

## LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL AREA DE RELIGIÓN CATÓLICA EN LA LOGSE Y SUS DISPOSICIONES DE DESARROLLO: CONSECUENCIAS JURÍDICAS

### I. INTRODUCCIÓN

Hubo un tiempo en que la Iglesia creyó sinceramente que su presencia en la escuela era una prolongación del púlpito y la catequesis. Hoy, por contraste, utilizar el púlpito para explicar la presencia de la Iglesia en la escuela se considera por algunos como intromisión indebida de aquella en la política.

Aquel primer posicionamiento de la Iglesia era explicable y lógica consecuencia de una sociedad enteramente cristiana, y por ello fue perdiendo su vigencia conforme se fue consolidando el proceso de secularización de aquella sociedad. Nos ha tocado la suerte a la presente generación de haber asistido al reconocimiento por la Iglesia, a raíz del Concilio Vaticano II, de que lo temporal tiene su propia autonomía, de que la política y la comunidad política tienen sus propias leyes, y que la Iglesia por consiguiente no debe intentar subordinar directa o indirectamente a su poder lo temporal y político sino dialogar con ellos desde posiciones de mutuo respeto e independencia en un amplio espacio común de libertad e igualdad.

Así mismo quizás ha tocado la suerte a nuestra generación de haber asistido al término de un proceso de secularismo —muchas veces persecutorio de la Iglesia— por cuanto el Estado, asentado ahora en «valores» de dignidad de la persona, de libertad, igualdad, democracia y pluralismo político, ha venido a reconocer la legítima presencia de la Iglesia en la sociedad, a tenerla en cuenta y a colaborar con ella desde el respeto a su legítima libertad y a su aportación al bien común.

Pero en el juego —confrontación a veces— de estas dos fuerzas de poder e influencia que son la Iglesia y el Estado no hay una línea que separe nítidamente los respectivos campos de competencias cuando del terreno de los principios descendemos a realidades tales como la enseñanza, el matrimonio, la familia, etc., sino una amplia zona común en la que el avance de uno supone el retroceso del otro, como sucede siempre que hay que repartir o compartir competencias sobre la misma materia. Por esto resulta una labor difícil, que requiere dosis de mutua comprensión y recíproca voluntad de entendimiento, hallar esa línea de justo equilibrio que conjuga los diversos intereses y posicionamientos ideológicos en liza.

La enseñanza de la religión católica en los centros docentes públicos ha venido a constituir recientemente, con motivo de la aparición de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE), paradigma del difícil diálogo, que

se ha transformado en confrontación, entre Iglesia y Estado en España<sup>1</sup>. Por supuesto que no es el único tema que enrarece estas relaciones. Recordemos las controversias sobre los temas de la subvención estatal a la Iglesia, el aborto, los métodos anticonceptivos o la moralidad de la vida pública, que en su conjunto han cuajado en un clima de tensión, al que quizá no sea ajeno el mismo talante personal de los sujetos negociadores o el actual rumbo de la Iglesia postconciliar.

Lo cierto es que en España hemos experimentado un retroceso con relación al clima de diálogo y consenso alcanzado en la época de la transición política a la democracia y de elaboración de la Constitución de 1978, sin que, afortunadamente, hallamos llegado a resucitar las dos Españas o a plantear de nuevo con virulencia la «cuestión religiosa».

Para comprender las páginas que siguen —y creo que para encontrar la vía de solución al actual contencioso Iglesia Estado en torno a la enseñanza religiosa escolar— es preciso partir de unos postulados teóricos previos, sin los que todo intento de diálogo lo sería de sordos y estaría condenado al fracaso.

La Iglesia tiene derecho a estar presente en la escuela pública, pero no haciendo de ésta púlpito sino cátedra, y no para enseñar «ex cathedra» desde su verdad, sino en diálogo y en pie de igualdad con las otras disciplinas, porque todas ellas contribuyen a enriquecer el bagaje cultural del alumno. La enseñanza de la religión cabe y es exigencia de una escuela plural y democrática, y exigencia de nuestro universo cultural del que es parte imprescindible el hecho religioso. Y los padres tienen derecho si lo desean a que los hijos reciban esta enseñanza. El Estado por su parte tiene derecho y deber de velar por la neutralidad de la escuela pública: nadie debe dogmatizar o adoctrinar en ella. El inicio o la madurez en la fe tiene sus propios ámbitos eclesiales como son la familia cristiana o la catequesis. La escuela no está llamada a suplir la descristianización de la familia o la insuficiencia o fallos de la parroquia. La religión católica en el ámbito de la escuela se transforma en asignatura que estudia desde la racionalidad y el diálogo con la cultura los contenidos de aquella.

Hace tiempo que la jerarquía española llegó, al filo de la transición política, a estas conclusiones. Me refiero al documento sobre la «enseñanza religiosa escolar» de la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis en 1979, aunque a veces parece no haber sacado todas las conclusiones prácticas.

El Estado por su parte pareció comprender este nuevo posicionamiento de la Iglesia. Fue al elaborar la Constitución de 1978, el Acuerdo sobre enseñanza de 1979 y las Ordenes ministeriales de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral

1 En un reciente discurso a un grupo de obispos españoles Juan Pablo II ha manifestado que «las normas legales sobre esta delicada materia no son satisfactorias...»; que los tres ámbitos de familia, comunidad parroquial y escuela se complementen: en la escuela «como enseñanza religiosa que capacita la fe y la cultura en armonía con los demás saberes»; que «la enseñanza religiosa tiene su propia identidad y su innegable valor en el ámbito de la formación escolar»; teniendo en cuenta la no confesionalidad del Estado, el sistema escolar, sin embargo, no puede dejar de respetar estos derechos educativos (ABC, 17 diciembre 1991).

Católica en todos los centros docentes. Ahora sin embargo, y con motivo de la reforma del sistema educativo por obra de la LOGSE, las aguas han vuelto a tornarse procelosas, hasta el extremo de haber perdido el propio Gobierno, creo, el norte de los principios constitucionales sobre formación religiosa y moral y sobre todo, el norte del solemne Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza.

Analizar las consecuencias jurídicas de la LOGSE para la enseñanza religiosa escolar constituye el objeto del presente trabajo.

## II. DESDE LAS ÓRDENES MINISTERIALES DE 16 DE JULIO DE 1980 A LOS REALES DECRETOS DE 1991 DE DESARROLLO DE LA LOGSE

La aprobación de una ley sobre el sistema educativo, Ley Orgánica General del Sistema Educativo de 3 de octubre de 1990 ha sido aprovechado por el Gobierno socialista para replantear la cuestión de la enseñanza de la religión en la escuela. ¿En qué sentido se ha producido este replanteamiento y cuáles son sus consecuencias jurídicas? Para entender debidamente el cambio que ahora se produce es preciso referirse a dos momentos históricos inmediatamente anteriores: el del período de las Leyes Fundamentales del General Franco y Concordato de 1953, y el de la Constitución de 1978 y Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza de 1979; en ambos casos la presencia de la enseñanza de la religión en la escuela participa de las consecuencias que se derivan de la respectiva calificación del Estado, confesional en un caso, de libertad religiosa en otro<sup>2</sup>.

El período franquista confesional alumbró un sistema de inspiración católica de toda la enseñanza, de factura ideal para las posturas eclesiales, como consecuencia de la perfecta simbiosis Iglesia-Estado, cuyas relaciones alcanzan, al menos sobre el papel, un estado de relación ideal y de tesis —concordado desde 1953— según los postulados más exigentes del Derecho Público Eclesiástico. En estas circunstancias político-eclesiales, bautizadas posteriormente con sentido crítico de «nacionalcatolicismo», el único problema que la enseñanza de la religión en los centros públicos plantea era el del debido respeto a las minorías no católicas. Problema que salva primero el Derecho Canónico con su institución de la dispensa traducida a dispensa de tal enseñanza a favor de los hijos de los no católicos, y luego una restringida Ley de Libertad Religiosa de 1967.

A este período confesional sucede el actual de pluralismo y democracia políticas y de libertad religiosa, fruto del cambio político que inicia la muerte del General Franco en 1975, encauza la Ley Fundamental de 5 de enero de 1977 y plasma en la vigente Constitución de 1978, y que en el plano de las relaciones Iglesia-Estado da lugar a los Acuerdos con la Santa Sede de 1976-79, fruto estos también del profundo cambio operado en la Iglesia a raíz del Concilio Vaticano II. El problema ahora es conciliar la presencia de la religión católica como asignatura fundamental

2 Para este aspecto histórico de la enseñanza de la Religión en la escuela puede verse: A. Martínez Blanco, *La enseñanza de la religión en centros públicos. Momentos históricos significativos*, Libro homenaje al Profesor Roca Juan. Universidad de Murcia (Murcia 1989) 457.

en el marco de una escuela plural y de libertad religiosa y ello se logra, también de forma consensuada con la jerarquía católica, sobre las líneas fundamentales del sistema anterior, que perdura, con dos variaciones introducidas en el mismo: por un lado la obligatoriedad de cursar la enseñanza religiosa con posibilidad de dispensa es sustituida por una amplia libertad de elección o no de la misma; pero por otro lado y para que no resulte devaluada esta enseñanza y penalizada su elección se introduce como novedad una enseñanza alternativa a la de Religión, de recepción obligada para los que no elijan aquella, que fue la *Ética*. El sistema es configurado en su detalle por las Ordenes ministeriales de 16 de julio de 1980, bajo el Gobierno de la Unión de Centro Democrático, como desarrollo del artículo 27 de la Constitución de 1978 y del artículo II del Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza de 1979<sup>3</sup>. Los problemas de este período no afectan a la esencia del sistema sino a su aplicación, que a veces fue defectuosa por parte de los encargados de aplicar las normas y a veces no quiso llevarse hasta sus últimas consecuencias como en el tema de la retribución del profesorado de esta asignatura y de su relación jurídica con la Administración educativa.

También hay que decir que paralelamente a este cambio de circunstancias políticas y eclesiales se produjo un cambio sustancial en la manera de entender la religión como asignatura en el marco escolar por parte de la Iglesia. Si tradicionalmente la enseñanza de la religión en la escuela se concibió como proyección de la misión sobrenatural de la Iglesia de enseñar su doctrina y por lo tanto con el fin directo —como la catequesis— de iniciar o hacer madurar en la fe, el Episcopado español, preocupado por el futuro de la enseñanza de la religión en el contexto de aconfesionalidad surgido de la Constitución de 1978 y del Acuerdo sobre enseñanza de 1979, consciente del nuevo marco en que la asignatura habría de desenvolverse, y siguiendo las orientaciones de Juan Pablo II (Alocución al clero de Roma el 5 de mayo de 1981), emanó un documento sobre la «enseñanza religiosa escolar» de 11 de julio de 1977, que hace eje de su argumentación la distinción entre enseñanza religiosa escolar y catequesis como dos ámbitos distintos, diversa fuente de iniciativa, diversa intencionalidad de los destinatarios, y diversos objetivos: diálogo interdisciplinar entre fe y cultura para la enseñanza de la religión en la escuela, y maduración en la fe personal y comunitaria para la catequesis.

El sistema implantado para la enseñanza de la religión en la escuela desde 1980 ha sido ahora sustancialmente alterado por la LOGSE y Reales Decretos de desarrollo al hacer desaparecer una asignatura alternativa a tal enseñanza con efectos en el sistema escolar, y al privar a ésta de estos mismos efectos. La batalla por parte del Gobierno (socialista) comenzó el curso 1982-83 cuando el Ministerio de Educación

3 Ha desaparecido también lógicamente en la etapa constitucional la inspiración católica de toda enseñanza, para ser sustituida por la neutralidad de la escuela y el respeto a los principios de la ética cristiana en el marco escolar. Consecuentemente la enseñanza de las otras religiones puede acceder ahora a la escuela pública sin discriminación alguna. Ello sucede al establecerse para las mismas un régimen de parificación jurídica con la religión católica (Orden de la misma fecha, 16 de julio de 1980), y luego al regularse un sistema especial de libre acceso en los Acuerdos del Estado con las Confesiones evangélicas, judía y musulmana.

puso en marcha un *Proyecto de Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias* en el que desaparece la Etica como alternativa a la enseñanza de Religión; continua con el *Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Educativo* de 1988, y ha plasmado en la disposición adicional segunda de la *Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo* y en los *Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 de 14 de junio*<sup>4</sup>, que la desarrollan para establecer enseñanzas mínimas en la Educación Primaria y en la Enseñanza Secundaria Obligatoria.

La oposición de la Conferencia Episcopal Española a esta orientación devaluadora de la enseñanza religiosa, junto a los otros aspectos de la reforma como su escasa referencia a los valores de la persona y a las nuevas amenazas que suponen para los centros de iniciativa social, ha sido desde el principio clara y decidida. Destaca el Informe sobre el Proyecto de Enseñanza aprobado en la 48 Asamblea Plenaria de 18-23 de abril de 1988<sup>5</sup> y la nota de la Comisión Permanente de 27 de junio de 1991 publicada con motivo de la aprobación de los Reales Decretos sobre enseñanzas mínimas<sup>6</sup>.

