

LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN LA LOMLOE:  
EL REGRESO AL FUTURO DE LAS INCONGRUENCIAS  
DEL PASADO

THE TEACHING OF RELIGION AT LOMLOE:  
THE RETURN TO THE FUTURE OF THE  
INCONGRUENCES OF THE PAST

RAFAEL VALENCIA CANDALIJA  
*Universidad de Sevilla*

[https://doi.org/10.55104/ADEE\\_00012](https://doi.org/10.55104/ADEE_00012)

Recibido: 01/03/2023

Aceptado: 06/03/2023

**Abstract:** Religious education is one of the rights that make up the essential content of the religious freedom. However, the continuous modifications experienced in this area, determined by an endless succession of regulations enacted in the field of education, could be endangering both the recognition and the exercise of this right. The latest of these regulations, the LOMLOE, is not an exception. For this reason, this article attempts to address the legal regime conferred by the LOMLOE on the religious education. In order to achieve our objective, it is essential to study the circumstances of the aforementioned organic law, without forgetting to refer to the legal regime of previous stages. In particular, the LOE, the reference and foundation of the current system. Thus, we will examine the degree of correctness of the state legislator and, where appropriate, that of the regional legislators, without forgetting the most significant judicial decisions to that effect. All of this is accompanied by a critical assessment, both of the regulatory regulations and of the different responses offered to the educational community questions.

**Keywords:** Religious education, religious freedom, LOMLOE, LOE, regional legislation.

**Resumen:** La enseñanza de religión es uno de los derechos que forman parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa. Sin embargo, las continuas modificaciones experimentadas en este ámbito, determinadas por una interminable sucesión de normas promulgadas en materia educativa, podrían estar poniendo en peligro tanto el reconocimiento, como el ejercicio de aquel derecho. La última de estas normas, la LOMLOE, no representa ninguna excepción. Por ello, el presente artículo trata de abordar el régimen jurídico conferido por ésta a la enseñanza de religión. Para alcanzar el objetivo descrito, se hace imprescindible estudiar las circunstancias propias de la ley orgánica citada, sin olvidar referirnos al régimen jurídico de etapas anteriores. En especial, el de la LOE, referencia y fundamento del sistema vigente. Así, se examinará el grado de acierto del legislador estatal y, en su caso, el de los legisladores autonómicos, sin olvidar los pronunciamientos jurisprudenciales más significativos a tal efecto. Todo ello se acompaña de una valoración crítica, tanto de la normativa reguladora, como de las diferentes respuestas ofrecidas a los interrogantes de la comunidad educativa.

**Palabras clave:** Enseñanza de la religión, derecho de libertad religiosa, LOMLOE, LOE, legislación autonómica.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Marco normativo general de la enseñanza de religión. 3. La evolución de la asignatura de religión en la legislación educativa estatal. 4. El régimen de la LOMLOE. 4.1 Legislación básica y desarrollo normativo estatal. 4.2 La Recepción de la LOMLOE en la legislación autonómica. 5. Conclusión.

## 1. INTRODUCCIÓN

«La asignatura de religión será de carácter voluntario para los estudiantes, sin que haya una asignatura alternativa ni la nota sea computable a efectos académicos». Corresponde el texto entrecomillado al apartado 2.1.7 de la sección relativa a la educación en el programa para los derechos sociales, regeneración democrática, ciencia e innovación de la Coalición Progresista PSOE- Unidas Podemos. La firma de dicho documento por los líderes de cada una de las fuerzas políticas reseñadas el 30 de diciembre de 2019 permitía sellar una alianza que parecía poner el cierre a un convulso año y medio en el panorama político. Durante el mismo, pudimos asistir a un cambio en el ejecutivo como

consecuencia de una moción de censura y a los infructuosos intentos de investidura tras la celebración de hasta dos elecciones nacionales en el mismo año (abril y noviembre de 2019). Aún sin ser investido el nuevo presidente, resultaba significativo que la modificación del régimen de la enseñanza de religión en nuestro sistema educativo ya generaba debate. Las esperadas críticas por el régimen venidero, con la Iglesia Católica a la cabeza, fueron rebatidas por el entonces Secretario de Organización del PSOE, reafirmando la inclusión en la cartera de Educación de un proyecto de reforma sustancial del sistema de enseñanza religiosa que dejaría de favorecer a la asignatura de religión. El propio Secretario de Organización se reafirmaba en su respuesta en declaraciones a un conocido magazine televisivo enfocado al debate de la actualidad política con un lapidario «A Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César»<sup>1</sup>. No deja de resultar paradójico, pero fue esta cita bíblica<sup>2</sup>, lema esencial del dualismo con el que los cristianos pretendieron reaccionar ante el poder desmedido del Imperio Romano en materia de religión, la elegida por fuentes gubernamentales para aplacar la reacción de las autoridades religiosas. Unos meses más tarde, pandemia mediante, a finales del malogrado 2020, veía la luz la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) también denominada «Ley Celaá», en honor a la ministra del ramo. Una ley en la que la enseñanza de la religión vuelve a perder el estatus que en los años precedentes parecía haber recuperado.

Lo expuesto en el párrafo anterior no es sino una buena prueba de que la regulación de la enseñanza de la religión en el sistema educativo español lleva años siendo uno de los factores que mayor número de desavenencias genera y, no solo en el colectivo político, también entre las voces autorizadas de las confesiones religiosas y los distintos agentes de la comunidad educativa. Tradicionalmente, el debate sobre el sistema educativo se había centrado en las dudas sobre la conveniencia de mantener la obligatoriedad de las enseñanzas de la religión católica, imposición que encontraba su fundamento en la confesionalidad católica que a lo largo de la historia había caracterizado a nuestro sistema, y que únicamente se vio interrumpida durante la Segunda República<sup>3</sup>. Podría pensarse que el debate debió haberse cerrado con la publicación de la Consti-

---

<sup>1</sup> COTO, S., «Ábalos responde a los obispos: “A Dios lo que es de Dios y al César lo que es de César”», en *El Plural*, de 4 de enero de 2020. Puede seguirse en el enlace: «[https://www.elplural.com/politica/reaccion-abalos-criticas-cupula-episcopal-dios-dios-cesar-cesar\\_230583102](https://www.elplural.com/politica/reaccion-abalos-criticas-cupula-episcopal-dios-dios-cesar-cesar_230583102)» [fecha de consulta 25 de noviembre de 2022].

<sup>2</sup> Puede ser extraída de los evangelios de Mateo (22, 15-21); Marcos (12, 13-17) y Lucas (20:25).

