

LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL.

Gustavo SUAREZ PERTIERRA
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Extracto. El presente estudio analiza la evolución del tratamiento jurídico de la enseñanza de la religión en sus diferentes fases. La aplicación de este análisis a la normativa en vigor, ahora en suspenso, permite identificar, por una parte, el grado de novedad del régimen de enseñanza común implantado. Por otro lado, el aislamiento de los parámetros que constituyen el núcleo del sistema hace posible detectar problemas de inadecuación constitucional en relación con la laicidad del Estado, la libertad de conciencia y la igualdad. Constituye una referencia fundamental del estudio el modelo de pactos con las confesiones religiosas vigente en España y, en especial, las exigencias para el régimen de la enseñanza de la religión derivadas del Acuerdo sobre la materia concluido en 1979 entre el Estado español y la Santa Sede.

Sumario. 1. La enseñanza de la religión: un asunto polémico. 2. Los precedentes. 3. El régimen legal. 4. Valoración del régimen implantado. 5. Una cuestión final: el alcance del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales.

1. La enseñanza de la religión: un asunto polémico.

Hay bastante consenso en la comunidad educativa en cuanto a la conveniencia de que los estudiantes conozcan el componente religioso del hecho cultural y, por tanto, de la conveniencia de convertir esta materia en objeto de estudio en las diferentes etapas educativas, incluso en las superiores. Es verdad que el consenso sólo llega hasta aquí, por cuanto las opiniones divergen en cuanto se da un paso más en el argumento, es decir, en cuanto se plantea si el hecho religioso, estudiado desde esta perspectiva, debe ser objeto de estudio unitario como disciplina autónoma o, por el contrario, debería impregnar, junto con otros elementos culturales el estudio del hecho social.

Valga la referencia, en todo caso, para distinguir dos perspectivas radicalmente diferenciadas, a saber, la enseñanza de la religión como objeto de estudio científico y la enseñanza de la

religión como doctrina o como objeto de transmisión de una cosmovisión que toma el dogma como punto de partida.

Fuera de este acuerdo básico, el asunto es profundamente polémico. ¿Hay que estudiar la religión *en la escuela* desde una perspectiva doctrinal? ¿La religión se integra *como una asignatura más* en los planes de estudios? Y, en caso afirmativo, *¿con qué régimen*, es decir, en qué horario, con qué programas y al cuidado de qué profesorado? *¿Se evalúan los resultados?*

Desde una perspectiva formal, la cuestión que aparece en la base del asunto es la necesidad de determinar la compatibilidad entre el sistema implantado o, mejor, entre las normas y disposiciones jurídicas que lo establecen y los principios y derechos fundamentales que constituyen el núcleo sobre el que reposa el sistema de convivencia, es decir, el contraste con las bases constitucionales del Estado.

Estos principios, valores y derechos se resuelven, para lo que aquí interesa, en dos cuestiones distintas, aunque complementarias: una cuestión de *libertad* y una cuestión de *igualdad*. En efecto, hay aquí dos aspectos que concentran toda la problematicidad. Uno es la *voluntariedad* de las enseñanzas, una cuestión de libertad. Otro es la *interdicción de la discriminación* entre quienes quieren recibir clase de religión y quienes no lo desean y entre quienes quieren clase de su religión; este es un problema de igualdad.

Pues bien, el sistema implantado y, por el momento, vigente en España debe ser planteado en su contexto y con las adecuadas referencias que permitan llevar a cabo una correcta evaluación de los problemas en presencia. Conviene poner la mirada sobre el proceso que acaba dando como resultado la situación actual y proyectar el análisis desde una perspectiva de conjunto. Por ello, partiré en mi exposición de los precedentes del sistema, presentaré después las líneas fundamentales del régimen vigente para pasar a su valoración crítica y terminar con algunas claves acerca del papel que en todo este entramado juega el *Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos*

Culturales concluido entre el Estado español y la Santa Sede (AEAC)¹.

2. Los precedentes.

La clave de arco del problema, el extremo que concentra toda la conflictividad es la *Ley Orgánica de regulación general del sistema educativo (LOGSE)*. Pero hay un antes y un después de la citada norma legal. En el recorrido que lleva hasta el sistema vigente pueden ser aisladas las siguientes fases:

1^a) Antes de *LOGSE* el modelo establecido se rige por un conjunto de *Ordenes Ministeriales* promulgadas en 1980². El punto de partida es la enseñanza ordinaria de la religión en todos los centros públicos y privados con carácter obligatorio. Puesto que se trata de una asignatura ordinaria, queda vinculada a los criterios de escolaridad y evaluabilidad que afectan al resto de las asignaturas.

El sistema se declara sometido, sin embargo, a los principios de voluntariedad y no discriminación, de tal modo que los padres o tutores deben hacer constar su decisión de que los alumnos asistan o no a la clase de religión. En los niveles educativos superiores (*Bachillerato y Formación Profesional*), no obstante, se prevé que quienes no elijan la enseñanza de la religión cursen una asignatura de *ética y moral*.

Así pues, aparece en ciertos niveles por vez primera un sistema de optatividad, con una asignatura alternativa a la de religión e igualmente evaluable. Completa el sistema una cierta válvula de escape según la cual los centros no tendrán obligación de ofertar la enseñanza alternativa si el número de alumnos que lo solicitan fuera inferior a veinte.

¹ De 3 de enero de 1979, ratificado el 14 de diciembre, BOE de 15 de diciembre.

² Ordenes Ministeriales de 16 de junio de 1980, relativas a la Enseñanza de la Religión y Moral Católicas en los Centro Docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica y de Bachillerato y Formación profesional, BOE de 19 de julio.