Pero sus iniciativas, protestas y sugerencias no han encontrado eco en un Gobierno firme en sus posiciones y sin voluntad negociadora, decidido a llevar su proyecto político sobre enseñanza hasta sus últimas consecuencias aunque sea preciso hacerlo de un modo unilateral con violación del Acuerdo con la Santa Sede de 1979 y aun rozando la inconstitucionalidad, y desde luego desde posturas muy alejadas del consenso que hizo posible la Constitución de 1978 y los Acuerdos con la Santa Sede de 1976-79.

Para un posterior análisis jurídico de los problemas que esta nueva orientación de la enseñanza religiosa escolar por parte del Gobierno plantea, conviene señalar los elementos normativos que subsisten y las innovaciones introducidas en el sistema. Subsisten las normas básicas de la Constitución de 1978, especialmente a nuestros efectos su artículo 27, número 3, así como el Acuerdo suscrito por el Gobierno con la Santa Sede sobre enseñanza en 1979, especialmente a nuestros efectos su artículo II, así como la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 3 de junio de 1985 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980. Han quedado afectadas por la reforma las Ordenes de 18 de julio de 1980 sobre enseñanza de la Religión y Moral Católicas en los Centros docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica, y sobre enseñanza de la religión y Moral Católica en Bachillerato y Formación Profesional, así como la Orden de 19 de mayo de 1980 sobre enseñanza de la Doctrina Católica y su Pedagogía en las Escuelas Universitarias del Profesorado de Educación General Básica.

4 La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo se publicó en el BOE núm. 238, de 4 octubre de 1990; y los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 en el BOE núm. 152 de 26 de junio de 1991.

5 Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis, *Informe sobre el Proyecto de reforma de la enseñanza* (30 marzo 1988) (Madrid 1988); y en *Ecclesia*, núm. 2372 (21 mayo 1988) 29 (741).

6 Publicado en *Ecclesia*, núm. 2535 (6 julio 1991) 10 (1030).

La regulación pues de la enseñanza religiosa escolar ha ascendido formalmente en la jerarquía de sus fuentes, desde órdenes ministeriales a ley orgánica y reales decretos de desarrollo, pero ello no cabe enjuiciarlo como positivo si ha servido para devaluarla hasta límites que a nuestro juicio han atentado a las bases mismas del sistema de derivación constitucional y «concordada», como veremos. En suma, ha quedado sustancialmente modificado el marco académico vigente desde hace diez años para la clase de religión y moral católicas y para su condición de asignatura, como ha denunciado la mencionada Nota de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española y cuyos efectos jurídicos nos proponemos analizar.

### III. LA CONFIGURACIÓN DEL ÁREA DE RELIGIÓN EN LA LOGSE Y LOS REALES DECRETOS QUE LA DESARROLLAN

#### A) LAS INNOVACIONES INTRODUCIDAS EN LOS CARACTERES DEL SISTEMA

Para comprender el sistema ideado por la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 3 de octubre de 1990 y sus disposiciones de desarrollo para la enseñanza de la religión católica, conviene tomar como punto de referencia y comparación los caracteres del sistema derivados de la Constitución española de 1978 y del Acuerdo con la Santa Sede de 1979 vigentes a la entrada en vigor de aquella<sup>7</sup>.

Era y es un sistema de «integración orgánica», en la escuela, que no de «libre acceso» a la misma como el que para esta misma materia se ha instaurado para las confesiones judía, evangélica e islámica a través de los convenios que con ellas se han celebrado. En consecuencia, los caracteres básicos de este sistema son los siguientes: a) *intraescolaridad*, es decir, presencia institucional de la enseñanza religiosa escolar católica dentro del sistema escolar y de modo obligado para el centro, carácter que, a mi juicio, deriva del artículo 27,3 de la Constitución española; b) *fundamentalidad*, es decir, se trata de una presencia como disciplina en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales; c) *no discriminación*: el hecho de recibir o no enseñanza religiosa no debe suponer discriminación alguna en la actividad escolar para nadie: ni para los que la eligen ni para los que no hacen tal elección. Ambos caracteres derivan de modo inmediato del Acuerdo de 1979 en su artículo II; d) *voluntariedad* en la elección para el alumno, como consecuencia del juego del derecho de libertad religiosa dado su contenido confesional, y que supone la posibilidad de elegir o no la religión católica y de elegir o no la enseñanza de cualquiera de las confesiones religiosas reconocidas por el Estado; deriva del derecho de libertad religiosa consagrado por el artículo 16,1 de la Constitución; e) *especialidad* como disciplina cuyo contenido viene fijado por autoridad extraescolar como es la jerarquía católica, y cuyos medios personales y pedagógicos exigen la colaboración de

7 Sobre principios y sistema de la enseñanza de la Religión Católica con anterioridad a la LOGSE ver: A. Martínez Blanco, «La enseñanza de la Religión en el Derecho español. Antecedentes, régimen y problemas actuales», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 6 (1990) 157.

la Administración educativa y de dicha autoridad extra académica; carácter derivado de su propia naturaleza y jurídicamente del Acuerdo de 1979.

Sin duda el «punctum dolens» del sistema era y es conjugar los caracteres de fundamentalidad y de voluntariedad en la elección por el alumno. Hay una tensión entre estos dos caracteres que obligó al acuerdo de 1979 a prever la necesidad de que se evite por la Administración educativa toda discriminación. Y el punto de equilibrio creyó encontrarlo el «legislador» de 1980 (Ordenes ministeriales que organiza la enseñanza religiosa en los centros escolares) en la existencia de una asignatura que funcionara como alternativa a la Religión, que fue la asignatura de Etica. Así pues la nota de *alternancia con la Etica* no derivada de modo formal e inmediato de los preceptos constitucionales o acordados entre Iglesia y Estado, pues estos a lo que obligan es a lograr dentro del sistema escolar un puesto de fundamentalidad para la enseñanza religiosa sin que resulte discriminación para nadie y con libertad de elección para el alumno.

Veamos ahora las notas de la presencia de la enseñanza religiosa en la LOGSE, en su disposición transitoria segunda y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollada (art. 14 del Real Decreto 1006/1991 y artículo 16 del Real Decreto 1007/1991).

1. En cuanto a los caracteres externos del sistema, tan importantes como las fuentes que regulan esta presencia, hay una referencia expresa al *respeto del Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 sobre enseñanza y asuntos culturales*. Prácticamente la LOGSE se limita en su disposición adicional segunda a esta remisión al Acuerdo y a lo que dispongan otros acuerdos que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas; a tal fin manda incluir la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, recordando que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. Referencia al Acuerdo con la Santa Sede que no carece de importancia cuando se viene afirmando en los ámbitos políticos gubernamentales que «los socialistas no firmamos los Acuerdos con la Santa Sede» o cuando se apunta que los Acuerdos pudieran ser inconstitucionales. Habrá que recordar a quienes así piensan la teoría general de los concordatos y concretamente el aspecto relativo a sus elementos personales: el Acuerdo de 1979 sobre enseñanza no se firmó entre un partido político y la Santa Sede sino entre ésta y el Gobierno español.

Es evidente, por otra parte, que el Acuerdo de 1979 con la Santa Sede no gustó ni gusta al partido socialista en el poder y ello influye en su particular interpretación del mismo y puede llevar a su aplicación unilateral, como ha sucedido en el presente caso a la hora de elaborar los reglamentos de desarrollo de la LOGSE. Razón de más para que la doctrina eclesiasticista con criterios de objetividad y racionalidad se esfuerce en el análisis de las nuevas disposiciones en comparación con las normas básicas de la Constitución española y los Acuerdos con la Santa Sede.

2. *La Religión Católica se configura como área*. La configuración de la asignatura de religión católica como área está de acuerdo con la filosofía de la nueva Ley que organiza en áreas las materias escolares. Dos reflexiones sobre este tema. Los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE se limitan a regular la enseñanza de la

«Religión Católica» omitiendo por un lado toda referencia a la «Moral Católica» y por otro toda referencia al resto de confesiones religiosas como exigiría el cumplimiento del artículo 27,3 de la Constitución, de respeto a cualquier convicción al garantizar la formación religiosa y moral. Pero hay que tener en cuenta que estaba en marcha la elaboración de convenios con tres de estas confesiones, la evangélica, la judía y la musulmana, con arreglo a un sistema distinto, el del libre acceso del profesorado de estas confesiones al centro escolar y por lo tanto fuera propiamente del sistema escolar, por lo que su regulación escapa a unas normas reglamentarias referidas precisamente a este sistema. En segundo lugar se trata de un área con una asignatura o materia única, la religión católica: así área y asignatura de religión católica coinciden. Se observa cómo la Ley y sus normas de desarrollo no han recogido la propuesta de solución aportada por la Comisión Episcopal de creación de una área de religión y moral católicas comprensiva de diversas disciplinas o materias como la religión y moral católica y otras asignaturas en torno al hecho religioso pero de signo aconfesional como la historia de las religiones, etc., entre las que el alumno pudiera elegir de modo alternativo, lográndose así dos objetivos: salvar el carácter fundamental de la enseñanza religiosa católica por un lado, y por otro enriquecer la formación de todos los alumnos con la enseñanza del hecho religioso, al tiempo que se liberaba a la Ética del papel del servicio de alternancia a la disciplina de religión, siendo así que tiene méritos propios para estar en todo caso, como disciplina de las mínimas o fundamentales, en el currículo escolar.

3. La Religión Católica como área de contenido único conserva su carácter de *intraescolaridad*, es decir, permanece dentro del sistema escolar, aunque devaluada en su fundamentalidad como veremos. Sigue siendo, pues, de «oferta obligada para el centro».

4. Es área que también conserva su carácter de *voluntariedad* para «los padres o tutores de los alumnos». En la Educación Primaria (alumnos de 6 a 12 años) y en la Secundaria Obligatoria (alumnos de 12 a 16 años) esta elección corresponde a los padres o tutores, sin perjuicio de que si cursaran tales enseñanzas alumnos mayores de edad, corresponda a estos la elección. Esta elección se efectúa ante la dirección del centro al comenzar las etapas de Educación Primaria o de Secundaria Obligatoria, sin perjuicio de que la decisión pueda modificarse en el comienzo de cada curso escolar. La elección viene referida a una de las «dos opciones»: área de religión católica, o actividades de «estudio orientado», como veremos.

5. Asimismo, y como no podía ser menos, se conserva la nota de *especialidad* con relación a los contenidos y objetivos del área de religión católica. «La determinación del currículo del área de religión católica corresponderá a la jerarquía eclesiástica». Por currículo entiende la ley «el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas o ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente» (art. 4,1 LOGSE). No hay pues variación en los textos que comentamos en cuanto a los contenidos y métodos que siguen en manos de la jerarquía católica, ni siquiera en cuanto a los instrumentos pedagógicos de libros de texto o los instrumentos personales como es el profesorado. Bien es verdad que la selección de tales instru-

mentos materiales o personales viene regulada con detalle por el Acuerdo con la Santa Sede de 1979 sobre la base de una presentación por la jerarquía eclesiástica y designación de profesores o aprobación de textos por la autoridad académica, sistema de equilibrio y equidad que logra la armonía del principio de intraescolaridad de la disciplina de Religión católica con el contenido confesional de la misma y cuya ortodoxia garantiza de modo exclusivo aquella jerarquía.

Constituía un problema irresuelto antes de la LOGSE y no se alude a la misma por esta Ley o por sus disposiciones de desarrollo hasta la fecha el de la naturaleza de la relación profesional de trabajo de los profesores de Religión que no pertenezcan a cuerpos del Estado con la Administración educativa y el de su adecuada retribución en los niveles de EGB o sus equivalentes actuales de Educación Primaria y primer ciclo de la Enseñanza Obligatoria, aunque sí lo fue el del profesorado de esta disciplina en las enseñanzas medias al asimilarlo a lo establecido para el profesorado interino de este nivel educativo (Cf. Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1979, Orden Ministerial de 11 de octubre de 1982 y Orden Ministerial de 9 enero de 1985). En esta materia sigue, pues, vigente e incumplido el mandato del artículo VII del Acuerdo de 1979 a la Administración educativa y a la Conferencia Episcopal para concretar la situación económica de los profesores de religión católica que no pertenezcan a los cuerpos docentes del Estado. Sigue la vigencia del mandato toda vez que se respeta de modo expreso por la LOGSE el Acuerdo con la Santa Sede.