<sup>3</sup> En relación con los antecedentes históricos de nuestro sistema educativo, vid. RODRÍGUEZ MOYA, A., «Y si enseñáramos Religión», en AA. VV. (Coords.), *El Derecho Eclesiástico del Estado. En Homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 729-732.

tución de 1978 (en adelante, CE), cuyo artículo 27.1 establece el derecho a la libertad de enseñanza. Reconocimiento que, por otra parte, vino acompañado de una serie de garantías como la del 27.3, que ofrece a los padres, por primera vez en la historia del constitucionalismo español<sup>4</sup>, la posibilidad de escoger para sus hijos la formación religiosa que más se adecue a su ideología y creencias<sup>5</sup>. Pero, para que los padres pudieran elegir entre diferentes opciones era necesario que los centros docentes integrados en la red de enseñanza pudieran ofertarlas. En este sentido, debemos recordar que el artículo 16.3 CE estableció el principio de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas, haciendo posible que todas ellas pudieran suscribir acuerdos de cooperación con el Estado con el fin de regular las distintas materias de interés común, entre las que, por razones evidentes de cercanía con el objeto de nuestro trabajo, destacaremos la enseñanza de la religión. Así pues, para hacer efectivo este principio, el Estado español suscribiría instrumentos de cooperación con la Santa Sede<sup>6</sup> y las federaciones evangélica, judía y musulmana<sup>7</sup>, en los que se contemplaba que estas confesiones podrían impartir su propia enseñanza religiosa en los centros docentes españoles.

Los Acuerdos de cooperación debieron haber permitido sortear las críticas al sistema educativo. Dichos instrumentos ofrecían la posibilidad de elegir entre cuatro opciones diferentes para cursar religión en la escuela. Sin embargo, la legislación educativa española, en los últimos cuarenta años, se viene encontrado con otros problemas de profundo calado y que, sin lugar a dudas, proceden fundamentalmente, del complejo entramado de normas que desde la publicación de la CE han querido otorgar cobertura jurídica a la enseñanza de la

---

<sup>4</sup> Vid. VALENCIA CANDALIJA, R., «La enseñanza de religión en el ordenamiento estatal y autonómico», Dykinson, Madrid, 2013, pp. 21 y 22.

<sup>5</sup> Sobre el derecho de los padres a escoger la formación religiosa de los hijos pueden ser consultado el artículo de GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J., «Reflexiones sobre el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral de sus hijos y la enseñanza de religión en centros públicos», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, Núm. 14 (2007) y las contribuciones de OLMOS ORTEGA, M. E., «El derecho de los padres a decidir sobre la formación religiosa y moral de sus hijos» y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El derecho de los padres a escoger la educación de los hijos», insertados ambas en el volumen editado por Cano Ruiz, I., *La enseñanza de la religión en la escuela Pública. Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada, 2014.

<sup>6</sup> Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 (AEAC) cuyo Instrumento de ratificación fue publicado en el BOE de 15 de diciembre del mencionado año.

<sup>7</sup> Son respectivamente la Ley 24/1992 de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE). Ley 25/1992 de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCI). Ley 26/1992 de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (CIE). Las tres pueden encontrarse en el BOE de 12 de noviembre de 1992.

religión. La interminable sucesión de normas derivadas del continuo proceso de cambios en el poder político ha traído consigo que cada uno de los Ejecutivos haya ido promulgando normativas tan complejas que han llegado a generar problemas de interpretación, requiriendo incluso la intervención de nuestros tribunales. La jurisprudencia, sobre todo la del Tribunal Supremo (TS), ha sido determinante para el análisis de las diferentes leyes orgánicas de educación y su regulación de la enseñanza religiosa, pues, en no pocas ocasiones, ha sido necesario el establecimiento de una línea unitaria de interpretación y aplicación como la instaurada por el Alto tribunal.

Como pretendemos poner de manifiesto a lo largo de este trabajo, del trabalenguas normativo derivado de la interminable amalgama formas de entender cómo debe regularse la enseñanza religiosa subyace la única realidad que no suele ser puesta en entredicho, la incompetencia de los grupos políticos a la hora de alcanzar el consenso necesario para desarrollar lo previsto en los acuerdos con las diferentes confesiones<sup>8</sup>. Más recientemente, Rodríguez Blanco apuntaba que «asistimos a un constante movimiento pendular que oscila entre aquellas opciones políticas que pretenden otorgar la máxima relevancia académica posible a la asignatura de religión y aquellas otras que aspiran a su irrelevancia académica y cuyo horizonte último sería la desaparición de la asignatura»<sup>9</sup>. Martínez-Torrón ha querido avanzar un paso más, al afirmar que «la historia de la legislación sobre enseñanza en España durante más de veinte años es un ejemplo de cómo no debe actuarse en esta tan delicada e importante materia. Hemos tenido muchas leyes, sin duda demasiadas, y sin el debido consenso social y político. Cada uno de los partidos mayoritarios, durante su permanencia en el Gobierno, ha intentado hacer su reforma educativa sin contar con la opinión contraria, pese a la honda división social que eso ha provocado en la práctica»<sup>10</sup>. La promulgación de las últimas leyes orgánicas de educación constituye un buen exponente de lo que venimos señalando en estas líneas. Nos referimos la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE) y la LOMLOE. Ambas han sido promulgadas con el objetivo de modificar parcialmente el texto de su antecesora, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE). La publicación de estas dos leyes orgánicas no responde por tanto a la derogación

---

<sup>8</sup> Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., «La enseñanza de religión en la escuela pública española (1979-2005)», en *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (2005), p. 8

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, M., «La enseñanza de la religión en la escuela o la permanente conflictividad judicial», en AA. VV. (Coords.), *El Derecho Eclesiástico del Estado. En Homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, cit., p. 723.

<sup>10</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La enseñanza de religión en el sistema educativo español», en *Rivista di Storia del Cristianesimo*, Vol. 9, 1-2012, p. 131.

de la LOE (que sigue siendo la norma de referencia, sobre todo, desde la publicación de la LOMLOE), de modo que los preceptos de esta última que no recibieron una redacción diferente en 2013, ni en 2020, siguen siendo de aplicación en la actualidad.

Y es que, a pesar de las herramientas de cooperación, la consabida confusión normativa no hace sino acrecentar las dudas de gran parte de la sociedad española en relación con la procedencia o la improcedencia de que nuestros alumnos reciban las enseñanzas propias de la asignatura de religión<sup>11</sup>. Han renacido así algunas inquietudes de la sociedad española que siguen causando preocupación a los padres en el momento de realizar la matrícula de sus hijos y a los centros educativos a la hora de planificar el curso académico. Es esta la razón que nos ha llevado a tratar de evaluar el régimen de instrucción religiosa de nuestro sistema educativo. Para ello, sin olvidar lo sucedido en etapas anteriores, focalizaremos nuestra labor investigadora en el grado de acierto del legislador de la LOMLOE. Tanto en esta última, como en la mayoría de sus predecesoras, hemos detectado ciertas carencias capitales, y no solo la legislación considerada básica, también el conjunto normativo encargado de su desarrollo. Nos estamos refiriendo a la previsión del legislador a la hora de establecer una disciplina específica como asignatura alternativa a la formación religiosa<sup>12</sup>, la evaluación de las mismas y el cómputo de las calificaciones obtenidas a efectos de calcular la nota media. Tres puntos de colisión que, a su vez, han de ser tenidos por ítems fundamentales para calibrar si el tratamiento conferido a la enseñanza de religión puede considerarse adecuado. Esto es, respetuoso con los derechos de los padres, o en su caso, los menores, y el régimen acordado entre el Estado y las confesiones religiosas.

