y han corregido algunos modelos de desarrollo ensayados unilateralmente por el Gobierno, que han sido declarados nulos por los tribunales por no respetar los compromisos concordatarios.

Todos los partidos políticos que han alcanzado el Gobierno desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales han diseñado modelos distintos para hacer efectivo lo establecido en el Pacto concordatario. Evidentemente, la regulación recogida en el acuerdo deja determinados aspectos abiertos a la interpretación y hay cuestiones que requieren una ulterior concreción normativa, pero las líneas fundamentales de la presencia de la religión en la escuela están perfectamente definidas. Las sucesivas reformas y la falta de consenso político han venido propiciadas por la enorme carga ideológica que presenta este tema. Los partidos políticos no han sabido alcanzar el consenso necesario para desarrollar lo previsto en el acuerdo concordatario. Al mismo tiempo, si las fuerzas políticas no han sido capaces de entenderse entre sí en este punto, tampoco ninguna de ellas ha logrado el pleno entendimiento con la Iglesia católica.

La formación religiosa y moral de los menores constituye una manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa. Una manifestación, además, que se inserta en el sistema educativo. Por ello, resulta criticable la falta de consenso en su regulación, así como los constantes vaivenes en la materia, que provocan una sensación de permanente provisionalidad e improvisación.

El contenido mínimo del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales no sujeto a discusión es el siguiente: la asignatura religión católica debe ser impartida en todos los centros docentes en los niveles educativos previos a la Universidad. Además, su enseñanza debe hacerse en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Esta equiparación descarta

concebir la formación religiosa como una actividad al margen de los programas formativos. Para respetar lo establecido en el Concordato no basta con habilitar unos locales en los centros docentes en los que se permita impartir religión, sino que la enseñanza de religión ha de ser una asignatura plenamente integrada en los planes de estudio. Por ello, los centros docentes están obligados a ofertarla. Para los alumnos, sin embargo, la asignatura tiene carácter optativo, pues el derecho fundamental de libertad religiosa impide que nadie sea obligado a cursar una formación con una orientación confesional.

Teniendo en cuenta estas premisas básicas recogidas en el Acuerdo concordatario, pasamos a exponer cuáles han sido los diferentes modelos de enseñanza de la religión católica en la escuela que han sido diseñados desde su entrada en vigor⁹. Queda al margen de este estudio del régimen jurídico de los profesores de religión. La complejidad del tema, la problemática que ha suscitado y su carácter específico recomiendan obviar su análisis dadas las características de este trabajo¹⁰.

1. El primer modelo (Unión de Centro Democrático)

Una vez firmado el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales el 3 de enero de 1979, y antes de su entrada en vigor, que se produjo el 4 de diciembre de 1979, el Gobierno aprobó, con fecha 28 de julio de 1979, dos Órdenes ministeriales sobre enseñanza de la religión. Una de ellas se refería a la formación religiosa en los centros de Educación General Básica y de Preescolar, y la otra se aplicaba a los centros de Bachillerato y Formación Profesional. Con ellas se pretendía organizar la formación religiosa en los centros docentes de conformidad con lo previsto en la Constitución y en el propio Acuerdo con la Santa Sede. La Orden ministerial relativa a la formación religiosa en el Bachillerato y en la Formación Profesional establecía lo siguiente: «En tanto sean ratificados por las Cortes Generales los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español que, entre otros aspectos, han de regular esta materia, conviene dictar unas normas que, aunque tengan carácter provisional, permitan dar efectividad desde el próximo año académico a los principios que sobre libertad religiosa y sobre el derecho de los padres a que sus hijos reciban la Formación Religiosa y Moral que esté acorde con sus propias convicciones, reconocen, respectivamente, los artículos 16 y 27 de nuestra Constitución»¹¹.

Las Órdenes tenían un carácter provisional y su vigencia se limitaba al curso académico 1979-1980. Una vez entrado en vigor el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, fueron

⁹ Sobre esta cuestión existe una abundante bibliografía. Remitimos a los siguientes trabajos: P. LORENZO, *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución*, Madrid, 2001, pp. 95-145; R. M. DE LA CIERVA Y DE HOCES, *Enseñanza de la Religión católica en centros públicos*, en AAVV, *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español (Veinte años de vigencia)*, Madrid, 2001, pp. 147-180; T. GONZÁLEZ VILA, *La enseñanza religiosa escolar en la España constitucional (1978-2002)*, en "Revista Española de Pedagogía", 60 (2002), pp. 263-284; M. CORTÉS DIÉGUEZ, *Enseñanza de la religión en Centros públicos y concertados*, en A. PÉREZ RAMOS (ed.), *Actualidad canónica a los veinte años del Código de Derecho canónico y veinticinco de la Constitución*, Madrid, 2004, pp. 363-374; J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, *La enseñanza de la religión católica en España: algunos aspectos de sus regulaciones tras la Constitución de 1978...* cit., pp. 143-181.

¹⁰ Sobre el tema remitimos a M. RODRÍGUEZ BLANCO, *El régimen jurídico de los profesores de religión en centros docentes públicos*, en "Il diritto ecclesiastico", 112 (2001), Parte I, pp. 482-573; J. OTADUY, *Estatuto de los profesores de religión. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en A. PÉREZ RAMOS (ed.), *Actualidad canónica a los veinte años del Código de Derecho canónico y veinticinco de la Constitución...* cit., pp. 315-362; J. FERREIRO GALGUERA, *Profesores de religión de la enseñanza pública y Constitución Española*, Barcelona, 2004.

¹¹ Ambas Órdenes ministeriales pueden verse en J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, A. C. ÁLVAREZ CORTINA, M. CAMARERO SUÁREZ, M. J. VILLA ROBLEDO, *Compilación de Derecho eclesiástico español (1816-1986)*, Madrid, 1986, pp. 404-408.

sustituidas por dos nuevas Órdenes ministeriales de 16 de julio de 1980¹². Estas últimas se limitaron básicamente a reproducir lo dispuesto en las anteriores, y estuvieron en vigor hasta que se implantó el modelo de enseñanza de la religión diseñado por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

La Orden de 16 de julio de 1980 que se ocupaba de la formación religiosa en los niveles educativos de Preescolar y de Educación General Básica, disponía que la enseñanza de la religión se impartiría en todos los centros docentes, públicos y privados, como materia ordinaria de los planes de estudio, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Su evaluación se realizaba «de forma similar» a la de las restantes materias. Por exigencia del derecho fundamental de libertad religiosa, la enseñanza de religión tenía un carácter voluntario para los alumnos. Sin embargo, no se preveía una alternativa concreta para aquellos alumnos que optaran por no cursarla. Únicamente se decía que «los Directores arbitrarán las medidas oportunas, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de los Centros, para que no suponga discriminación alguna el recibir o no enseñanza religiosa, principalmente en lo que atañe al respeto a la opción de los padres y a la debida atención y cuidado de los alumnos».

Esta indeterminación en cuanto a la alternativa de la clase de religión en este nivel educativo se mantuvo durante todo el período de vigencia del modelo. En una Orden de 9 de junio de 1989, por la que se dictaron Instrucciones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, se decía que en los niveles educativos de Preescolar y de Educación General Básica los alumnos cuyos padres o tutores no hayan solicitado que les fueran impartidas enseñanzas de religión recibirían «una atención educativa debidamente organizada» durante el tiempo programado para la formación religiosa. Ese tiempo, indicaba la propia Orden, debía dedicarse a actividades educativas relativas a formación ciudadana y convivencia¹³.

En cambio, la Orden de 16 de julio de 1980 sobre formación religiosa en el Bachillerato y en la Formación Profesional recogía una regulación mucho más precisa sobre la alternativa a la religión. Tras indicar que la religión tenía el carácter de materia ordinaria en condiciones equiparables a las asignaturas fundamentales, señalaba que tenía un carácter optativo para los alumnos. Aquellos alumnos que no optaran por ella, debían seguir unos «cursos de Ética y Moral», cuyo contenido especificaba la propia Orden. La religión era evaluada «de igual forma» que el resto de materias y su calificación constaba en el expediente académico del alumno y en el libro de calificaciones. El mismo criterio se seguía con la alternativa denominada Ética y Moral, cuya programación y evaluación se encomendaba al Seminario de Filosofía de los centros de Bachillerato y al Departamento de Humanidades, o en su defecto a los profesores de Formación Humanística, de los centros de Formación Profesional.

2. El segundo modelo (Partido Socialista Obrero Español)

Una vez alcanzado el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español inició una profunda reforma del sistema educativo. Las principales leyes en las que se plasmó la reforma fueron las

¹² Pueden verse en A. C. ÁLVAREZ CORTINA, M. J. VILLA ROBLEDO, *Repertorio legislativo y jurisprudencial de Derecho eclesiástico español*, Pamplona, 1998, pp. 312-316 y 320-322.