No tienen sentido las pretensiones de la Administración educativa de que esta relación se establece entre el profesor y la Conferencia Episcopal o la de que no corresponde a la Administración Educativa la remuneración de un profesorado que designa la Conferencia Episcopal. La regulación «acordada» en 1979 disipa toda duda sobre esta materia.

6. La sustancial modificación de la LOGSE y sus disposiciones de desarrollo respecto al sistema establecido para la enseñanza de la religión católica afecta a la nota de *fundamentalidad* que deriva de modo expreso y aparente no de norma estatal reglamentaria sino del Acuerdo con la Santa Sede en su Artículo II, tan traído y llevado en la polémica suscitada en torno a la enseñanza religiosa. Dice así: «Los planes de estudio en los niveles de educación preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondiente 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».

Con distintas denominaciones y ordenación de cursos el nuevo sistema educativo comprende en su conjunto las mismas edades de los alumnos y se trata en definitiva de las enseñanzas no universitarias. La diferencia está a favor de la extensión a dos años más de la enseñanza obligatoria, los dos años —edades de 14 a 16 años— del segundo ciclo de la ahora llamada Enseñanza Secundaria Obligatoria<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Puede verse el Anexo I del Real Decreto 986/1991 de 14 de junio, que aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (BOE núm. 151, de 25 de junio 1991).

Esta fundamentalidad en juego con la no discriminación la lograron las Ordenes de 16 de junio de 1980 «de acuerdo con la Conferencia Episcopal Española» (Preámbulo de dichas Ordenes) a través del juego de la alternancia con la «Ética y Moral» no confesional en Bachillerato y correspondiente Formación Profesional (Cf. Orden de 16 de julio de 1980, número 7) o con otras actividades en la Enseñanza General Básica (Orden de 16 de julio de 1980, número 2,2), aunque siempre con una evaluación de la enseñanza religiosa realizada de forma similar a la de las restantes materias (Número 1,6 y número 6 respectivamente de las dos Ordenes mencionadas de la misma fecha), de modo que la calificación negativa en las materias de formación religiosa y Ética surtía los mismos efectos para la *repetición de curso* que las demás materias del plan de estudios (Resolución de 28 de junio de 1984<sup>9</sup>, número 1), y los alumnos que modifiquen su opción al comienzo del curso siguiente teniendo pendiente de calificación positiva estas enseñanzas, habrán de inscribirse necesariamente en la nueva materia elegida (Ibidem, número 2). Pues no corresponde a la Iglesia fijar cual ha de ser esa enseñanza alternativa sino al Estado de acuerdo con la Iglesia.

La nueva regulación de los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE por un lado se refiere como alternativa del área de Religión —se habla de «dos opciones»— a un «estudio dirigido» que no es objeto de evaluación académica; y por otro lado introduce «ex novo» una evaluación del área de religión con fórmula especial que se aparta del principio general de asimilación a la evaluación establecida para el conjunto de las áreas en cuanto a sus efectos, pues estas «calificaciones de la Religión Católica no son tenidas en cuenta en las convocatorias que dentro del sistema escolar realicen las Administraciones Públicas en las que entren en concurrencia los expedientes de los alumnos».

Las dos cuestiones básicas que suponen una innovación respecto del sistema anterior por parte de las disposiciones de desarrollo de la LOGSE, vienen referidas, pues, a la alternativa a la asignatura de religión, y al proceso de evaluación de esta misma. Ambas cuestiones nos ponen en la pista del posible atentado de tales disposiciones al carácter de fundamentalidad, que es el argumento decisivo para juzgar de la posible vulneración del Acuerdo con la Santa Sede o de la posible inconstitucionalidad de dichas innovaciones, por lo que les dedicamos más adelante una atención especial.

7. *La exclusión de la Moral católica. La Ética como materia específica.* Puede parecer simple variación formal la referencia de la LOGSE y sus disposiciones de desarrollo al área de «Religión Católica» prescindiendo de la «Moral Católica». Quizás ello esté en relación con la aparición de la Ética en el último curso de la Enseñanza Secundaria Obligatoria como materia específica dentro del área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia —como veremos más adelante— pues de mantenerse una asignatura específica de Moral Católica, resultaría evidente una dupli-

<sup>9</sup> Da instrucciones sobre el régimen de enseñanza y formación religiosa y ética en Bachillerato y Formación Profesional (no publicada en el BOE, sino comunicada; puede verse en *Legislación eclesialística*, ed. Civitas, 2.ª ed. (Madrid 1989) núm. 100.

cación de materias ilógica y discriminatoria. Así lo entiende la Nota de la Comisión Permanente de 27 de junio de 1981 (núm. 5).

Ahora bien la religión católica incluye su propia moral como parte inescindible de la misma, y dentro de la asignatura de Religión Católica podrá ser estudiada la Moral correspondiente. Por otra parte es de alabar la introducción de una materia específica de «vida moral y reflexión ética» aunque no sea con el carácter de alternativa a la Religión, sino como parte obligada de las enseñanzas mínimas, pues la «reflexión, el análisis crítico y sistemático de posiciones morales», objeto de la Filosofía ética, constituye un elemento formativo para todo alumno que le pone en contacto con el mundo de los valores —que sustancialmente son los derechos humanos— y le enseña a reflexionar moralmente. La Etica tiene méritos propios y base constitucional para estar presente en la escuela de un modo específico. No entiendo por otra parte que su introducción con el carácter de exigible para todos los alumnos, si se expone con neutralidad y con respeto a la moral católica y de otras confesiones («con respeto a los valores de la ética cristiana» dice el Acuerdo sobre enseñanza), «se oponga al principio de libertad religiosa y al derecho de libre elección de los padres» (Cf. a «contrario sensu» nota de la Comisión Permanente núm. 5), sino que está en la línea de una asignatura de religión entendida como encuentro entre fe y cultura en el ámbito escolar y diálogo abierto, tolerable y respetuoso con todas las demás disciplinas académicas. La Etica no se opone a la Religión. Todo ello evidencia que la jerarquía eclesíástica española no acaba de sacar todas las conclusiones que se deriban de la nueva identidad de la asignatura de Religión que perfilara su documento sobre «enseñanza religiosa escolar» de 1979<sup>10</sup>.

8. *La «formación religiosa» no queda excluida por la reforma.* La actividad de asistencia religiosa a los alumnos de los centros públicos con su sistema de libertad de acceso del ministro a los mismos y con posibilidad de organizar actividades complementarias de formación y de culto, es una exigencia del Acuerdo sobre enseñanza de 1979 (art. II,4), y de la Ley Orgánica de Libertad religiosa (art. 2, 3), aparte la referencia directa de la misma Constitución en su artículo 27,3 a la «formación religiosa y moral»; y fue desarrollada por la Orden ministerial de 4 de agosto de 1980. No se alude a ella en la reforma del «sistema educativo» por la LOGSE o sus disposiciones de desarrollo, centradas más en la enseñanza que en la formación. Por ello hay que estimar que queda intacta la situación actual de la formación religiosa católica en los centros públicos.

9. *No queda afectado el horario del área de Religión en la Educación Primaria y en la Secundaria obligatoria.* Según el Anexo II del Real Decreto 1006/1991 el horario escolar correspondiente a las enseñanzas mínimas para la Educación Primaria incluye para la Religión Católica o actividades de estudio 105 horas en el primer ciclo y otras 105 horas para cada uno de los otros dos ciclos. Idéntico número de horas comprende

10 Sobre identidad de la Religión como disciplina académica y su diferenciación con la catequesis ver: A. Martínez Blanco, *Enseñanza religiosa en el marco escolar: teoría y práctica*. Ponencia en las XI Jornadas de la Asociación Española de Canonistas de 1991, *La Misión docente de la Iglesia*, por José María Urteaga (Ed.) (Salamanca 1992) 169.

el horario escolar correspondiente a las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria para la Religión Católica o actividades de estudio en el primer ciclo, así como en el segundo, según el Anexo II del Real Decreto 1007/1981. Número total de horas lectivas por curso que equivalen a las dos horas semanales del sistema actual.

#### B) LA NUEVA ALTERNATIVA A LA RELIGIÓN CATÓLICA DEL «ESTUDIO DIRIGIDO»

El carácter de fundamentalidad —en juego con la no discriminación— de la enseñanza de la religión en el marco escolar, siendo libre su elección por el alumno, sólo se mantiene en grado satisfactorio si esta voluntariedad en la elección es compensada con otra asignatura o materia igualmente fundamental, sujetas ambas a pruebas y a evaluación. Si la asignatura de religión no tuviere alternativa evaluable sería muy difícil mantener la evaluación de aquella en condiciones equiparables a las asignaturas fundamentales: el alumno que hiciera tal elección tendría a su favor la posibilidad de una puntuación superior a la de los que no la hicieren, o el perjuicio de no ser evaluado en su mayor esfuerzo respecto de estos últimos. En uno y otro caso no se daría una equiparación a las disciplinas fundamentales, que exige una evaluación también con procedimientos y efectos similares. Prácticamente si la elección es entre Religión y recreo, entre Religión o nada, aquella se degrada y devalúa cual nueva «maría» en la consideración del alumno y de los elementos de la comunidad escolar, ya que se les da devaluada desde el mismo sistema escolar. Esta devaluación desde el sistema es la que interesa a efectos jurídicos, aunque no es despreciable el argumento realista del vaciamiento de las aulas de Religión ante la fácil y tentadora opción del recreo o de permanecer en casa frente a las exigencias de cursar otra materia con el debido rigor académico, dada la escasa formación cristiana de muchos padres y la natural tendencia infantil y juvenil a lo fácil; argumento que no debiera dejar indiferente a un Estado que verdaderamente quiera proteger la libertad religiosa y cooperar con las confesiones religiosas.

Por todo ello las Ordenes ministeriales de 16 de julio de 1980 establecieron como alternativa a la Religión y Moral católicas la enseñanza de Ética. Así la Ética no entró en el sistema escolar español al inicio del actual régimen democrático y como consecuencia del Acuerdo con la Santa Sede de 1979, por su propio derecho sino como suplencia a la clase de Religión, más como «suplencia» que como alternativa en pie de igualdad con la asignatura de Religión. Hoy es pacífico admitir —como dejamos dicho anteriormente— que la Ética tiene un valor propio y razones constitucionales para estar presente en las aulas. Y efectivamente la LOGSE en su art. 20.3 y el Real Decreto 1007/1991 (art. 3,4.º) que la desarrolla, prevén la posibilidad de organizar una materia específica en el último curso de la etapa de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en el bloque de contenidos denominado «la vida moral y la reflexión ética» incluida dentro del área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia<sup>11</sup>.

11 En el Anexo I del Real Decreto 1007/1991, apartado «Educación secundaria Obligatoria. Ciencias Sociales, Geografía e Historia» se afirma que «aunque la *educación moral no constituye un área específica*, sino una dimensión transversal a todas las áreas... sin embargo se incluyen en esta área contenidos que se ordenan a la educación moral, en un nivel de reflexión, de análisis crítico y sistemático de

Aunque era razonable y explicable la idea de una Etica en alternancia con la Religión, en pie de igualdad dentro de un área de valores éticos y religiosos, dadas las relaciones entre ambas: la Etica no puede prescindir de explicar las «razones del fenómeno religioso» y toda religión incluye una moral.

Un argumento sin embargo en contra de esta alternancia lo constituye la naturaleza de la Etica como Filosofía moral, pues en esta perspectiva es algo distinto de cualquier moral: la Etica enseña las diversas morales e introduce el alumno en el raciocinio moral desde una perspectiva exclusivamente de racionalidad, ajena en sí a todo planteamiento religioso<sup>12</sup>.

Desde este planteamiento se comprende lo razonable de la propuesta efectuada al Ministerio de Educación y Ciencia por parte de la Conferencia Episcopal Española de un área de religión comprensiva de la religión católica y de otras materias de cultura religiosa confesional distintas de la católica o de tipo aconfesional, como la historia de las religiones, etc. Postura que además de solucionar el tema de una alternativa homogénea a la religión católica, parte del valor formativo de un conocimiento científico y nada dogmático y sectario del hecho religioso en su realidad actual o en su evaluación y proyección en la historia universal, en el arte, en el pensamiento y en la cultura en general. Esta solución hubiera prestado un inestimable servicio a los alumnos al no privar a ninguno de ellos de estos conocimientos y de esta formación religiosa, que puede impartirse de forma aconfesional para los que así lo deseen, y que viene tamizada para el católico por la peculiar perspectiva de su confesión. Ello hubiera supuesto, se advierte enseguida, una potenciación del factor religioso en general, lo que no entra todavía y a mi juicio equivocadamente, en los programas de los partidos de izquierda, aunque por otra parte sea un mandato constitucional la libertad religiosa, que no es sólo respecto sino fomento de la misma cooperación con las confesiones religiosas.