Este es el enunciado esencial del régimen anterior a *LOGSE*. Debe tenerse en cuenta, con todo, una cuestión de interés que constituye el sustrato de toda la regulación. Los *Preámbulos* de las citadas *Ordenes Ministeriales* hacen depender todo el sistema del cumplimiento de lo dispuesto en *AEAC*. Ello quiere decir, por una parte, que este convenio bilateral aparece desde el primer momento como el principal elemento informador del sistema de enseñanza de la religión. Por otro lado, se produce también un reconocimiento de su carácter confesional. Así es preciso reconocerlo cuando se hace depender esta enseñanza de la *misión educativa de la Iglesia*³. Se trata de datos que es preciso retener para el posterior análisis de conjunto del sistema.

2ª) Entre 1990 y 1991 entra en vigor el bloque legal constituido por *LOGSE*⁴ y sus normas de desarrollo reglamentario⁵. Se implanta un modelo diverso, aunque no radicalmente diferente al anterior. Las claves del sistema de enseñanza de la religión son la obligatoriedad de la oferta y la voluntariedad de la demanda.

Pero, al lado del planteamiento general, hay dos elementos nuevos en el modelo. Por una parte, no hay asignatura alternativa, así que desaparece la asignatura de *ética* impartida sólo para quienes no desean recibir enseñanzas de la religión. En su lugar y manteniéndose, pues, un vestigio de alternatividad, se establece que quienes no deseen cursar estas enseñanzas, deberán realizar *actividades de estudio orientadas por un profesor en relación con las enseñanzas mínimas de las áreas del correspondiente ciclo*.

La segunda novedad afecta al formato de evaluación de la asignatura. La enseñanza de la religión es evaluable (obviamente, no lo es el estudio alternativo). Pero se establece una cautela requerida

³ *AEAC*, Preámbulo.

⁴ Ley Orgánica 1/ 1990 de Ordenación General del Sistema Educativo, de 3 de octubre, BOE de 4 de octubre.

⁵ *Reales Decretos* 1006/91, de 14 de junio (BOE de 26 de junio); 1007/91, de 14 de junio (BOE de 26 de junio); y 1700/91, de 29 de noviembre (BOE de 2 de diciembre).

por la aplicación del principio de igualdad: las calificaciones de religión no serán tenidas en cuenta cuando los expedientes académicos deban entrar en concurrencia a efectos de convocatorias realizadas por las administraciones públicas dentro del sistema educativo. Así pues, sólo en el sustrato no afectado por la igualdad se aplica el régimen común al conjunto de las asignaturas ordinarias.

Estos dos aspectos, alternatividad y evaluabilidad, van a constituir el caballo de batalla de la actividad jurisdiccional que se tratará a continuación.

También aquí es conveniente detener por un momento la atención en algunos aspectos conexos que tienen consecuencias para el argumento general. Se trata de poner de manifiesto cómo el nuevo régimen implantado sigue trayendo causa del mismo sustrato fundamental. La *Disposición Final Segunda* de LOGSE hace depender el sistema del *Acuerdo* que el Estado español ha alcanzado con la Sta. Sede y, en su caso, de los que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas dotadas de *notorio arraigo* en España⁶. La *bilateralidad*, es decir, la voluntad del Estado de vincularse a un pacto y no la constitucionalidad, es el fundamento último del sistema. Dicho en otros términos, la enseñanza de la religión no aparece situada en el núcleo de las enseñanzas fundamentales por aplicación de los principios constitucionales que rigen los aspectos educativos; antes bien, entra a formar parte de las enseñanzas mínimas en virtud de lo dispuesto en una norma legal que aplica el pacto alcanzado con la Iglesia católica.

3ª) La aguda conflictividad jurisdiccional que provoca este modelo aconseja presentar sistemáticamente una nueva fase en la evolución del problema.

⁶ Vid. Ley orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa, de 5 de julio, BOE de 24 de julio, art. 7. Se han suscrito tres Pactos con la Federación de Entidades Evangélicas, con la Federación de Comunidades Israelitas y con la Comisión Islámica de España, aprobados por Leyes 24, 25, 26 de 10 de noviembre de 1992, BOE de 12 de noviembre.

Se presentaron un conjunto numeroso de recursos contra los *Reales Decretos* que desarrollaron LOGSE⁷, que fueron resueltos por sendas sentencias del *Tribunal Supremo* a lo largo del año 1994⁸. Los recursos plantean una serie de cuestiones de legalidad y de carácter competencial. Pero, por lo que interesa al núcleo del problema, desarrollan un argumento según el cual no se cumple el requisito de *equiparabilidad* previsto en AEAC⁹. Según esto, cursar religión supone un gravamen, toda vez que la alternativa no es otra asignatura, no tiene suficiente entidad, resulta poco concreta y no se evalúa. El régimen implantado lesionaría el principio de legalidad y, especialmente, el de igualdad de trato: unos alumnos resultan más gravados que otros.

El *Tribunal Supremo* resuelve los recursos decretando la ilegalidad del modelo. Se aprecia la falta de equiparabilidad y de concreción de las actividades alternativas y, por ello, una lesión de legalidad. Y se aprecia también una lesión del principio de igualdad, pero no por las razones esgrimidas por los recurrentes. La cuestión no es la falta de entidad de la alternativa sino justamente lo contrario. El tribunal aprecia la existencia de desigualdad, pero porque la opción alternativa coloca a quienes la elijan en posición de adquirir mejor formación en las enseñanzas mínimas que aquellos alumnos que cursen religión y, por tanto, no pueden adquirir esta especie de formación suplementaria. El problema no es, por

⁷ Recursos interpuestos por la Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros Estatales, CONCAPA y Acción Familiar.