## 2. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA ENSEÑANZA DE RELIGIÓN

Como venimos apuntando, el marco normativo de la enseñanza de religión en España viene determinado por la inevitable conexión entre dos fuentes de

---

<sup>11</sup> En este sentido, vid. el artículo de SÁNCHEZ CABALLERO, D., «Los alumnos de Religión caen a mínimos históricos cuando la materia está a punto de perder importancia por la LOMLOE», publicado el 11 de abril de 2022 en *elDiario.es*:

«[https://www.eldiario.es/sociedad/alumnos-religion-caen-minimos-historicos-materia-punto-perder-importancia-lomloe\\_1\\_8897349.html](https://www.eldiario.es/sociedad/alumnos-religion-caen-minimos-historicos-materia-punto-perder-importancia-lomloe_1_8897349.html)» [consultado el 28 de febrero de 2023].

<sup>12</sup> En relación con esta cuestión, nos parecen de sumo interés los textos de CANO RUIZ, I., «Las materias alternativas al estudio de la religión» y MANTECÓN SANCHO, J., «La alternativa a la asignatura de religión». Cfr. ambos en CANO RUIZ, I. (Ed.), *La enseñanza de la religión en la escuela Pública. Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, cit.

nuestro Derecho Eclesiástico, la legislación unilateral y las provenientes de los pactos entre el Estado y las confesiones religiosas.

En lo que concierne a la legislación unilateral, el artículo 16.1 CE establece el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto. Un derecho que, a su vez, fue desarrollado por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR)<sup>13</sup>, siendo su artículo segundo el encargado de dotar de contenido, tanto de manera individual, como de forma colectiva, al mencionado derecho fundamental. Así, hemos de recordar que entre los derechos individuales de libertad religiosa, la LOLR estimó que «la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a [...] recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones»<sup>14</sup>. De esta manera, el derecho a recibir enseñanza de religión formaba parte del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa, del mismo modo que el derecho de elección de los padres, que ya había sido consagrado por el 27.3 CE. Ambos recibían la misma consideración, siendo merecedores, por tanto, de la protección especial que el sistema constitucional preveía para los derechos fundamentales.

También hemos adelantado que el citado artículo 16 CE, en su apartado tercero, instauró el principio de cooperación con la Iglesia Católica y el resto de confesiones. Una previsión que no puede analizarse aisladamente, sino de manera conjunta con la función promocional que el 9.2 del texto constitucional atribuye a los poderes públicos<sup>15</sup>. Fruto de esta conexión entre ambos, el constituyente quiso mostrar su sensibilidad para con las creencias religiosas de los ciudadanos, entendiendo que la mejor de las fórmulas posibles de promoción no era otra que la cooperación con las confesiones. En esa actitud proclive a la cooperación no puede obviarse la importancia de la LOLR, pues contiene una serie de herramientas para que el Estado pueda hacer efectiva esa cooperación<sup>16</sup>. Estas herramientas son las respectivas creaciones de un Registro de

---

<sup>13</sup> BOE de 24 de julio.

<sup>14</sup> Artículo 2.1.c) de la LOLR.

<sup>15</sup> «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

<sup>16</sup> Vid. ROSSELL, J., «El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo de la libertad religiosa: el modelo español», en Martínez de Codes, R. M. y Contreras, J. (Coords.),

Entidades Religiosas<sup>17</sup> y de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa<sup>18</sup>, así como la posibilidad de que las confesiones religiosas que hubieran obtenido la consideración de notorio arraigo puedan concluir acuerdos de cooperación con el Estado<sup>19</sup>. Asimismo, no debe caer en el olvido la constitución de la Fundación Pluralismo y Convivencia toda vez que, aunque no fue instaurada por la LOLR, gracias a su labor se ha mostrado como un instrumento capaz en aras de la efectiva cooperación con las confesiones no católicas<sup>20</sup>.

De todas estas herramientas, qué duda cabe que la más eficaz y probablemente, más interesante para el objeto de nuestro trabajo son los acuerdos de cooperación suscritos con las confesiones religiosas. La firma de estos instrumentos se tradujo en el otorgamiento de un tratamiento jurídico determinado a ciertas materias que resultaban de interés común tanto para el Estado como para las confesiones religiosas. De entre todas ellas, la formación religiosa en los centros docentes ocupa un lugar privilegiado. La mejor de las pruebas, y más evidente, de la relevancia que Estado y confesiones han concedido a la ense-

---

*Espacios secularizados, espacios religiosos: Europa e Iberoamérica. Percepciones, complementaciones y diferencias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 72 ss.

<sup>17</sup> Vid. artículo 5 de la LOLR. Aunque en su creación fue adscrito al Ministerio de Justicia, hoy día, depende orgánicamente del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Además del texto del artículo 5 de la LOLR, su regulación viene determinada por el Real Decreto (RD) 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas (BOE de 1 de agosto). Para mayor abundamiento en materia del Registro, cfr. ALENDA SALINAS, M., «Repercusión de la doctrina científica y jurisprudencial, en la nueva regulación reglamentaria del Registro de Entidades Religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXII (2016); MANTECÓN, J., «Breve nota sobre el nuevo Real Decreto de Registro de Entidades Religiosas», en *Ius Canonicum*, Vol. LV (2015); PINEDA MARCOS, M., «El resurgimiento del registro de entidades religiosas», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, Núm. 53 (2020), y LEAL-ADORNA, M., «Las confesiones religiosas y sus entidades en el Ordenamiento Jurídico Español», en LEAL-ADORNA, M. (Coord.), *El fenómeno religioso en el Ordenamiento Jurídico Español* (Segunda Edición) Tecnos, Madrid, 2022.

