

EL CONSEJO DE ESTADO Y LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN

Guadalupe CODES BELDA
Universidad de Córdoba

Con independencia de las teorías en materia de fuentes, de las visiones exclusivamente normativistas o de mayor amplitud –Puig Peña considera a la jurisprudencia como fuente indirectamente vinculante y a la doctrina científica como fuente moralmente vinculante–, creo que sería pecar de irrealismo ignorar el papel del Consejo de Estado en la configuración del ordenamiento jurídico y, más concretamente, del Derecho Eclesiástico del Estado.

El Consejo de Estado es, en virtud del artículo 107 de la CE, el supremo órgano consultivo del Gobierno y ejercerá su función consultiva «[...] con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las leyes», tal y como establece el primer artículo de la LOCE, que lo regula. Son muy numerosas, casi ilimitadas, las consultas que, en desarrollo de su labor, puede recibir el Consejo de Estado pues, si bien es verdad que los casos de dictámenes preceptivos integran una lista cerrada, que se contiene en los artículos 21 y 22 de la LOCE, conviene también tener presente que el artículo 20 de la misma incluye una cláusula de *numerus apertus*, al afirmar que «el Consejo emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta [...]», que el artículo 24 permite que el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro le soliciten dictamen acerca de lo que estimen conveniente y, por último, es conveniente tener presente que pueden ser también otras leyes, y no sólo la orgánica que regula esta Institución, las que pueden establecer consultas preceptivas.

Han sido numerosos los dictámenes relativos a materias de Derecho Eclesiástico emitidos por el Consejo de Estado, pudiendo agruparse en seis grandes apartados: Fuentes, Objeción de Conciencia, Financiación, Asistencia religiosa, Enseñanza y Confesiones religiosas¹.

Desde la promulgación de la CE y hasta el año 2001, han sido ocho los dictámenes emitidos por el supremo órgano consultivo que hacen referencia, directa o indirectamente, a la enseñanza de la religión; se trata de los dictámenes núms. 48.399, 43.137, 43.962, 44.749, 616/1991, 615/1991, 1.091/1992 y 1.742/1994. En ellos el Consejo se mostró partidario de que la normativa reguladora de la enseñanza de la religión respetase los principios recogidos en el AEAC y la LOLR, de que la calificación de la asignatura de religión se hubiese tenido en cuenta en las convocatorias de carácter público que hubiesen guardado alguna relación con esa materia o de que el contenido de las enseñanzas alternativas no se refiriese ni a las enseñanzas mínimas del nivel educativo ni a ninguna otra enseñanza del mismo².

Este artículo tiene por objeto mostrar el juicio que al Consejo de Estado le merece la nueva regulación de la enseñanza de la religión. Para ello, expondré la doctrina que el supremo órgano consultivo ha mantenido en los dictámenes relativos a la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación³, y a los Reales Decretos que la han desarrollado: Real Decreto 827/2003, Real Decreto 828/2003, Real Decreto 829/2003, Real Decreto 830/2003, Real Decreto 831/2003 y Real Decreto 832/2003, todos ellos de 27 de junio.

Parto, por tanto, de los dictámenes núm. 1.709/2002, 1.614/2003, 1.615/2003, 1.616/2003, 1.617/2003, 1.618/2003 y 1.619/2003, emitidos tras examinar el Consejo el anteproyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación y los proyectos de Reales Decretos que establecen las Enseñanzas Comunes de la Educación Primaria, las Enseñanzas Comunes de la Educación Infantil, el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar, la ordenación general y las Enseñanzas Comunes del Bachillerato y la ordenación general y las Enseñanzas Comunes de la Educación Secundaria Obligatoria.

¹ He desarrollado con detenimiento este tema en la monografía que he realizado, actualmente en prensa, sobre la doctrina del Consejo de Estado en nuestra disciplina.

² *Idem.*

³ Es conocido que el actual gobierno socialista tiene intención de paralizar la aplicación de la Ley de Calidad de la Educación. Ha consultado, pues es preceptivo en este caso, al Consejo de Estado, sin embargo, al no haberse materializado la propuesta en ninguna norma concreta en el momento en que este artículo es enviado para su impresión, no trato de modo específico el asunto.

De los siete dictámenes mencionados, sólo uno de ellos, el núm. 1.709/2002, ha sido emitido en virtud de una consulta potestativa⁴, teniendo la autoridad consultante, en los otros seis supuestos, la obligación de someter el proyecto normativo al juicio del Consejo⁵. Cinco de los dictámenes han sido emitidos por unanimidad, y dos, los núm. 1.618/2003 y 1.619/2003, por mayoría.

No he encontrado referencia alguna al «Área de Sociedad, Cultura y Religión» en los dictámenes núm. 1.709/2002 y 1.616/2003. Creo que no es arriesgado presumir que, en el primer caso, el Consejo optó por esperar al desarrollo reglamentario de las disposiciones adicionales contenidas en la Ley de Calidad, pues la información que ésta aportaba al respecto era mínima. En el segundo, el carácter técnico del Real Decreto es justificación bastante para obviar cualquier mención al área referida.