⁸ Sentencias del *Tribunal Supremo* de 1994 de 3 de febrero (RJA 1994/1133); 17 de marzo (RJA 1994/2444); 9 de junio (RJA 1994/5151); 24 de junio (RJA 1994/5278); 30 de junio (RJA 1994/5277); 30 de junio (RJA 1994/5279).

⁹ Art. II. "Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, 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"

consiguiente, la falta de entidad de la actividad alternativa sino su carácter sustantivo¹⁰.

4ª) A finales del año 1994 , una nueva disposición modifica el sistema en vigor¹¹. El Gobierno se aplicó a establecer un modelo fundamentado en dos extremos: dar cumplimiento a los pronunciamientos judiciales y no sobrepasar los límites fijados en la Constitución. Esto significaba que no sería posible implantar una asignatura alternativa que, por una parte, comportaba para quienes no quisieran estudiar religión un injustificado gravamen y, por otra, que cualesquiera contenidos de carácter ético, moral y cívico que debieran ser estudiados, deberían ser impartidos en igualdad de condiciones para todos y no como alternativa a la clase de religión. Además, la evaluación habría de ser contenida a los límites respetuosos con el principio de igualdad.

Hay que decir que se abrió un proceso de negociación política para intentar la elaboración de un modelo pactado. Se celebraron repetidas reuniones privadas en el nivel de Gobierno con los

¹⁰ Así, la *Sentencia* de 3 de febrero (RJA 1994/1133) se expresa de la siguiente manera: "...Esta elección alternativa exigida por la norma impugnada veda a aquellos alumnos que hayan elegido el área de Religión Católica acceder a la realización de las otras actividades de estudio en relación con las enseñanzas mínimas de las áreas del correspondiente curso escolar, orientadas por un profesor. El posible acceso del alumno a estas actividades de estudio, que se pueden calificar de complementarias, razonablemente ha de suponer para estos últimos...un mayor bagaje de conocimientos en las expresadas áreas, producto de una mejor y mayor preparación que tales actividades normalmente han de proporcionarles y que, por ende, ha de incidir en un mejor y pleno desarrollo de su personalidad que como meta final de la enseñanza se marcan tanto la Constitución como la Ley Orgánica 1/1990..." La cuestión se agrava aún más, porque "...mientras las evaluaciones obtenidas en el área de conocimiento o materia de la religión Católica , no se computan en los expedientes escolares personales..., aquellos alumnos que hayan elegido las mentadas actividades de estudio, aunque no tengan su específica evaluación, sin embargo su participación en ellas no han de dejar de incidir en un mejor aprovechamiento y resultado de las evaluaciones de las otras áreas o materias obligatorias..." , FJ 8º.

¹¹ Real Decreto 2438/1994, de 16 de noviembre, por el que se regula la enseñanza de la religión, BOE de 26 de enero.

representantes de la Conferencia Episcopal, en las que se fueron decantando las posiciones del Ejecutivo. Sin embargo, el proceso político no pasó de la primera fase, toda vez que la actitud de los representantes de la Iglesia católica no se movió un ápice desde su apertura. El modelo que el Gobierno fue construyendo para satisfacer el intento de ir dando pasos en el sentido del consenso fue el que finalmente quedó reflejado en las normas jurídicas, sin que el fracaso de las conversaciones implicara la retirada de algunos de sus componentes.

El régimen implantado preveía la oferta obligatoria de la enseñanza de la religión en los términos de los pactos con las confesiones religiosas. Y en condiciones semejantes (o *equiparables*) a las demás asignaturas fundamentales. La enseñanza se evalúa, pero las calificaciones no serán tenidas en cuenta en el nivel de bachillerato cuando puedan derivarse discriminaciones por la concurrencia en las notas medias para las becas o para la selectividad.

Por lo que se refiere a la alternativa, se establece una actividad sustancialmente semejante al sistema anterior, pero que, para dar ejecución a lo que manda el *Tribunal Supremo*, no podrá recaer sobre los contenidos de las enseñanzas mínimas, sino que tendrá por finalidad facilitar el conocimiento de determinados aspectos de la vida social y cultural. En este aspecto se introduce también otra novedad, consistente en la previsión de enfocar la actividad alternativa al conocimiento de aspectos conexos con la religión como hecho cultural en dos cursos de la enseñanza secundaria obligatoria y en el bachillerato¹². Estas actividades, naturalmente, no se evalúan y tampoco tendrán constancia en los expedientes académicos de los alumnos.

¹² Estas actividades 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”, art. 3º.3.

También se interpuso ante los tribunales una batería de recursos contra esta regulación¹³. Todos ellos fueron resueltos en contra por sentencias posteriores, incluida la desestimación de un recurso de amparo ante el *Tribunal Constitucional*¹⁴. Así pues, el régimen implantado en 1994 permanece en vigor hasta la actual regulación introducida por la *Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)*¹⁵.

3. El régimen legal.

El nuevo modelo viene regulado por la mencionada ley orgánica, un conjunto de normas reglamentarias que, como ocurre usualmente, concretan el sistema para cada nivel educativo¹⁶, y un conjunto de normas pacticias, a saber, el conocido AEAC y los Pactos concluidos por el Estado con ciertas confesiones religiosas en 1992.

LOCE sienta solamente dos principios. En primer lugar, entiende que hay unos contenidos que deben ser explicados a los

¹³ Recursos interpuestos por la Asociación Juvenil Encuentro (por la vía de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales), CONCAPA, CEAPA, Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros Estatales, Sociedad Española de Profesores de Filosofía.