<sup>18</sup> Vid. artículo 8 de la LOLR y el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (BOE de 16 de diciembre). Sobre su constitución y funcionamiento hemos considerado oportuno citar las contribuciones de GARCÍA GARCÍA, R., «La Ley Orgánica 7/1980, de 5 julio, de libertad religiosa. Su artículo 8. Comisión Asesora de Libertad Religiosa: regulación actual, antecedentes remotos, precedente cercano y su importación y mejora por el Ordenamiento Jurídico portugués», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, Núm. 19 (2009); CONTRERAS MAZARÍO, J. M., «La Comisión Asesora de Libertad Religiosa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 19 (1987), y AA. VV., «Comisión Asesora de Libertad Religiosa: realidad y futuro», Ministerio de Justicia, Madrid, 2009.

<sup>19</sup> Vid. artículo 7 de la LOLR.

<sup>20</sup> Como puede leerse en su web, registrada en 2005, la Fundación Pluralismo y Convivencia nació con el objetivo de incentivar el reconocimiento y el acomodo de la diversidad religiosa como elementos básicos para la garantía del ejercicio efectivo de la libertad religiosa y el fomento de un adecuado marco de convivencia. Vid. el enlace «<https://www.pluralismoyconvivencia.es/>» [consultado el 30 de enero de 2023].

ñanza de la religión es que la totalidad de los acuerdos suscritos hasta la fecha incorporan diferentes disposiciones normativas que resultan de aplicación a la instrucción religiosa de los estudiantes en las diversas etapas de la formación académica. No debemos pasar por alto la importancia de lo que estamos describiendo, pues introduce un nuevo elemento de obligada consideración a la hora de redactar planes de estudios y las órdenes curriculares de los diferentes niveles educativos. Desde que se produjo la firma del AEAC y los Acuerdos de 1992, además de la legislación unilateral del Estado, las particularidades que, conjuntamente, decidieron adoptar el Estado y las confesiones sobre la enseñanza religiosa de los alumnos constituían una referencia de inexcusable cumplimiento para todos los agentes del sector educativo, desde el legislador, hasta los profesionales encargados de su docencia en los colegios españoles.

En el caso de la Iglesia católica<sup>21</sup>, la materialización del principio de cooperación con las confesiones en el ámbito educativo se concretó muy pronto. Apenas unos días después de la promulgación de la CE<sup>22</sup>, el 3 de enero de 1979, tuvo lugar la firma del AEAC. De su redacción, resulta indispensable resaltar el contenido del artículo II<sup>23</sup>. En él se instauran las condiciones en las que ha de ser impartida la enseñanza religiosa católica en los centros docentes de nuestro país. Según este artículo II, «los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla. Las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar».

---

<sup>21</sup> Sobre el marco normativo de la enseñanza católica en España, vid. RUANO ESPINA, L., «El modelo español de enseñanza de la religión católica en la escuela pública», en CANO RUIZ, I. (Ed.), *La enseñanza de la religión en la escuela Pública. Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, cit., pp. 85-90.

<sup>22</sup> Vid. MARTINELL, J. M., «Matrimonio y libertad de conciencia», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, Núm. 0 (2000), pp. 78-79, cit. en POLO SABAU, J. R., «Los acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias en la perspectiva de su trigésimo aniversario», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXVIII (2022), p. 189.

<sup>23</sup> Otra de las facetas que merece ser resaltada del AEAC es la determinación de los contenidos de la enseñanza religiosa, que fue regulada por el artículo VI. En virtud de éste, «corresponde a las autoridades de la Iglesia establecer los contenidos de la asignatura de religión católica, y proponer los libros de texto y otros materiales para su estudio».

De este modo, se establecen los tres presupuestos esenciales a los que debía acogerse la legislación promulgada en materia de enseñanza de la religión católica, la pretensión de que esta asignatura fuese dispensada en condiciones equiparables a otras disciplinas, su carácter voluntario y la prohibición de discriminación para los alumnos que la escogieran. En relación con el primero de ellos entendemos por condiciones equiparables aquellas que sitúen a la religión católica si no en condiciones idénticas, al menos, en un nivel asimilable a las del resto de materias de la etapa<sup>24</sup>. Es decir, regímenes similares en lo que afecta a la dedicación docente (en número de horas de clase) y el sistema de evaluación y el cómputo de las calificaciones en el expediente académico. Por lo que respecta a su carácter voluntario, hemos de tener en cuenta que el AEAC, al tiempo que configura la enseñanza de religión católica como una disciplina voluntaria para los estudiantes, consagra el derecho a poder recibirla, lo que se traduce en un deber para los todos los centros de educación que, desde ese momento, están obligados a ofertar la asignatura de religión católica. En último lugar, Estado y Santa Sede se preocuparon de excluir la posibilidad de que se produjesen situaciones de discriminación por el mero hecho de cursar religión católica, asegurando a los padres católicos que la opción elegida para sus hijos no habría de suponer una fisura en el principio de igualdad del artículo 14 CE. Es más, el texto del artículo II del AEAC contenía también un mandato para las autoridades educativas, convirtiéndolas en garantes de la igualdad en los centros docentes, concediéndoles, por tanto, un rol esencial para que lo dispuesto en el último inciso de este artículo II del AEAC pudiera llevarse a cabo, así tuvieran que adoptar las medidas necesarias o emprender las acciones oportunas.

Pero el AEAC no es el único fruto de la legislación pactada que debemos reflejar en nuestro trabajo. Hemos avanzado ya que, en virtud del artículo 7 de la LOLR, en el año 1992, también fueron suscritos acuerdos de cooperación con las federaciones evangélica, judía y musulmana. Nos estamos refiriendo a las también citadas Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la FEREDE; la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (hoy Federación de Comunidades Judías de España –en adelante FCJE–) y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la CIE. No ha sido escaso el número de contribuciones de la doctrina a lo largo

---

<sup>24</sup> En lo que concierne a la estimación de las condiciones equiparables de la religión católica Vid. LORENZO, P., «La hora de religión en los centros públicos españoles», *Quaderni de diritto e política eclesiástica*, Vol. I (1997), pp. 220-221.

de los años sobre el sistema de artículo único del texto de estas tres leyes y de las escasas posibilidades de negociación de las federaciones cuando fueron firmados los tres acuerdos<sup>25</sup>. Pero, en lo que a la enseñanza religiosa de estas confesiones se refiere, a la luz del texto del artículo 10 de cada uno de ellos, la apreciación es especialmente evidente. Más aun, si atendemos al apartado primero de los respectivos artículos 10<sup>26</sup>, en los que se «garantiza a los alumnos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa evangélica, judía e islámica, en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en conflicto con el carácter propio del centro, en los niveles de educación infantil, educación primaria y educación secundaria».

