

AUDIENCIA NACIONAL. SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA

SENTENCIA

Ilmos. Sres.

Presidente:

D. Ángel Falcón Dancausa

Magistrados:

D. José Luis Sánchez Díaz

D. José Luis Gil Ibáñez

En la villa de Madrid, a dos de julio de mil novecientos noventa y siete.

VISTO por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo número 1.186/95, promovido por la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos –CONCAPA–, representada por el procurador don Antonio Roncero Martínez y dirigida por la letrada doña Ana María Fuster García, contra la Orden del ministro de Educación y Ciencia, de 3 de agosto de 1995, por la que se regulan las actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la Religión establecidas por el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada por el abogado del Estado; cuantía indeterminada.

ANTECEDENTE DE HECHO

Primero.–Por Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, se reguló la enseñanza de la religión, de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos, proveyéndose actividades de estudio alternativas para los alumnos que no hubieran optado por seguir enseñanza religiosa, remitiendo al Ministerio de Educación y Ciencia el dictado de las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución de ese Real Decreto.

En su virtud, por Orden del ministro de Educación y Ciencia, de 3 de agosto de 1995, se regulan las actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la religión establecidas por el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre.

Disconforme con su contenido, la entidad demandante acude a la vía jurisdiccional.

Segundo.—Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que así hizo en escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando se dicte Sentencia por la que, estimando la demanda, declare que los artículos 2.1, 2.2, 3.1 y 4.1 de la orden de 3 de agosto de 1995 por la que se regulan las actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la religión establecidas por el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, no son conformes a derecho y, en consecuencia, los anule, revoque y deje sin efecto ni valor alguno.

Emplazado el abogado del Estado para que contestara la demanda, así lo hizo en escrito en el que, tras exponer los y fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó suplicando una Sentencia desestimatoria del recurso interpuesto y confirmatorio de la resolución impugnada.

Tercero.—No habiéndose recibido el proceso a prueba y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concedió a las partes el plazo de quince días para que manifestaran sus conclusiones escritas, lo que efectuaron ratificándose en sus respectivas pretensiones.

Con ello quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó con relación al día veinticinco de junio de mil novecientos noventa y siete, en que así tuvo lugar.

VISTOS los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, y siendo ponente el ilustrísimo señor don José Luis Gil Ibáñez, magistrado de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—Según recuerda el propio preámbulo del Real Decreto 2.438/1994, de 16 de diciembre, «conforme a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, la enseñanza de la Religión ha de ajustarse a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas», cual ha sucedido con los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Federación de Comunidades Israelitas de España y Comisión Islámica de España.

En el desarrollo de lo dispuesto en la citada Ley en este punto incidieron los Reales Decretos 1.006/1991 y 1.007/1991, de 14 de junio, por los que se establecen las enseñanzas mínimas obligatorias en la educación primaria y en la secundaria, respectivamente, y el Real Decreto 1.700/1991, de 29 de noviembre, que establece los requisitos de la estructura del Bachillerato.

Estas normas reglamentarias fueron en su momento objeto de impugnación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, en sentencias de 3 de febrero, 17 de marzo y 9 de junio de 1994, las anuló en parte, pronunciándose sobre la inadecuación a derecho de aquella regulación de la religión y de las actividades de estudio alternativas tal y como en las mismas venían previstas.

Ante ello, se hizo necesaria una nueva regulación del tema, lo que expresamente se ha pretendido con el Real Decreto 2.438/1994, de 16 de diciembre, que se configura a sí mismo con *«un reglamento específico -d- la ordenación de la enseñanza de la Religión en el sistema educativo»* –del que trae causa la Orden de 3 de agosto de 1995, aquí impugnada–, que también ha sido objeto de impugnación para ante nuestro más alto tribunal que consta haberse ya pronunciado a su respecto en sentencia de 31 de enero de 1997 con relación a un proceso entablado por la vía especial de la protección de los Derechos Fundamentales de la Persona.

Segundo.–En el Real Decreto 2.438/1994, de 16 de diciembre, se dispone que *«la enseñanza de la Religión católica en los niveles de la Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos»* –artículo 1.2–, garantizándose igualmente *«el ejercicio del derecho a recibir enseñanza de las respectivas confesiones religiosas»* con las que el Estado ha llegado a acuerdos en los mismos *«niveles educativos y centros docentes»* –artículo 2.1–.

