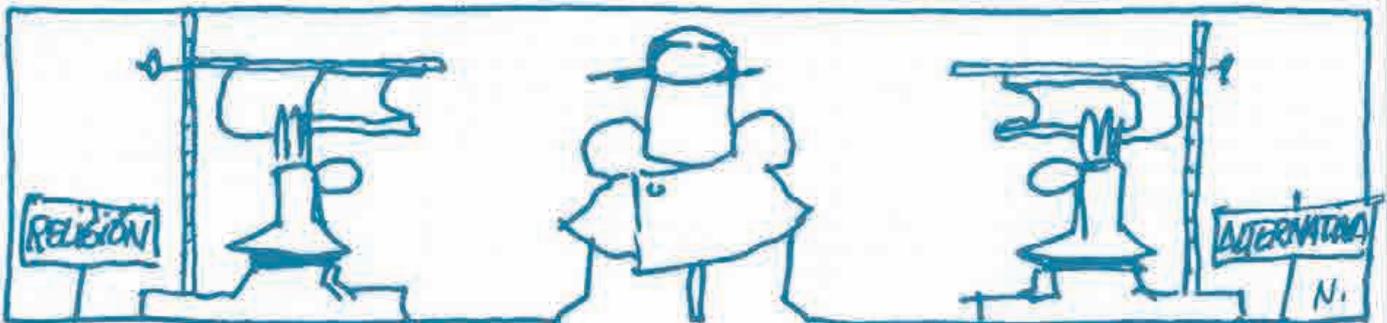




DEBATE LEGAL SOBRE LA “CUESTIÓN RELIGIOSA”

— Juan Ferreiro —



Desde los albores de la democracia española, la presencia o ausencia de la religión en las aulas ha sido un motivo de pugna para los partidos políticos mayoritarios. En momentos, como el actual, en que sus diferencias ideológicas son cada vez más tenues, los partidos se enzarzan, ansiosos, en la búsqueda de argumentos para la lucha. En este sentido, la clase de religión en la escuela pública ha sido instrumentalizada como preciosa munición para el fuego cruzado entre la “izquierda” y la “derecha”. Nuestro objetivo es, tomando distancia de la lógica política, hacer un análisis de la cuestión exclusivamente jurídico. Para ello, comenzaremos con el ineludible análisis de los preceptos constitucionales en la materia. En un segundo momento, observaremos el desarrollo legislativo de la misma en el marco constitucional: desde la entrada en vigor de la Norma Magna a nuestros días. En tercer lugar, abordaremos el aspecto más “noticioso” por ser el más reciente, el pronunciamiento del Tribunal Supremo respecto a la legislación vigente.

BASES CONSTITUCIONALES

El único artículo de la Constitución relacionado aunque de forma indirecta con la cuestión de la religión como asignatura, es el artículo 27.3. Este precepto se refiere al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza sin mencionar expresamente la asignatura de religión. Dice así: “*los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones*”.

El texto no se refiere a la enseñanza de la religión en los cen-

tros docentes, sino a la *formación religiosa y moral*. El término formación va más allá de la enseñanza entendida como transmisión de conocimientos científicos. Hace referencia a la comunicación de convicciones morales, filosóficas y religiosas conformes con una determinada ideología.

Por tanto, del texto constitucional no puede extraerse la conclusión de que el Estado está obligado a impartir la asignatura de religión en los centros públicos. Lo podrá hacer o no en función de decisiones políticas, pero no porque lo imponga la Carta Magna.

Por tanto, de la Constitución (art. 27.3) se infiere que no estamos ante *derecho prestación*, es decir, el derecho a exigir al Estado una determinada prestación (en este caso, a que introduzca la clase de religión en la escuela pública) sino ante un *derecho libertad* (libertad de los centros para insertar este tipo de enseñanza, y libertad de los ciudadanos para acudir a clases de religión, estén o no organizadas por el Estado). Cualquier legislación en este sentido sería constitucional.

Una vez que la ley ha optado por la obligatoriedad de la clase de religión en la escuela pública, algunos plantean su viabilidad constitucional dentro de un Estado aconfesional. El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto cuando afirmó que dicha neutralidad “*no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones*” (STC 6/1981, de 13 de febrero).