Así pues, el artículo 10.1 garantiza a los alumnos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el derecho a recibir enseñanza religiosa evangélica, judía o islámica en los centros docentes públicos supeditándolo, en el caso de centros privados concertados, a que el hecho de recibir este tipo de enseñanza no entre en conflicto con el carácter propio del centro. Dicho de otro modo, si tenemos en cuenta que una inmensa mayoría de los centros privados concertados de nuestro país fueron creados al auspicio de órdenes católicas, es indudable que los escenarios idóneos para la impartición de los contenidos de la enseñanza de estas confesiones serán, o bien los centros públicos, o los centros privados y privados concertados de titularidad confesional, ya sea evangélica, judía o musulmana. Dejando a un lado las limitaciones relativas a la naturaleza de los centros, hemos de detenernos en la que consideramos la primera de las diferencias con respecto a la enseñanza católica. Y es que, la garantía de recibir clase de religión católica *ex* artículo II del AEAC, no se desprende del 10 de los Acuerdos de 1992, en el que la recepción de la educación religiosa de las confesiones firmantes queda condicionado a la solicitud por parte de los padres. Ello supone que, salvo excepciones, como la Orden de 29 de febrero de 2012, por la que se dispone a dar publicidad al convenio de colaboración entre la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía y la

---

<sup>25</sup> Algunas de las más recientes han sido publicadas al objeto de evaluar los 30 años de vigencia de los Acuerdos. Podemos citar entre ellas las de DE LA HERA, A., «Los Acuerdos españoles de 1992 con las confesiones minoritarias a los treinta años de su vigencia», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXVIII (2022), pp. 21 y 22. En el mismo volumen, cfr. MOTILLA, A., «Acuerdos, pluralismo religioso y principio de igualdad: el Esperando a Godot del Derecho eclesiástico español», p. 159.

<sup>26</sup> Los apartados segundo y tercero están dedicados al régimen del profesorado y a la elección de los contenidos de las asignaturas de las tres religiones y de los libros de texto, cuya elección se llevará a cabo bajo el criterio de cada una de las federaciones correspondientes.

Consejería de Educación del Consejo Evangélico Autónomo de Andalucía, sobre la enseñanza de la Religión Evangélica en Andalucía<sup>27</sup>, en el que se asegura a quienes la elijan poder recibir este tipo de enseñanza, la única formación religiosa garantizada en España es la católica. Aun así, la disparidad en el tratamiento no finaliza con lo expuesto en líneas anteriores, pues la ausencia de la equiparación de la asignatura de religión al resto de materias del currículo consideradas fundamentales que abiertamente consagraba el AEAC es palmaria en los textos de 1992.

Como puede deducirse de lo expuesto en este epígrafe, gracias a la legislación pactada son hasta cuatro las confesiones que pueden impartir religión en España, aunque no es menos cierto que, en realidad, solamente tres lo hacen<sup>28</sup>. Tampoco lo es que, como se ha señalado por determinados autores, la firma de los Acuerdos de 1992 supuso una *huida hacia adelante*<sup>29</sup> con la pretensión de acercar o asimilar la legislación acordada con confesiones minoritarias a la pactada como la Iglesia Católica<sup>30</sup>. Sin embargo, sería faltar a la verdad si sostenemos que, en materia de enseñanza religiosa, dicho objetivo se puede considerar cumplido<sup>31</sup>. Todavía hoy, subsisten notables diferencias entre el régimen acordado para la enseñanza católica y el estipulado con evangélicos, judíos y musulmanes. De hecho, al margen de las diferencias que venimos comentando, la principal y primera de ellas no deja de ser la naturaleza jurídica de los pactos celebrados, pues si en el caso del AEAC debemos hacer referencia a su naturaleza jurídica de tratado internacional, los Acuerdos de 1992 son leyes ordinarias. No tiene sentido ahondar en esta cuestión, pero baste recordar, que se trata de dos normas distintas y que producen una serie de consecuencias jurídicas diferentes, sobre todo, en relación con su eficacia y vigencia.

---

<sup>27</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 28 de marzo de 2012.

<sup>28</sup> Como ha apuntado Palomino, la FCJE ha preferido adoptar un sistema de iniciativa propia, formando a sus menores en el seno de sus comunidades. Vid. PALOMINO LOZANO, R., «Derechos Educativos», en *Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado*, Universidad Complutense, 8.ª ed., Madrid, 2020, p. 188.

<sup>29</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>30</sup> Vid. CRUZ DÍAZ, J., «Asistencia religiosa en centros públicos», en LEAL-ADORNA, M., *El fenómeno religioso en el ordenamiento jurídico español*, cit., p. 128.

<sup>31</sup> En la misma línea, MANTECÓN SANCHO, J., «Los Acuerdos con confesiones acatólicas», Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1995, p. 60; MORENO ANTÓN, M., «La enseñanza religiosa no católica en la escuela pública», en CANO RUIZ, I. (Ed.), *La enseñanza de la religión en la escuela Pública. Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, cit., p. 330 y, más recientemente, FERREIRO GALGUERA, J., «Acuerdos de cooperación con las minorías religiosas: 30 años después», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXVIII (2022), p. 117.

### 3. LA EVOLUCIÓN DE LA ASIGNATURA DE RELIGIÓN EN LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA ESTATAL

En párrafos anteriores hemos intentado describir el marco jurídico general aplicable a la enseñanza de religión en nuestro país. No obstante, para que el engranaje pueda considerarse completo es absolutamente imprescindible que en el sistema pueda encajar una última pieza, las diferentes normas específicas que, desde la promulgación de la CE, y a lo largo de las distintas legislaturas se han ocupado de conceder un régimen jurídico a la cuestión religiosa en la educación española, esto es, las sucesivas leyes orgánicas de educación y su legislación de desarrollo. Ahora bien, dar cabida a este último eslabón representa una tarea nunca exenta de dificultad y que, tradicionalmente, suele suponer el germen del debate y las actitudes discrepantes de la sociedad y la comunidad educativa. Por este motivo, y sin ánimo de abundar en el estudio de disposiciones derogadas en la mayoría de los casos, consideramos absolutamente necesario realizar un sucinto recorrido por las referidas leyes orgánicas y sus normas de desarrollo, fundamentalmente, porque son precisamente esas críticas las que otrora desembocaron en recursos contencioso-administrativos. Recursos que, a su vez, acabaron provocando el pronunciamiento de los tribunales de justicia, desde los juzgados de lo contencioso hasta el propio TS, y en determinados momentos, supusieron un importante componente modulador de la labor del legislador en relación con la asignatura de religión. El lector pudiera pensar que seguimos aludiendo a acontecimientos lejanos en el tiempo, pero también podría resultar que algunas de esas decisiones jurisprudenciales de las que hablamos puedan considerarse en nuestros días plenamente vigentes. Máxime si, como trataremos de poner de manifiesto, algunas de las disposiciones legislativas actuales permiten detectar no pocas semejanzas con las reprobadas por los tribunales décadas atrás. Razón, esta última, que justifica la mirada retrospectiva que anticipábamos más arriba.