¹³ Lo cierto es que existía cierta confusión en la normativa, pues en los Reales Decretos 69/1981, de 9 de enero, y 1765/1982, de 24 de julio, que fijaban el horario de enseñanza en Educación General Básica, se mencionaba la asignatura de ética como alternativa a la religión; vid. P. LORENZO, *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución...* cit., pp. 105-106.

siguientes: la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), y la ya citada Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

La enseñanza de la religión en la escuela se abordó en la LOGSE. Su disposición adicional segunda estableció lo siguiente: «La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos».

Centrándonos en la religión católica, la LOGSE no precisaba ni las características que debía tener la asignatura de religión, ni su peso en el programa formativo, ni hacía referencia a la alternativa para aquellos alumnos que optaran por no recibir formación religiosa. Era necesario, por tanto, un desarrollo de lo dispuesto en la ley, que se limitaba prácticamente a remitir al Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede.

Todos los aspectos relativos a la enseñanza de la religión fueron regulados reglamentariamente por el Gobierno. A lo largo del año 1991 se aprobaron los Reales Decretos que recogían las enseñanzas mínimas correspondientes a los distintos niveles educativos: el Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria; el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria; y el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato. En estas normas se decía que la alternativa para aquellos alumnos que optaran por no cursar religión católica serían unas «actividades de estudio orientadas por un profesor». Asimismo, se señalaba que la evaluación de la religión se realizaría «de forma similar» a la que se establece para las demás áreas o materias, si bien las correspondientes calificaciones no serían tenidas en cuenta en las convocatorias que, dentro del sistema educativo y a los efectos del mismo, realizaran las Administraciones Públicas y en las cuales debieran tenerse en cuenta los expedientes académicos de los alumnos¹⁴.

Esta regulación fue declarada nula por el Tribunal Supremo en las Sentencias de 3 de febrero de 1994¹⁵, de 17 de marzo de 1994¹⁶, de 9 de junio de 1994¹⁷ y de 30 de junio de 1994¹⁸. Los motivos dados por el Tribunal Supremo fueron básicamente tres. En primer lugar, entendió que se vulneraba la seguridad jurídica de los padres por la falta de determinación de la alternativa a la religión, que, según las citadas normas, consistía en unas horas de estudio orientadas por un profesor. En segundo lugar, apreció una vulneración del artículo II del Acuerdo sobre Enseñanza

¹⁴ Así lo recogían el artículo 14 del Real Decreto 1006/1991, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria, el artículo 16 del Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, y el artículo 16 del Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato.

¹⁵ RJ 1133. Declara la no conformidad a Derecho y su consiguiente nulidad de los apartados 1 y 3 del artículo 16 del Real Decreto 1007/1991, de 14 junio.

¹⁶ RJ 2444. Declara la disconformidad con el ordenamiento jurídico y la consiguiente nulidad de los apartados 1 y 3 del artículo 16 del Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre.

¹⁷ RJ 5152. Declara la disconformidad a Derecho y consiguiente nulidad del artículo 14, apartados 1 y 3, del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, y del artículo 16, apartados 1 y 3, del Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio.

¹⁸ RJ 5279. Declara no conformes a Derecho y, en consecuencia, nulos los apartados 1 y 3 del artículo 14 del Real Decreto 1006/1991, de 14 junio.

y Asuntos Culturales, que exige que la religión sea impartida *en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales*. Una asignatura pierde su carácter fundamental, a juicio del Tribunal Supremo, si su evaluación no tiene el mismo valor que el resto de materias en el expediente académico del alumno. En tercer lugar, estimó que se producía una discriminación de los alumnos que cursaran religión frente a los que no la cursaran. Estos últimos, puesto que la alternativa consistía en un estudio orientado por un profesor, podrían tener una formación adicional en los contenidos formativos comunes de la que carecerían los alumnos que optaran por cursar formación religiosa. En palabras del propio Tribunal Supremo:

«Esta concreta normativa desde un principio implica: A) Una vulneración del principio constitucional del “derecho a la seguridad jurídica” en su concreta acepción a la “certeza de la norma”, que intrínsecamente habrá de ser lo suficientemente clara y precisa sin dar lugar a ambigüedades, para que sus destinatarios –padres, tutores, alumnos y Centros docentes–, puedan saber y conocer en qué habrían de consistir, y sobre qué clase o materias, dichas “actividades de estudio” habrán de versar con el fin de que los primeros pudieran hacer una “elección consciente” y los Centros que estaban obligados a organizar “las actividades” para hacer la oferta correspondiente. B) Se vulnera asimismo el Acuerdo celebrado entre el Estado Español y la Santa Sede de 1979, anteriormente meritado –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 en sus planes educativos de Bachillerato “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 artículo II del citado Acuerdo Internacional se establece. Particular tratamiento dialéctico merece el análisis del apartado 3, del artículo 16, del Real Decreto 1700/1991, impugnado. En dicho apartado se establece que, “la evaluación de las enseñanzas de la religión católica se realizará de forma similar a la de las otras materias, si bien, dado el carácter voluntario que tales enseñanzas tienen para los alumnos, las correspondientes calificaciones no serán tenidas en cuenta en las convocatorias que, dentro del sistema educativo y a los efectos del mismo, realicen las Administraciones Públicas y en las cuales deben entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos”. A este respecto se ha de considerar: A) Que, la redacción de esta particular norma arrastra las consecuencias de la “ambigüedad” analizada de su apartado 1; pues, en ella nada se dice sobre en qué habrían de consistir las “actividades de estudio” que habrán de organizar necesariamente los Centros para ofertarlas a los padres, tutores o alumnos, los cuales habrían de elegirlos con carácter excluyente para los que optan por las enseñanzas de la religión católica –elección de una de las opciones citadas–; “ambigüedad” que vulnera –como antes se dijo–, el principio de “seguridad jurídica” en su acepción de “certeza necesaria de la norma”. B) Que, de la referida falta de certeza y por consiguiente vulneración del principio constitucional del “derecho a la seguridad jurídica”, se deriva la posibilidad de multitud de soluciones jurídicas –algunas de ellas contrarias al principio constitucional de igualdad ante la ley y proscripción de toda discriminación de los ciudadanos–; pues, en el supuesto posible de que dichas “actividades de estudio” se organizaran en relación con las “materias comunes”, a que se refiere el artículo 6, del mismo Real Decreto 1700/1991, o, en relación con las “enseñanzas mínimas de las áreas del correspondiente curso escolar” –como especificaba el artículo 16.1 del Real Decreto 1007/1991, que ha sido anulado–; estas “actividades de estudio” habrían de suponer, por su carácter electivo excluyente, que los que optaron por las enseñanzas de la religión católica, al no poder acceder a aquellas “materias” cuyo estudio había normalmente de complementarse mediante dichas “actividades” previstas en la norma que ahora se analiza, se encontrarían con una menor preparación en las referidas “materias comunes u optativas”. 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, normalmente han 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. Todo lo cual supone que, dicho precepto ahora analizado, cuando menos, en orden a la posible aplicación referida, que es permitida por la “ambigüedad” y falta de certeza de la norma; el que, se infrinja con ello, además del principio de “seguridad jurídica”, el de “igualdad ante la ley”, garantizados respectivamente por los artículos 9.3 y 14.1, de la Constitución Española de 1978» (Sentencia de 17 de marzo de 1994).

Como consecuencia de estas Sentencias, se dictó el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, de enseñanza de la religión. En él se tiene en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Supremo y se hicieron consultas a la Conferencia Episcopal Española durante la fase de su elaboración¹⁹.

Por lo que respecta a la evaluación de la religión, en el artículo 5 del Real Decreto se dice que en los niveles educativos de Educación Primaria y de Educación Secundaria Obligatoria la evaluación de la religión católica se realizará a todos los efectos, del mismo modo que la de las demás áreas o materias del currículo, haciéndose constar en el expediente académico de los alumnos las calificaciones obtenidas. En cambio, en el Bachillerato, y con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia entre todos los alumnos, las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de religión no se computarán en la obtención de la nota media a efectos de acceso a la Universidad ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones Públicas cuando hubiera que acudir a la nota media del expediente para llevar a cabo una selección entre los solicitantes.

En cuanto a la alternativa a la religión, se prevé la existencia de unas actividades de estudio no evaluables, en horario simultáneo a las enseñanzas de religión. En ningún caso estas actividades de estudio versarán sobre contenidos incluidos en las enseñanzas mínimas o en las materias comunes. Se evita de esta forma la discriminación apreciada por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias de 1994.