Además, la enseñanza de la Religión Católica es evaluable *«a todos los efectos, de acuerdo con la normativa vigente, del mismo modo que la de las demás áreas o materias del currículo, haciéndose constar en el expediente académico de los alumnos las calificaciones obtenidas»* en la educación primaria y secundaria obligatoria –artículo 5.1–, si bien en el Bachillerato estas calificaciones *«no se computarán en la obtención de la nota media a efectos de acceso a la Universidad ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las administraciones públicas cuando hubiera de acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes»* – artículos 5.3–.

Ahora bien, sucede que como alternativa a la enseñanza religiosa se prevé la organización de *«actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, en horario simultáneo»* a aquellas. Estas actividades *«tendrán como finalidad facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida social y cultural, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales, y contribuirán, como toda actividad educativa, a los objetivos que para cada etapa están establecidos en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre»*, excluyéndose de

su contenido los incluidos en las enseñanzas mínimas y en el currículo de los respectivos niveles educativos –artículo 3.2–. Lo que para dos cursos de educación secundaria obligatoria y otro de bachillerato se concreta en «*manifestaciones escritas, plásticas y musicales de las diferentes confesiones religiosas, que permitan conocer los hechos, personajes y símbolos más relevantes, así como su influencia en las concepciones filosóficas y en la cultura de las distintas épocas*» –artículo 3.3–.

Por estas actividades de estudio alternativas, pese a ser «*obligatorias para los alumnos que no opten por recibir enseñanza religiosa*», «*no serán objeto de evaluación y no tendrán constancia en los expedientes académicos de los alumnos*» –artículo 3.4–.

Siendo la Orden de 3 de agosto de 1995 la que ha regulado con mayor detalle estas actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la religión, y cuya adecuación a derecho se discute por la demandante.

Tercero.–Lo expuesto en los fundamentos de derecho anteriores nos sirve para aproximarnos a la problemática que pretende suscitarse con respecto a la Orden impugnada en el presente recurso contencioso-administrativo, en tanto en cuanto dicha Orden parte, como no puede ser de otra forma, so pena de infringir el principio de jerarquía normativa, de unos presupuestos establecidos en el Real Decreto del que trae causa.

En efecto, muchas de las alegaciones que hace la demandante con respecto a la Orden recurrida no son sino reproches jurídicos al Real Decreto que la sirve de cobertura y de cuyo contenido normativo cabe partir, sin que tampoco se haya realizado una impugnación indirecta del mismo. Por lo que, desde esta perspectiva, y sin perjuicio de lo que en su momento pueda declarar el Tribunal Supremo en las impugnaciones que ante él penden, el juicio de legalidad que corresponde analizar ahora sobre la Orden está condicionado por ser precisamente desarrollo de una norma superior.

A) De ello resulta, por una parte, que no cabe ahora, en este proceso, enjuiciar la legalidad de las actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la religión, previstas en la norma de que la Orden es desarrollo.

Aunque su justificación parece admitirse por el Tribunal Supremo –por todas, Sentencia de 3 de febrero de 1994, fundamento jurídico octavo– y resulta lógico corolario de la necesidad de que los centros docentes oferten enseñanza religiosa, puesto que de esta forma se evita discriminación entre los alumnos que optan por recibirla y los que no la eligen, que de no preverse estas alternativas tendrían, entre otras cosas, un período lectivo menor. En tal sentido, el propio Tribunal Supremo ha declarado, en su sentencia de 31 de enero de 1997, que la misma existencia de estas actividades alternativas «*es una mera consecuencia del reconocimiento*» de una «*garantía constitucional de*

formación religiosa» –fundamento de derecho tercero, párrafo tercero– y, en otro ámbito, que «no es vulnerador del artículo 27.3 de la Constitución que, al disciplinar reglamentariamente la enseñanza religiosa, la Administración haya optado por que las actividades de estudio alternativas para quienes no quieran cursar aquéllas no sean de contenido total y estrictamente dirigido a la docencia moral, sino a la ampliación de conocimientos culturales de carácter general, con un especial llamamiento en determinados cursos a los ligados a los hechos y fenómenos religiosos» –fundamento de derecho segundo, último párrafo–.