La primera de las leyes orgánicas en materia educativa de la democracia española fue la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)<sup>32</sup>. Lógicamente, ello no implica que hasta su publicación no podamos hablar de una previsión normativa para la enseñanza religiosa. Hasta este momento, se prorrogó el régimen de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa<sup>33</sup>, introduciendo una serie de reformas (en lo relativo

---

<sup>32</sup> BOE de 4 de octubre.

<sup>33</sup> BOE de 6 de agosto.

a la enseñanza de la religión) que vinieron marcadas por varias órdenes ministeriales (OOMM) de 1979 y 1980<sup>34</sup>. Como afirma Vázquez García-Peñuela, el modelo educativo seguido durante estos años se caracterizó por desarrollar «una regulación poco adecuada pero no conflictiva»<sup>35</sup>, asignando el carácter voluntario a la enseñanza de la religión católica, pero con algunos defectos importantes como el de no establecer una alternativa específica en los niveles educativos inferiores<sup>36</sup>. En esta época únicamente nos referimos a la enseñanza católica, pues no fue hasta 1992 cuando se firmarían los Acuerdos con FEREDE, FCJ y la CIE. A pesar de ello, debemos subrayar la importancia de la publicación de diferentes órdenes encaminadas a implementar no solo enseñanzas de religión católica, también las de otras confesiones<sup>37</sup>. Aunque, en ese momento, ninguna de ellas tuviera ni siquiera concedida la categoría de notorio arraigo, la publicación de estas normas advertía que, a diferencia de la actualidad, en la década de los 80, el legislador no contempló como requisito *sine quanon* la necesidad de

---

<sup>34</sup> Se trata de las OOMM de 28 de julio de 1979 sobre formación religiosa en los centros docentes de Educación Preescolar y EGB y la OM de 28 de julio de 1979 sobre formación religiosa en Bachillerato y Formación Profesional en el año académico 1979-1980 (BOE de 2 de agosto). Ambas fueron sustituidas por la OM de 16 de julio de 1980 sobre la enseñanza de la religión y moral católicas en los centros de Preescolar y EGB, y la OM de 16 de julio de 1980 sobre la enseñanza de religión y moral católicas en Bachillerato y Formación Profesional (BOE de 19 de julio).

<sup>35</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., «La enseñanza de la religión católica en España: algunos aspectos de sus regulaciones tras la Constitución de 1978», *Ius Canonicum*, Vol. 45, Núm. 89, 2005, p. 157.

<sup>36</sup> Para el Bachillerato y la Formación Profesional, serían impartida para quienes no desearan cursar religión católica, clases de ética y moral. Esta decisión estaba condicionada por el número de alumnos que manifestaran interés por recibir clase de ética, que había de ser al menos de 20 (*ex* Anexo II de la OM de 16 de julio de 1980 sobre la enseñanza de religión y moral católicas en Bachillerato y Formación Profesional), de modo que si no se alcanzaba esa cifra, serían los directores de los centros los encargados de adoptar las medidas oportunas para que estos alumnos fueran atendidos de tal forma que no se produjeran situaciones de discriminación.

<sup>37</sup> Además de las órdenes destinadas al desarrollo curricular de la religión católica, merecen ser destacadas las normas se preocuparon de introducir en los diferentes niveles educativos los programas y contenidos de la enseñanza de la religión judía (OM de 9 de abril de 1981 por la que se incorpora a los niveles de Educación preescolar y EGB el programa de la enseñanza religiosa judía establecido por la FCI –BOE de 21 de abril–); de la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día (orden de 1 de julio de 1983 por la que se incorpora a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica el programa de la enseñanza religiosa adventista, propuesto por la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día –BOE de 9 de julio–) y de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (OM de 19 de junio de 1984 por la que se incorporan a los planes de estudios de Bachillerato y de Formación Profesional las enseñanzas de formación religiosa de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y se aprueban los cuestionarios y las orientaciones pedagógicas –BOE de 6 de julio–).

suscribir acuerdos para hacer efectivo el principio de cooperación con las confesiones religiosas en materia educativa<sup>38</sup>.

Ya en el periodo de la LOGSE se instauró una tradición que sigue cumpliéndose hasta el día de hoy, la relegación de la regulación de la enseñanza de religión a la Disposición Adicional segunda de la ley<sup>39</sup>. En esta disposición adicional, además de declarar a la religión católica como una asignatura de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario, solamente se realizaba una remisión al AEC y a futuros instrumentos de cooperación que pudieran firmarse. Ante esta mera remisión normativa, se hacía necesario un desarrollo normativo de la cuestión de la enseñanza de religión que corrió a cargo de los Reales Decretos (en adelante RRDD) de enseñanzas mínimas de cada uno de los niveles educativos<sup>40</sup>. El articulado de estos RRDD propició un agrio debate en el seno de la sociedad educativa solo resuelto por el TS. Los motivos principales, dos: su falta de previsión a la hora de establecer una asignatura alternativa para los alumnos que no eligieran religión católica (instaurando en su lugar actividades de estudio orientado) y el sistema de evaluación de la religión (configurándola como una asignatura objeto de evaluación sin que las calificaciones obtenidas computaran a efectos de calcular la nota media). Ambos aspectos fueron objeto de recurso ante el TS, que declaró nulos los artículos de los RRDD de enseñanzas mínimas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y el Bachillerato en las sentencias de 3 de febrero, 17 de marzo, 9 y 30 de junio de 1994. La falta de pericia del legislador en los dos motivos esgrimidos se concretaba en los que el TS identificó como tres defectos principales de los que adolecía la normativa de desarrollo de la LOGSE. En primer lugar, porque la indeterminación de una alternativa específica a

---

<sup>38</sup> Vid. VALENCIA CANDALIJA, R., «La enseñanza de religión en el ordenamiento estatal y autonómico», cit., p. 130.

<sup>39</sup> A tal efecto, la LII Asamblea Plenaria de la Conferencia la Episcopal Española, celebrada entre el 19 y el 24 de febrero de 1990, publicó un comunicado con fecha 23 de febrero de 1990, donde se señalaba que «al relegar los criterios de ordenación de la enseñanza religiosa escolar a una Disposición Adicional, apoyada solamente en el cumplimiento de Acuerdos con las confesiones religiosas, se omite claramente lo que afirma sobre enseñanza de la Constitución Española y lo que proclaman las declaraciones y convenciones universales sobre derechos humanos y libertades». Este documento puede ser consultado en «Comisión Episcopal de Enseñanza y catequesis, documentación jurídica, Académica y Pastoral sobre la Enseñanza Religiosa Escolar y sus Profesores 1990-2000», Edice, Madrid, 2001, pp. 50 y 51. Cit. en VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., «La enseñanza de la religión católica en España», cit., p. 162.