De los preceptos constitucionales pueden extraerse, pues, dos obligaciones dirigidas a los centros. Respecto a la primera, de la obligatoriedad de la enseñanza básica (art. 27.4 Constitución) y de la aconfesionalidad del Estado (art. 16.3) se desprende necesariamente que la enseñanza (como transmisión de conocimientos) en los centros estatales ha de ser absolutamente neutral, en el sentido de abstenerse tajantemente de imponer o sugerir tendencias religiosas a los destinatarios de las enseñanzas. En

segundo lugar, el derecho a que se imparta una específica formación religiosa y moral de acuerdo con las convicciones de los padres supone también que, cuando los centros públicos crean disciplinas encargadas de tal menester no debe existir coacción alguna sobre los estudiantes o sus familias para que asistan a dichas enseñanzas.

REGULACIÓN LEGAL

Examinado el marco constitucional, analizaremos cómo ha regulado el Poder Legislativo el asunto de la Enseñanza de la Religión en la Escuela Pública. En primer lugar, aunque la Carta Magna no exige necesariamente la existencia de la asignatura de religión en los centros públicos, dicha obligatoriedad sí se extrae de los Acuerdos del Estado con la Iglesia Católica, norma esta que tiene el rango de Tratado Internacional. Así es, en art. II del *Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos culturales de 3 de enero de 1979* se establece expresamente que la enseñanza de la religión católica se impartirá en todos los centros docentes no universitarios en *condiciones equiparables* a las demás disciplinas fundamentales. El precepto continúa afirmando que dicha asignatura no tendrá carácter obligatorio para los alumnos, aunque se garantiza el derecho de los mismos a recibirla.

Aunque a primera vista el sistema previsto en el Acuerdo pueda parecer preciso, en la práctica ha originado una importante problemática, centrada fundamentalmente en dos puntos. En primer lugar, la no obligatoriedad de la asignatura para los alumnos plantea el problema de qué hacen los alumnos que no la escogen. Existen dos posibilidades: que estos alumnos no cursen ninguna otra asignatura o que en la hora de religión les sea impartida una alternativa.

Otro de los problemas interpretativos lo plantea la expresión "*condiciones equiparables*". La principal dificultad a la hora de incluir la enseñanza de religión en condiciones equiparables al resto de asignaturas radica en la propia peculiaridad de la clase de religión. La peculiaridad viene determinada básicamente porque el profesorado, el contenido de la asignatura o los libros de texto no son escogidos siguiendo los mismos procedimientos que el resto de las asignaturas. Los Acuerdos garantizan el papel de la jerarquía eclesiástica a la hora de designar profesores, contenido o libros de texto.

Habiendo dado cuenta de los problemas de interpretación que plantea el texto del Acuerdo con la Santa Sede, veamos cuál ha sido la ley que han desarrollado tanto lo establecido en la Constitución como lo previsto en el art. II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

Durante los **años ochenta**, en virtud de Ordenes Ministeriales y Reales Decretos (medidas legislativas aprobadas por el Gobierno, sin intervención del Parlamento), la asignatura de religión fue considerada una materia ordinaria es decir, que al menos formalmente, su evaluación tenía similar relevancia que la de las restantes. Ahora bien, era una asignatura optativa. La alternativa a esta asignatura, para los alumnos que la excluyeran,

era la Ética y Moral. Tanto la religión como su alternativa (Ética) eran evaluables y, por tanto, se integrarían en el currículo del alumno.

El Parlamento, máximo representante de la soberanía nacional, no tardó en arrogarse el poder de regular la materia. En 1990, se promulgó la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, sobre Ordenación General del Sistema Educativo [LOGSE].

Respecto a la asignatura de religión, la LOGSE tan sólo establecía en su Disposición Adicional Segunda que, en la línea de lo firmado en los Acuerdos "*se incluirá la religión (...) que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos*".

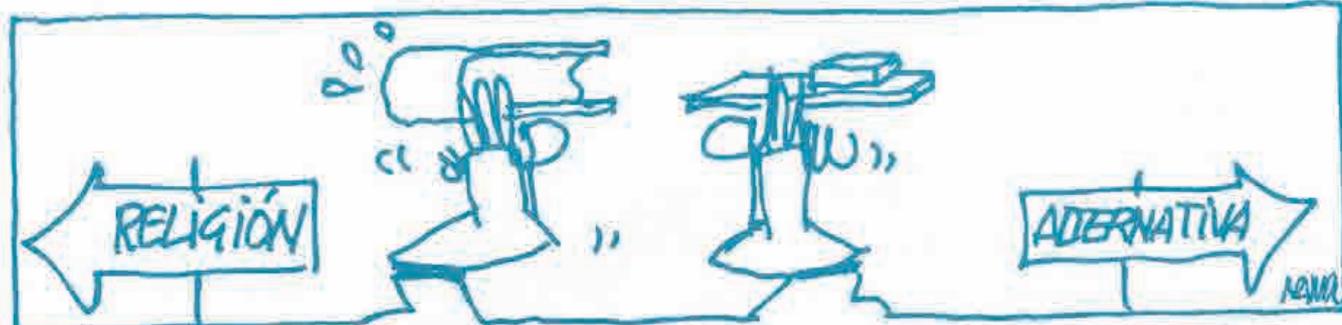
Como suele ocurrir, las leyes de ámbito nacional suelen ser desarrolladas por normas de rango reglamentario. La regulación reglamentaria de la asignatura de religión se hizo de forma parcial a través de dos grupos de Reales Decretos. Los rasgos esenciales de esta regulación eran los siguientes:

- Cambio en la alternativa:** "*estudio asistido*" por *Ética*. La religión seguía siendo una asignatura optativa pero la alternativa a la misma ya no sería la Ética sino "estudio asistido". Así, los alumnos que no hubiesen optado por la misma tendrían que acudir a un aula en la que, asistidos por un profesor, podrían estudiar otras materias. La enseñanza de la ética dejaría de ser la alternativa a la religión. Tan sólo, en aquellos centros que así lo decidiesen, podía ser incluida como una asignatura más en el último curso de Educación Secundaria.
- Evaluación y calificación de la asignatura.** Se produjo un cambio respecto a la regulación anterior. Se establecía que la calificación se realizase de forma similar a la que se establecía para el conjunto de las áreas. Sin embargo, los Reales Decretos añadían una precisión: "*dado el carácter voluntario que tales enseñanzas tienen para los alumnos, las correspondientes calificaciones no serán tenidas en cuenta en las convocatorias (...) que realicen las Administraciones públicas y en las cuales deban entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos*".
- Respecto a la **forma de materializar el derecho de opción y a la determinación del contenido de la asignatura**, se siguió básicamente la regulación anterior. La elección entre la asignatura de religión y la alternativa (estudio asistido) debía ser expresada al inicio del curso a los alumnos, a los padres o a los tutores. Por lo que se refiere a la determinación del contenido del área, dicha normativa establecía que era competencia de la jerarquía eclesiástica.

El sistema instaurado por estas normas de desarrollo de la LOGSE suscitó el rechazo de sectores católicos así como graves desacuerdos doctrinales, que ponían en tela de juicio la constitucionalidad de algunas de estas normas y denunciaban el incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo sobre Enseñanza.

Una de las cuestiones impugnadas fue la pérdida de relevancia de la asignatura de religión respecto a la anterior legislación. En el modelo precedente la opción debía realizarse entre dos asignaturas de similar importancia: la Religión o la Ética y Moral.





Ambas eran evaluadas y se integraba en el currículo del alumno. Sin embargo, en el modelo establecido en los Reales Decretos que desarrollan la LOGSE, la alternativa se plantea, como hemos visto, entre Religión o estudio asistido. Al ponerse la clase de religión en pie de igualdad con el estudio asistido, implica una devaluación de la primera.

Además se consideró que la materialización de dicha alternativa suponía una violación del principio de igualdad: los alumnos que, por no elegir la religión, frecuentasen el estudio asistido gozarían de más tiempo para preparar el resto de asignaturas.

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 1994

Las profundas discrepancias a las que acabamos de hacer alusión motivaron la disposición de una serie de recursos contencioso-administrativos que fueron resueltos en el año 1994 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a través de cuatro sentencias. El Tribunal Supremo consideró que la normativa reglamentaria impugnada incurría en las siguientes vicios jurídicos:

- Violación del principio de igualdad** consagrado en el artículo 14 de la Constitución. Según el Tribunal, el "estudio asistido" comportaba una discriminación para los alumnos que hubiesen optado por la clase de religión, contaban con menos tiempo para preparar las demás asignaturas. Efectivamente, ese sistema ofrecía a los que optaban por el estudio asistido mayores posibilidades de profundizar en las restantes materias, lo que a su vez redundaría razonablemente en unas mejores calificaciones y, por tanto, un mejor expediente académico.
- Violación del principio de seguridad jurídica.** El Alto Tribunal considera que las mencionadas normas debieron precisar más el contenido del "estudio asistido" como alternativa de la enseñanza de la religión, pues no hay posibilidad de elección si no hay antes conocimiento suficiente para ejercitarla. Dicha ambigüedad vulneraba el principio de seguridad jurídica en su acepción de "certeza necesaria de la norma", pues la norma intrínsecamente habrá de ser lo suficientemente clara y precisa para que sus destinatarios -padres, tutores, alumnos y centros docentes- puedan saber y conocer sobre qué materias los primeros puedan hacer una elección consciente y los centros puedan organizar la oferta correspondiente.
- Por último, los Reales Decretos impugnados incumplen el art. II del Acuerdo suscrito con la Santa Sede cuando se refiere a que la enseñanza de la religión católica se incluirá en todos los centros de educación en "**condiciones equiparables**" a las demás disciplinas fundamentales. El Tribunal declara que en la regulación reglamentaria impugnada no incluía la enseñanza de la Religión Católica en *condiciones equiparables* a las demás áreas o materias fundamentales, al "no disponer que se adoptasen las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no supusiese desigualdad alguna en la actividad escolar".