La solución elegida por el Gobierno en los Decretos 1006 y 1007 de 1991 ha sido la de que «los centros organizarán actividades de estudio en relación con las enseñanzas mínimas de las áreas del correspondiente curso escolar, orientadas por un profesor», añadiendo para la Enseñanza Secundaria Obligatoria que «tales actividades serán adecuadas a las edades de los alumnos». Este «estudio orientado» como alternativa a la religión católica solo constituye en verdad una novedad para el nivel de Bachillerato y para los dos últimos cursos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria, antes incluidos en el mismo, porque en la Enseñanza General Básica, hoy Enseñanza Primaria menos los dos últimos cursos que pasan a integrar la Secundaria Obligatoria, no había organizada una asignatura que funcionara como tal alternativa, y era reemplazada por otras actividades escolares no evaluables. La solución dada a la enseñanza de la religión en las etapas de enseñanza Primaria y

posiciones morales, que los alumnos pueden y deben comenzar a realizar al final de esta etapa. Se trata de una reflexión de naturaleza filosófica, y que se corresponde con la *Filosofía ética*. Por su carácter son unos contenidos que deben situarse en el último año de la etapa» (suplemento núm. 152 del BOE, p. 41).

12 Sobre relaciones de Etica y Religión ver trabajo citado en nota 10. Sobre alternativas a la asignatura de Religión ver: A. Martínez Blanco, «La enseñanza de la cultura religiosa en el Diseño curricular básico», *Ecclesia*, núm. 2535 (6 julio 1991) 6 (1026).

de Secundaria Obligatoria nos hacen prever la misma solución para los dos cursos de Bachillerato.

Respecto de esta solución alternativa de estudio orientado hay que decir en primer lugar que no viola derecho alguno de los alumnos que no eligen la materia de Religión Católica. La obligatoriedad de unas horas semanales de estudio —dos— de un estudio orientado no supone, como alguien ha dicho, una penalización de los alumnos que no eligen Religión, pues la Administración educativa organiza sus enseñanzas y actividades teniendo en cuenta todos los intereses y objetivos en juego, y no puede decirse que perjudique al alumno un estudio de las materias mínimas de su curso asistido por un profesor.

Pero por otra parte esta actividad de estudio organizado como alternativa a la Religión sí que supone el inicio de un proceso de vaciamiento de fundamentalidad de la asignatura de Religión Católica, pues al no ser objeto de evaluación, lleva también a una carencia de evaluación de la Religión, transformándose ésta en una asignatura devaluada que con dificultad podrá llenar su cometido de encuentro entre fe y cultura. Todo lo cual nos plantea el tema de la vulneración de los preceptos constitucionales y concordatos en que se asienta y garantiza la presencia de la religión en la escuela.

### C) EL NUEVO SISTEMA DEVALUADO DE VALORACIÓN DEL ÁREA DE RELIGIÓN

Una asignatura carente de evaluación no es en modo alguno una asignatura fundamental ni equiparada a las otras fundamentales que sí son evaluadas como exige nuestro sistema escolar. Aquí radica el fallo más importante de la nueva regulación y de aquí nacerán los argumentos más sólidos para afirmar inequívocamente la violación por parte del Gobierno del Acuerdo con la Santa Sede y aun rozar la inconstitucionalidad.

El nuevo y peculiar sistema que se establece para evaluar la Religión parte del principio general que «la evaluación de las enseñanzas de Religión Católica se realizarán de forma similar a la que se establece en este Real Decreto para el conjunto de las áreas...» (Arts. 14,3 R.D. 1006/1991 y art. 3. R.D. 1007/1991). Lo que me parece ha de entenderse no en el sentido de que además de la evaluación global integral que se efectúe para las demás asignaturas se efectúa otra evaluación para la Religión Católica, sino en el sentido de que esta materia se integra en el conjunto de la evaluación que se regula «ex novo» en los Decretos que analizamos. El lenguaje empleado es defectuoso y parece partir de la antigua premisa de una evaluación individualizada para cada asignatura.

#### 1. *Evaluación de la Religión en el conjunto de las áreas*

Hay pues que partir y tener en cuenta el nuevo sistema de evaluación introducido por los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 para la Enseñanza Primaria (arts. 9 a 13) y para la Enseñanza Secundaria Obligatoria (arts. 9 a 15). Esta comprende en su segundo ciclo dos cursos del antiguo Bachillerato, los cursos primero y segundo de BUP, según hemos dicho.

a) El nuevo sistema de evaluación toma como *punto de referencia* «los objetivos y los criterios de evaluación establecidos en el currículo». Recordemos a estos efectos que el currículo del área de religión católica corresponde a la jerarquía eclesiástica, conforme exige el carácter especial de esta disciplina, que tiene un contenido confesional católico. Nada habría que objetar a esta pauta de referencia desde la perspectiva eclesial.

b) La naturaleza de esta evaluación estriba en que no se realiza por asignaturas independientes al final del curso sino que es «*continua e integradora*», «global» de todo el esfuerzo y progreso del alumno en su actividad escolar aunque «*diferenciada* según las distintas áreas del currículo», es decir, teniendo en cuenta las distintas materias o asignaturas que integran cada área del currículo.

c) Esta naturaleza de la evaluación se traduce en que el *sujeto activo* de la misma es el conjunto de profesores del respectivo grupo de alumnos, coordinado por el profesor tutor actuando dichos profesores de «manera colegiada» a lo largo del proceso de evaluación y en adopción de las decisiones resultantes de dicho proceso. En la Educación primaria las decisiones no adoptan en su total pureza esta forma colegiada sino que las adopta el profesor tutor al final de cada ciclo (son tres los ciclos, de dos años cada uno) si bien teniendo en cuenta los «informes» de los otros profesores del grupo de alumnos. En este proceso de evaluación continua y global estará, pues, presente en igualdad de condiciones el profesor de Religión, si bien esta presencia ya resulta devaluada en cuanto a los efectos pues no se producirán los plenos efectos de las demás áreas sino los reducidos que después examinaremos.

d) *El objeto de la evaluación* es no sólo el aprendizaje de los alumnos sino «los procesos de enseñanza y su propia práctica docente» (referida a los profesores), es decir, que los profesores deberán evaluar no sólo la actividad escolar del alumno sino la suya propia, sus métodos de enseñanza y su aplicación de los mismos. En el área de religión católica esta exigencia nos lleva a la necesidad de contar con un profesorado especializado debidamente capacitado y preparado para superar el estadio anterior de una enseñanza inductora y dogmática por otra científica que suponga en la práctica el encuentro de fe y cultura, que hoy justifica la presencia de la Religión en la escuela.

e) *Efectos para el acceso a ciclos o cursos superiores*. Al término del primer ciclo y de cada uno de dos cursos del segundo ciclo en la Enseñanza Secundaria Obligatoria (son dos los ciclos, de los dos años cada uno) y al término de cada ciclo en la Enseñanza Primaria (son tres los ciclos de dos años cada uno) se decidirá como consecuencia del proceso de evaluación la promoción de los alumnos al ciclo o curso siguiente. Hay un *límite a la permanencia del alumno en el mismo ciclo o curso* pues sólo puede adoptarse ésta decisión de permanencia por una vez en la Enseñanza Primaria y en la etapa de la Enseñanza Secundaria Obligatoria: la decisión de que en un alumno permanezca un año más en el mismo ciclo de la Enseñanza Primaria sólo podrá adoptarse una vez a lo largo de la misma, y esta decisión del profesor o tutor al final del ciclo exige la previa audiencia de los padres o tutores del alumno; la decisión de que un alumno permanezca un año más en un ciclo o curso podrá adoptarse en la Enseñanza Secundaria Obligatoria por una sola vez,

bien al término del primer ciclo, y excepcionalmente podrá tomarse dicha decisión una segunda vez al final de un ciclo o curso distintos, oídos el alumno y sus padres.

Muy interesante resulta la norma que globaliza la acción evaluatoria hasta el extremo de que el conjunto de los profesores del respectivo grupo pueden promocionar a un alumno que haya alcanzado los objetivos educativos del primer ciclo (en la Enseñanza Secundaria Obligatoria) o de algún curso de los dos del segundo ciclo de esta etapa, aun cuando dicho alumno no haya sido evaluado positivamente en todas las áreas, teniendo en cuenta la madurez del alumno y sus posibilidades de progreso en los estudios posteriores.

En su aplicación a la Religión Católica este sistema evaluatorio global aplicado por igual a todas las áreas de cada curso o ciclo, incluida aquella, desdramatiza la necesidad de *aprobar* cada asignatura hace más humana la evaluación y en consecuencia elimina en parte la carga negativa de tener que aprobar una asignatura más como la Religión que se ha elegido libremente. Puede decirse que la asignatura de Religión Católica logra en teoría en este proceso de evaluación global una real equiparación a las demás fundamentales.

Por otra parte, encuadrada la Religión como asignatura dentro de las «humanidades», resulta muy adecuado para la misma este nuevo proceso de evaluación del alumno por tener en cuenta criterios globales de madurez personal y la posibilidad de un posterior progreso del alumno, superando criterios exclusivamente memorísticos y acumulación de conocimientos.

f) *Medidas complementarias de refuerzo educativo o de adaptación curricular.* Se trata de proporcionar al alumno la ayuda necesaria cuando el proceso de evaluación continua revele que el progreso del alumno no responde a los objetivos programados o cuando al alumno no promoció el ciclo o curso siguiente. Aplicado ello a la materia de religión católica, exigirá en su caso el refuerzo del profesorado de religión, si no se han de traducir estas loables medidas complementarias en una discriminación para la misma.

## 2. *Limitación de los efectos evaluatorios de la enseñanza de Religión Católica*

Establecida la regla general que permite evaluar la enseñanza de religión católica en condiciones similares al resto de las materias, se establece a renglón seguido una limitación en cuanto a sus efectos dentro del sistema escolar, preocupándose los Reales Decretos que desarrollan la LOGSE de aportar la razón que fundamentan tal limitación. Ya es sintomático que el Ministerio se sienta obligado a explicar las razones de esta limitación. Dice literalmente el precepto (núm. 3 de los arts. 14 del RD. 1006 y 16 del RD 1007):

«...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 deban entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos».

Esta limitación de los efectos de la evaluación de la enseñanza de Religión Católica se aparta del sistema adoptado para los efectos de la evaluación del resto de las

áreas y aún de los principios que informan al nuevo sistema en sí. Pues como hemos visto, la evaluación del alumno es global e integradora aunque tenga en cuenta las diversas áreas, hasta el extremo, como hemos señalado, de que pueda el alumno superar curso o ciclo aunque dicho alumno no haya sido evaluado positivamente en todas las áreas. Pero ante la Religión se saca de la manga el Ministerio una original y peculiar limitación en el sentido de que las «calificaciones» de esta materia y área, que es terminología y concepto ajenos a la reforma, no sean tenidas en cuenta en determinados procesos posteriores del sistema educativo en que concurren alumnos de Religión con otros que no lo sean. Veamos el alcance de esta limitación y la sinrazón de la misma.

a) *Alcance de la limitación*

Las calificaciones de la enseñanza de Religión Católica no son tenidas en cuenta cuando entran en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos dentro del sistema educativo y a los efectos del mismo. Y esto ocurrirá siempre que el número de plazas o posibilidades sea limitado dentro del sistema educativo y deba efectuarse convocatoria pública para seleccionar a los alumnos que por sus méritos académicos hayan de ser acreedores del puesto, plazo o efectos benéficos que resultan limitados. En estos supuestos, que son precisamente los más interesantes para el alumno dadas las limitaciones reales existentes, no serán tenidas en cuenta las calificaciones obtenidas en la enseñanza de Religión Católica en los distintos cursos y obrantes en su expediente académico junto al resto de calificaciones de otras áreas. Pienso que esta posibilidad se da, valga la enumeración como ejemplificativa, en los supuestos de: 1) convocatoria de becas en todo el sistema educativo, es decir, para toda clase de estudios posteriores, incluidos los universitarios; 2) acceso a las diversas carreras universitarias, cuando exista «*numerus clausus*», lo que sucederá cada vez con más frecuencia; c) elección de las diversas opciones de Bachillerato, cuando estas sean limitadas; d) acceso y elección de plazas docentes del sistema educativo.

Al restringirse la limitación al ámbito del sistema educativo cabe la posibilidad de producción de efectos por parte de las calificaciones obtenidas en el área de Religión cuando nos situemos fuera del mismo, como sucedería en el caso de convocatoria por parte de las diversas Administraciones Públicas para cubrir sus plazas de cualquier carácter: funcionario, contratado laboral o interino para plaza vacante, incluidas las plazas no docentes del Ministerio de Educación y Ciencia, que escapan al sistema educativo, aunque lo administren.