Esta alternativa tendrá como finalidad facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida social y cultural, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales. Durante dos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria y durante otro del Bachillerato las actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, versarán sobre manifestaciones escritas, plásticas y 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. Su contenido concreto y sus características se establecieron por medio de una Orden ministerial de 3 de agosto de 1995. Dicha Orden fue completada por dos

¹⁹ No obstante, el Comité Ejecutivo de la Conferencia Episcopal dio a conocer una Nota el 15 de diciembre de 1994 en la que criticaba el contenido del Real Decreto. En el punto 5 de la Nota se hacen las siguientes consideraciones: «Hemos realizado un enorme esfuerzo de diálogo y comprensión y hemos mantenido la conveniente discreción durante el tiempo de las conversaciones con el Ministerio de Educación y Ciencia. Hemos esperado a la aprobación del Real Decreto por el Consejo de Ministros. Finalmente hemos comprobado con pena que esta regulación no se ajusta a lo establecido en los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, que obligan a ambas partes». Puede verse en COMISIÓN EPISCOPAL DE ENSEÑANZA Y CATEQUESIS, *Documentación jurídica, académica y pastoral sobre la enseñanza religiosa escolar y sus profesores (1990-2000)*, Madrid, 2001, pp. 183-184.

Resoluciones de 16 de agosto de 1995 de la Dirección General de Renovación Pedagógica relativas a los distintos niveles educativos²⁰.

En el artículo 2.3 de la Orden se establece, siguiendo lo dispuesto en el Real Decreto 2438/1994, que en los cursos 3.º y 4.º de Educación Secundaria Obligatoria y en el primer curso de Bachillerato, las actividades de estudio alternativas se denominan «Sociedad, Cultura y Religión» y versarán sobre manifestaciones escritas, plásticas y musicales de las diferentes religiones que permitan un mejor conocimiento de los hechos, símbolos y personajes más relevantes de las mismas, así como su influencia en la cultura y la vida social de las diferentes épocas, y contribuirán a fomentar entre los alumnos el espíritu de tolerancia. En los cursos 3.º y 4.º de la Educación Secundaria Obligatoria, la dirección y coordinación de estas actividades de estudio se encomendó preferentemente a profesores de las especialidades de Geografía e Historia, Lengua Castellana y Literatura, Latín, Griego e Idiomas Modernos. En el primer curso de Bachillerato la dirección y coordinación se encomendó a los profesores de la especialidad de Filosofía.

Tanto el contenido otorgado a este estudio alternativo como su carácter no evaluable dieron lugar a la impugnación parcial del Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por entender que se vulneraba el artículo 27.3 CE y el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede. Sin embargo, los recursos fueron desestimados tanto por el Tribunal Supremo²¹ como por el Tribunal Constitucional²². Según este último,

«con estas actividades paralelas y complementarias se trata de asegurar que los alumnos reciban una formación adecuada para el pleno desarrollo de su personalidad [art. 6.1 a) LODE], proporcionándoles el bagaje cultural necesario para su legítimo y pleno ejercicio de la libertad ideológica, comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal y social, entre las que se incluyen las convicciones que se tengan respecto del fenómeno religioso y del destino último del ser humano (...) Estos objetivos pueden alcanzarse bien mediante la impartición de unas enseñanzas que respondan a las convicciones religiosas sentidas por los alumnos, bien a través de esas otras actividades paralelas, no pudiendo apreciarse en los preceptos del Real Decreto 2438/1994 viso alguno de tratamiento desigual carente de razonabilidad o de objetividad (...) Tampoco puede

²⁰ Las tres disposiciones pueden verse en A. C. ÁLVAREZ CORTINA, M. J. VILLA ROBLEDO, *Repertorio legislativo y jurisprudencial de Derecho eclesiástico español...* cit., pp. 742-743 y 765-783.

²¹ Sentencias de 31 de enero de 1997 (RJ 597), de 26 de enero de 1998 (RJ 919), de 1 de abril de 1998 (RJ 3941), de 14 de abril 1998 (RJ 3634) y de 15 de abril de 1998 (RJ 3636); vid. PALOMA LORENZO, *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución...* cit., pp. 131-141.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (RJ 3491), en la cual se desestima el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de julio de 1998. Esta última consideró contrarias a derecho y nulas las referencias recogidas en la Resolución de 16 de agosto de 1995 de la Dirección General de Renovación Pedagógica, relativa a las actividades de estudio alternativas a la clase de religión, a los «juegos deportivos recreativos» y a los «juegos de mesa y pasatiempos». El Tribunal Supremo hace suyas las siguientes consideraciones formuladas por el Tribunal de instancia sobre las actividades de estudio alternativas a la religión: «al tener por finalidad el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida social y cultural y la forma de lograrlo ha de ser a través del análisis y comentario tanto de imágenes o composiciones musicales, con carácter general el elenco de actividades contempladas en la Resolución recurrida cumple tales finalidades a excepción de los incluidos bajo las rúbricas “juegos deportivo-recreativos” y “juegos de mesa o pasatiempos”, los cuales tienen una función puramente recreativa y en ningún caso podrían admitirse, aun interpretando de forma laxa y flexible las imágenes o composiciones musicales, pues como reconoce la sentencia impugnada, exceden del ámbito “del análisis y comentarios de textos, imágenes y composiciones musicales” en el campo de las actividades de estudio alternativas que se estructuran en cuanto a su contenido «relativo a la sociedad, la cultura y las artes, en su dimensión histórica o actual» vulnerando el artículo 2º de la Orden de 3 de agosto de 1995».

²² Auto 40/1999, de 22 de febrero.

calificarse al sistema de desproporcionado, puesto que, siendo necesaria la interiorización de los valores de tolerancia y respeto, en el diseño del proceso educativo dispuesto al efecto se ha tratado de garantizar que los alumnos afectados puedan actuar sin ser compelidos por los Poderes Públicos (STC 24/1982, fundamento jurídico 1º), no pudiendo calificarse como discriminatorio el hecho de que, quienes no han ejercido expresamente su derecho de opción en favor de la enseñanza religiosa, reciban unas enseñanzas alternativas y complementarias, que no son objeto de evaluación, y de las que no queda constancia en sus expedientes académicos (art. 3.4 Real Decreto 2438/1994). A este respecto, y con independencia de recordar que la falta de constancia en los expedientes académicos puede reputarse consecuencia lógica de la renuncia a ejercer el derecho de opción expresa, amparada por el acotamiento negativo que de las libertades de conciencia y pensamiento se establece en el art. 16.2 CE (STC 19/1985, fundamento jurídico 2º), tampoco cabe apreciar discriminación alguna por el hecho de que en el citado art. 3.4 del Real Decreto 2438/1994 se excluya de las materias objeto de calificación las enseñanzas alternativas y complementarias» (Fundamento Jurídico 2º).

3. El tercer modelo (Partido Popular)

En su segunda legislatura en el Gobierno (años 2000-2004), el Partido Popular llevó a cabo importantes reformas en materia educativa. Los dos exponentes principales de estas reformas fueron la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) y la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). El Partido Popular contaba con mayoría absoluta en el Parlamento por lo que no necesitaba la colaboración de otras fuerzas políticas para la aprobación de estas Leyes. Por esta circunstancia o por otras, no hubo acuerdo entre los principales partidos políticos y ambas Leyes fueron aprobadas con fuertes críticas por parte de la oposición parlamentaria. Una vez más, como ya viene siendo tradición en la democracia española, no se logró el deseable consenso en una materia tan trascendental como la educación.

La reforma de la educación trajo consigo una reforma en la enseñanza de la religión. La LOCE introdujo significativos cambios en esta materia. La importancia dada por el legislador a la formación religiosa se resalta ya en la propia exposición de motivos de la Ley: «En los niveles de Educación Primaria y de Educación Secundaria, la Ley confiere a la enseñanza de las religiones y de sus manifestaciones culturales el tratamiento académico que le corresponde por su importancia para una formación integral, y lo hace en términos conformes con lo previsto en la Constitución y en los acuerdos suscritos al respecto por el Estado español».

Como se desprende del texto transcrito, se considera que la religión debe estar presente en los programas educativos porque forma parte de los contenidos que deben ser necesariamente estudiados por el alumno para alcanzar una formación integral.

La enseñanza de la religión se regula en la disposición adicional segunda de la LOCE. Los tres primeros apartados de esta disposición establecen lo siguiente: «1. El área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión comprenderá dos opciones de desarrollo: Una, de carácter confesional, acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos, entre aquéllas respecto de cuya enseñanza el Estado tenga suscritos acuerdos; otra, de carácter no confesional. Ambas opciones serán de oferta obligatoria por los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas. 2. La enseñanza confesional de la Religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros suscritos, o que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. 3. El Gobierno fijará las enseñanzas comunes correspondientes a la opción

no confesional. La determinación del currículo de la opción confesional será competencia de las correspondientes autoridades religiosas. Las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la supervisión y aprobación de los mismos corresponden a las autoridades religiosas respectivas, de conformidad con lo establecido en los tres Acuerdos suscritos con el Estado español».