¹⁴ *Sentencias* de 31 de enero de 1997 (RJA 1997/597); 26 de enero de 1998 (RJA 1998/919); 1 de abril de 1998 (RJA 1998/3941); 14 de abril de 1998 (RJA 1998/3641); y 15 de abril de 1998 (RCL 1998/3636). Un recurso de amparo ante el *Tribunal Constitucional*, presentado por *CEAPA*, fue resuelto por *Auto* 40/1999, de 22 de febrero.

¹⁵ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, BOE de 24 de diciembre.

¹⁶ Reales Decretos 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (BOE de 28 de junio); 829/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de educación infantil (BOE de 1 de julio); 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Primaria (BOE de 2 de julio); 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria (BOE de 3 de julio); 832/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes del Bachillerato (BOE de 4 de julio).

alumnos como sustrato fundamental de su formación y para ello crea un área o asignatura obligatoria de *Sociedad, cultura y religión*. En segundo lugar, se remite a los pactos con las confesiones religiosas para la regulación de la enseñanza confesional de la religión. Todo lo demás está recogido en las disposiciones que forman parte de este bloque legal.

Los elementos centrales de la nueva regulación del problema son los siguientes. El primero y más novedoso es la creación del área indicada que comprende dos opciones, *confesional* y *no confesional*. Este bloque es de oferta obligada para todos los centros y los alumnos deberán elegir obligatoriamente una de ellas. En segundo lugar, el sistema se extiende en todo el recorrido de la enseñanza anterior a la Universidad, aunque son advertibles algunas particularidades, como la ausencia de la oferta obligatoria en la educación preescolar e infantil, en la que sólo se incluirá enseñanza de la religión para los alumnos cuyos padres lo soliciten, y una falta de optatividad semejante en la etapa de iniciación profesional. En tercer lugar, se establecen unos elementos básicos del currículo como enseñanzas comunes a las dos opciones¹⁷. A partir de aquí, son las respectivas autoridades, la educativa y la confesional, quienes fijan el currículo específico. Por último, las enseñanzas son objeto de evaluación con carácter ordinario. Tan sólo para el bachillerato aparece la especificidad, puesto que el régimen de evaluación no es aplicable cuando se produce concurrencia entre los expedientes académicos.

A tenor de lo dispuesto en este régimen legal, merece la pena indagar la respuesta a algunas cuestiones:

1ª) Antes que otra cuestión, *¿en qué consiste la novedad?* Pues bien, hay que expresar que lo verdaderamente innovador es el

¹⁷ Se trata de “proporcionar al conjunto de alumnos una formación humanística lo más completa posible”, “enmarcar la expresión religiosa en su contexto histórico y social”, “incluyendo la dimensión cultural y artística del hecho religioso” y posibilitando “el análisis comparado de los contenidos y línea básicas de las grandes religiones vigentes hoy en el mundo y su relación con un orden político basado en los derechos fundamentales de las personas”. Vid. *Real Decreto* 830/2003, cit, *Anexo I*.

régimen común que por primera vez se instaura en la historia del problema. En efecto, por primera vez el Estado incorpora como *obligación propia*, no derivada de compromisos externos, la de ofrecer en sus centros una asignatura única de contenido religioso. De esta consideración procede el carácter obligatorio de la asignatura. Se trata de una asignatura ordinaria, como todas las demás, sobre la que no se plantea la alternatividad histórica: hay opción, no alternatividad. De ahí procede también la evaluabilidad como norma general.

2ª) De todos los elementos que integran el nuevo sistema, *¿cuáles proceden de AEAC?* La cuestión ni es sencilla ni superflua, porque buena parte del problema está sustentada sobre la supuesta procedencia *ex Acuerdo* de los elementos que constituyen el complejo legal.

En este sentido, *AEAC* previene la *oferta* de una asignatura de religión como doctrina confesional en todos los centros docentes y en todos los niveles educativos no universitarios, lo que se hace depender, como se ha dicho, de la *misión educativa* de la Iglesia. La condición fundamental de esta oferta es la *equiparabilidad*, esto es, la disposición de la oferta en condiciones semejantes a las demás asignaturas fundamentales. El *Acuerdo* establece, igualmente, la no obligatoriedad de la enseñanza para los alumnos y el cuidado de la no discriminación como condiciones fundamentales del sistema. Y, por último, regula el régimen aplicable a otros aspectos del sistema, cuales son el modo de fijación de los contenidos o el profesorado.

Esto es lo que manda *AEAC*. Quiere decirse que en ninguna parte del instrumento bilateral está prevista la existencia de una asignatura común, ni tampoco la existencia de una alternativa. Igualmente, no hay mandato de evaluabilidad, ni de la asignatura de religión ni de la alternativa, toda vez que no puede entenderse que la tan mencionada equiparabilidad permita realizar un tratamiento uniforme de la adquisición de conocimientos y de la adquisición de convicciones. Ni siquiera parece muy estricto el *Acuerdo* en cuanto a la extensión del sistema, porque la historia del problema e, incluso,

el régimen vigente, suponen la quiebra del modelo en algunos supuestos particulares.

El sistema de acuerdos concordados corresponde a un instrumento de cooperación del Estado para facilitar la labor de la Iglesia en función del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos. Pero la cooperación constitucional no permite la fijación de objetivos comunes para la Iglesia y para el Estado. Así pues, *AEAC* no fija unos objetivos compartidos; la naturaleza del pacto sólo supone el establecimiento de un sistema de cooperación. Otra cosa supondría una lesión del principio de laicidad del Estado.