¿Que alcance académico tiene entonces la evaluación de las enseñanzas de Religión Católica? Simplemente el de su constatación en el expediente académico pero sin que surta efectos en este ámbito. ¿A qué queda reducida una evaluación que no surte efectos? Un acto jurídico que no surte efectos no es tal, y será tan solo un acto moral o dará lugar tan sólo a una obligación natural. En nuestro caso una evaluación sin efectos académicos podrá servir para la adopción de medidas complementarias de ayuda al alumno caso de ser necesarias, o a los efectos de eclesiales y pastorales —ahora ajenos a nuestra consideración— de reforzamiento de otros ám-

bitos en que pueda recibirse esta enseñanza o la de catequesis. Y en todo caso resulta evidente la existencia de una discriminación en contra de la materia de enseñanza cuya evaluación realizada en condiciones equiparables a las demás, se ve luego privada de efectos para estudios y actividades posteriores dentro del sistema educativo. Sobre todo cuando tan grave limitación carece de razones que la justifiquen.

b) *La sinrazón de esta discriminación*

La razón alegada por las disposiciones de desarrollo de la LOGSE para esta exorbitante limitación de la enseñanza de la religión católica es el «carácter voluntario que tales enseñanzas tienen para los alumnos». ¿Pero qué relación hay entre el acto de elección de un área de enseñanza que está dentro del sistema escolar incluso por mandato constitucional, y que es objeto de valoración de forma similar a las demás áreas de enseñanza, y la privación de efectos a esta evaluación? La elección de una materia que admite esta posibilidad —al igual a estos efectos que las llamadas materias «optativas»— determina que esa materia entre o no en el currículo del alumno que hizo la elección u opción, pero una vez elegida entra en tal currículo con todos sus efectos, que son precisamente junto a la obligación del centro docente de proporcionar su enseñanza, los evaluatorios en igualdad de condiciones y efectos a las demás enseñanzas fundamentales.

Aquí ciertamente concurre una especialidad derivada del contenido propio de la enseñanza de la Religión, como ya vimos: ese contenido confesional exige, junto a su fijación por la autoridad eclesiástica, la libre determinación del alumno o sus padres en cuanto a su elección, como exigencia del principio y derecho de libertad religiosa. Pero una vez realizada esa elección, ninguna diferencia debe haber con las otras áreas que no sea derivación de su peculiar naturaleza, y esas peculiaridades ya están reguladas por la fuente normativa competente que lo es el Acuerdo con la Santa Sede. Principalmente cuando la materia de Religión entra en el sistema escolar en condiciones equiparables a las demás materias «fundamentales» y cuando la misma norma de desarrollo de la LOGSE admite dicha materia a evaluación en forma similar a la establecida para el conjunto de las áreas.

La «razón» alegada, pues, para limitar los efectos evaluatorios de la Religión dentro del sistema educativo carece de sentido y constituye por ello una «sin razón». La verdad es que es difícil encontrar verdaderas razones que justifiquen la discriminación de que es objeto la enseñanza de la Religión en cuanto a los efectos de su evaluación por parte de los reglamentos de la LOGSE.

### III. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE INCONSTITUCIONALIDAD O DE VIOLACIÓN DEL ACUERDO CON LA SANTA SEDE

Las sustanciales modificaciones introducidas por la LOGSE y especialmente por sus disposiciones de desarrollo, Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 sobre enseñanzas mínimas en el marco académico vigente desde 1980 respecto de la asignatura de Religión y Moral Católica plantea la cuestión de su comparación con las

normas de jerarquía superior que representa tanto la Constitución española y concretamente su artículo 27,3 como el Acuerdo con la Santa Sede de 1979 sobre enseñanza en su artículo II, es decir, la posible inconstitucionalidad de aquellas normas o la posible violación concordataria por parte de las mismas. Adelantando ideas me parece clara la violación del Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y que hay indicios racionales para pensar en la inconstitucionalidad de tales preceptos, concretamente de los artículos 14 del Real Decreto 1006 y 16 del Decreto 1007.

1. *La posible inconstitucionalidad del artículo 14 del Real Decreto 1006/1991 y art. 16 del Real Decreto 1007/1991 y sus efectos*

En esencia las modificaciones introducidas en el sistema hasta entonces vigente respecto de la asignatura de Religión y Moral han sido la de prescindir de la alternativa de la asignatura de Ética para sustituirla por un estudio orientado sin evaluación y haber privado de efectos evaluatorios —que no de evaluación— a la misma asignatura, ahora área de Religión.

Un juicio sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos que introducen tales modificaciones pasan por un esclarecimiento del alcance y exigencias que estricta e ineludiblemente se derivan del artículo 27,3 de la Constitución por el que los poderes públicos garantizan a los padres el derecho que les asiste para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo<sup>13</sup> ha precisado la naturaleza y amplio contenido del derecho a la formación religiosa y moral. Se trata en cuanto a su naturaleza de un verdadero derecho fundamental que constituye una manifestación de la libertad de enseñanza. Su contenido es rico en manifestaciones y relaciones con otros derechos, pues es distinto del derecho a la elección de centro, aunque puede satisfacerse a través del juego de los preceptos sobre libertad de enseñanza y la creación de centros educativos, a través del derecho a la elección de centro educativo y a través de la organización en las escuelas públicas de *enseñanzas de seguimiento libre*. El contenido esencial de este derecho «límite último», «límite de los límites», se ha cifrado por la doctrina española tras el estudio de la jurisprudencia existente hasta la fecha en dos exigencias: existencia en los centros públicos de una enseñanza religiosa y que los profesores de los mismos no puedan realizar adoctrinamiento<sup>14</sup>. La amplia fórmula empleada por el artículo 27,3 de la Constitución permite incluir en la misma los siguientes aspectos generales: 1) Derecho al respeto de los valores religiosos por parte de la enseñanza de las demás asignaturas y por la actuación del centro, y derechos a que los hijos no reciban una indoctrinación religiosa y moral contraria a sus propias conviccio-

13 Sentencias del Tribunal Constitucional de 13 febrero 1981 sobre la LOECE y de 24 enero de 1985 contra Decreto del Ministerio de Educación y Ciencia sobre subvenciones. Puede verse trabajo citado en nota 7, pp. 170-173.

14 Isidoro Martín Sánchez, «La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 2 (1986) 204-205 y 236-237.

nes; 2) Derecho a que se imparta en los centros públicos una enseñanza específica religiosa y moral de acuerdo con las convicciones de los padre o de los alumnos; 3) Derecho a que se realicen en los centros públicos actividades religiosas y actos de culto encaminados a la formación religiosa y moral de los alumnos de aquellas convicciones.

La Constitución garantiza pues la presencia de la enseñanza de la Religión Católica en las escuelas públicas, pero ¿con qué alcance? Antes de adentrarnos en la descripción de los caracteres de tal presencia, son necesarias unas consideraciones previas, porque ante los nuevos problemas planteados por las modificaciones introducidas en esta materia por los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE es preciso avanzar en la configuración del contenido esencial del derecho reconocido por el artículo 27,3 de la Constitución, es decir, en la fijación de «la parte de contenido de este derecho sin la cual este pierda su peculiaridad, es decir, lo que hace que sea reconocible como tal derecho de formación religiosa según las propias convicciones, parte ineludiblemente necesaria para que ese derecho permita a sus titulares —padres de alumnos— la satisfacción de los intereses para cuya consecución el derecho se otorga» (Cf. sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981).

No olvidemos que estamos ante un «derecho fundamental», el de recibir formación religiosa y moral, derivación de otros derechos fundamentales más amplios como el de libertad de enseñanza y el de libertad religiosa, que son de *aplicación directa* según tiene reconocido la jurisprudencia<sup>15</sup>, porque los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución (art. 9, 1 CE), porque los derechos inviolables inherentes a la persona y el libre desarrollo de la personalidad son fundamentos del orden político y de la paz social (art. 10 CE), y porque, tratándose de libertades del capítulo II del Título I, entre las que se encuentra el artículo 27, CE, vinculan a todos los poderes públicos y gozan de reserva legal, que en todo caso debe respetar su *contenido esencial* (art. 53,1 CE).

Pues bien, el contenido esencial de este derecho fundamental a la formación religiosa y moral pasa, a mi juicio, por los siguientes caracteres: a) En primer lugar según se desprende de lo dicho, se trata de una presencia institucionalizada, es decir, no se trata del libre acceso de los profesores de carácter confesional al centro público para que desarrollen en sus locales, pero al margen del sistema escolar, la enseñanza de la religión católica, sino que tal enseñanza se inserta en el sistema escolar. La garantía del derecho de los padres se inserta en el texto del artículo 27 de la Constitución dedicado a la educación y a la enseñanza, que se organiza en su totalidad a lo largo de sus diez apartados. De esta forma la nota de *intraescolaridad* del sistema de enseñanza de la religión católica se deriva directamente del texto constitucional; b) En segundo lugar no se trata obviamente de una presencia difusa en el

15 Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Julio de 1980 y de 18 de Enero de 1983. Ver Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo* (Madrid 1989) 23-30.

resto de materias, disciplinas o áreas que cursan los alumnos que la elijen sino de una enseñanza objeto de una *disciplina o área específica* dedicada a la enseñanza de la religión católica. Sabemos que la enseñanza religiosa no es catequesis, que su objeto es transmitir la cultura religiosa católica, no iniciar o hacer madura en la fe. Pero dada la pluralidad interna de la escuela pública sería muy difícil una enseñanza y formación religiosa de contenido confesional difuminada en la totalidad de las enseñanzas que se imparten a la generalidad de los alumnos; c) En tercer lugar nos queda la pregunta de si esta incorporación de la enseñanza religiosa a la escuela deba serlo en *condiciones de fundamentalidad*, es decir, en condiciones equiparables a las enseñanzas, disciplinas o áreas fundamentales. Punto crucial este para juzgar de la constitucionalidad o no de los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE. A mi juicio hay indicios racionales suficientes para dar una respuesta afirmativa.

Examinemos estos argumentos: 1) Primero, un argumento de interpretación lógica: esta presencia de la enseñanza religiosa en el sistema escolar ha de ser plena, efectiva y no devaluada, pues no tendría sentido y supondría atentar al contenido esencial del derecho, una presencia simbólica o degradada, incapaz de por sí de lograr esa formación religiosa y moral que se garantiza. ¿Cómo podría lograr estos objetivos de formación una disciplina reducida a la triste condición de «maría»? No puede pensarse que sea esta la voluntad del legislador constituyente, siendo así que los poderes públicos se han comprometido en la misma Constitución a promover las condiciones para que los derechos de libertad e igualdad sean *reales y efectivos* y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud<sup>16</sup>; 2) Segundo, un argumento de interpretación sistemática derivada de otros preceptos constitucionales como el art. 10,2 de la misma Constitución en cuya virtud las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce deben interpretarse de conformidad con los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España<sup>17</sup>. Uno de estos Acuerdos es el de 1979 con la Santa Sede sobre materia educativa, en el que expresamente se configura la enseñanza religiosa católica con la nota de fundamentalidad. Precisamente la Constitución española, los Acuerdos con la Santa Sede y la Ley de libertad religiosa se elaboraron al mismo tiempo, forman un bloque jurídico y moral y deben interpretarse por lo tanto los unos por los otros; además de que la misma LOGSE se remite en su disposición adicional segunda de un modo expreso a este Acuerdo para la asignatura de la enseñanza de la Religión Católica, aunque luego reconozca a continuación solo algunas de sus determinaciones como la oferta obligada del centro y la libre elección del alumno. 3) Tercero, un último argumento de interpretación

16 Del principio constitucional de *deber de actuación positiva* de los poderes públicos ha extraído la jurisprudencia no pocas de las potencialidades del texto constitucional (Ibidem, 24).

17 Es una constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo establecer el contenido de los derechos fundamentales no sólo a partir de la propia Constitución sino también integrando ésta con lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales ratificados por España, como ordena el artículo 10,2 CE y trabajando en favor de la libertad en el ejercicio de los derechos por ser fundamento del orden social y político según el artículo 10,1 CE (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio 1980, de 5 de abril y 9 de diciembre de 1982), (Ibidem, pp. 27-28).

sistemática o si se quiere política, derivado de los principios que inspiraron la Constitución de 1978, como es el de consenso y de solución de la «cuestión religiosa», de la que es parte esencial la paz escolar. La Constitución de 1978 es fruto de un espíritu de consenso y de transición entre las diversas fuerzas políticas y de las diversas filosofías en liza. Y aunque ninguno de los partidos que la formaron pueda decirse que representara la postura de la Iglesia católica (Alianza Popular o Centro Democrático y Social) dada la neutralidad observada por la Iglesia en el proceso de transición, no cabe la menor duda de que las posturas confesionales católicas estuvieron presentes de modo destacado a la hora del consenso, pues este se produjo como entre dos polos en tensión, entre las fuerzas católicas y las de izquierda. Dos ideologías se enfrentaron en materia de enseñanza al elaborar la Constitución, la tradicional católica de libertad de enseñanza que significa pluralidad de centros y derecho a crearlos, y la de pluralismo dentro del centro que potencia la escuela pública y a ser posible única. El artículo 27 CE supuso esa concordia y consenso en materia educativa entre tales ideologías. Una interpretación unilateral del artículo 27,3 de la Constitución por la fuerza de izquierda en el poder irían en contra de aquellos principios de consenso constitucional. La nota de la Comisión Permanente de 27 de junio (núm. 3, 1.º y 2.º) acusa a la LOGSE y a sus disposiciones de desarrollo de interpretación unilateral del Acuerdo con la Santa Sede. Y en términos de más generalidad en el artículo 16,3 de la Constitución se promete que los poderes públicos mantendrán relaciones de colaboración con la Iglesia católica, colaboración que no ha existido en materia tan importante para la Iglesia cuando se resuelven de modo unilateral aspectos sustanciales en materia precisamente acordada con ella en un solemne documento como el Acuerdo de 1979.