B) Lo mismo sucede, por otra parte, con relación al carácter no evaluable de estas actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la religión, que viene así establecido no tanto en la Orden impugnada –artículo 3.1– como en el Real Decreto que la sirve de cobertura –artículo 3.4–, en los términos expresados; y respecto de lo que también se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la citada Sentencia de 31 de enero de 1997 que, con base en el artículo 14 de la Constitución Española rechaza que se produzca discriminación por la circunstancia de que en estas actividades no se produzca evaluación y no quede constancia en el expediente académico de los alumnos, cual sucede con la enseñanza religiosa.

En esta Sentencia, partiendo de que el artículo 27 de la Constitución reconoce la libertad de los ciudadanos para que puedan elegir para sus hijos una formación religiosa y moral de acuerdo con las libres convicciones de cada cual, se destaca que *«sin embargo nadie resulta obligado a servirse de ella ni nadie que vea satisfecha la pretensión de que sus hijos reciban enseñanza de una determinada religión o convicción moral está legitimado por la Constitución para imponer a los demás la enseñanza de cualesquiera otras religiones o sistemas morales dependientes de las convicciones o creencias personales, ni desde luego, es titular de un derecho fundamental a que se les imponga a terceros una obligación de tal naturaleza, en el caso de que consideren que el contenido ordinario y obligatorio de la enseñanza es suficientes para atender a las exigencias de conducta y conocimientos morales que quieren para sus hijos»* –fundamento de derecho segundo, penúltimo párrafo–, para luego afirmar que *«no es razonable aceptar que quien desee valerse de una garantía constitucional de formación religiosa, no obligada para quien no se acoja voluntariamente a ella, tenga un derecho constitucional a imponer que las condiciones pactadas para su prestación en orden a la evaluación se extiendan a actividades alternativas no cubiertas con dicha garantía y cuya misma existencia es una mera consecuencia del reconocimiento de aquella garantía, de modo que es evidente que las actividades alternativas no sería necesario programarlas si no fuese preciso que los poderes públicos estuvieran obligados constitucionalmente a atender a la enseñanza religiosa en los términos que hemos indicado. Ahora bien, atendido este deber en las pre-*

tendidas condiciones de evaluación pretendidas por los demandantes, constituiría una carga desproporcionada para los alumnos no inscritos en la enseñanza religiosa que, además de ver intensificado su horario lectivo con las actividades alternativas, además se les impusiera la evaluación de las mismas» –fundamento de derecho tercero, párrafo tercero–.

Cuarto.—Una referencia distinta merecen los argumentos impugnatorios que se dirigen específicamente contra la propia Orden recurrida, y que, por ello, deben ser objeto de un estudio diferenciado, aunque sin olvidar el encuadre de la misma como desarrollo de la reglamentación de la enseñanza de la Religión.

A) Así, en cuanto a la imprecisión de la determinación de las alternativas, debe reconocer que la Orden concreta el Real Decreto de que trae causa, puesto que, en primer lugar, las actividades de estudio se dice que *«consistirán en el análisis y comentario de textos, imágenes y composiciones musicales previamente seleccionados y adaptados a la edad de los alumnos que éstos han de realizar bajo la dirección de un profesor»* –artículo 2.1–, estructurándose *«en torno a contenidos relativos a la sociedad, la cultura y las artes, en su dimensión histórica o actual, no incluidos entre los que en cada centro se propongan desde las diferentes áreas o materias para el conjunto de los alumnos, conforme al currículo del correspondiente nivel educativo»* –artículo 2.2–, conteniendo mayor concreción con respecto a la educación secundaria obligatoria y el Bachillerato –artículo 2.3–, aunque buena parte de estas indicaciones ya se recogían en la norma superior.