Seguramente conviene atender por un momento la atención en la *cooperación* constitucional¹⁸. Los *Acuerdos* con la Iglesia católica son, naturalmente, un producto de la cooperación. Sin embargo, ni son obligados, como sucede, por ejemplo, en la Constitución italiana, ni son la única concreción del sistema.

La Constitución introduce una declaración de laicidad en el primer inciso de su art. 16.3 Y acto seguido introduce un mandato para los poderes públicos de cooperar. Esta fórmula resulta, a primera vista, limitativa de la separación entre Iglesia y Estado, que es un componente esencial de la laicidad. Pero, aunque introduce una impureza en el sistema, debe ser interpretada como el establecimiento de una cautela producto del consenso constitucional que en ningún caso puede superponerse a los elementos básicos del sistema, la libertad de conciencia y la no discriminación. La cooperación debe arbitrarse siempre y en tanto lo permiten, y hasta donde lo permita estos dos principios fundamentales que se traducen, en términos de relación del Estado con el fenómeno religioso, en los dos componentes de la laicidad: neutralidad y separación¹⁹. Cuando el art. 16 se refiere a *consiguientes* relaciones

¹⁸ Art. 16.3 de la Constitución: "Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones"

¹⁹ Mi posición queda reflejada en G. SUAREZ PERTIERRA: La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución,

de cooperación quiere hacer referencia al adjetivo *religiosas* del propio precepto y no al reconocimiento de una confesionalidad histórica o sociológica del que dependiera la obligación de los poderes públicos de cooperar o el grado de esa cooperación²⁰.

En este planteamiento no pueden entenderse los pactos como instrumentos que privilegian lo religioso sobre lo que no lo es, ni tampoco el régimen de una religión sobre otra. Sólo son compatibles con los fundamentos del sistema si se entienden, en contra del modelo de intercambio de privilegios en que se mueve la naturaleza de los concordatos históricos, como instrumentos que permiten el mejor ejercicio del derecho de libertad religiosa por parte de los ciudadanos en refuerzo del mandato que se contiene en el art. 9.2 del texto constitucional²¹.

Lo mismo puede aplicarse, naturalmente, a los convenios concluidos con otras confesiones religiosas. En lo relativo al régimen de enseñanza de la religión, las leyes de 1992 que aprueban los pactos con las confesiones religiosas de notorio arraigo en España, incluyen un sistema especial que se caracteriza por la garantía del derecho de los alumnos a recibir enseñanza religiosa en los centros públicos y la obligatoriedad de proporcionar locales adecuados por las autoridades educativas, pero no se establece la financiación de ninguna actividad, ni siquiera para aquellas que, como la asistencia religiosa, son cooperación obligada²². La

en Laicidad y Libertades. *Escritos Jurídicos*, 2 (2002) 313 ss. También, La cuestión religiosa: vigencia de la Constitución, veinticinco años después, en Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol, Universidad de Valencia, n. 40, 45 ss.

²⁰ Es el argumento más reciente mantenido por D. LLAMAZARES: *La cuestión religiosa en la Constitución española de 1978*, pendiente de publicación por la Universidad Carlos III.

²¹ Vid. D. LLAMAZARES: *Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*, Madrid, 2002, 2ª ed., pp. 323 ss; G.SUAREZ PERTIERRA: *La recuperación del modelo...*, cit., pp. 332 ss.

²² Vid. Art. 10 del *Anexo* a las correspondientes *Leyes* que aprueban los Pactos con las confesiones religiosas de notorio arraigo en España, cit. Vid. También *Orden Ministerial* de 28 de junio de 1993, *por el que se publican los Currículos de la*

compensación económica para el pago de los profesores se asume finalmente, en un claro ejemplo de cooperación al alza, por convenios de jerarquía menor concluidos en 1999.

4. Valoración del régimen implantado.

1º) Antes se ha dicho, una vez identificada la innovación, que el Estado asume la enseñanza de la religión a través de un *régimen común* incluyendo la perspectiva religiosa como una faceta de la nueva área educativa. El conjunto del área, en su doble vertiente, deberá proporcionar a los alumnos una formación humanística lo más completa posible²³.

No es difícil y sí obligado sostener que desde este planteamiento se produce un sesgo de *valoración positiva* de la religión en tanto que factor de la integración de la personalidad y de su libre desarrollo. Se incorpora la religión, también en su opción no confesional (puesto que supuestamente se trata de un régimen común) a un modo de entender la formación de la personalidad en los términos contenidos en el art. 27.1 de la Constitución²⁴.

El Tribunal Supremo ha sentado doctrina en los pronunciamientos sobre los recursos interpuestos contra el modelo implantado en 1994. La pretensión de los recurrentes, alegando una vez más la escasa entidad de la alternativa, consistía en dotar a estas enseñanzas de un contenido moral que sería el único posible constitucionalmente para hacer viable el derecho de los padres a que sus hijos reciben la formación religiosa y moral acorde con sus

Enseñanza Evangélica (BOE de 6 de julio); *Orden Ministerial* de 11 de enero de 1996 por la que se dispone la publicación de los *Curriculos de Enseñanza de la Religión Islámica* (BOE de 18 de enero).

²³ *Real Decreto* 830/2003, *Anexo I*, cit.

²⁴ Art. 27.1: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza".

convicciones. Es el derecho contenido en el art. 27.3 de la Constitución²⁵.

El tribunal rechaza, sin embargo, este punto de vista. Distinguen las sentencias entre los contenidos propios del derecho a la educación y otros contenidos que afectan a las creencias religiosas o valoraciones morales específicas de los ciudadanos. Los primeros, que tienen por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana según el art. 27.2 de la Constitución²⁶, son obligatorios para toda educación. Los segundos, no obstante, siendo compatibles con el contenido esencial del derecho fundamental, no están comprendidos necesariamente en el mismo²⁷.