Es posible que una confesión estime como más adecuado a su idiosincrasia una presencia de libre acceso al centro público o incluso una presencia de asignatura materialmente dentro del sistema escolar pero sin evaluación o con evaluación sin efectos académicos. Tal confesión estaría en su derecho de convenirlo así con el Estado. Pero no es este el caso de la confesión católica, que ha convenido expresamente con el Estado español un sistema de intraescolaridad y fundamentalidad.

A estas alturas hay que plantearse ya la pregunta de si el nuevo sistema de enseñanza de la Religión Católica de la LOGSE y sus disposiciones de desarrollo atentan a las normas constitucionales: si la nota de fundamentalidad de la enseñanza religiosa católica es deducible de la Constitución, las normas de desarrollo de la LOGSE son indudablemente inconstitucionales en la medida en que hacen inviable esta fundamentalidad. Prescindir de la Etica como alternativa no parece que ataque directamente a la fundamentalidad, aunque sí supone el inicio de un proceso de vaciamiento de fundamentalidad, pues técnicamente son posibles otras soluciones no devaluatorias de la religión como sería el juego de asignaturas opcionales, a que nos referiremos más adelante. Si supone un ataque frontal a la fundamentalidad la limitación de los efectos de la evaluación de la enseñanza religiosa en relación con el sistema evaluatorio global del resto de materias, lo que implica como vimos una discriminación no razonable en contra de aquella enseñanza, pues precisamente la fundamentalidad significa presencia de la enseñanza religiosa en los centros públi-

cos en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales. Y en este sentido puede afirmarse que los artículos 14 del Real Decreto 1006 y 16 del Real Decreto 1007 son anticonstitucionales.

Los efectos de la posible inconstitucionalidad de los artículos 14 del Real Decreto 1006 y 16 del Real Decreto 1007 de 1991 deben reconducirse jurídicamente al tema de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español que se deriva del artículo 53 de la Constitución y que pasa por: 1) Recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (art. 53,1 y art. 161,1a) CE; 2) Acceso a los Tribunales ordinarios, pudiendo utilizar un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (regulado por Ley 62/1978); 3) Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Respecto de la primera posibilidad, difícilmente puede pensarse que la LOGSE incurra ella misma en inconstitucionalidad ya que se limita en su disposición adicional segunda a una remisión al Acuerdo con la Santa Sede de 1979 y a una repetición de las notas de voluntariedad para el alumno y de oferta obligatoria para el centro, y lo único destacado a estos efectos es la omisión de la nota de fundamentalidad, que aunque ya prelude el nuevo enfoque de esta enseñanza que se concretará en los Reales Decretos que la desarrollan, y más si se tienen en cuenta los antecedentes de su elaboración, no puede decirse que por sí misma suponga violación constitucional<sup>18</sup>.

En cuanto a la segunda posibilidad es perfectamente viable este acceso a la jurisdicción ordinaria contenciosa por inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias que constituyen los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 en sus artículos 14 y 16 respectivamente, tanto por impugnación directa de las mismas como por impugnación de los actos administrativos que se dictaren en su aplicación.

Cabe en tercer lugar la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por la violación de un derecho fundamental.

## 2. *La violación de los artículos II y XVI del Acuerdo de 1979 sobre enseñanza*

### a) *La violación del artículo II*

Las sustanciales innovaciones introducidas por los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1981 en el sistema de enseñanza de la religión católica en los centros docentes públicos consistentes en prescindir de una asignatura alternativa y evaluable para sustituirla por una actividad escolar no evaluable, y en limitar los efectos de su evaluación en el sistema educativo han dado lugar a una viva polémica y confrontación de la Conferencia Episcopal con el Gobierno desde que en el curso 1982-83 el Ministerio de Educación puso en marcha un Proyecto de Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias que prescindía de la alternativa de la Etica, hasta la

18 Por otra parte solo las leyes formales y disposiciones normativas con fuerza de ley (art. 161, 1.a) CE), como los Decretos-Leyes y los Decretos legislativos, tienen acceso al recurso de inconstitucionalidad, y no tienen esta condición los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 de desarrollo reglamentario de la LOGSE.

publicación de aquellos Reales Decretos, en cuya polémica ha sido frecuente la alusión, sobre todo por la jerarquía católica, a la fundamentalidad de la asignatura de Religión, que con toda claridad regula el artículo II del Acuerdo, pues aparece enseguida como evidente que ambas modificaciones, consistentes en devaluar la Religión Católica como asignatura en el conjunto del sistema educativo violan y se oponen frontalmente a aquella fundamentalidad.

Recordemos el texto del artículo II, núm. 1 y 3 del Acuerdo sobre enseñanza, regulador de los principios de fundamentalidad y de no discriminación:

«Los planes educativos en los niveles de educación preescolar, de Educación General Básica (EGB) y 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». «Las autoridades académicas adoptaron las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar».

Si hemos visto anteriormente que las dos innovaciones introducidas en el sistema de enseñanza de la religión católica, prescindir de una asignatura alternativa evaluable y limitar los efectos de la evaluación de la religión católica, ataca al carácter de fundamentalidad del área de Religión, y este carácter viene garantizado expresa y directamente por el artículo II, 1 del Acuerdo, es clara la violación del mismo por las normas de los artículos 14 del Real Decreto 1006 y 16 del Real Decreto 1007 de 1991 que introducen tan sustanciales modificaciones. Evidentemente el artículo II,1 del Acuerdo ha supuesto un estorbo al Ministerio de Educación y Ciencia a la hora de plantear y llevar a cabo la reforma, y las críticas oficiales u oficiosas de la Iglesia se han volcado sobre él insinuando su inconstitucionalidad y rechazando argumentos tan poco consistentes como que tal acuerdo no fue firmado por el partido socialista en el poder. En sus declaraciones públicas el Ministerio alude a las notas de obligatoriedad para el centro y de voluntariedad para el alumno como exigencias del Acuerdo de 1979, pero olvida que el carácter de fundamentalidad es también exigencia ineludible del mismo.

La disposición adicional segunda de la LOGSE declara que la enseñanza de la Religión Católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales entre la Santa Sede y el Estado español, y que en consecuencia «y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos se incluirá la Religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda que sera de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos», con lo que está dando cumplimiento sólo de un modo parcial al artículo II del Acuerdo; sólo a la primera parte de su párrafo 1 (inclusión de la enseñanza de la religión en los planes de estudio) y a su párrafo 2 (derecho a recibir en la enseñanza sin que tenga carácter obligatorio), pero no al inciso final de párrafo 1, que dice: «en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales», párrafo y nota de fundamentalidad que estorban para las sustanciales modificaciones introducidas por los Reales Decretos de desarrollo de las enseñanzas mínimas en Educación Primaria y Enseñanza Secundaria Obligatoria, que reducen la Religión Católica a una asignatura de segunda y devaluada con relación a las demás disciplinas fundamentales y que por

tanto discriminan a los alumnos que la eligen, pues, como dice la Nota de la Comisión Permanente de 27 de Junio de 1991, se les exige un esfuerzo académico superior al de los otros alumnos y no encuentran el correspondiente reconocimiento en el sistema de notas y evaluaciones (número 3,3).

No puede decirse que resulte violado el Acuerdo por los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 al suprimir unilateralmente la alternativa de la Etica implantada por las Órdenes de 1980. Sí puede considerarse violación de esta nota de fundamentalidad el haber prescindido de una alternativa evaluable en el sistema educativo y haberle asignado como alternativa un estudio orientado no evaluable. El Acuerdo efectivamente no establece la obligación de una enseñanza alternativa de Etica. Quizás exceda de su cometido el establecerla. Pero sí regula el compromiso de los poderes públicos para que no resulte discriminación alguna para el alumno en la actividad escolar como consecuencia del hecho de recibir o no enseñanza religiosa. En otro lugar hemos hecho referencia a la dificultad de evitar esta discriminación al tiempo que se respeta la fundamentalidad, sin la existencia de una materia, asignatura o actividad alternativa y evaluable. Más adelante nos referiremos a la posibilidad de recuperar esta alternativa a través del juego de las asignaturas optativas introducidas por las Comunidades Autónomas con competencias educativas.

b) *La violación del artículo XVI del Acuerdo sobre enseñanza de 1979*

El artículo XVI del Acuerdo exige que la Santa Sede y el Gobierno español procedan de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aclaración de cualquier cláusula del Acuerdo «inspirándose para ello en los principios que lo informaron».

La violación de este artículo se evidencia desde que se constata que las innovaciones introducidas por los artículos 14 del Real Decreto 1006 y 16 del Real Decreto 1007 de enseñanzas mínimas en la enseñanza de la Religión católica dentro del sistema educativo lo han sido no sólo prescindiendo del acuerdo con la Santa Sede, que es la otra parte contratante, a través de su Nunciatura en Madrid, sino en contra de la clara y terminante oposición expresada por la Conferencia Episcopal Española, que puede considerarse fiel intérprete de las posturas de aquella. La nota de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española de 27 de junio de 1991 denuncia que la nueva regulación de la enseñanza de la Religión presente en los Reales Decretos sobre enseñanzas mínimas ha sido adoptada sin el acuerdo de la Conferencia Episcopal Española y que el largo diálogo mantenido por la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis con el Ministerio de Educación y Ciencia ha concluido de forma unilateral por el Gobierno (número 3,1). Por ello la misma Comisión Permanente entiende con razón que no se ha tenido en cuenta el artículo XVI del Acuerdo, ni lo que postula la naturaleza misma de las cosas —la enseñanza de la Religión y Moral católicas— y el propio ordenamiento español. Esta última frase parece referirse al artículo 16,3 de la Constitución cuando manda a los poderes públicos mantener con la Iglesia Católica relaciones de la colaboración

como consecuencia de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, colaboración que, desde luego, no ha existido en el presente caso<sup>19</sup>.

c) *Los efectos de estas violaciones*

Tratándose de una violación grave del Acuerdo entre el Gobierno español y la Santa Sede la misma pudiera ser causa de su denuncia como tal tratado internacional por parte de la Santa Sede, o del ejercicio de acciones encaminadas a exigir su cumplimiento bien ante instancias internacionales bien ante las instancias jurisdiccionales españolas, pues los tratados internacionales válidamente celebrados por España, como lo es el Acuerdo con la Santa Sede, forman parte del ordenamiento interno, y sus disposiciones no pueden ser modificadas o derogadas sino en la forma prevista en los mismos o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional (Cf. art. 96,1 CE).

Corresponde a la política de la Santa Sede sopesar la oportunidad de cada una de esta vías jurídicas que ofrece el ordenamiento nacional e internacional. En cuanto a la denuncia del Acuerdo por la Santa Sede conviene sopesar que no siempre lo posible jurídicamente es aconsejable políticamente. Las consideraciones pastorales deben tener su peso a la hora de tomar una decisión. El Acuerdo de 1979 sobre enseñanza y asuntos culturales ha prestado y sigue prestando servicios valiosos a las relaciones entre la Iglesia y el Estado español, contiene otras materias tan relevantes como las relativas al patrimonio artístico, y en todo caso puede ser más aconsejable mantener un Acuerdo aún parcialmente incumplido que carecer de él. Agotadas las vías de negociación, aún quedan por utilizar los recursos jurídicos ordinarios del ordenamientos español. Agotados estos infructuosamente, una devaluación tan grave de la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas en contra de la letra y del espíritu del Acuerdo de 1979, y también contra el espíritu y los textos de la Constitución de 1978 en el sentido que creemos debe interpretarse, quizás mereciera una nota solemne de profunda protesta por parte de la Santa Sede sin llegar a la denuncia formal del mismo.