Con esta Ley la religión pasa a tener la consideración de área o asignatura con el nombre de «Sociedad, Cultura y Religión». Como tal es incluida en elenco de contenidos formativos comunes de los niveles educativos de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato (artículos 16, 23 y 35 de la Ley, respectivamente). Todos los alumnos deben cursar esta asignatura, que con objeto de respetar el derecho fundamental de libertad religiosa cuenta con dos modalidades: una confesional, que se regulará conforme a lo previsto en los acuerdos alcanzados con las confesiones religiosas, y una opción no confesional, cuyo contenido será establecido por el Gobierno.

Con esta regulación la formación en temas religiosos y en las manifestaciones culturales relacionadas con las diferentes religiones cobra un mayor peso en los planes de estudio de la escuela. Se garantiza que todo alumno recibirá, en los niveles educativos pre-universitarios, una formación en esta materia. El alumno podrá optar por recibir esa formación con una orientación confesional determinada, o con una orientación neutral, que se aproxima al fenómeno religioso desde una perspectiva histórica y cultural. La primera opción sólo se garantiza a aquellos alumnos que pertenezcan a alguna de las confesiones religiosas que han firmado un acuerdo de cooperación con el Estado. El resto no tienen reconocido el derecho a recibir, en la escuela pública, formación religiosa de su propia confesión.

La LOCE ha sido desarrollada por los Reales Decretos 829/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Infantil; 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Primaria; 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria, y 832/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes del Bachillerato.

En todas estas disposiciones se dice que la opción confesional del área o asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión» será impartida de conformidad con los acuerdos suscritos entre el Estado y las confesiones religiosas. El currículo de estas enseñanzas será determinado por las autoridades confesionales, a las que corresponde también adoptar las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos, así como su supervisión y aprobación.

En cambio, la determinación del currículo de la opción no confesional corresponde al Gobierno. Por tal motivo, ha sido incluido en los citados Reales Decretos. La orientación de esta opción es la siguiente: «[la] opción no confesional entiende el hecho religioso como un elemento de la civilización, y las manifestaciones y expresiones históricas de las distintas religiones, como fenómenos que han influido en mayor o menor grado en la configuración social y cultural de los pueblos y en su trayectoria histórica. En consecuencia, la opción no confesional del área de Sociedad, Cultura y Religión viene a contribuir a la formación humanística de los alumnos, que completan con ella los conocimientos adquiridos en otras áreas»²³.

²³ Se ha seguido el Anexo I del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio. Consideraciones similares se recogen en los Anexos I y III del Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, y en el Anexo I del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio.

Estas enseñanzas de la religión con una orientación neutral no son contrarias al derecho fundamental de libertad religiosa. Su finalidad no es adoctrinar a los alumnos en los principios o dogmas de una determinada religión, sino dar a conocer la religión como hecho cultural, con una orientación plural y desde unos postulados de tolerancia. Así lo ha corroborado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de enero de 2005²⁴:

«En lo que hace al fenómeno o hecho religioso debe diferenciarse entre una perspectiva valorativa y otra académica o intelectual; o, lo que es lo mismo, entre lo que puede ser la apología de una determinada fe religiosa –o el adoctrinamiento en sus principios– y lo que puede ser el estudio de las religiones como materia académica. Lo primero en el sistema público de enseñanza pugnaría ciertamente con el pluralismo y la libertad religiosa que proclama la Constitución española (artículos 1 y 16.1), pero lo segundo encarna una opción política a nivel legislativo o de gobierno que, con independencia del juicio crítico que pueda merecer (que no corresponde hacer a esta Sala), no puede reputarse inconstitucional. El apartado que el anexo I del Real Decreto 832/2003 dedica a la asignatura “Sociedad, Cultura y Religión”, en su opción no confesional, permite comprobar que el currículo sobre ella aborda el fenómeno religioso en un plano puramente intelectual o académico, resalta las facetas o dimensiones de dicha específica visión (histórica, cultural, científica, etc.) y preconiza tanto el estudio de las filosofías o doctrinas que afirman el hecho religioso como el análisis de las que lo niegan. También revela que entre los contenidos figuran como materias de estudio una pluralidad de posiciones filosóficas o políticas de signo valorativo diverso frente a la religión (teísmo, agnosticismo, fideísmo y ateísmo; y religión civil, laicismo y ateísmo como política de Estado). Por lo cual, no hay base para entender que ese currículo no respete la neutralidad y el pluralismo que constitucionalmente resultan obligados».

A lo largo del año 2004 se aprobaron los currículos de los diferentes niveles educativos: Real Decreto 114/2004, de 23 de enero, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil, Real Decreto 115/2004, de 23 de enero, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria, Real Decreto 116/2004, de 23 de enero, por el que se desarrolla la ordenación y establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, y Real Decreto 117/2004, de 23 de enero, por el que se desarrolla la ordenación y se establece el currículo del Bachillerato.

La disposición adicional primera de la LOCE habilita al Gobierno para fijar el calendario de aplicación de la Ley: «El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de esta Ley, que tendrá un ámbito temporal de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la misma». En uso de de esta habilitación, el Gobierno aprobó el calendario de aplicación de la LOCE por medio del Real Decreto 827/2003, de 27 de junio. Por lo que se refiere a la enseñanza de la religión, se decía que durante los cursos académicos 2003/2004, 2004/2005 y 2005/2006, y en tanto no fueran sustituidas por el área o asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión», las enseñanzas de religión y las actividades de estudio alternativas reguladas en el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, mantendrían para los alumnos que las cursaran los efectos académicos previstos en este último Real Decreto. Es decir: el régimen previsto en la LOCE tendría que estar efectivamente implantado a partir del curso académico 2006/2007.

No obstante, el cambio de Gobierno tras las elecciones generales de marzo de 2004 dio lugar a una paralización de la aplicación de la LOCE. El Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo,

²⁴ RJ 1624.

ha establecido un nuevo calendario de aplicación de la Ley, reformando lo dispuesto en el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio. Conforme al nuevo calendario, la implantación de las disposiciones relativas a la enseñanza de la religión se amplía a los años académicos 2006/2007 y 2007/2008.

La voluntad del Gobierno actual es derogar la LOCE por una nueva ley de educación, cuyo anteproyecto ya ha sido publicado. Por tanto, el modelo de enseñanza de la religión previsto en la LOCE y en sus normas de desarrollo no va llegar a implantarse en la práctica. De momento se aplica el régimen previsto en la LOGSE. Ello supone que la enseñanza de la religión se ajusta a lo dispuesto en el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, comentado en el epígrafe anterior.

4. El proyectado cuarto modelo (Partido Socialista Obrero Español)

Una vez más, todo parece indicar, como ya viene siendo tradición en la democracia española, que un cambio de Gobierno va a suponer una reforma del sistema educativo. Con fecha 30 de marzo de 2005, el Ministerio de Educación y Ciencia ha publicado un Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE). De ser aprobado, tal y como recoge su disposición derogatoria única, quedarán derogadas tanto la LOGSE como la LOCE, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la nueva Ley.

La enseñanza de la religión se contempla en la disposición adicional segunda del Anteproyecto. En su primer párrafo establece: «La enseñanza de la religión católica, que será de oferta obligatoria para los centros y voluntaria para los alumnos, se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, se incluirá la religión católica en los niveles educativos que corresponda».

El Anteproyecto no hace referencia alguna a la alternativa a la clase de religión. Tampoco especifica si la asignatura de religión católica será evaluable ni, en su caso, los efectos que tendrá en el expediente académico el rendimiento de los alumnos en esta asignatura. Como hemos visto, muchas de estas cuestiones han sido precisadas por el Tribunal Supremo al interpretar el alcance del artículo II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede. Pero sería deseable que fueran contempladas expresamente en la propia ley y que su regulación no quedara diferida al desarrollo reglamentario. La enseñanza de religión afecta al derecho fundamental de libertad religiosa y al principio de no discriminación. Por tal motivo, consideramos que debería contemplarse en la propia ley orgánica de educación. Aunque algunas cuestiones rebasen la reserva de ley orgánica recogida en el artículo 81 de la Constitución, en una materia tan íntimamente ligada al ejercicio de un derecho fundamental y con tanta carga política debería huirse de la regulación reglamentaria y recogerla al máximo rango normativo, de forma que el régimen establecido cuente con el respaldo directo de las Cortes Generales. Sobre todo cuando elementos esenciales del modelo ya se encuentran precisados en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, cuya eficacia se extiende a la totalidad del territorio nacional, vinculando a todas las Comunidades Autónomas.