Así pues, la Constitución es fiel a sí misma cuando regula el derecho a la educación. El Estado laico o no confesional no está legitimado para disponer una regulación más favorable de la

²⁵ Art. 27.3: “Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones”

²⁶ Art. 27.2: “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”

²⁷ Vid, entre otras, la *Sentencia* de 26 de enero de 1998 (RJA 1998/919): “...El ámbito subjetivo y teleológico de la educación, fijado en los apartados 1... y 2... del art. 27 de la Constitución, es el que delimita el sistema unitario y obligatorio que a todos alcanza. Más allá, el apartado 3... del mismo precepto 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 aquellas, 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 ni nadie que vea satisfecha la pretensión de que sus hijos reciban enseñanza de una determinada religión o convicción moral está legitimado por la Constitución para imponer a los demás la enseñanza de cualesquiera otras religiones o sistemas morales dependientes de las convicciones o creencias personales, ni desde luego es titular de un derecho fundamental a que se les imponga a terceros una obligación de tal naturaleza...”. FJ. 2º.

modalidad religiosa del derecho de libertad de conciencia. El Estado no puede llevar a cabo un juicio de valor, positivo o negativo, de la religión porque rompería su neutralidad. Los poderes públicos están obligados, en términos constitucionales, a prestar la debida cooperación para que los ciudadanos puedan ejercitar convenientemente su derecho de libertad de conciencia, también en lo religioso, pero sin lesionar los requerimientos de la laicidad y la igualdad y, por tanto, como dice el *Tribunal Supremo*, considerando el factor religión como un *plus* superpuesto sobre el sustrato común e ineludible de la formación obligada para garantizar el libre desarrollo de la personalidad²⁸.

2º) El Estado incorpora indebidamente, por tanto, la enseñanza de la religión como parte del sistema general de enseñanza. Ahora bien, una vez incorporada la religión en estos términos, ¿acaso puede el Estado ceder la responsabilidad de su enseñanza a las organizaciones confesionales?

En mi criterio, los poderes públicos no pueden dejar de proporcionar a todos la formación requerida para el pleno desarrollo de la personalidad humana, es decir, para proporcionar el sustrato común a que se refiere el alto tribunal. No es constitucionalmente posible ceder esa responsabilidad, o una parte de ella, a las organizaciones confesionales que aplicarán a la enseñanza de la religión sus propios criterios que son valorativos, dogmáticos y no neutrales. Esto es lo que quiere decir el Derecho canónico cuando considera la función educativa como parte de la misión de la Iglesia, según la fórmula reproducida en el *Preámbulo* de *AEAC*.

Un planteamiento semejante es el que en determinadas fases del proceso histórico condujo a la dualidad *religión – ética*. Desde la perspectiva del Estado laico resulta incongruente establecer en

²⁸ El núcleo de este argumento y algunos otros aspectos incluidos en este escrito han sido construidos en el trabajo común de D. LLAMAZARES y el autor de estas páginas. Ciertos extremos han sido vertidos en un *Dictamen*, no publicado, sobre *Enseñanza de la religión*.

paralelo un sistema que supone la explicación de contenidos equivalentes (por causa de la alternatividad) desde perspectivas radicalmente diversas. Si es necesario explicar ética, será necesario hacerlo para todos los alumnos, sin que la perspectiva confesional pueda sustituir a la perspectiva global constituyéndose en *modalidad* didáctica de la misma disciplina. Según este criterio, si el Estado asume la explicación del fenómeno *Sociedad, cultura, religión* como objetivo común obligado, será necesario explicar a todos los alumnos desde perspectivas semejantes el conjunto de conocimientos incluidos en la asignatura. En la medida en que esa equivalencia no esté conseguida se producirán unas injustificables carencias en el correspondiente sector del alumnado y, por ello, una lesión del principio de igualdad.

Esta perspectiva común, en mi opinión, no es posible a menos que se rebajen sustantivamente los principios y valores constitucionales. Así se demuestra al intentar un ejercicio de equivalencia teniendo a la vista los *objetivos* estipulados para la opción no confesional en los *Elementos básicos del currículo* de las diversas etapas educativas. Los objetivos en cuestión hacen referencia en la educación primaria, por ejemplo, a la “valoración de los sistemas éticos propuestos por las diferentes religiones”, al mantenimiento de “una actitud de tolerancia y respeto ante las diferencias religiosas” o a “valorar la importancia pasada y presente de la tolerancia y la libertad religiosas para la convivencia pacífica y libre”. En la educación secundaria obligatoria son objetivos, entre otros, “analizar los sistemas morales propuestos por las diferentes religiones, comparar cada uno de sus elementos, la coherencia que muestran entre ellos y las implicaciones personales y sociales que tienen”, o bien “analizar los procesos históricos, intelectuales, culturales y políticos, que han convertido la libertad de conciencia y la libertad religiosa en el fundamento de la civilización occidental”. Por su parte, los objetivos previstos para la enseñanza del área en el bachillerato, mucho más desarrollados como corresponde a la etapa educativa, son del tono siguiente: “analizar la relación en las sociedades abiertas y democráticas entre los valores cívicos y

religiosos”, “adquirir un juicio personal, crítico y razonado sobre las formas de resolver los conflictos en los que intervienen diferentes interpretaciones de los valores cívicos”, “analizar el papel de la democracia, los derechos humanos y el pluralismo como fundamento de la convivencia”, etc.²⁹ En todos estos aspectos, al menos, no es posible proporcionar desde una opción confesional una formación equivalente a la que proporciona la enseñanza no confesional. Se trata de valores y principios no siempre trasladables sin matices al ámbito religioso y doctrinal, pero cuyo tratamiento con perspectiva unitaria es poco menos que imposible de aplicar en la mayoría de los supuestos.