El Alto Tribunal entiende que en la mencionada normativa no se logra la preceptiva equiparación entre la asignatura de religión

y el resto en estos términos: "...si bien se dispone una evaluación similar de la enseñanza religiosa a la del conjunto de las demás áreas, sin embargo sus calificaciones no han de tener el mismo valor dentro del sistema educativo a la hora de la concurrencia de los expedientes académicos de los alumnos".

NORMATIVA VIGENTE: EL REAL DECRETO 2438/1994, DE 16 -XII

Las sentencias del Tribunal Supremo que acabamos de mencionar, así como la aprobación por las Cortes Generales de tres Leyes por las que se establecen Acuerdos de Cooperación entre el Estado español y las Confesiones Evangélica, Israelita e Islámica, hicieron necesario que la cuestión de la enseñanza de la Religión recibiese una nueva regulación y tuviese en cuenta los pronunciamientos del Alto Tribunal que incluye en las asignaturas de religión que pudiesen impartir las otras confesiones con Acuerdos.

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

En cuanto al otro punto conflictivo, el de la evaluación de las enseñanzas de religión, la solución es similar a la de la normativa anterior: las notas obtenidas no serán tomadas en cuenta a los efectos de obtención de la nota media para el acceso a la Universidad o para la selección de solicitudes de becas que tuvieren en cuenta el expediente académico. Ahora bien, la diferencia con respecto a la legislación anterior es que los criterios de evaluación previstos en el Real Decreto 2438/96 afectan "no sólo a la Religión Católica, sino también a la enseñanza de las demás religiones que hayan de ser evaluadas y cuyas calificaciones deban reflejarse en los libros de escolaridad".

En relación a la obligatoriedad de la asignatura, esta nuevo Real Decreto establece una diferencia entre la Religión Católica y las demás religiones. Así como la primera será de oferta obligatoria para los centros (sean públicos o privados), no se impone una obligatoriedad de enseñar las otras religiones. La ley obliga a impartir clase de religiones no católicas (de confesiones que hayan suscrito Acuerdo) sólo si es solicitado.

Por lo que se refiere a la alternativa a la religión, se establece que para los alumnos que no hubieran optado por la enseñanza religiosa, los centros organizarán actividades "que serán propuestas por el Ministerio de Educación y Ciencia y por las Administraciones educativas". La finalidad de dichas actividades es "facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida cultural y social, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales (...). En

todo caso, no versarán sobre contenidos incluidos en las enseñanzas mínimas". Ahora bien, para los cursos superiores (Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato), dichas actividades versarán sobre aspectos culturales de las confesiones, esto es, sobre la cultura religiosa.

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

Cosa distinta ocurre con la clase de religión que sí será evaluada aunque con estos matices. En la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria, la enseñanza de religión será evaluada "del mismo modo que las demás áreas" y "haciéndose constar en el expediente académico de los alumnos las calificaciones obtenidas" (art. 5.1). No obstante, no se sigue el mismo criterio en el Bachillerato. En este nivel educativo, y con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia, las calificaciones que se hubieran obtenido, "no se computarán en la obtención de la nota media a efectos del acceso a la Universidad ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas de estudio que realicen las administraciones públicas" (art. 5.3).

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de opción, la determinación de currículo, la elección de libro de texto y la designación del profesorado, la regulación no varió respecto a la normativa anterior.

En desarrollo del Real Decreto 2348/1994 el Ministerio de Educación dictó la Orden de 3 de agosto de 1995, y, en cumplimiento de la misma, dos Resoluciones de la Dirección General de Renovación Pedagógica que regulaban las materias alternativas a las enseñanzas de Religión. La Orden de 3 de agosto de 1995 (una medida normativa promulgada por el Ministerio de Educación) encomienda a una Dirección General, la de Renovación Pedagógica, que proponga un elenco de posibles actividades alternativas en Educación Secundaria y Bachillerato y atribuye a los centros la facultad de elaborar las propuestas en los restantes cursos.