La postura del Gobierno en estos temas puede deducirse de un documento publicado al inicio del curso académico 2004/2005 por parte del Ministerio de Educación y Ciencia con el título «Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate». El punto

10 del documento (páginas 100-105) se refiere a la «enseñanza de las religiones»²⁵. De este documento se desprende una valoración positiva de la religión como hecho cultural. Se considera que el estudio de las diversas culturas religiosas ha de estar incluido en el currículo formativo común y obligatorio de la escuela primaria y secundaria²⁶. La religión como hecho confesional también merece un juicio positivo y se entiende que debe estar incluida en la oferta docente: «El Estado debe respetar las disposiciones que estableció la Constitución española sobre este asunto, así como los acuerdos firmados con las diversas confesiones. De acuerdo con tales compromisos, la escuela pública debe ofrecer opciones a las que puedan acceder los alumnos de modo voluntario y libre, de acuerdo con las decisiones que en este sentido adopten las familias, aunque siempre en el marco del respeto debido a las libertades de credo y conciencia a que todo ciudadano tiene derecho».

El documento recoge cinco propuestas concretas sobre la enseñanza de las religiones. Reproducimos las cuatro primeras. La quinta se ocupa del régimen jurídico del profesorado de religión, que como hemos dicho queda al margen de este trabajo.

Primera: «La enseñanza no confesional de las religiones se incluirá en los currículos de las áreas que se determinen, especialmente en los de geografía e historia, de filosofía y de educación para la ciudadanía».

Segunda: «La enseñanza confesional de las religiones será de oferta obligatoria por parte de los centros, impartida por el profesorado que se determine de acuerdo con los responsables de las distintas religiones y voluntaria para los alumnos. Su calificación no computará a efectos académicos de cálculo de nota media de acceso a la universidad ni para la concesión de becas».

Tercera: «La enseñanza confesional de las religiones será organizada por los centros de manera que permita atender las distintas opciones elegidas por los alumnos y asegure la coherencia de toda su oferta formativa. Los centros atenderán adecuadamente a los alumnos que opten por no seguir enseñanzas confesionales».

Cuarta: «El Ministerio de Educación y Ciencia elevará una consulta al Consejo de Estado acerca de si las familias o los alumnos que lo soliciten expresamente a título individual pueden renunciar a desarrollar actividades alternativas a la enseñanza confesional de las religiones».

Como se desprende de los párrafos transcritos, la voluntad del Gobierno es que la religión carezca de una alternativa definida, salvo que el Consejo de Estado entienda que dicha opción vulnera el contenido del artículo II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, según el cual la religión debe ser incluida en los planes de estudio en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. El Tribunal Supremo en su Sentencia de 31 de enero de 1997²⁷ ha rehuído expresamente interpretar el alcance de la expresión «en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales»:

²⁵ El documento puede verse en la siguiente dirección de Internet: <http://debateeducativo.mec.es/>.

²⁶ «La enseñanza de las religiones presenta así dos dimensiones que deben ser atendidas. Una, general, a la cual deben acceder todos los alumnos y tener carácter común, que debe ayudar a la comprensión de las claves culturales de la sociedad española, mediante el conocimiento de la historia de las religiones y de los conflictos ideológicos, políticos y sociales que en torno al hecho religioso se han producido a lo largo de la historia. Se trata de ofrecer un acercamiento razonado a las religiones como hechos de la civilización, proporcionando a todos los estudiantes los instrumentos necesarios para desarrollar plenamente su personalidad y completar su educación, asegurándoles de ese modo su derecho al libre ejercicio de la crítica. La enseñanza de estos aspectos de las religiones debe estar integrada en el currículo común de la escuela primaria y secundaria y ha de ser encomendada a los profesores y departamentos a quienes corresponda, especialmente los de geografía e historia y filosofía».

²⁷ RJ 597.

«Por último indicar que el Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado en la ciudad del Vaticano el 3 enero 1979, ratificado mediante Instrumentos de 4 diciembre 1979 y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre del mismo año, obliga, en su artículo II, a incluir “la enseñanza de la Religión Católica en todos los Centros de Educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”. Sobre este precepto, que forma parte de nuestro ordenamiento interno (artículo 96.1 de la Constitución) y que tiene íntima relación con los 16.3 y 27.3 del propio Texto Constitucional, se nos pide una interpretación acerca del concepto “condiciones equiparables” que no compete hacer en el marco estricto del proceso especial de protección de los derechos fundamentales, sino en el más amplio y común del proceso ordinario, al ser abiertas las opciones de cooperación previstas en el mencionado artículo 16.3 y estar garantizado, en el Real Decreto impugnado, el derecho fundamental derivado del artículo 27.3».

No existe una posición jurisprudencial precisa sobre el alcance de la equiparación entre la religión y las demás disciplinas fundamentales que se recoge en el artículo II del Acuerdo concordatario. No obstante, se encuentran afirmaciones en la jurisprudencia que dan a entender que esa equiparación exige que exista una alternativa a la clase de religión destinada a aquellos alumnos que opten por no recibir formación religiosa. En la propia Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1997 se puede leer 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 necesario programarlas si no fuese preciso que los poderes públicos estuvieran obligados constitucionalmente a atender a la enseñanza religiosa en los términos que hemos indicado».

De estas afirmaciones parece desprenderse que la existencia de las actividades alternativas es una consecuencia del reconocimiento del derecho de los padres a elegir para sus hijos una formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. No obstante, del pronunciamiento del Tribunal Supremo no se puede concluir de forma tajante que las personas que opten por no recibir una formación religiosa deban cursar obligatoriamente una asignatura alternativa. En este sentido, la postura del Gobierno de elevar una consulta al Consejo de Estado sobre esta cuestión está perfectamente justificada, pues puede servir para aclarar un punto que ha dado lugar a múltiples conflictos judiciales. Del artículo 27.3 CE y del artículo II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales no se extrae la conclusión de que sea necesario crear una asignatura alternativa para los alumnos que prescindan de la enseñanza de religión. El artículo II del Pacto concordatario se limita a señalar que «las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar». La persona que solicita voluntariamente recibir enseñanza de religión no está discriminada frente a las que renuncien a esa formación. El hecho de que a unos determinados alumnos —aquellos que lo soliciten— se les garantice recibir enseñanza de religión no tiene por qué conllevar que el resto deban de cursar otra asignatura.

Esta última consideración quedaría desvirtuada si el artículo 27.3 CE se interpreta en el sentido de que recoge una enseñanza de carácter obligatorio para todos los alumnos y se entiende que contempla un aspecto esencial de la formación integral de la persona. Los padres tendrían necesariamente que elegir, de acuerdo con sus propias convicciones, una formación religiosa y

moral para sus hijos. Para ello se les debería ofrecer una oferta plural, que respete el derecho de libertad religiosa y que garantice el principio de no discriminación entre los alumnos. Según esta interpretación, junto a las opciones propiamente confesionales, tendría que haber opciones neutrales que no adopten una determinada orientación confesional. De esta forma todo alumno recibiría una formación en aspectos religiosos y morales sin que se vulnerase su libertad religiosa. Este planteamiento fue el que adoptó la LOCE, como expresamente señala su exposición de motivos: «En los niveles de Educación Primaria y de Educación Secundaria, la Ley confiere a la enseñanza de las religiones y de sus manifestaciones culturales el tratamiento académico que le corresponde por su importancia para una formación integral, y lo hace en términos conformes con lo previsto en la Constitución y en los acuerdos suscritos al respecto por el Estado español».

El Consejo de Estado ya ha tenido ocasión de pronunciarse en el sentido de que es preciso fijar con claridad el alcance del artículo 27.3 CE para poder responder si la alternativa a la clase de religión es una asignatura que necesariamente deben cursar los alumnos que opten por no recibir formación religiosa: «No queda expresado con la suficiente claridad si las enseñanzas alternativas a la religión son obligatorias para aquellos alumnos que no hubieran optado por esta última o si, en cambio, se admite una tercera situación: la de alumnos que, sin optar por la enseñanza de religión, tampoco sigan las enseñanzas alternativas (...). Por ello si lo que se pretende es una formación integral del alumno a través de la impartición de la enseñanza de la religión u otras enseñanzas alternativas (...) admitir la citada tercera situación (alumnos que no sigan ni las enseñanzas de religión ni las alternativas) podría quizá ser contradictorio con el mencionado objetivo. De ahí que sea preciso aclarar esta cuestión, pues las consecuencias de la configuración que se siga serán sustancialmente distintas»²⁸.

Por otra parte, el Anteproyecto de la LOE no ha incluido la religión en el elenco de áreas o materias comunes de los diferentes niveles educativos. En cambio, los artículos 16.2, 23.1 y 35.5 de la LOCE incluían la asignatura o área de «Sociedad, Cultura y Religión» en la relación de asignaturas o contenidos formativos de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Se vuelve, en este punto, al régimen de la LOGSE, que sólo contemplaba la enseñanza de religión en su disposición adicional segunda y no la recogía en el elenco de áreas de conocimiento o asignaturas de los diferentes niveles educativos²⁹. Como se ha encargado de precisar el Tribunal Supremo, en las Sentencias de 3 de marzo de 1994 y de 17 de marzo de 1994³⁰, la no mención de la religión en la relación de áreas o asignaturas comunes no supone, por sí misma, una vulneración del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede, siempre y cuando la religión sea incluida en los planes de estudio y ofertada a los alumnos. Ahora bien, estos pronunciamientos del Tribunal Supremo tenían en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la LOGSE en la que se decía que «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». El anteproyecto de la LOE se limita a decir que «se incluirá la religión católica en los niveles educativos que corresponda», pero no dice que será un área o materia.