En conclusión, la aludida dejación de funciones por parte del Estado produce un efecto de *suplantación* en el ejercicio de sus responsabilidades básicas. En la medida en que el Estado incorpore el elemento religión como parte de la formación obligada, está requiriendo su propio protagonismo. La cesión de funciones supondría, según esto, una *suplantación* indebida del Estado y, en definitiva, una *confusión entre sujetos, actividades y fines religiosos y públicos* que el Tribunal Constitucional prohíbe como exigencia fundamental de la laicidad en un pronunciamiento que, sin referirse al ámbito educativo, parece pensado para proyectar la valoración de este aspecto³⁰.

3º) Si el análisis hasta aquí realizado fuere el correcto, el régimen innovador puesto en práctica supone una quiebra relevante de la laicidad en sus dos componentes.

La cuestión, sin embargo, tiene una envergadura mayor, porque la supuesta innovación detectada es, en mi criterio, tan sólo formal. Dicho en términos más gráficos: *el régimen común no es común*. Hay razones que avalan este planteamiento. En esencia, el problema consiste en que resulta inviable establecer una perspectiva

²⁹ Real Decreto 830/2003, Anexo I, Objetivos 3, 5, 8; Real Decreto 831/2003, Anexo I, Objetivos 7, 8; Real Decreto 832/2003, Anexo I, Objetivos 1, 2, 4.

³⁰ *Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001*, de 15 de febrero.

común en la programación de las enseñanzas. La sola lectura de los elementos básicos del currículo de las diferentes etapas educativas pone de manifiesto divergencias sustanciales. Es inevitable una dualidad en el tratamiento de los problemas, una dualidad de enfoques y una dualidad de resultados en la formación. Por más que los criterios curriculares se presenten como pautas de encuadramiento del hecho religioso en las dimensiones histórica y cultural, humanística, científica y moral, el conjunto de los criterios y algunos de ellos específicamente, como se ha visto, introducen elementos valorativos y cuestiones de fondo que hacen inviable una perspectiva unitaria. Se trata no sólo de moverse en el terreno de los datos objetivos u objetivables, vestigios históricos, datos biográficos, mitos y leyendas, o de acercar asépticamente al alumno a ciertos elementos de la civilización, sino también, inevitablemente, de entrar en las valoraciones éticas y morales y en la interpretación de los datos que ofrece el desarrollo de la humanidad.

Si la perspectiva común no es viable, se producirá en consecuencia una posición diferenciada entre quienes acceden a la formación confesional y quienes acceden a la formación no confesional, con tendencia a la discriminación de los primeros, porque la formación no confesional se ajusta mejor a los objetivos de formación de la personalidad y libre desarrollo de la persona constitucionalmente previstos como fundamentales.

4º) Si esto es así, se estaría trazando un círculo para volver al sistema puramente alternativo, es decir, a un modelo de *alternatividad disimulada* o, desde la perspectiva contraria, de *optatividad cosmética*. Y ello porque, gráficamente dicho, sólo se puede optar entre religión y religión, de tal modo que opera el mismo grave conflicto de siempre: del ejercicio por unos de su derecho a recibir enseñanza de la religión, se deriva para otros un injustificado gravamen. Un planteamiento que supone la palmaria lesión de los principios de libertad de conciencia y de igualdad.

Ahora, no obstante, el problema adquiere mayor entidad por varios motivos. Por una parte, la alternativa es más sólida, de modo

que sin alterar su naturaleza alternativa, como consecuencia del régimen común de enseñanzas, el sistema se hace más potente. En segundo lugar, porque la evaluabilidad es más radical. En este sentido, el *Consejo de Estado* estima injustificada la cautela sobre concurrencia de calificaciones contenida para el bachillerato en el correspondiente *Real Decreto* una vez que supuestamente ha desaparecido, según el Alto Organismo consultivo, la dualidad de regímenes que justificaba la excepción³¹.

En conclusión, el sistema actual es un modelo más solidificado, que supone y aún agrava sobre anteriores modelos la lesión de los derechos fundamentales de libertad de conciencia e igualdad y no discriminación y que incorpora por vez primera una grave lesión del principio de laicidad del Estado.

En el campo político, obviamente, garantiza el completo acuerdo de la Iglesia católica y de las organizaciones católicas confesionales de la enseñanza. Tanto es así que la regulación establecida supone la exacta incorporación de las previsiones y fórmulas que se venían manejando por estos sectores desde hace algún tiempo y que, por cierto, se explicitan en el conglomerado de recursos que han decidido los tribunales de justicia³².

Las disposiciones jurídicas que desarrollan el sistema implantado han sido objeto de diversos recursos que están pendientes de decisión ante los órganos jurisdiccionales. Pero la nueva situación política ha supuesto un cambio en las circunstancias. El Gobierno ha decidido dejar en suspenso el sistema, que tenía prevista su entrada en vigor efectiva para el próximo curso académico 2004 – 2005³³. La fórmula utilizada ha

³¹ Dictamen del Consejo de Estado de 12 de junio de 2003 relativo al proyecto de Real Decreto por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes del Bachillerato.

³² Por citar un ejemplo, Vid. *Sentencia* de 26 de enero de 1998 (RJA 1998/919), FJ.1º.