## V. LA POSIBLE CONFIGURACIÓN DE LA RELIGIÓN CATÓLICA COMO ÁREA O MATERIA OPCIONAL EN EL DERECHO AUTONÓMICO

A raíz de la publicación de los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE sobre enseñanzas mínimas cuyo establecimiento es competencia del Estado, y de los que han derivado —según hemos visto— un área de enseñanza mínima dedicada a la religión católica sin otra materia alternativa evaluable y sin efectos evaluatorios en el sistema educativo, es decir, una asignatura de religión católica devaluada que raya en la inconstitucionalidad y en la violación material y formal del Acuerdo con

19 No parece tan exacto por el contrario el argumento de «la naturaleza de las cosas, la enseñanza de la Religión y Moral Católicas», pues la nota específica de esta asignatura viene referida a su currículo, que lo fija la Jerarquía eclesiástica según los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991, y a los instrumentos personales y pedagógicos, que regula el Acuerdo de 1979 y no son cuestionados por la reforma.

la Santa Sede, ha surgido como remedio a estas repercusiones negativas la posibilidad de organización de una materia o área de religión católica ahora no como elegible o no, con alternativa en el segundo caso de un estudio orientado, sino como materia «opcional» dentro del conjunto de materias opcionales a organizar por las Comunidades Autónomas que han recibido transferencias de competencias desde el Estado en materia de enseñanza y en virtud de estas mismas competencias. La reacción del Ministerio de Educación ha sido de momento de negación de esta posibilidad por entender sin dar mayores explicaciones, que se opone a ello el sistema de enseñanza religiosa perfeccionado por la LOGSE y sus reglamentos. Planteada así la cuestión parece previo a un intento de solución, una referencia a la participación competencial de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza en general y más concretamente en el «sistema de enseñanza».

### 1. *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza en general*

Como sabemos la España de las Autonomías comporta un reparto de competencias exclusivas o compartidas en muchos sectores de actividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El mundo de la enseñanza, servicio público de los más bastos y extendidos en que los poderes de todos los niveles y otras fuerzas o grupos sociales intermedios como la Iglesia, y aun privados o de iniciativa social, como la familia, se sienten llamados a colaborar, no podía quedar ajeno al amplio catálogo de materias repartidas entre Estado y Comunidades Autónomas en los artículos 148 y 149 de la Constitución<sup>20</sup>. De esta forma y como consecuencia del doble grado o categoría inicial de Comunidades Autónomas diseñado por la Constitución, sólo las de primer grado o de autonomía plena<sup>21</sup> han recibido competencias del Estado en

20 Sobre las competencias del Estado y Comunidades Autónomas en materia de enseñanza ver: Luis López Guerra, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* 2.7 (1983) 293; y sentencias del Tribunal Constitucional de 13 febrero 1981, motivo 5.º y de 27 de junio 1985, motivo 4.º entre otras.

21 Las dos clases de Comunidades Autónomas, de autonomía plena y de autonomía gradual, que engendran dos niveles diversos de competencia, están en función de las vías seguidas para el acceso a la autonomía, que son complejas: 1) *Las Comunidades Autónomas que durante la vigencia de la Constitución de 1931 había plebiscitado sus Estatutos* quedan dispensadas del procedimiento riguroso del artículo 151 de la Constitución en virtud de la disposición transitoria segunda de la misma; fue el sistema seguido para la aprobación de los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia; 2) *El procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución* fue seguido por Andalucía, que hubo de completarse con Ley Orgánica de 16 de diciembre de 1980 con dudoso apoyo en el artículo 144 CE; 3) *Un proceso de autonomía gradual completado con ley orgánica* con dudoso apoyo en el artículo 150 CE fue el seguido por Valencia (que se equipara en competencias a las anteriores) y Canarias; 4) *Por el procedimiento de la autonomía gradual* de los artículos 143 y 146 CE aprobaron sus Estatutos el resto de las Comunidades Autónomas; 5) Navarra siguió un *procedimiento peculiar de mejoramiento del Fuero* con base en la Disposición Adicional Primera CE. Al final del proceso el mapa autonómico incluye 17 Comunidades Autónomas de las cuales seis son de autonomía plena (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra y Valencia) y once son de autonomía gradual. (Ver Jose Ramón Parada Vázquez, *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)* (Madrid 1986) 106-108. De las Comunidades Autónomas y la repercusión de su aparición para el fenómeno religioso me he ocupado en *Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Iglesia (Significado y perspectivas del Derecho Eclesiástico Autonómico)* (Murcia 1987).

materia de enseñanza, aun cuando está previsto en sus propios Estatutos que las de segundo grado o de autonomía gradual también las reciban, de forma que al final del proceso autonómico todas habrán recibido estas competencias.

El marco de competencias del artículo 148, techo máximo inicial dentro del que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias no incluye la enseñanza, aunque sí algunas instituciones culturales como los museos, bibliotecas, conservatorios y el patrimonio monumental, aunque una vez transcurridos cinco años, que ya han sido cubiertos, y mediante reforma de sus estatutos o mediante ley orgánica de delegación podrán ampliar sus competencias dentro del marco del artículo 149. El apartado 1 de este artículo ha enumerado las materias exclusivas del Estado posibilitando que las materias no atribuidas exclusivamente a este puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (art. 149,3) Una de estas materias reservadas al Estado, según el número 30 del artículo 149,1 es la relativa a enseñanza en cuanto a las facultades de «regulación de las condiciones de obtención y expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Es así como las Comunidades Autónomas de primer grado o plena autonomía —País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía— han asumido efectivamente competencias en materia de enseñanza en virtud de sus respectivos Estatutos de autonomía<sup>22</sup> en términos de gran amplitud: «regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades» con los límites ya conocidos del artículo 27 de la Constitución y normas básicas que lo desarrollen y de lo relativo a títulos académicos y profesionales, a lo que se añade la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantías<sup>23</sup>. Competencias que son transferidas en virtud de diversos Reales Decretos que enumeran con detalle las competencias que asume la respectiva Comunidad Autónoma, las que se reserva la Administración del Estado y las funciones en que han de concurrir la administración central del Estado y la de las Comunidades Autónomas<sup>24</sup>.

22 Estatuto del País Vasco, art. 16; Estatuto de Cataluña, art. 17; Estatuto de Galicia, art. 31; Estatuto de Andalucía, art. 19; Estatuto de la Comunidad Valenciana, art. 15; y Estatuto de Navarra, art. 47. (Pueden verse en *Leyes Políticas Autonómicas*, ed. Civitas, 1.ª ed. (Madrid 1988).

23 Ver por ejemplo, art. 15 del Estatuto de Cataluña: «Es de competencia plena de la Comunidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía». El Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo regula el funcionamiento de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria en el País Vasco y Cataluña, y la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de Febrero de 1982 se refirió al mismo.

24 Los Reales Decretos de transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza han sido hasta la fecha los siguientes: País Vasco, Real Decreto 2808/1980 de 26 de septiembre sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco (*Legislación Aranzadi*, núm. 1202 de 1981); Real Decreto 3195 de 30 de Diciembre, completa el traspaso de servicios del Estado al

Por su parte las Comunidades Autónomas de segundo grado o de autonomía gradual prevén en sus Estatutos la posibilidad de asumir competencias en materia de enseñanza en idénticos términos y límites ya reseñados para las de primer grado, si bien mediante reforma de sus Estatutos transcurridos cinco años o mediante ley orgánica de delegación o transferencia, según vimos preveía la misma Constitución<sup>25</sup>. Transcurrido ya este plazo de cinco años se les plantea a estas Comunidades Autónomas la posibilidad de ampliar sus competencias en esta fundamental materia como en la materia de sanidad (INSALUD), lo que constituyó objeto de negociación de un posible «pacto autonómico» dando lugar a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

En conclusión todas las Comunidades Autónomas tienen transferidas —y las tendrán asumidas desde segundo grado en plazo más o menos largo— la plenitud de facultades legislativas y ejecutivas en esta materia de enseñanza con los límites genéricos de: 1) El artículo 27 de la Constitución y sus normas básicas de desarrollo; 2) Regulación de los títulos académicos y profesionales; y 3) Alta inspección del Estado sobre estas materias.

País Vasco en materia de enseñanza (Ar. núm. 1681 de 1981); Cataluña: Real Decreto 2809/1980 de Octubre sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña (Ar. núm. 1203 de 1981); Galicia: Real Decreto 1763/1982 de 24 de Julio sobre traspaso de servicios del Estado en materia de educación a Galicia (Ar. núm. 3433); Canarias: Real Decreto 2901/1983, de 28 de Julio de traspaso de servicios del Estado en materia de educación a Canarias (Ar. núm. 1860); Comunidad Valenciana: Real Decreto 2091/1983, de 28 de julio de traspaso de servicios del Estado en materia de educación a la Comunidad Valenciana (Ar. núm. 1923); Andalucía: Real Decreto 3996/1982 de 29 de diciembre sobre traspaso de servicios del Estado en materia de educación a Andalucía (Ar. 685 de 1983). Se observa que no se han trasferido competencias a Navarra entre las Comunidades Autónomas consideradas de autonomía plena, y en cambio ha obtenido tales competencias Canarias, que no se considera asimilada a las de tal carácter. La doctrina ha destacado que si en puridad los Reales Decretos de transferencias se consideraran como instrumentos meramente ejecutivos de relación de bienes, créditos y funcionarios, en realidad jugaron el papel de un tercer «round» del proceso de distribución de competencias tras la Constitución y los Estatutos, y por esto constituyen un elemento básico al que hay que acudir para conocer la realidad última del sistema. «Como en los contratos de seguro, también aquí lo más importante se encuentra en la letra pequeña de la última página» (Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo* 1 (Madrid 1988) 1115).

25 Ver por ejemplo el artículo 13.1 f) del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, artículo 13: «1. La Comunidad Autónoma ejercerá también competencias en los términos que en el apartado 2 de este artículo se señalan, en las siguientes materias: ...f) La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía... 2. La asunción de competencias previstas en el apartado anterior se realizarán por uno de los siguientes procedimientos: a) Tránsito de los cinco años previsto en el artículo 138,2 de la Constitución, previo acuerdo de la Asamblea Regional, adoptado por mayoría absoluta, y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147,3 de la Constitución; b) Mediante Ley Orgánica de delegación o transferencia siguiendo el procedimiento del artículo 150,2 de la Constitución, bien a iniciativa de la Asamblea Regional, del Gobierno de la Nación o del Congreso de los Diputados o del Senado. Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasen a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deba llevarse a cabo».

El criterio último para este reparto ha sido el de atribuir al Estado aquellos aspectos básicos de la enseñanza necesarios para salvaguardar la igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial de este derecho (como diría después el preámbulo de la LOGSE) porque es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos según el artículo 140.1 de la Constitución, dejando para las Comunidades Autónomas un amplio abanico de competencias en esta materia.

## 2. *La competencia de las Comunidades Autónomas en el sistema de enseñanza*

Circunscribiéndonos al «sistema educativo» el reparto de competencias entre Administración Central del Estado y Comunidades Autónomas que se deriva de la Constitución, Estatutos de Autonomía y Reales Decretos de transferencias viene configurado en el sentido de reservar a la primera la ordenación general del sistema educativo de aplicación en todo el territorio nacional (determinación de la duración de la escolaridad obligatoria; regulación de niveles, grados, especialidades, ciclos y modalidades de enseñanza; número de cursos; requisitos de acceso de un nivel a otro), y la fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere la disposición adicional 2.b) de la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio reguladora del Estatuto de Centros Escolares (hoy derogada)<sup>26</sup>, quedando para las Comunidades Autónomas la regulación de niveles, grados, modalidades y especialidades de enseñanza y de normas y orientaciones pedagógicas, en concordancia y desarrollo de las disposiciones del Estado sobre ordenación general del sistema educativo y fijación de enseñanzas mínimas<sup>27</sup>.

Pues bien, el desarrollo de las competencias del Estado respecto del sistema educativo ha sido el objeto de la LOGSE como indica su misma denominación, señalando a su vez por exclusión los límites dentro de los cuales se desenvuelve el ejercicio de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas<sup>28</sup>. Así

26 Por ejemplo Real Decreto de 29 de Diciembre de 1982 traspaso de funciones y servicios del Estado a Andalucía en materia educativa, anexo, C), d) y g). La disposición adicional 2.b) de la Ley Orgánica 5/1980 de Estatuto de Centros Escolares (LOECE), hoy derogada, decía: «En todo caso, y por su propia naturaleza corresponde al Estado: ...la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición, y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español».

27 Real Decreto de transferencias a Andalucía citado en nota anterior, Anexo, B) f). Y se añade que se adecuará especialmente a lo previsto en el artículo 12.3.2.º del Estatuto de Autonomía de Andalucía: «acceso de todos los andaluces a los niveles educativos y culturales que les permitan en *realización personal y social*».