Por todo ello, me centraré en los otros cinco dictámenes. Se trata de «informes»⁶ no vinculantes⁷ pero que, en todo caso, creo que han de ser tenidos en cuenta por el legislador (como de hecho ha ocurrido) y la doctrina; no sólo constituyen una fuente de interpretación del Derecho

⁴ El artículo 24.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE), Ley 3/1980, de 22 de abril, establece que «el Consejo de Estado, sea en Pleno o en Comisión Permanente, puede ser oído en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente».

⁵ Dictámenes preceptivos en virtud del artículo 22.3 de la LOCE, en virtud del cual se deberá consultar a la Comisión Permanente del Consejo de Estado en el caso de «reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de la Leyes, así como sus modificaciones».

⁶ La naturaleza de los dictámenes del Consejo de Estado no es una cuestión pacífica entre la doctrina administrativista; sin entrar en la polémica que existe al respecto, sí quiero hacer notar, sin embargo, que una parte abundante de la doctrina se refiere a ellos como «informes». Es el caso de SANTAMARÍA PASTOR que, en relación con los informes obstructivos, afirma: «[...] sólo vinculan en cuanto a la oposición o parecer negativo que pueden expresar; son, por decirlo gráficamente, la expresión de un poder de veto: p. ej., el informe del Consejo de Estado en los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos [...]». SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, volumen II, Madrid, 1999, p. 89. Incluso el Consejo de Estado se ha referido, en ocasiones, a sus dictámenes con el término de «informes», y buen ejemplo de ello es su dictamen núm. 1.609/94/188/94, emitido por la Comisión Permanente del Consejo el 10 de noviembre de 1994, y en el que se contienen expresiones tales como la que sigue: «[...] lo mismo sucede cuando, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, se dicta un acto sin recabarla y después se intenta subsanar el vicio solicitando tardíamente el correspondiente dictamen. Este es un informe (refiriéndose al dictamen) determinante para la adopción del acuerdo [...]».

⁷ El artículo 2.3 de la LOCE establece que «los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la Ley disponga lo contrario».

vigente, sino que también aportan una visión completa de la materia que es objeto de estudio en cada uno de ellos. De hecho, he podido comprobar que es frecuente encontrar en los dictámenes del Consejo de Estado referencias a la evolución histórica de la figura jurídica de que se trate, apuntes de Derecho comparado o amplias introducciones legislativas que permiten al lector situarse en el marco normativo correcto; lo que es de agradecer, en especial, cuando estamos asistiendo a una suerte de «derogaciones genéricas» contenidas en las normas que dificultan, cuando no impiden, conocer todos los preceptos en vigor y los que, por el contrario, han sido ya derogados.

He decidido alterar el orden de los dictámenes, pues me parece más lógico abordar el panorama educativo partiendo de la Educación Preescolar; creo que ello nos permitirá averiguar si cambia la opinión del Consejo de Estado sobre la enseñanza de la religión en función de la edad del alumno, y, en su caso, cómo se produce esa transformación.

En ocasiones, aludiré no sólo a la doctrina del Consejo sino también a otros informes que se incorporan al expediente, por considerarlos de especial interés, como pueden ser los emitidos por la Conferencia Episcopal Española o por la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza.

El dictamen núm. 1.617/2003, sobre proyecto de Real Decreto por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar, fue emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado el 12 de junio de 2003. El proyecto se convirtió finalmente en el Real Decreto 828/2003.

El expediente se acompaña del dictamen preceptivo del Consejo Escolar del Estado y de dos informes, uno, emitido por el Secretario General Técnico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y otro, por la Dirección General de Política Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas⁸.

El contenido de la norma, que el Consejo califica de «genérico»⁹, se recoge en un preámbulo, cinco artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta aborda el desarrollo reglamentario del artículo 10 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que es el que se ocupa «De

⁸ Antecedentes Cuarto, Sexto y Octavo.

⁹ Consideraciones.

la Educación Preescolar», la comprendida de cero a tres años¹⁰. El sentido del tiempo que tiene el legislador resulta pintoresco, ¿cómo se educa a los cero años? Cuando no se tiene ninguna edad, ¿qué educación puede impartirse en función de la edad?

El Consejo de Estado, si bien no formula ninguna objeción de legalidad, hace notar que el proyecto no menciona la posible formación religiosa de los alumnos de Educación Preescolar¹¹. A pesar de que ésta no esté prevista por la Ley 10/2002 de forma expresa, en el apartado segundo de su disposición adicional segunda se establece que «la enseñanza confesional de la Religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales entre la Santa Sede y el Estado español [...]». Disponiendo el artículo 2 del citado Acuerdo que el nivel de Educación Preescolar incluirá la enseñanza de la religión católica, se podría hablar de contradicción que, según el Consejo de Estado, es sólo aparente «ya que el citado Acuerdo se suscribió bajo la vigencia de la Ley General de Educación de 1970, en la que la Educación Preescolar comprendía a los alumnos de dos a seis años [...], mientras que en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, la Educación Preescolar constituye un nivel educativo distinto, que se extiende únicamente hasta los tres años (y no hasta los seis), por lo que, en principio, no resulta extraño que el proyecto de Real Decreto [...] guarde silencio acerca de la enseñanza religiosa»¹².