²⁸ Dictamen del Consejo de Estado de 3 de noviembre de 1994. CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de doctrina legal 1994*, Madrid, 1995, p. 1614.

²⁹ Para una crítica a esta opción de la LOGSE puede verse A. BERNÁRDEZ CANTÓN, *Un año de Derecho eclesiástico (con especial atención a la LOGSE)*. *Información sobre 1990*, en AAVV, *La misión docente de la Iglesia. XI Jornadas de la Asociación Española de Canonistas*, Salamanca, 1992, p. 265; M. CORTÉS DIÉGUEZ, *Enseñanza de la religión en Centros públicos y concertados...* cit., pp. 368-369.

³⁰ RJ 1133 y RJ 2444.

III. La enseñanza de religión de las minorías religiosas

A diferencia de lo que ocurre con la enseñanza de la religión católica, en el ordenamiento jurídico español no existe tradición alguna de enseñanza religiosa de las confesiones minoritarias en la escuela pública. La confesionalidad católica del Estado, especialmente acentuada durante el régimen franquista, impedía cualquier presencia de las confesiones religiosas no católicas en el sistema educativo. Estas confesiones estaban bajo un régimen de mera tolerancia. Sólo se les permitía el ejercicio de sus actos religiosos en privado. Las únicas manifestaciones públicas de carácter religioso que se permitían eran las de la religión oficial del Estado³¹. El artículo 6 del Fuero de los Españoles, en su redacción originaria de 17 de julio de 1945, establecía lo siguiente: «La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. *No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión católica*». Ello, obviamente, afectaba al campo de la educación y cortaba de raíz cualquier presencia de las confesiones acatólicas en el sistema educativo.

Esta situación cambió en los últimos años del régimen franquista con la aprobación, por influencia del Concilio Vaticano II, de la Ley 44/1967, de 28 de junio, de Libertad Religiosa³². La Ley recogía el derecho de los padres a decidir acerca de la educación religiosa que debían recibir sus hijos. En consecuencia, les permitía elegir los centros de enseñanza que estimaran convenientes para sus hijos, incluidos centros de enseñanza de orientación confesional acatólica, cuya creación era admitida por esta norma. Asimismo, exoneraba a los alumnos de recibir enseñanza de una religión que no profesaran. Sin embargo, la Ley no contemplaba la posibilidad de que se incluyera formación religiosa no católica en la escuela pública. La propia Ley prohibía, aunque de forma indirecta, esa posibilidad: «la enseñanza en los centros del Estado se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica»³³.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 cambió radicalmente este planteamiento. Como vimos al inicio, no puede afirmarse con rotundidad que la Constitución exija que se imparta enseñanza de religión en la escuela pública. Pero su regulación de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas ha introducido importantes cambios en la forma de enfocar la presencia de formación religiosa en el sistema educativo. Así, si el legislador opta por garantizar la inclusión de la religión católica en los programas formativos –como de hecho ha ocurrido en la práctica–, necesariamente deberá ofrecerse esa posibilidad a otras confesiones religiosas por exigencia de los principios constitucionales de no discriminación y de no confesionalidad del Estado.

Veamos a continuación las diversas etapas por las que ha pasado la enseñanza de religión de las confesiones minoritarias en la escuela tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

1. El primer modelo (Unión de Centro Democrático)

³¹ Para una descripción de la situación jurídica de las confesiones minoritarias en los primeros años del régimen de Franco vid. J. MALDONADO, *Los cultos no católicos en el Derecho español*, en AAVV, *El Concordato de 1953*, Madrid, 1956, pp. 403-429.

³² Su entrada en vigor obligó a una reforma del artículo 6 del Fuero de los Españoles, cuya nueva redacción pasó a ser la siguiente: «La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público».

³³ Todas estas cuestiones se regulaban en el artículo 7 de la Ley.

Tras la aprobación de la Constitución se dictaron dos disposiciones reglamentarias relativas a la enseñanza de religión no católica en los niveles educativos previos a los estudios universitarios: se trataba de dos Órdenes ministeriales de 16 de julio de 1980, una relativa a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica y otra relativa al Bachillerato y a la Formación Profesional³⁴. Con estas disposiciones se garantizaba, desde un primer momento, la enseñanza de religión no católica en la escuela pública. En ellas se decía que la enseñanza religiosa no católica se impartiría como materia ordinaria de los planes educativos y que sería evaluada de forma idéntica o similar al resto de materias. Según estas disposiciones, la formación religiosa en la escuela era un derecho fundamental recogido en la propia Constitución:

«El reconocimiento del derecho a la educación religiosa, proclamado en la Constitución, hace necesario que el sistema escolar esté en condiciones para proporcionar tal formación a los alumnos cuyos padres lo soliciten, de acuerdo con el principio de libertad religiosa. Sin perjuicio de que mediante los correspondientes Acuerdos o Convenios de cooperación, el Estado establezca con cada Iglesia, confesión o comunidad religiosa las normas específicas para la organización de la enseñanza de la Religión y la Moral de la respectiva confesión, resulta oportuno establecer unas normas ordenadoras de carácter general, que permitan aplicar en el ámbito educativo las disposiciones contenidas en la Constitución y en las normas orgánicas que la desarrollan (...) La enseñanza religiosa y moral se impartirá como materia ordinaria en los planes de estudio de Bachillerato y Formación Profesional de primer grado, así como en el curso de enseñanzas complementarias de acceso al segundo grado o en el primer curso del segundo grado por el régimen de Enseñanzas especializadas»³⁵.

Para dar cumplimiento a estas Órdenes se publicaron disposiciones reglamentarias que recogían el contenido de la enseñanza religiosa de determinadas confesiones religiosas: Orden de 9 de abril de 1981 por la que se incorpora a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica el programa de la enseñanza religiosa judía; Orden de 1 de julio de 1983 por la que se incorpora a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica los programas de la enseñanza religiosa adventista; Orden de 7 de noviembre de 1983 por la que se incorpora al nivel de Bachillerato el programa de enseñanza religiosa adventista; Orden de 19 de junio de 1984 por la que se incorpora las enseñanzas de formación religiosa de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días en los niveles educativos de Bachillerato y Formación Profesional; Orden de 22 de noviembre de 1985 por la que se incorpora al nivel de Educación General Básica el programa de enseñanza religiosa de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días³⁶.

Este sistema de enseñanza de religión no católica en la escuela se inspiraba en el modelo establecido para la religión católica en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede. La voluntad del Gobierno era dar un trato similar a todas las confesiones religiosas. En consecuencia, dados los compromisos asumidos concordatariamente con la Iglesia católica, la formación religiosa constituía una materia ordinaria de los planes de estudio. Sin duda, esta

³⁴ Pueden verse en J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, A. C. ÁLVAREZ CORTINA, M. CAMARERO SUÁREZ, M. J. VILLA ROBLEDO, *Compilación de Derecho eclesiástico español (1816-1986)*... cit., pp. 429-432 y 435-437.

³⁵ Se ha seguido la Orden de 16 de julio de 1980 sobre enseñanza de la religión y moral de diversas Iglesias en el curso 1980/1981 en Bachillerato y Formación Profesional. La Orden relativa a la Educación Preescolar y a la Educación General Básica tiene un contenido prácticamente idéntico.

³⁶ Tales Órdenes pueden verse en J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, A. C. ÁLVAREZ CORTINA, M. CAMARERO SUÁREZ, M. J. VILLA ROBLEDO, *Compilación de Derecho eclesiástico español (1816-1986)*... cit., pp. 451-452, 498, 507-508, 523-525 y 580-581.

opción era la que mejor se ajustaba a los principios de libertad religiosa, no discriminación y no confesionalidad del Estado.

No obstante, lo cierto es que estas disposiciones tuvieron muy escasa aplicación práctica, debido a diversos factores: la escasa presencia de miembros de las confesiones religiosas minoritarias en la escuela pública, la dificultad de organizar esas enseñanzas (profesorado, grupos) y, según ha llegado a afirmarse, la oposición de la Iglesia católica³⁷.

2. El segundo modelo (Partido Socialista Obrero Español)

El sistema descrito en el epígrafe anterior, que permitía a los alumnos recibir enseñanza religiosa de la confesión a la que pertenecieran y que consideraba la religión como una materia ordinaria de los planes de estudio, cambió radicalmente a partir de 1990 con la publicación de la LOGSE. Conforme a la disposición adicional segunda de esta Ley, la formación religiosa en la escuela pública sólo se admitía en el caso de aquellas confesiones religiosas que hubieran suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado: «La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas».