28 Además de los Estatutos de Autonomía en bloque con la Constitución las leyes orgánicas de desarrollo de derechos fundamentales realizan una función delimitadora de competencias, pues «da propia incertidumbre y carácter coyuntural de lo que en cada momento sea básico son factores determinantes de un margen de fluctuación dentro del cual puede moverse la ley estatal: no teniendo lo básico un contenido rígido y predeterminado, el mayor o menor grado de extensión y detalle de la norma estatal opera, de rebote, una construcción menor o mayor del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Si se quiere, no delimita las materias ni las funciones, pero sí la extensión material o el grado de libertad en el ejercicio de las funciones referidas... así sucede, por ejemplo, con las leyes orgánicas de desarrollo del artículo, que condicionan indirectamente las competencias autonómicas en materia educativa» (J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ct. en nota 24. 1114).

según su artículo 4,2 corresponde al Gobierno fijar los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas a fin de garantizar una formación común de todos los españoles y la validez de los títulos académicos. Se señala un límite de horario a estos contenidos básicos, que no excederá del 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por ciento para aquellas que no la tengan. Es decir, queda para las Comunidades Autónomas una disponibilidad de horario del 45 por ciento y del 35 por ciento respectivamente para los contenidos no básicos y comunes, que constituyen las enseñanzas no mínimas, es decir, para las enseñanzas «optativas». La idea directriz de este reparto de competencias en la concreta materia del sistema educativo ha sido, como se dice en el preámbulo de la misma LOGSE, atribuir a éstas «el desempeño de un papel absolutamente decisivo en la tarea de completar el diseño».

A concretar estas normas genéricas han venido las normas de desarrollo de la LOGSE, constituidas por los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 sobre enseñanzas mínimas. Así respecto de la Educación Primaria el Real Decreto 1006 fija los aspectos básicos del currículo (Anexo II) y horario de las enseñanzas mínimas (Anexo II) y encomienda a las «administraciones educativas competentes» establecer el currículo de la Enseñanza Primaria del que aquellas enseñanzas mínimas deben formar parte, que también pueden completar y desarrollar los centros docentes (Cf. artículos 5 a 8).

Con relación a la Enseñanza Secundaria Obligatoria se establecen dos tipos de opcionalidades. Una entre determinadas áreas o materias obligatorias al final de la etapa y otra opcionalidad entre las áreas de libre aportación por las administraciones educativas. Se establecen algunas directrices para estas materias optativas: tendrán un peso creciente a lo largo de la etapa, es decir, mayor horario lectivo al final de la etapa; los Centros deben ofertar la enseñanza de una segunda lengua extranjera a lo largo de esta etapa y otra enseñanza de cultura clásica al final de la etapa; las administraciones educativas deben favorecer la autonomía de los centros en la delimitación y programación de las materias optativas<sup>29</sup>. Y un criterio más amplio como el fundamento de todas las materias optativas, consistente en que la organización de la docencia atenderá a la pluralidad y necesidades, aptitudes e interés de los alumnos (art. 21 LOGSE y art. 3, 5.º y 6.º del Real Decreto 1007). Los contenidos básicos del currículo y respectivo horario de enseñanza se fijan para la Enseñanza Secundaria Obligatoria en los Anexos I y II del Real Decreto 1007/1991.

Con relación al bachillerato, la LOGSE previó el establecimiento de materias comunes, materias propias de cada modalidad (Artes, Ciencias de la Naturaleza y de la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales y Tecnología) y *materias optativas*. Estas últimas proporcionarán al alumno una formación más especializada, preparándole y orientándole hacia estudios posteriores o hacia la actividad profesional.

29 A propósito de la calidad de la enseñanza el artículo 57 de la LOGSE establece que los Centros docentes complementarán y desarrollarán el currículo de los niveles, etapas o ciclos, grados y modalidades de enseñanza en el marco de su proyección docente.

El currículo de las materias optativas puede incluir una fase de formación fuera del centro (Cf. art. 27)<sup>30</sup>.

### 3. *La posibilidad de un área o materia «optativa» de religión*

Tenemos así que en virtud de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de enseñanza pueden las que han asumido estas competencias fijar hasta un 45 ó 35 por ciento del horario escolar, completando con áreas o materias optativas las enseñanzas mínimas cuyos contenidos ya han sido fijados por el Estado en los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991.

Y entonces la pregunta es si entre estas áreas o materias optativas tales Comunidades Autónomas pueden organizar un área o materia de enseñanza religiosa católica, de forma que el alumno pudiera optar entre un haz de materias o áreas opcionales, una de las cuales sería precisamente la Religión Católica, cada una de las otras confesiones religiosas o una enseñanza religiosa aconfesional de la religión, y cuyo currículo en el primer caso sería fijado por la jerarquía eclesiástica católica. El haz de opciones podría limitarse a la religión católica y otra enseñanza aconfesional de la religión, o incluso a sólo la religión católica en juego con el resto de opciones laicas.

En este supuesto nos encontraríamos con un área de enseñanza de religión católica de oferta obligada para el centro y de libre elección para el alumno y cuyo currículo estaría garantizado por la jerarquía católica, pero con dos diferencias importantes respecto del sistema de enseñanza de la religión católica configurado por los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE: Primero, no sería necesario que los centros organizaran como alternativa «ad hoc» de la Religión un estudio orientado por un profesor, puesto que la no elección de ésta se compensaría con otra asignatura o materia también optativa. Segundo: la Religión Católica así cursada no sólo sería evaluada de forma similar a la establecida para el conjunto de las áreas básicas u opcionales sino que tal evaluación tendría dentro del sistema educativo y a los efectos del mismo plenos efectos, aun en el caso de convocatorias efectuadas por las administraciones públicas en que entren en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos, puesto que la «opción» Religión Católica jugaría en igualdad de condiciones con el conjunto de las áreas opcionales.

Pues bien, la respuesta a aquella pregunta, así aclarado su alcance, me parece que debe ser enteramente positiva. Me baso para ello en las siguientes consideraciones que intentan interpretar coherentemente todas las normas, básicas y de desarrollo, sobre la materia de enseñanza de la religión católica en los centros públicos.

Primero, porque dentro del ámbito y límites señalados por la Constitución: Estatutos de Autonomía, Reales Decretos de transferencias a las Comunidades Au-

30 Un proyecto de contenidos de las materias comunes (Educación Física, Filosofía, Historia de España, Lengua Castellana y Literatura y Lengua extranjera), de materias de modalidad y de materias optativas en Bachillerato puede verse en Ministerio de Educación y Ciencia, *Bachillerato, Estructura y Contenidos* (Madrid 1991). El Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre establece la estructura del Bachillerato» (BOE, 2 de diciembre).

tónomas con competencias en materia de enseñanza y LOGSE, estas pueden organizar con entera libertad áreas o materias que completen o desarrollen las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado, una o varias de las cuales podrían estar relacionadas con el hecho religioso confesional o aconfesional. Siempre es pensable al menos una nueva área o materia cuyo contenido complete el señalado por la jerarquía eclesiástica para el área de Religión configurada por la LOGSE y sus reglamentos.

Segundo: si tal opción se utilizara por las Comunidades Autónomas, tales áreas o materias relativas al hecho religioso en general o al católico en especial tendrían el mismo régimen que las demás materias opcionales, de juego entre sí por su misma condición de opcional, y con plenos efectos evaluatorios de las correspondientes calificaciones. Ello sería consecuencia de la misma naturaleza opcional en este caso del área de Religión, que como hecho cultural accede a la escuela con la pretensión de mantener un diálogo entre fe y cultura, desterrado todo afán apologético y de adoctrinamiento y por lo tanto en diálogo con el resto de disciplinas y en pie de igualdad académica con las mismas. Por supuesto que a estas conclusiones sólo se llega si se destierra toda limitación o extrañamiento de la religión en los centros escolares derivados del carácter confesional de aquella, o de su carácter electivo al ser proyección de la libertad religiosa, supuesta su clara distinción de la catequesis. Confusiones que, deliberadamente o no, están en el fondo de los ataques que aquella recibe. Y puede servir de ejemplo la fundamentación aducida por los artículos 14 y 16 respectivamente de los Reales Decretos 1006 y 1007 de 1991 para limitar los efectos evaluatorios del área de Religión, «dado el carácter voluntario que tales enseñanzas tienen para los alumnos» que hemos criticado.

Tercero: quedaría por ver si esta organización de un área o materia de Religión católica de carácter opcional supone un incumplimiento o violación de los artículos 14 y 16 de los Reales Decretos 1006 y 1007 respectivamente, dictados en desarrollo de la disposición adicional segunda de la LOGSE. Ahora bien, en este bloque de disposiciones la regla fundamental derivada de las palabras iniciales de dicha Ley sobre la materia, es la del ajuste a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza suscrito entre la Santa Sede y el Gobierno español, y así la actividad normativa y ejecutiva de las Comunidades Autónomas en cuestión deberían respetar tal Acuerdo en cuanto al contenido de las enseñanzas y sus medios pedagógicos y personales. Una asignatura opcional de Religión Católica cumple las determinaciones fundamentales de la LOGSE —que reproduce las del Acuerdo— de oferta obligatoria de esta enseñanza por el centro y de carácter voluntario para los alumnos.

Sólo que al entrar por esta vía de la opcionalidad la enseñanza religiosa católica en el sistema educativo no sería preciso organizar una actividad de estudio orientado, y además sus efectos evaluatorios no podrían quedar ahora restringidos a que los expedientes de los alumnos no entren en concurrencia. De esta forma, por la actuación de las Comunidades Autónomas en uso de sus propias competencias en materia de enseñanza y concretamente en materia de sistema educativo, la enseñanza de la religión católica recuperaría por vía escrupulosamente legal, la plena equiparación a «disciplinas fundamentales» según exige precisamente el Acuerdo con la Santa Sede, al que la LOGSE en principio manda ajustarse, aunque luego sus regla-

mentos se aparten de esta fundamentalidad. Es decir, que si el legislador estatal ha querido organizar una enseñanza religiosa católica como mínima pero privada de fundamentalidad, no podrá esta legislación estatal impedir que las Comunidades Autónomas la organicen con tal carácter fundamental en el correcto ejercicio de las competencias asumidas por estas en materia de sistema educativo en virtud de la Constitución, de sus Estatutos de Autonomía y de los Reales Decretos de transferencias. Está claro, por otra parte, que si a la hora de completar el diseño curricular una Comunidad Autónoma no organizara un área opcional de Religión sería de aplicación en su literalidad el sistema pergeñado por la LOGSE y sus reglamentos en tanto no se declarase su inconstitucionalidad.

Una interpretación formalista y rígida de los artículos 14 y 16 de los Reales Decretos 1006 y 1007 respectivamente llevaría al absurdo en una Comunidad Autónoma que quisiera organizar en uso de sus legítimos derechos de autonomía en materia educativa un área opcional de religión católica con los efectos propios de tales materias opcionales, de tener que organizar otra área de religión católica con alternativa de estudio orientado y sin efectos evaluatorios en este caso. En la práctica ello supondría la posibilidad del padre del alumno de elegir entre las áreas de religión «opcional» con plenos efectos en el sistema educativo, religión sin tales efectos, y estudio orientado. Y aunque estas dos asignaturas de religión podrían tener denominación y contenidos diversos contando con la anuencia de la jerarquía eclesiástica<sup>31</sup> parece que este artificial montaje sería fuente de confusión y de complicaciones prácticas, a cuyo absurdo no puede llevarnos nunca la correcta interpretación lógica de las normas.

Y en todo caso lo que aparece con toda claridad es la facultad y competencia de las Comunidades Autónomas que han asumido tales competencias en materia de educación, de organizar una enseñanza religiosa «opcional» con todas sus consecuencias, entre ellas la de plenitud de efectos en el sistema educativo, dentro de los límites de 45 ó 35 por ciento del horario escolar a ellas reservado para completar el diseño curricular, porque ello deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, completados con los Reales Decretos de trasferencias, y cuando la misma LOGSE ha declarado que corresponde a las Comunidades Autónomas el desempeño de un papel absolutamente decisivo en la tarea de completar el diseño, que es principio correcto de interpretación de la misma Ley. Lo contrario entrañaría una violación de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza.

De esta forma volvería a repetirse el proceso de que la Iglesia Católica logre por vía de la legislación o el concierto con las Comunidades Autónomas lo que con un sentido restrictivo en la interpretación de la Constitución y de los Acuerdos con la Santa Sede —rayando en el presente caso en la incostitucionalidad y en la violación del Acuerdo con la Santa Sede— le niega el Estado.

A. MARTÍNEZ BLANCO  
*Universidad de Murcia*

31 El sujeto de diálogo con la respectiva Comunidad Autónoma debería ser en estos casos la jerarquía eclesiástica de idéntico ámbito territorial de actuación: Iglesia diocesana en las Comunidades Autónomas uniprovinciales o Iglesia «regional» en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, en términos generales.