Con independencia de lo anterior, parece, de un lado, que los alumnos han perdido un año de formación religiosa, pues, si la Ley General de Educación de 1970 preveía la enseñanza de la religión de dos a seis años, y el proyecto normativo sometido a consulta (relativo a la Educación Preescolar, de cero a tres años) no, es obvio que, en los meses comprendidos entre los dos y los tres años de edad, los estudiantes recibían en 1970 formación religiosa, y en la actualidad no, si bien el «espíritu» del artículo 2 del AEAC era que se recibiese formación religiosa a partir de los

¹⁰ Se corresponde, por tanto, tal y como aclara el Consejo, con el primer ciclo de los dos en los que se dividía la Educación Infantil en virtud de la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*cfr.* el art. 9.2). Consideraciones.

¹¹ Y recuerda en sus Consideraciones que la Ley 10/2002 sólo la prevé en Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

¹² Consideraciones. Formación religiosa que, como recuerda oportunamente el supremo órgano consultivo, tampoco se ofrecía en el primer ciclo de la Educación Infantil, regulado por el Real Decreto 1330/1991, de 6 de septiembre, dictado en desarrollo de la LOGSE.

dos años, que era cuando, en virtud de la ley educativa entonces vigente, comenzaba la Educación Preescolar.

Y de otro, no pueden ignorarse los importantes cambios que ha sufrido la sociedad, desde 1970. Me estoy refiriendo a la edad con la que los niños comenzaban a ir a la escuela. Es notorio que la incorporación de la mujer al trabajo, en la actualidad, supera con creces la que existía en la década de los setenta. Consecuencia de ello era que la educación escolar de los niños no fuese tan temprana como lo es hoy.

De lo dicho no es arriesgado deducir que la interpretación del Acuerdo de 1979 debe ser otra. Precisamente la que impone el Código Civil en el apartado primero de su artículo 3: «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas». Por tanto, junto con la interpretación sociológica, ha de encontrarse también el elemento teleológico, el objetivo perseguido por el legislador en un momento determinado: «[...] las normas jurídicas se han de interpretar atendiendo a su espíritu y finalidad, atendiendo a la *ratio legis*, es decir, al “por qué” y “para qué” de la norma jurídica, que es su razón de ser»¹³.

Concluyendo el comentario a este primer dictamen se podría afirmar que, posiblemente, lo que pretendían la Iglesia Católica y el Estado, pues ambos firmaron el Acuerdo, en 1979 era que los alumnos recibiesen formación religiosa desde el comienzo de su educación, con independencia de que el nivel se denominase de un modo u otro. No tendría además sentido que se impusiese la oferta de la enseñanza de la religión católica en todos los niveles, salvo en el inicial.

El dictamen núm. 1.615/2003, sobre proyecto de Real Decreto por el que se establecen las Enseñanzas Comunes de la Educación Infantil, fue emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado el 12 de junio de 2003. Se convirtió finalmente en el Real Decreto 829/2003.

El expediente se acompaña del dictamen preceptivo del Consejo Escolar del Estado y de los informes del Secretario General Técnico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y del Ministerio de Administraciones Públicas¹⁴.

¹³ MORO ALMARAZ, M.^a J. y SÁNCHEZ CID, I., *Nociones básicas de Derecho civil*, Madrid, 1999, p. 46.

¹⁴ Antecedentes Cuarto, Sexto y Octavo.

La norma proyectada, referida a la Educación Infantil (de tres a seis años), consta de un preámbulo, diez artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo. Se dicta en desarrollo de los artículos 11 a 13 de la Ley de Calidad de la Educación.

Antes de analizar el juicio del Consejo contenido en el cuerpo del dictamen, me parece de interés hacer referencia a una de las observaciones realizadas por el Consejo Escolar del Estado –y que no fue tenida en cuenta–, pues a ella hará referencia el supremo órgano consultivo. De un lado, propone que, entre los objetivos del artículo 3.1.b) del texto proyectado, se incluyan la exploración y observación no sólo «del entorno familiar, social y natural», sino también del religioso. De otro, cree necesario que se procure al alumno la «formación básica en el hecho religioso», y que se le inicie «en las realidades del hecho religioso». Por último, considera que debe incluirse en la Educación Infantil el área de «Sociedad, Cultura y Religión» (que permite, no lo olvidemos, una opción confesional y otra no confesional), pues la disposición adicional segunda de la Ley 10/2002 es común a todos los niveles educativos ¹⁵.