<sup>40</sup> Concretamente, hablamos de los RRDD 1006 y 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria y ESO respectivamente (BOE de 26 de junio); el RD 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato (BOE de 2 de diciembre) y el RD 1330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo de la Educación Infantil (BOE de 7 de septiembre).

la enseñanza religiosa vulneraba el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE<sup>41</sup>. En segundo lugar, porque el régimen conferido al estudio orientado no evaluable (opción elegida como asignatura alternativa a las enseñanzas de religión) en los citados RRDD atentaba contra el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE, proporcionando un mejor aprovechamiento en otras materias para los alumnos que no escogieran la clase de religión. Aspecto, este último, que también impedía, como apuntábamos en páginas anteriores, el artículo II del AEAC<sup>42</sup>. Y, finalmente, porque el sistema de evaluación y el nulo peso de calificación de la asignatura en el expediente académico no se ajustaban a la exigencia de equiparación a otras materias dispuesta por el artículo II de AEAC<sup>43</sup>. Esta declaración de nulidad marcó un punto de inflexión, fue la primera vez en la historia de la reciente democracia que el TS censuraba al legislador estatal por su dedicación en materia de enseñanza. Y lo hizo para garantizar que se respetaran las «reglas de juego» ideadas para con la enseñanza de religión. Dicho de otro modo, siguiendo la terminología que utilizamos cuando abordamos el marco jurídico general fijado por la CE y los Acuerdos de cooperación, el TS advirtió que el régimen de la normativa encargada del desarrollo de la LOGSE «no encajaba» en dicho marco. Demandaba así un cambio de tendencia en el sistema que, como escribe Vázquez García-Peñuela, «por un lado, fuera lo suficientemente explícito como para no dar lugar a incertidumbres generadoras de inseguridad y, por otro, que no engendrara diferen-

---

<sup>41</sup> Sobre este particular, el FJ 7 de la sentencia de 9 de junio de 1994 declaró que los RRDD de enseñanzas mínimas «por la ambigüedad de su literalidad, no dejan lo suficientemente claro, tanto para los Centros como para los padres o tutores de los alumnos, en qué consistían las actividades de estudio, que los primeros vienen obligados a ofertar y organizar, y, entre los que los segundos han de elegir, especificando si han de ser sobre algunas o todas las materias relacionadas con las enseñanzas mínimas de las áreas del correspondiente curso escolar».

<sup>42</sup> En relación con este extremo, la sentencia de 3 de febrero de 1994 aseguraba en su FJ 8 que las cuestionadas actividades de estudio de aquellos alumnos que no desearan recibir la asignatura de religión «no han de dejar de incidir en un mejor aprovechamiento y resultado de las evaluaciones de las otras áreas o materias obligatorias, sobre los que no las realizan –que son los que hayan elegido las enseñanzas de religión católica–, habiendo razonablemente de obtener los alumnos, que hayan escogido dichas actividades de estudio –a no ser que no fueran llevadas a cabo de forma adecuada–, unos mejores resultados escolares, que han de reflejarse en sus expedientes académicos, con proyección efectiva en aquellos casos de concurrencia para seguir otros estudios dentro del sistema educativo. Los hechos y circunstancias apuntados han de suponer por tanto una desigualdad, por recibir la enseñanza religiosa y no poder acudir por ello a realizar las actividades de estudio que, con carácter alternativo y excluyente, la norma impugnada establece».

<sup>43</sup> Dicha exigencia, según el FJ 9 de la sentencia de 9 de junio de 1994 «no se cumple en la redacción de las respectivas normas reglamentarias ahora impugnadas, en cuanto que [...] si bien se dispone una evaluación similar de la enseñanza religiosa a la del conjunto de las demás áreas, sin embargo, sus calificaciones no han de tener el mismo valor dentro del sistema educativo a la hora de la concurrencia de los expedientes académicos de los alumnos».

cias o desigualdades entre los alumnos que eligieran una u otra opción. Además, la regulación que viniera a sustituir a los preceptos anulados debería ser respetuosa con esa “equiparabilidad” con las demás asignaturas fundamentales prevista en el AEAC»<sup>44</sup>.

La declaración de nulidad por parte de la jurisprudencia del TS de los RRDD de enseñanzas mínimas de la LOGSE y la promulgación de los Acuerdos de 1992 con evangélicos, judíos y musulmanes situaron al legislador ante un nuevo horizonte con una consigna clara, la necesidad de aprobar una legislación sobre enseñanza de la religión consecuentes con el reproche jurisdiccional y, al mismo tiempo, acorde a las circunstancias del momento<sup>45</sup>. Con esta finalidad nació el RD 2438/94, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión (RD 2438/94)<sup>46</sup>. Buen ejemplo de la primera de las razones que motivaron su promulgación fue la inclusión de su artículo 5, en el que se establecían las condiciones de evaluación y el cómputo de calificaciones de religión católica y de las impartidas por otras confesiones<sup>47</sup> en Educación Primaria y en la ESO, pero no en el Bachillerato<sup>48</sup>. Esquivadas la amonestación del TS por el escaso peso de las calificaciones de religión en el expediente académico, aún quedaban pendientes las recibidas por razón del grado de inde-

---

<sup>44</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., «La enseñanza de la religión católica en España.», cit., p. 165.

<sup>45</sup> Como consecuencia de la firma de los Acuerdos de 1992, además del amplio número de órdenes curriculares tendentes a la ordenación curricular de la enseñanza católica, comenzaron a publicarse las relativas al desarrollo de las enseñanzas de las confesiones firmantes. La primera de ellas sería la OM de 28 de junio de 1993 por la que se dispone la publicación de los currículos de Enseñanza Religiosa Evangélica, correspondiente a Educación Primaria, ESO y Bachillerato (BOE de 6 de julio). Hubo que esperar casi tres años para conocer el contenido de la OM de 11 de enero de 1996 por la que se dispone la publicación de los currículos de Enseñanza Religiosa Islámica correspondientes a Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato (BOE de 18 de enero).

<sup>46</sup> BOE de 26 de enero de 1995.

<sup>47</sup> En virtud del artículo 5.1 del RD 2438/1994, «en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria la evaluación de la enseñanza de Religión Católica se realizará 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». Por su parte, el 5.2 afirmaba que «La evaluación de las enseñanzas de otras confesiones religiosas en los niveles citados en el apartado anterior se ajustará a lo establecido en las normas que disponen la publicación de los currículos correspondientes, haciéndose constar, en su caso, las calificaciones u observaciones pertinentes en el expediente académico de los alumnos».