³³ Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la

sido la modificación del calendario para la entrada en vigor de las reformas previstas en *LOCE* a los efectos de lanzar un debate suficiente sobre el modelo que se había impuesto por la citada norma legal. Cuando se escriben estas páginas aún no se han hecho públicas las líneas fundamentales de la reforma del sistema que pretenden someterse a discusión.

5. Una cuestión final: el alcance del *Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*.

Planea sobre el modelo de la enseñanza de la religión una cuestión de fondo que está presente a lo largo de todas las etapas del proceso expresado y que cada vez más adquiere proporciones radicales para la solución del problema. El asunto hace referencia directamente a la constitucionalidad, muy discutida, del instrumento concordado.

La cuestión puede plantearse en los siguientes términos: *AEAC* entra a formar parte, como se ha visto, del bloque legal que regula el problema. Pero, ¿*exige AEAC esta solución*? Si así fuera, la inconstitucionalidad del *Acuerdo*, según lo dicho, sería flagrante; en otro caso, la posible inconstitucionalidad derivaría de la interpretación que de las exigencias establecidas en el *Acuerdo* lleva a cabo la legalidad.

Pues bien, el propio *AEAC* introduce referencias limitativas al régimen legal. Así, se establece la necesidad de “coordinar” la misión educativa de la Iglesia con los principios de libertad religiosa y no discriminación, se declara el principio de voluntariedad de la enseñanza religiosa y se pondera que el hecho de recibir o no recibir enseñanza de la religión no cause discriminación entre los alumnos³⁴. Se dirá que la vigencia ineludible de estos principios en la Constitución hace innecesaria su expresión en el *Acuerdo*. No obstante, se trata de poner de manifiesto que el propio texto

nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

³⁴ *AEAC*, *Preámbulo* y Art. II

acordado cuenta con estos elementos como referencias fundamentales de su contenido.

Por otra parte, siendo las exigencias de fondo del problema las relativas a la existencia de una alternativa y la evaluabilidad, uno y otro elementos quiebran en algunas ocasiones, como se ha visto, limitando el alcance de su extensión. Es cierto que las quiebras del modelo no suponen transformaciones radicales, pero la circunstancia de que la alternativa no sea de aplicación en dos etapas educativas y la circunstancia de que sea posible admitir excepciones a la evaluabilidad, ponen de manifiesto un levantamiento del rigor del modelo que, por otra parte, es muy rígido y potente.

Finalmente, siendo como es el concepto de *equiparabilidad* la clave fundamental del sistema previsto en el *Acuerdo*, es necesario indicar algunos extremos. En primer lugar, *equiparabilidad no es identidad*. Si se hubiera querido expresar lo contrario en *AEAC* se hubiera hecho. Se trata de una fórmula indeterminada relacionada con la idea de equivalencia. Por el contrario y aunque no siempre se entienda así de manera uniforme, tanto el *Consejo de Estado* como el *Tribunal Supremo* se han pronunciado en este sentido³⁵.

En segundo lugar, entiendo que es perfectamente posible interpretar la fórmula como referida específicamente a las condiciones de prestación de la enseñanza, es decir, a la oferta. El *Tribunal Supremo* tiene dicho que la garantía del derecho a recibir enseñanza religiosa supone la exigencia de que los centros tengan dispuestos los medios personales y materiales para ello cuando la demanda de esta enseñanza se produzca³⁶. Las prescripciones de los pactos con las confesiones de notorio arraigo favorecen esta solución.

Por lo demás, la *equiparabilidad* debe referirse a los aspectos organizativos fundamentales de la enseñanza que aseguren la

³⁵ Vid. *Dictamen del Consejo de Estado* sobre Real Decreto 2438/1994. Vid. *Sentencias del Tribunal Supremo* de 26 de enero de 1998 (RJA 1998/919); 14 de abril de 1998 (RJA 1998/3641).

³⁶ Vid. *Sentencia del Tribunal Supremo* de 3 de febrero de 1994 (RJA 1994/ 1133).

posibilidad de oferta en condiciones equivalentes a otras disciplinas fundamentales. Quiere esto decir que la asignatura ha de ser tenida en cuenta a la hora de hacer las correspondientes programaciones de horarios y de reserva de aulas, coordinándola con otras enseñanzas, pero nada más, puesto que se trata de la prolongación de una actividad de la Iglesia o confesión religiosa: su *misión* educativa, en cuya prestación no puede intervenir, salvo en estos aspectos organizativos, la autoridad académica. Ni siquiera es exigible la identidad organizativa referida a los aspectos de “administración pasiva” que son de competencia exclusiva del Estado, como la organización no ya de las enseñanzas (“administración activa”), sino del modo de vinculación del profesorado³⁷.

En conclusión, entiendo que *AEAC* favorece ciertamente la confusión que afecta a un problema atravesado por una dialéctica política fundamental. El *Acuerdo* da pié al mantenimiento de posturas interesadas por parte de sectores confesionales pero que, no obstante, se corresponden con interpretaciones no unívocas de lo expresado en el instrumento concordatario. Estimo que *AEAC* permite una interpretación más ajustada con la legalidad constitucional que, por lo demás, si fuera posible sería obligada.

Si esto fuera así, no se podría derivar únicamente de *AEAC* la responsabilidad de una solución que el Estado no podría implantar por vulnerar los principios constitucionales. Al hacerlo, el Estado está optando por *una interpretación del Acuerdo*, la que quiere la Iglesia y los sectores confesionales católicos, la que más favorece sus posiciones, pero que no es más que *una interpretación* dentro de las posibles. Seguramente, la *peor interpretación*.

³⁷ Vid. *Sentencia del Tribunal Supremo* de 14 de abril de 1998 (RJA 1998/3634), FJ 5º.