No parece mostrarse el Consejo de Estado de acuerdo con las observaciones realizadas por el Consejo Escolar. Justifica su postura con dos razonamientos: el primero, que el proyecto normativo sometido a consulta «[...] se limita a producir en sus mismos términos los objetivos de la Educación Infantil establecidos en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, en los que en ningún momento se utiliza el término “religioso” ni se hace mención a la “iniciación en las realidades del hecho religioso”». El segundo, que la Ley de Calidad no impone expresamente en ninguno de sus preceptos la necesidad de ofrecer el área «Sociedad, Cultura y Religión» en Educación Infantil; si bien, el Consejo valora positivamente que, en virtud de la disposición adicional primera del Real Decreto 829/2003, de 27 de junio, en el que finalmente se convirtió el proyecto que se examina, los padres puedan solicitar que sus hijos reciban enseñanza religiosa, de tres a seis años, de cualquiera de las religiones que tienen firmado un Acuerdo con el Estado español ¹⁶.

El dictamen núm. 1.614/2003, sobre proyecto de Real Decreto por el que se establecen las Enseñanzas Comunes de la Educación Primaria, fue emitido por la Comisión Permanente el 12 de junio de 2003.

¹⁵ Antecedente Cuarto.

¹⁶ Consideraciones.

El expediente se acompaña del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, del informe del Ministerio de Administraciones Públicas y del informe de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado¹⁷.

El proyecto de Real Decreto referido a la Educación Primaria, de seis a doce años, consta de un preámbulo, doce artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos. Se convirtió en el Real Decreto 830/2003, de 27 de junio.

A diferencia de los proyectos normativos de los Reales Decretos reguladores de la Educación Preescolar e Infantil, en el que nos ocupa sí aparece la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión» entre las que forman parte del currículo de la etapa¹⁸.

Es la disposición adicional primera la que regula lo referente al área de «Sociedad, Cultura y Religión», respecto de la que el Consejo de Estado no formula ninguna objeción de legalidad, declarando, de modo explícito, estar de acuerdo con la evaluabilidad de la asignatura, en virtud del artículo 5.1 del Real Decreto 2438/1994, por considerarlo «[...] plenamente conforme con los acuerdos con la Santa Sede a los que se remite la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación»¹⁹.

Resulta curiosa una de las últimas observaciones recogidas en el cuerpo del dictamen, referida a la conveniencia del estudio, por parte de los alumnos, del «patrimonio histórico y artístico de la propia localidad». El Consejo propone que el mismo se integre en el área de «Ciencias, Geografía e Historia», sin embargo, considero que, en el caso de que se trate de edificios u obras de arte pertenecientes a alguna confesión religiosa, se debería incluir en el área de «Sociedad, Cultura y Religión»; sobre todo, si se tiene en cuenta que uno de los criterios de evaluación de dicha materia es, precisamente, «identificar determinados edificios como lugares sagrados»²⁰.

El dictamen núm. 1.619/2003, sobre proyecto de Real Decreto por el que se establece la ordenación general y las Enseñanzas Comunes de la

¹⁷ Antecedente Quinto.

¹⁸ *Cfr.* el artículo 4 del Real Decreto 830/2003, que desarrolla, a su vez, el artículo 16 de la Ley de Calidad.

¹⁹ Consideraciones.

²⁰ Anexo I del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio.

Educación Secundaria Obligatoria, fue emitido por la Comisión Permanente el 12 de junio de 2003.

El expediente se acompaña del informe del Ministerio de Administraciones Públicas, del informe del Consejo Escolar del Estado y del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación²¹.

El proyecto de Real Decreto, referido a la Educación Secundaria Obligatoria, de doce a dieciséis años, consta de diecinueve artículos, siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales²².

Con carácter previo al examen de las consideraciones que, sobre la enseñanza de la religión, formula el Consejo de Estado, creo oportuno hacer una breve referencia a las alegaciones que, con ocasión del proyecto normativo sometido a consulta, realizó la Conferencia Episcopal, pues a ellas se referirá también el supremo órgano consultivo.

La Conferencia no se muestra de acuerdo con la idea de que el área «Sociedad, Cultura y Religión» se evalúe, y compute, en Enseñanza Primaria y no en Enseñanza Secundaria y Bachillerato. De ahí que no considere acertado el apartado cuarto de la disposición adicional primera del Real Decreto proyectado, debiendo, en su opinión, «[...] sustituirse por otro precepto similar al que figura en el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la Enseñanza de la Religión en los Centros Docentes»²³.

El Consejo de Estado centra sus consideraciones en la evaluabilidad o no de la asignatura, siendo el objeto más importante de las mismas el apartado cuarto de la disposición adicional primera: «las calificaciones obtenidas en la evaluación de la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión no computarán a los efectos previstos en los artículos 15 (promoción), 18.2 y 18.3 (título de Graduado en ESO) del presente Real Decreto». Varios son los extremos resaltados por el Consejo de Estado al respecto: 1) Se trata de una clara modificación del sistema anteriormente vigente, pues el artículo 5 del Real Decreto 2438/1994, preveía la evaluación y el cómputo de la enseñanza de la religión en Secundaria. 2) La modificación mencionada afecta también al modo de entender la asignatura que, a partir de ahora, comprenderá la opción confesional y la no confesional, constituyéndose la asignatura en una de las comunes de

²¹ Antecedentes Tercero y Cuarto.