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

RELIGIÓN O PARCHÍS

Dichas actividades son obligatorias para los alumnos que no hayan optado por la religión y se impartirán en horario simultáneo. No serán objeto de evaluación. Sin embargo, esta Orden introduce una novedad, consistente en que "a petición de los interesados, los centros podrán expedir una acreditación que especifique las actividades de estudio que hubieran desarrollado". A su vez, la Dirección General de Renovación Pedagógica ha elaborado dos Resoluciones, ambas de la misma fecha. La Resolución de 16 de agosto de 1995 sobre actividades alternativas a la enseñanza de religión en la Educación primaria, en el primer ciclo de la Educación secundaria obligatoria y en el segundo curso de Bachillerato. A esta normativa se refieren, consciente o inconscientemente, todas esas notas periodísticas o declaraciones que afirman, sin mucho rigor, que la optativa vigente a la clase de religión es el "parchís".

Esta Resolución ofrece una amplísimo margen de maniobra a los centros de enseñanza a la hora de decidir la alternativa. Así, junto a la propuesta de actividades alternativas para la Educación Primaria —colecciones, guía de la localidad, charlas-debate, audiciones musicales...— la norma presenta un total de treinta y cuatro ejemplos, entre los cuales aparecen los juegos de mesa y pasatiempos (atribuidos a los departamentos de Lengua y Literatura, Tecnología, Matemáticas, Ciencias Naturales o Geografía e Historia), ocio y tiempo libre (encomendado a los departamentos de Educación Física, Tecnología o Artes Plásticas), juegos y deportes autóctonos y populares (departamento de Geografía e Historia junto al de Educación Física).

La otra Resolución de 16 de agosto de 1995 se refiere a las actividades de "Sociedad, Cultura y Religión", previstas como alternativas a la religión durante los cursos tercero y cuarto de Educación secundaria obligatoria y primer curso de Bachillerato indicando que en los dos primeros cursos se hará especial hincapié en los aspectos históricos, literarios y artísticos y en el tercer curso se propiciará la reflexión filosófica en torno al hecho religioso y sus implicaciones en la sociedad y cultura.

OTRA VEZ EL SUPREMO

La regulación que acabamos de exponer fue nuevamente impugnada por la Confederación Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos (CONCAPA). Estiman los recurrentes que ofrecer como alternativa a la clase de religión unas enseñanzas que no tienen un contenido moral supone una vulneración del art. 27.3 de la Constitución. En su opinión, la única alternativa constitucionalmente posible sería aquella que tuviera un contenido moral. El Tribunal Supremo, a través de su reciente sentencia de 31 de enero de 1997, discrepó abiertamente de la tesis de los recurrentes. En su opinión, es perfectamente lícito que la alternativa a la clase de religión no tenga necesariamente un contenido moral.

Respecto al tema de la evaluación de la asignatura, los recurrentes apelan al argumento tantas veces esgrimido de que el hecho de coexistir una enseñanza de la religión evaluable frente a otras asignaturas alternativas no evaluables implicaba una discriminación para aquellos alumnos que optasen por la religión pues deberían soportar más carga lectiva y tendrían que aprobar una asignatura más. Por otro lado, los recurrentes consideran que presentar como alternativa la asignatura de religión, evaluable, frente a una alternativa no evaluable supone introducir un elemento disuasor respecto a la opción por la religión.

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

El Tribunal no considera contrario a Derecho el hecho de que la alternativa a la clase de religión no sea evaluable. La sentencia afirma lo siguiente: "no es razonable aceptar que quien desee valerse de una garantía constitucional de formación religiosa, no obligada para quien no se acoja voluntariamente a ella, tenga un derecho constitucional a imponer que las condiciones pactadas para su prestación en orden a la evaluación se extiendan a actividades alternativas no cubiertas con dicha garantía y cuya misma existencia es una mera consecuencia del reconocimiento de aquella garantía...".

El Tribunal Supremo insiste en tres rasgos que deben concurrir en el modelo de enseñanza de la religión previsto en nuestro ordenamiento:

1. *La enseñanza religiosa se ha establecido, y es perfectamente constitucional, sobre la base de la alternatividad y no de la mera opcionalidad.*

2. *El contenido de las enseñanzas o actividades alternativas regulado por el Real Decreto 2438/1994 no es contrario a Derecho.*

3. *La no evaluación de la asignatura alternativa a la religión no es contraria al principio de igualdad.*

En nuestra opinión, la regulación vigente, aunque según el Tribunal Supremo no conculque los derechos fundamentales, no ha logrado la fórmula conciliadora que apacigüe los ánimos de lo que ha sido denominado "la cuestión religiosa". La actual legislación continúa sin resolver el problema de las condiciones en que debe enseñarse esta asignatura.