En la fecha de aprobación de la Ley existían ya negociaciones con protestantes, judíos y musulmanes, pero lo cierto es que todavía no se había alcanzado ningún acuerdo con confesiones religiosas acatólicas. Hasta 1992, fecha en la que se firmaron tres acuerdos de cooperación con confesiones religiosas acatólicas, la norma contempló una mera posibilidad sin eficacia real alguna y excluyó la religión no católica de las aulas públicas, manteniendo la enseñanza de religión católica conforme al Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede.

Hasta el momento actual el Estado español ha suscrito acuerdos de cooperación con tres grupos de confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica: los protestantes, los judíos y los musulmanes. Dichos acuerdos, como exige el artículo 7 LOLR, han sido aprobados por leyes de las Cortes Generales. Las leyes de aprobación son las siguientes: 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 la Federación de Comunidades 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.

La presencia de la enseñanza de la religión en la escuela se regula en el artículo 10 de estos tres Acuerdos. En ellos se hace referencia a la formación religiosa evangélica, judía y musulmana, a los centros y niveles educativos en los que se impartirá esa formación, al contenido de la docencia, a los materiales de estudio y a los profesores:

«1. A fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Constitución, así como en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en la Ley Orgánica 1/1990,

³⁷ «En lo que se refiere a los judíos, se llegó a incorporar el programa de la enseñanza religiosa judía a los niveles de Preescolar y Enseñanza General Básica (EGB) por Orden de 9 de abril de 1981. Pero el viento de la Política se llevó a la UCD y este programa no llegó a ponerse en práctica. Como tampoco otras disposiciones posteriores que encontraron gran oposición en la Iglesia Católica» (A. BENASULY, *Asistencia religiosa, alimentos y festividades en los Acuerdos de cooperación de 1992*, en J. J. GONZÁLEZ RIVAS, (director), *Pluralismo religioso y Estado de Derecho*, Madrid, 2004, p. 349).

de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se garantiza a los alumnos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa evangélica en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en conflicto con el carácter propio del centro, en los niveles de educación infantil, educación primaria y educación secundaria. 2. La enseñanza religiosa evangélica será impartida por profesores designados por las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la conformidad de ésta. 3. Los contenidos de la enseñanza religiosa evangélica, así como los libros de texto relativos a la misma, serán señalados por las Iglesias respectivas con la conformidad de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. 4. Los centros docentes públicos y los privados concertados a que se hace referencia en este artículo deberán facilitar los locales adecuados para el ejercicio de aquel derecho en armonía con el desenvolvimiento de las actividades lectivas. 5. Las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas podrán, de acuerdo con las autoridades académicas, organizar cursos de enseñanza religiosa en los centros universitarios públicos, pudiendo utilizar los locales y medios de los mismos. 6. Las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España podrán establecer y dirigir centros docentes de los niveles educativos que se mencionan en el número 1 de este artículo, así como centros universitarios y seminarios de carácter religioso u otras Instituciones de Estudios Eclesiásticos con sometimiento a la legislación general vigente en la materia»³⁸.

Como puede apreciarse en el texto transcrito, en los Acuerdos de 1992 se establece que, a fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 CE, se garantiza a los alumnos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los alumnos a recibir enseñanza religiosa evangélica, judía o islámica en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio del derecho no entre en conflicto con el carácter propio del centro.

La diferencia más importante entre esta regulación y lo dispuesto en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales con la Santa Sede radica en que el artículo II de este último establece que la religión católica será impartida *en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales*. Esta equiparación exige que la religión católica esté incluida en los planes de estudio como una asignatura más. Por el contrario, en el caso de la enseñanza de religión evangélica, judía o islámica simplemente se garantiza el derecho del alumno a recibirla, pero no se integra en los planes formativos como una materia ordinaria. Los centros de enseñanza tienen la obligación de facilitar los locales adecuados para la impartición de esta enseñanza, pero son las propias confesiones religiosas las que deben organizarla y hacerse cargo de su docencia.

Por lo que respecta al contenido y a los materiales docentes de estas enseñanzas, el artículo 10 de los Acuerdos de 1992 establece que estos extremos serán señalados por las Iglesias o comunidades respectivas. Se sigue, por tanto, el mismo criterio que en el caso de la Iglesia católica. El reconocimiento de la facultad de las confesiones religiosas para decidir el contenido y los instrumentos de estudio de la enseñanza de religión es una consecuencia del principio de no confesionalidad. Los poderes públicos carecen de competencia para determinar el contenido de una formación religiosa. Sin perjuicio de ello, los poderes públicos tienen la obligación de realizar una labor de supervisión de los contenidos de los currículos y de los libros de texto. Así lo exige

³⁸ Artículo 10 del Acuerdo entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. El artículo 10 de los Acuerdos con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España tiene un tenor literal prácticamente idéntico.

con carácter general el artículo 27.2 CE, que establece que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Hasta la fecha se han publicado los currículos de las enseñanzas religiosas evangélica e islámica: Orden de 28 de junio de 1993 por la que se dispone la publicación de los currículos de Enseñanza Religiosa Evangélica correspondientes a Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato; y Orden de 11 de enero de 1996 por la que se dispone la publicación de los currículos de enseñanza religiosa islámica correspondientes a Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Los Acuerdos de 1992 no dicen nada sobre la evaluación de estas enseñanzas. El artículo 5.2 del Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, de enseñanza de la religión, establece que la evaluación de las enseñanzas de las confesiones religiosas acatólicas se ajustará a lo establecido en las normas que disponen la publicación de los currículos correspondientes, haciéndose constar, en su caso, las calificaciones u observaciones pertinentes en el expediente académico de los alumnos. Las Órdenes ministeriales que han publicado los currículos de las enseñanzas evangélica e islámica se refieren, efectivamente, a la evaluación de estas enseñanzas, optando por un sistema de evaluación continua con controles de seguimiento del aprendizaje de los alumnos realizados por el profesor³⁹.

Con fecha 12 de marzo de 1996 se suscribieron dos Acuerdos, entre los Ministerios de Justicia y de Interior y de Educación Ciencia, por un lado, y la Comisión Islámica de España y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, por otro, sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de las enseñanzas religiosas islámica y evangélica⁴⁰. Estos Convenios desarrollan el artículo 10 de los Acuerdos de 1992 suscritos entre la Federación evangélica y la Comisión islámica y el Estado. En ellos las partes firmantes asumen el compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los alumnos que lo soliciten puedan recibir enseñanza religiosa islámica o evangélica, sea cual sea el número de alumnos solicitantes. Entre esas medidas destaca una compensación económica destinada a las Iglesias evangélicas y a las comunidades islámicas por los servicios que presten las personas que estas entidades designen para hacerse cargo de la formación religiosa.

Los dos Convenios fueron firmados por el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, pero su puesta en práctica estaba prevista para el curso 1996/1997, a excepción de los efectos económicos que serían de aplicación a partir del ejercicio presupuestario de 1998. El cambio de Gobierno que se produjo en 1996 como consecuencia de la victoria electoral del Partido Popular, dio lugar a que la efectiva aplicación de los Convenios tuviera que ser llevada a

³⁹ Sobre estas cuestiones vid. M. E. OLMOS ORTEGA, *La enseñanza religiosa acatólica en los centros docentes no universitarios*, en AAVV, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Vidal Guitarte*, vol. II, Castellón, 1999, pp. 705-712; con referencia específica a la enseñanza islámica, J. M. MARTÍ, *La enseñanza de la religión islámica en los centros públicos docentes*, en "Il diritto ecclesiastico", 111 (2000), Parte I, pp. 832-842.

⁴⁰ Los Acuerdos fueron publicados por Resolución del Ministerio de la Presidencia de 23 de abril de 1996. El Consejo de Ministros, en su reunión de 1 de marzo de 1996, autorizó a los Ministros de Justicia e Interior y de Educación y Ciencia para que firmaran los Acuerdos en representación del Gobierno. Pueden verse en A. C. ÁLVAREZ CORTINA, M. J. VILLA ROBLEDO, *Repertorio legislativo y jurisprudencial de Derecho eclesiástico Español...* cit., pp. 312-316 y 320-322

cabo por un Gobierno distinto al que los negoció y alcanzó⁴¹. Quizá ello pudo influir en los problemas que ha generado su aplicación⁴².

Si se compara el modelo del Partido Socialista Obrero Español con el modelo precedente puesto en marcha por la Unión de Centro Democrático, cabe destacar que el modelo puesto en marcha tras la aprobación de la Constitución y de la LOLR se ajustaba mejor a los principios constitucionales de libertad religiosa, no confesionalidad y no discriminación.