²² Antecedente Primero.

²³ Antecedente Sexto.

las enseñanzas mínimas. De ahí que «[...] la concepción de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación en cuanto al diseño de la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión representa una variación sustancial respecto al modelo anterior»²⁴. 3) Precisamente, el hecho de que las dos opciones se integren actualmente en una asignatura común –sin necesidad de que la enseñanza de la religión conviva con enseñanzas alternativas complementarias–, el hecho de que la opción no confesional tenga, en definitiva, «mayor consistencia en su contenido»²⁵ es, en opinión del Consejo, razón suficiente para replantearse el proyecto normativo sometido a consulta, y considera necesario «[...] dotarle de mayor congruencia con lo dispuesto por el sistema legal»²⁶. 4) En las últimas páginas de su dictamen, concluye el Consejo que «[...] ha de justificarse la razón de la no computabilidad de la misma a determinados efectos, algunos tan relevantes como el derecho al certificado con efectos académicos posteriores, [...] en cuya expedición haciendo constar también la evaluación positiva en la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión puede estar interesado el alumno que pretenda usar de tal certificación para acceder a un campo laboral cercano a los contenidos de esta asignatura»²⁷.

Una observación muy similar realizó el Consejo de Estado en su dictamen núm. 616/1991, sobre proyecto de Real Decreto por el que se establecían las Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria. En él, el Consejo no veía lógico que no se tuviese en cuenta la calificación de un alumno en la asignatura de religión católica en aquellos casos en los que la convocatoria pública a la que acudiese el alumno estuviese relacionada con esta materia²⁸. En el Real Decreto en el que se convirtió aquel proyecto sometido a consulta, el Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, no se tuvo en cuenta la recomendación del Consejo relativa a la posible, y conveniente, valoración de las calificaciones obtenidas en la asignatura de religión en aquellos casos en los que la materia de la convocatoria pública guardase relación con la asignatura.

Volviendo al dictamen núm. 1.619/2003, otro de los motivos por el que el Consejo no está de acuerdo con la repentina supresión de la evaluabilidad en Enseñanza Secundaria de la asignatura de Sociedad,

²⁴ Consideraciones.

²⁵ «[...] lo que se observa con el reforzamiento de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la misma que se introducen en el Anexo I». Consideraciones.

²⁶ Consideraciones.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Consideración de Derecho IV del dictamen núm. 616/1991.

Cultura y Religión, es que considera necesario que la norma responda a los objetivos fijados por el legislador en la exposición de motivos: «[...] señala como «ejes fundamentales» de la reforma educativa: el del esfuerzo y exigencia personal y el de la evaluación, reconocido como derecho del alumno, cuya frustración por una norma como la proyectada debe ponderarse»²⁹.

Lo que sí aconseja el supremo órgano consultivo es matizar el contenido de la opción no confesional «para que tenga un rigor mayor», una ampliación de su contenido, con referencias «a otras manifestaciones del hecho religioso en las sociedades no occidentales», y que, en el caso de que finalmente se opte por un modelo de equiparabilidad (que implica evaluabilidad y computabilidad) entre las dos opciones, se adopten las medidas necesarias para evitar la discriminación a la que se refiere el TS en su sentencia de 14 de abril de 1998: «consta como acreditado estadísticamente en el expediente que las calificaciones obtenidas en formación religiosa son más altas que las del resto de las asignaturas del currículo»³⁰.

Por todo lo dicho, el Consejo de Estado «[...] sugiere la conveniencia de replantear la norma contenida en la disposición adicional primera, apartado 4, del proyecto, en el sentido de su sustitución por otra que establezca la computabilidad de la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión (volviendo al sistema establecido en el art. 5.1 del Real Decreto 2438/1994), siempre que se refuercen los contenidos y se pongan mecanismos que eviten la discriminación»³¹.

Si bien el Consejo considera necesaria una modificación del proyecto de Real Decreto, en lo que a evaluabilidad y computabilidad se refiere, también es cierto que, en su opinión, la religión encuentra en él un «claro y evidente apoyo y reconocimiento legal»³². Justifica su afirmación llevando a cabo una comparación entre la enumeración de las dieciséis asignaturas obligatorias contenida en el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 10/2002, y la realizada por el artículo 6 del proyectado Real Decreto sometido a consulta. En el primer caso, la Ley no enumera las dieciséis asignaturas por orden alfabético, sino sólo quince, añadiendo al final del párrafo que se cursará, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final

²⁹ Consideraciones.

³⁰ *Idem* (el dictamen refiere parte del FJ 5.º de la STS mencionada).

³¹ *Idem*.

³² *Idem*.

segunda, la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión». En cambio, en el proyecto normativo sometido a consulta, se integra la asignatura entre las dieciséis obligatorias y se la nombra, en palabras del Consejo, «en el orden alfabético que le corresponde»³³.