Pero es que una mayor concreción de estas actividades impediría que fueran los propios centros educativos los que, a la vista de las circunstancias concurrentes, particularmente en sus alumnos y en ellos mismos, concreten esas actividades a tenor de las directrices señaladas. En tal sentido, y según el artículo 4 de la Orden, las propuestas de estas actividades son elaboradas por los equipos de ciclo y los departamentos didácticos, según se trate de educación primaria o secundaria –número 1–, siendo el claustro de profesores el que selecciona y aprueba dichas actividades –número 2–, limitándose el Ministerio de Educación y Ciencia, a través de la Dirección General de Renovación Educativa a elaborar y difundir repertorios de actividades de estudio y materiales de apoyo que sirvan como orientación o de forma supletoria si no hay propuestas –número 4–.

Recordemos a este último respecto que, como la propia demandante pone de relieve, este catálogo de actividades fue aprobado por resolución de la Dirección General de Renovación Pedagógica de 16 de agosto de 1995.

Ante todo ello, y visto el contenido de la resolución de la Dirección General de Renovación Pedagógica, citada, entiende la Sección que no es dis-

conforme a Derecho que en la Orden impugnada no se recojan exhaustivamente las actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la Religión, permitiendo su concreción por cada centro educativo, pero estableciendo unos repertorios orientativos y de aplicación subsidiaria.

Otra cosa es que en aplicación de los criterios rectores fijados por el Real Decreto y en virtud de las competencias asumidas por distintas Comunidades Autónomas en materia educativa se haya podido dar lugar a planteamientos distintos, lo que es lógica consecuencia del principio de autonomía que aquellas tienen garantizado constitucionalmente; o que en cada centro se hayan podido organizar actividades distintas, pues ello también es corolario del principio de autonomía pedagógica de los mismos proclamado en el artículo 2.3 f) de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre-, y que también se recoge en el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación al disponer que *«dentro de los límites fijados por las leyes, los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que están insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares»*.

B) El Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, obliga, según su artículo II, a incluir *«la enseñanza de la Religión Católica en todos los Centros de Educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales, y la demandante considera que se infringe por la Orden recurrida.*

Pero tampoco cabe entender que se ha producido tal vulneración. En primer lugar por cuanto el precepto citado va dirigido a la enseñanza de la Religión Católica, y la Orden impugnada se refiere no a esa enseñanza propiamente dicha, sino a sus actividades educativas alternativas. Y en segundo lugar, por cuanto las diferencias que puedan establecerse entre unas y otras enseñanzas, aparte de poder encontrar alguna justificación –como la que expone el Tribunal Supremo con relación a la evaluación de unas y otras, antes recogidas–, resulta claro que estas enseñanzas alternativas no pueden considerarse *«disciplinas fundamentales»* en los términos señalados, y máxime cuando son consecuencia, precisamente, de la enseñanza de la Religión.

C) Finalmente, y como se ha expuesto, el artículo 4 de la Orden impugnada determina los encargados de elaborar las propuestas de actividades –número 1–, y quién debe aprobar y seleccionar las mismas –números 2 y 3–, sin perjuicio de los repertorios aprobados por la Dirección General de Renovación Pedagógica, a los que ya nos hemos referido –número 4–. Lo que la demandante impugna al no mencionar entre los primeros a los profesores de Religión.

De acuerdo con la normativa vigente, resulta lógico que la competencia

para la elaboración de las propuestas de actividades alternativas de estudio se atribuya a «*los equipos de ciclo en Educación Primaria y los departamentos didácticos en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato*» –número 1–, aunque de ellos no forme parte los profesores de Religión, que no obstante, van a ver salvaguardada su intervención en tanto en cuanto es «*el Claustro de Profesores*» el que debe hacer la selección y aprobación de las «*actividades de estudio que habrán de organizarse para los alumnos que no hubieran optado por cursar enseñanza religiosa*» –número 2–, y, a tenor de lo dispuesto en el artículo III del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, citado, los profesores de Religión forman parte de esos Claustros.

Quinto.—De cuanto antecede se deduce la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto sin que, por lo que se refiere a las costas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se estimen méritos para hacer expresa imposición a ninguna de las partes procesales.

Por todo lo expuesto

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos –CONCAPA–, contra la Orden del ministro de Educación y Ciencia, de 3 de agosto de 1995, por la que se regulan las actividades de estudio alternativas a la enseñanza de la religión establecidas por el Real Decreto 2.438/1994, de 16 de diciembre, por ser dicha resolución, en los extremos examinados, conforme a Derecho.

Sin hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.