Por una parte, era un sistema que se aplicaba a todas las confesiones religiosas. En cambio, el Partido Socialista Obrero Español optó por restringir la formación religiosa en la escuela a las confesiones religiosas que hubieran suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado. En este punto concreto se siguió una política de carácter general, iniciada con la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, que consiste en sólo tener en cuenta a las confesiones religiosas con acuerdo. Esta opción legislativa se ha llevado a unos extremos tales que la LOLR se ha convertido en una norma cuya efectiva aplicación exige la firma de acuerdos de cooperación.

Por otra parte, el Gobierno de la Unión de Centro Democrático tomó como paradigma el sistema concordatariamente pactado con la Iglesia católica en desarrollo del artículo 27.3 CE y lo extendió al resto de confesiones. En cambio, el Partido Socialista Obrero Español optó por otorgar un tratamiento distinto al pactado con la Iglesia católica a la enseñanza de religión de las confesiones minoritarias. El artículo 10 de los Acuerdos de 1992 establece un sistema de acceso de las confesiones a la escuela, pero no considera estas enseñanzas de religión materias ordinarias de los planes de estudio.

3. El tercer modelo (Partido Popular)

En relación con la enseñanza de religión no católica en la escuela, no se introdujeron cambios en los años de Gobierno del Partido Popular. Por una parte, se continuó la política legislativa de tener únicamente en cuenta a las confesiones religiosas que han suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado. Por otra parte, se ha mantenido vigente lo dispuesto en los Acuerdos de cooperación de 1992.

Ambas cuestiones se reflejaron con claridad en la disposición adicional segunda la LOCE: «1. El área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión comprenderá dos opciones de desarrollo: Una, de carácter confesional, acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos, entre aquéllas respecto de cuya enseñanza el Estado tenga suscritos acuerdos; otra, de carácter no confesional. Ambas opciones serán de oferta obligatoria por los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas. 2. La enseñanza confesional de la Religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros suscritos, o que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas».

⁴¹ Ello, en sí mismo, no afecta, obviamente, a su validez jurídica, pero debe tenerse en cuenta que el Gobierno los firmó tras el resultado de las elecciones generales como Gobierno en funciones.

⁴² Sobre el contenido de estos Acuerdos y su aplicación vid. J. MANTECÓN SANCHO, *Acercas de la enseñanza religiosa de las confesiones minoritarias*, en AAVV, *Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls*, vol. I, Alicante, pp. 421-431. Un análisis detallado de la aplicación del Acuerdo sobre la enseñanza islámica se recoge en D. GARCÍA-PARDO, *Profesores de enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos*, en AAVV, *La enseñanza islámica en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2004, pp. 90-109.

No obstante, sí debe apuntarse una novedad importante. Como vimos en el epígrafe anterior, con fecha 12 de marzo de 1996 se firmaron dos Acuerdos sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de las enseñanzas religiosas islámica y evangélica. Si bien el Convenio sobre enseñanza evangélica ha tenido una aplicación satisfactoria⁴³, el firmado con las comunidades islámicas apenas ha tenido aplicación práctica. El Gobierno del Partido Popular ha mantenido una postura de diálogo con los representantes de las comunidades islámicas, pero no se ha alcanzado el entendimiento necesario para una efectiva puesta en práctica del Convenio⁴⁴.

4. El proyectado cuarto modelo (Partido Socialista Obrero Español)

La disposición adicional segunda del Anteproyecto de la LOE no introduce novedad alguna en lo que se refiere a la enseñanza de religión de las confesiones minoritarias. Se limita a remitir a lo que dispongan los acuerdos de cooperación. Tras referirse a la religión católica, dice: «La enseñanza de otras religiones, que será voluntaria para los alumnos, se ajustará a los acuerdos suscritos, o que pudieran suscribirse, entre el Estado español y las correspondientes confesiones religiosas».

La única novedad, de aprobarse el Anteproyecto, sería en relación con los profesores, pues la mencionada disposición adicional contempla un régimen común para todo el profesorado de religión: «3. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley. 4. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros. Estos profesores percibirán las retribuciones que corresponda en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos»⁴⁵. De esta forma se asegura que todos los docentes de religión –católica o de las confesiones minoritarias– tengan un estatuto idéntico ajustado a la normativa laboral. Ello les garantiza una retribución estable y la protección social propia de todo trabajador por cuenta ajena.

El Anteproyecto de la LOE sólo tiene en cuenta a las confesiones religiosas que han suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado. Se mantiene, pues, la política legislativa que

⁴³ Vid. J. MANTECÓN SANCHO, *La libertad religiosa en la escuela y su desarrollo legal tras la Constitución de 1978*, en “Revista Española de Pedagogía”, 222 (2002), pp. 253-255.

⁴⁴ Sobre las razones que han dado lugar a la escasa relevancia práctica del convenio y a los intentos realizados por la Administración y las comunidades islámicas de alcanzar un nuevo acuerdo vid. D. GARCÍA-PARDO, *Profesores de enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos...* cit., pp. 90-109.

⁴⁵ Como hemos indicado, esta cuestión desborda los límites de este trabajo. Sin perjuicio de ello, debemos apuntar que los Acuerdos de 12 de marzo de 1996 sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de las enseñanzas religiosas islámica y evangélica establecen que los profesores de estas enseñanzas no serán contratados por la Administración, sino que estarán vinculados directamente con la respectiva confesión religiosa. Como dice el Acuerdo sobre la enseñanza islámica, «De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.º, apartado 1, de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, los profesores de enseñanza religiosa islámica despondrán de las correspondientes comunidades islámicas designantes. Igualmente, éstas podrán definir el régimen de dichos profesores, en consecuencia con el carácter específico de la actividad por ellos desarrollada». Pese a estas disposiciones, en Ceuta y Melilla existen profesores de religión contratados por el Ministerio de Educación y Ciencia en régimen de contratación laboral. El Ministerio tiene la condición de empleador y se hace cargo de sus retribuciones. Según ha trascendido a la prensa, la voluntad del Gobierno actual es incrementar, para el curso 2005/2006, el número de profesores de enseñanza islámica contratados por el Ministerio de Educación y Ciencia con la finalidad de destinarlos a las Comunidades Autónomas con mayor presencia de población musulmana, como Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana.

marginan por completo a las confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, pero que no han alcanzado un convenio con el Estado.

Este criterio se observa ya en el documento publicado al inicio del curso académico 2004/2005 por parte del Ministerio de Educación y Ciencia con el título «Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate». En este documento, cuando se aborda la dimensión estrictamente confesional de la enseñanza de las religiones, se dice que «la obligación que tiene el Estado de ofrecer enseñanza religiosa en las escuelas *deriva de los acuerdos suscritos con la Santa Sede y con otras confesiones religiosas*». Esta afirmación anticipaba el criterio adoptado en el Anteproyecto.

IV. Conclusiones

La enseñanza de religión en la escuela pública es una muestra clara de que el paso de un Estado confesional a un Estado no confesional no ha supuesto cambios radicales. La formación religiosa continúa estando regulada concordatariamente y continúa formando parte de los planes de estudio de los diferentes niveles educativos anteriores a la Universidad. Las únicas variaciones sustanciales que se han producido son dos, ambas exigidas por los principios informadores de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas recogidos en la Constitución: 1.ª, el fundamento de la presencia de la religión en la escuela no es ya la confesionalidad del Estado, sino la libertad religiosa y, como manifestación de ella, el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; 2.ª, el régimen previsto para la enseñanza de religión católica se ha extendido, con algunas variaciones, a otras confesiones religiosas; en concreto, a aquellas que han suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado.

La política del Estado de sólo tener en cuenta a las confesiones religiosas con acuerdo privilegia a unas concretas confesiones frente al resto. Hacer depender la formación religiosa en la escuela de la firma de acuerdos implica una dosificación del derecho fundamental de libertad religiosa de dudosa compatibilidad con la no discriminación por motivos religiosos. Por lo demás, la equiparación entre la Iglesia católica y las demás confesiones con acuerdo tampoco es total.

La puesta en práctica de la formación religiosa en la escuela ha dado lugar a múltiples problemas, en los que se han visto implicados las Administraciones Públicas, las confesiones religiosas, los padres y los propios alumnos. En este tema, quizá debido a su profunda carga ideológica, no se ha alcanzado el deseable consenso político y ha estado sujeto a constantes cambios y a permanentes conflictos. Ello es paradójico si se tiene en cuenta que las líneas básicas de esta enseñanza están pactadas con unas concretas confesiones religiosas y los acuerdos no han sufrido modificación alguna desde su firma.

En nuestra opinión, debería hacerse una reflexión seria en torno a la siguiente cuestión: ¿el estudio de la religión forma parte de los contenidos educativos que contribuyen a la formación integral de la persona? Si la respuesta es positiva, debería fijarse un sistema estable de enseñanza de la religión y garantizarse esa formación a todo alumno con independencia de cuáles fueran sus creencias. Si la respuesta es negativa, debería plantearse si la escuela es el lugar más apropiado para la enseñanza de la religión.