Creo que, de haber sido así (que no lo es, tal y como comprobaremos enseguida), no se trataría de un dato de entidad tal que permitiese afirmar que «[...] la Religión en el Real Decreto que se dictamina tiene un claro y evidente apoyo y reconocimiento legal». Como adelantaba, no es exacto que se le haya dado a la asignatura el orden alfabético que le corresponde pues, si se observa el artículo 6.1 del Real Decreto 831/2003 (en el que se convirtió el proyecto normativo que nos ocupa), la asignatura de «Tecnología» ha sido situada con anterioridad a la de «Sociedad, Cultura y Religión», teniendo aquella asignada la letra «ñ» y ésta la letra «o». Alfabéticamente, es sabido que la letra «ñ» habría debido ser la que hubiese correspondido a la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión», pues la «S» precede en el abecedario a la «T».

Como es habitual, el juicio del Consejo de Estado fue tenido en cuenta por la autoridad consultante; si leemos el apartado 4 de la disposición adicional primera del Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, advertimos que ha sido eliminada la referencia a la no computabilidad, que sí aparecía en el texto examinado por el supremo órgano consultivo. No se establece, por tanto, que «las calificaciones obtenidas en la evaluación de la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión no computarán a los efectos previstos en los artículos 15 (promoción), 18.2 y 18.3 (título de Graduado en ESO) del presente Real Decreto».

El dictamen núm. 1.618/2003, sobre proyecto de Real Decreto por el que se establece la ordenación general y las Enseñanzas Comunes del Bachillerato, fue emitido por la Comisión Permanente el 12 de junio de 2003.

El expediente se acompaña del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, del informe del Ministerio de Administraciones Públicas y del dictamen del Consejo Escolar del Estado.

El proyecto normativo consta de un preámbulo, veinte artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos. Se convirtió finalmente en el Real Decreto 832/2003, de 27 de junio.

³³ *Idem.*

El apartado 5 de la disposición adicional primera del Real Decreto, que se incluía también en el proyecto normativo sometido a consulta, establece que las calificaciones obtenidas en la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión», no computarán «[...] para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones públicas cuando hubiera que acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes».

Considero de utilidad que hagamos referencia a la opinión que la materia le merece a la Conferencia Episcopal Española, la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT y la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza³⁴.

La Conferencia Episcopal considera que el apartado 4 de la disposición adicional primera del proyecto —que se corresponde con el apartado 5 del Real Decreto definitivo— es contrario a la Ley Orgánica 10/2002, por excluir la posibilidad de que compute la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión» a determinados efectos. La Conferencia Episcopal cree conveniente «un sistema de plena evaluabilidad y computabilidad de dicha asignatura»³⁵, y apoya su tesis en el artículo 27.3 de la CE, en el AEAC, en los artículos 1.f), 2.1.c) y 2.5 de la Ley de Calidad y en el dictamen núm. 1.742/1994, de 3 de noviembre, en virtud del cual lleva a cabo «[...] una interpretación de la doctrina del Consejo de Estado [...] sustentadora, a su entender, de la adecuación de un sistema de plena evaluación de la asignatura de Religión en el marco normativo anterior, y que por ello, en el nuevo marco que viene a derogar la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, ha de conducir a la supresión de cualquier restricción en el cómputo de tal asignatura»³⁶.

Sin embargo, una lectura detenida del dictamen de 3 de noviembre de 1994, al que se refiere la Conferencia Episcopal, no me parece que permita llegar a la misma interpretación que ésta mantiene: el Consejo de Estado defiende en el cuerpo del dictamen que es aceptable que la nota de religión y la de las asignaturas alternativas no se tenga en cuenta a la hora de obtener la nota media aplicable para el acceso a la Universidad o la concesión de una beca pública, afirmando que «esta solución parece congruen-

³⁴ Los dos primeros fueron recibidos en audiencia por el Consejo de Estado, no así el tercero, por motivos de urgencia, si bien se tuvieron en cuenta las alegaciones que hizo en el escrito de petición de audiencia. Antecedente Tercero.

³⁵ Antecedente Tercero.

³⁶ *Idem*.

te [...] teniendo presente la alta puntuación que normalmente se obtiene de hecho en la enseñanza de la religión»³⁷. El Consejo aclara que el sistema previsto en el proyecto sometido a su consulta –y que se convirtió en el Real Decreto 2438/1994–, podría chocar con la «equiparabilidad» que la doctrina del TS considera necesaria entre la religión y las otras disciplinas, pero despeja cualquier duda al afirmar que «es cierto que podría suscitarse en relación con la enseñanza de la Religión católica si, a la luz del acuerdo de 1979 suscrito con la Santa Sede, se respeta la exigencia de que dicha asignatura sea incluida en los planes de estudio en condiciones “equiparables” a las demás disciplinas fundamentales. Aunque [...] dicha exigencia (tratamiento equiparable a las disciplinas fundamentales) no puede interpretarse con tal rigidez que no pueda configurarse armónicamente con la prevención de cualquier discriminación respecto a aquellas personas que no optaron por la enseñanza de la religión [...], que verían en caso contrario cómo su expediente académico se conforma de distinta manera al [del] resto de los alumnos [...], máxime cuando, por lo demás, el concepto “equiparación” es netamente diferenciable del de “identidad”»³⁸.

Volviendo al dictamen núm. 1.618/2003, resulta especialmente llamativa la opinión de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT; la Federación mantiene que se debe suprimir la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión», pues su existencia «[...] entra en colisión con la libertad de pensamiento y conciencia establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución española»³⁹. Sin embargo, de la lectura de los textos invocados, no me parece que se deduzca la colisión que teme la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT.

Por su parte, la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza hizo hincapié en la diferente regulación que, de la asignatura, se lleva a cabo en la Ley Orgánica 10/2002, de un lado, y en los Reales Decretos que la desarrollan, de otro. En este sentido, se refiere en concreto a las diferencias que se contienen en estos últimos «[...] por niveles educativos en cuanto a la consideración de la asignatura a efectos de evaluación y promoción de los alumnos; [y que] sin embargo, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica citada no establece»⁴⁰. Constituye, para la

³⁷ Consideración V del dictamen núm. 1.742/1994.

³⁸ *Idem.*

³⁹ Antecedente Tercero.

⁴⁰ *Idem.*

Federación, «[...] un elemento que puede generar inseguridad jurídica y resultar contrario al marco legal establecido por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación»⁴¹.

¿Qué juicio le merece al Consejo de Estado el proyecto de Real Decreto que ha sido sometido a su consulta?

El apartado 4 de la disposición adicional primera del proyecto normativo, y que difiere del que se contiene en el que resultó ser el Real Decreto 832/2003, establecía en un principio que «las calificaciones obtenidas en la evaluación de la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión no computarán a los efectos previstos en los artículos 16 (promoción y permanencia) y 19 (título de Bachiller) del presente Real Decreto ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones públicas cuando hubiera que acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes».

El Consejo, teniendo en cuenta que la Ley de Calidad de la Educación constituye una «variación sustancial» respecto del modelo educativo anterior⁴², en lo que a enseñanza de la religión se refiere, «[...] considera oportuno el replanteamiento de la norma que se viene comentando, al objeto de dotarla de mayor congruencia con lo dispuesto por el sistema legal. En efecto, puesto que las opciones de desarrollo hoy existentes se han integrado en una asignatura común –a diferencia del sistema anterior, en el que la asignatura de religión convivía con estudios alternativos de carácter complementario–; ya que se ha optado por dotar a la opción no confesional de una mayor consistencia en su contenido –lo que se observa con el reforzamiento de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la misma que se introducen en el Anexo I–; y, puesto que, en consecuencia, se ha construido como una asignatura evaluable en sus dos opciones, ha de justificarse la razón de la no computabilidad de la misma a determinados efectos, algunos tan relevantes como el derecho al certificado con efectos laborales y académicos posteriores [...]»⁴³.

El Consejo de Estado, no sólo solicita la justificación del apartado 4 de la disposición adicional primera del proyecto que se somete a su consulta, sino que además estima posible, y conveniente, que compute la

⁴¹ *Idem.*

⁴² Lo que es consecuencia de las opciones, confesional y no confesional, en las que se desarrolla la asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión», y consecuencia también de que se incluya entre las asignaturas comunes de las enseñanzas mínimas.

⁴³ Consideraciones.

asignatura de «Sociedad, Cultura y Religión» en Bachillerato. Así, añade: «en efecto, la introducción de la norma relativa a la no computabilidad respondía en el sistema anterior (asignatura de Religión evaluable; actividades de estudio no evaluables), a la prohibición de la discriminación de aquellos alumnos que no escogiesen la asignatura de Religión, que se verían en peores condiciones que aquellos que sí lo hicieran [...] ya que la configuración de tal expediente era obviamente distinta para quienes optasen por las actividades de estudio alternativas (puesto que se conformaba con una asignatura menos). En cambio, en el sistema actual, quedando salvaguardada la libertad de conciencia y religiosa a través de las dos opciones de desarrollo que se prevén, confesional y no confesional, es claro que ha desaparecido la dualidad académica de situaciones que caracterizaba el modelo anterior (y la posibilidad de discriminación por tal motivo), y se ha sustituido por un sistema de plena evaluabilidad de la única asignatura existente. Desaparecida, pues, tal justificación, y establecido un modelo de plena evaluabilidad, cabría plantear la conveniencia de establecer también la plena computabilidad de la asignatura»⁴⁴.

El juicio del Consejo tuvo su efecto, pues el que se convirtió definitivamente en el apartado 5 de la disposición adicional primera del Real Decreto 832/2003 tiene una redacción distinta a la que aparecía en el proyecto normativo sometido a su consulta; así, ha desaparecido la no computabilidad a los efectos previstos en los artículos 16 (promoción) y 19 (obtención del título de Bachiller), si bien, se sigue manteniendo la no computabilidad «[...] para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones públicas [...]».

El supremo órgano consultivo aconseja que se matice el contenido de la opción no confesional y se complete «[...] con otras referencias adicionales a otras manifestaciones del hecho religioso en las sociedades no occidentales» y se tomen medidas que eviten calificaciones excesivamente altas en la asignatura de religión, impidiendo así una posible discriminación⁴⁵.

Del análisis de los dictámenes del Consejo de Estado sobre la nueva regulación de la enseñanza de la religión, parece desprenderse la posición del Consejo de Estado en la materia: se podría concluir que son dos los

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Se trata de una observación que ya realizó el Consejo de Estado en su dictamen núm. 1.619/2003 (*cf.* las Consideraciones del mismo), relativo a la Educación Secundaria Obligatoria.

aspectos en los que más interés ha mostrado el supremo órgano consultivo. De un lado, ha hecho hincapié en la necesidad de que la asignatura de religión sea evaluada en todas las etapas educativas, justificando la misma en el profundo cambio que ha constituido la nueva normativa, y que se ha traducido en la transformación de la asignatura de religión en una de las asignaturas comunes de las enseñanzas mínimas, una sola asignatura con dos opciones, confesional y no confesional. Lo anterior es consecuencia de una máxima que, de modo habitual, tiene presente el Consejo de Estado, y que no es otra que la necesaria coherencia que debe existir entre las medidas previstas en la norma proyectada y los objetivos perseguidos por la misma⁴⁶.

De otro, están presentes en los dictámenes analizados las ideas de concreción normativa y de pluralismo religioso. La primera, está presente en el dictamen núm. 1.619/2003, pues el Consejo sugiere la conveniencia de matizar el contenido de la opción no confesional⁴⁷, la segunda, lo está en el dictamen núm. 1.615/2003, en cuyas consideraciones el Consejo valora de forma positiva que los padres puedan solicitar que sus hijos reciban educación religiosa de cualquiera de los grupos confesionales que tienen firmados acuerdos con el Estado; también está latente la idea de pluralismo en la posibilidad que propone el Consejo de que la opción no confesional se extienda «a otras manifestaciones del hecho religioso en las sociedades no occidentales»⁴⁸. De este modo, el supremo órgano consultivo se hace eco de la expansión, y consolidación, que formas religiosas, en unos casos desconocidas hasta fechas recientes, y, en otros, simplemente ignoradas, están teniendo en la actualidad.

Me gustaría hacer notar que en ninguno de los casos analizados, se solicitó audiencia al Consejo de Estado por parte de la FEREDE, la FCI o la CIE. Sí, en cambio, intervino ante el Consejo, y en varias ocasiones, la Conferencia Episcopal Española. El hecho de que no hayan estado presentes durante la elaboración de los proyectos normativos de

⁴⁶ A esta necesaria coherencia alude el Consejo de Estado en su dictamen núm. 4.033/1997, sobre proyecto de Real Decreto regulador del reconocimiento como cotizados a la Seguridad Social de actividad sacerdotal o religiosa de los sacerdotes y religiosos de la Iglesia Católica secularizados.

⁴⁷ Consideraciones. El Consejo de Estado también hizo en su día referencia a la concreción normativa en su dictamen núm. 1.742/1994, sobre proyecto de Real Decreto por el que se regulaba la enseñanza de la religión, y en el que proponía concretar los contenidos de las enseñanzas alternativas.

⁴⁸ Dictámenes núm. 1.618/2003 y 1.619/2003 (Consideraciones).

la Ley de Calidad de la Educación, y de los Reales Decretos que la han desarrollado, y que tampoco lo estén en el día a día de los medios de comunicación, responde a un motivo que ignoro pues, a pesar de ser una clara minoría la que profesa en España alguna de esas tres religiones, la regulación de la enseñanza también les afecta a ellos, por lo que podrían haber aprovechado la ocasión para formular las observaciones que les hubiesen parecido oportunas.

Con excepción de la Iglesia Católica, el resto de confesiones, y de modo especial la islámica tras el «11-S», están presentes, se hacen notar en la sociedad, no tanto como religión cuanto como conflicto.

Por lo que se refiere a la técnica que emplea el Consejo de Estado en sus dictámenes, compruebo que, tal y como hizo con ocasión de los núm. 55.707_1 y 55.707_2, emitidos sobre la base de los proyectos de Acuerdo firmados entre el Estado español y la FEREDE y entre el Estado y la FCI, respectivamente, como ocurrió entonces decía, en los dictámenes núm. 1.618/2003 y 1.619/2003, relativos a los proyectos de Reales Decretos que establecen las enseñanzas generales de Bachillerato y de Educación Secundaria Obligatoria, respectivamente, el supremo órgano consultivo repite en el cuerpo de los mismos párrafos idénticos en sus consideraciones, lo que es lógico si se tiene en cuenta que la justificación jurídica de las ideas defendidas por el Consejo coincide en ambos casos, tras la nueva regulación contenida en la Ley 10/2002, de Calidad de la Educación.