<sup>48</sup> Como exponía el 5.3 del citado RD 2438/1994, «en el Bachillerato, y con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia entre todos los alumnos, las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de Religión 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 que acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes».

finición y el sistema de evaluación (o no evaluación) de las actividades alternativas a la clase de religión en los RRDD de 1991. Unas actividades que, como apuntaba el 3.4 del RD 2438/94 «no serán objeto de evaluación y no tendrán constancia en los expedientes académicos de los alumnos», haciendo más profunda la quiebra de la ansiada igualdad entre los escolares que cursaran religión y los que desestimaran esta opción. Cuestión distinta sería la identificación de dichas actividades alternativas. A tal fin, obedece la publicación, en el mes de agosto de 1995 de una orden ministerial<sup>49</sup> y dos resoluciones de la Dirección General de Renovación Pedagógica<sup>50</sup>. Si la primera de estas resoluciones pareció aplacar las críticas estableciendo para los citados cursos una asignatura alternativa a la religión como Sociedad, Cultura y Religión, la segunda previó un repertorio de actividades optativas, a nuestro juicio, de escaso rigor educativo, y que, en ocasiones, parecían actividades más propias de centros recreativos<sup>51</sup>. Al igual que en 1994, el establecimiento de estas actividades y las diferencias evidentes en el sistema de evaluación motivaron la interposición de recursos ante el TS, aunque, en esta ocasión, el Alto tribunal no estimó la conveniencia de decretar la normativa entonces vigente<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> OM de 3 de agosto de 1995, que contendría el régimen de la asignatura de religión y su alternativa (BOE de 1 de septiembre).

<sup>50</sup> Se trata de la Resolución de 16 de agosto de 1995, por la que se desarrolla lo previsto en la Orden de 3 de agosto de 1995 sobre actividades de estudio alternativas a las enseñanzas de religión, en lo relativo a las actividades de sociedad, cultura y religión, durante los cursos 3.º y 4.º de ESO y 1.º de Bachillerato y la Resolución, de la misma fecha, por la que se desarrolla lo previsto en la orden de 3 de agosto de 1995 sobre actividades de estudio alternativas a las enseñanzas de religión en la educación primaria, en el primer ciclo de la ESO, y en el 2.º curso de bachillerato (publicadas ambas en el BOE de 6 de septiembre).

<sup>51</sup> Así por ejemplo, mientras ciertas actividades pretendían acercar al alumno a la historia, tradiciones y cultura de otros países como los de América Latina, otras, sin embargo, consistían en la participación en juegos deportivos recreativos como el *frisbee*, las cometas o la *indiaca*; el conocimiento de las fiestas populares del Estado español, o de otros lugares del mundo; la elaboración de una guía comarcal de las ciudades donde estaban situados los centros o las competiciones de juegos lógicos, solución de enigmas, juegos de mesa y pasatiempos como los relativos al lenguaje (adivanzas, jeroglíficos, definiciones o crucigramas), los números (dominós, naipes, el parchís y la oca) o los destinados a la utilización de estrategias ganadoras (SIM o el Tres en Raya). El detalle de las actividades configuradas como alternativas a la asignatura de religión puede ser consultado en los Anexos I a III de la Resolución de 16 de agosto de 1995, de la Dirección general de Renovación Pedagógica, por la que se desarrolla lo previsto en la orden de 3 de agosto de 1995 sobre actividades de estudio alternativas a las enseñanzas de religión en la Educación Primaria, en el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria, y en el 2.º curso de Bachillerato.

<sup>52</sup> Son tres las sentencias principales del TS que pueden tomarse como referencia, la de 31 de enero de 1997 y las de 26 de enero y 1 de abril de 1998. Sobre la valoración de las sentencias del año 1997 y 1998 puede ser consultada la monografía de GARCÍA-PARDO, D., «La libertad de enseñanza en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo», Mc Graw Hill, Madrid, 1998, pp. 278 y 279.

La confirmación de la legalidad del RD 2438/94 por parte del TS mantuvo su vigencia hasta la promulgación de la LOE en el año 2006, incluso a pesar del fallido intento de reforma llevado a cabo por el Partido Popular con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). Esta ley indicaba en su Disposición Adicional segunda<sup>53</sup> (apartado primero) que «el área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión comprenderá dos opciones de desarrollo: Una, de carácter confesional, acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos, entre aquéllas respecto de cuya enseñanza el Estado tenga suscritos acuerdos; otra, de carácter no confesional. Ambas opciones serán de oferta obligatoria por los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas». Aunque la tentativa de implantación de «Sociedad, Cultura y Religión» no fue ni mucho menos pacífica<sup>54</sup>, en realidad, no perseguía sino atajar los problemas de inseguridad jurídica de los que adolecían sus predecesoras, estableciendo una única materia que podía ser estudiada desde dos puntos de vista. Desde una perspectiva confesional, (que podría ser impartida por una de las cuatro confesiones que habían suscrito acuerdo de cooperación), o con una orientación aconfesional o neutral que analizara, según la normativa de desarrollo de la LOCE<sup>55</sup>, el fenómeno religioso desde la perspectiva histórica, sociológica y cultural de las distintas confesiones religiosas. Asimismo, estas normas configuraron «Sociedad, Cultura y Religión» como una disciplina de carácter evaluable en cualquiera de sus vertientes, solucionando también los problemas de otras épocas relativos a las diferencias entre la evaluación de la religión y su alternativa, pero acabaron olvidando instituir el cómputo de las calificaciones. De esta manera, la nueva disciplina nunca podía ser equiparada al resto de asignaturas como prevé

---

<sup>53</sup> La referida disposición adicional llevaba por título «Del área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión».

<sup>54</sup> En el año 2005, en su sentencia de 25 de enero, el TS tuvo que pronunciarse (tras el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Extremadura) para rechazar que la opción no confesional de la asignatura Sociedad, Cultura y Religión pudiera suponer una amenaza contra el derecho fundamental de libertad religiosa. En este sentido Vid. RODRÍGUEZ BLANCO, M., «La enseñanza de la religión en la escuela pública española» cit., p. 17; OLMOS ORTEGA, M. E., «Sociedad, cultura y religión: asignatura de doble configuración», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, Núm. 3, (2003), pp. 4 y 5, y PALOMINO LOZANO, R. «El área de conocimiento “Sociedad, Cultura y religión”: algunos aspectos relacionados con la libertad religiosa y de creencias. Comentarios al hilo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2005», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, Núm. 10 (2006), pp. 14 ss.

<sup>55</sup> Llevado a cabo por las normas siguientes: RD 829/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Infantil (BOE de 1 de julio); el RD 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Primaria (BOE de 2 de julio); el RD 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la Ordenación general y las enseñanzas comunes de la ESO (BOE de 3 de julio) y por último, el RD 832/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes del Bachillerato (BOE de 4 de julio).

el artículo II del AEAC. Sea como fuere, la regulación de la LOCE jamás pudo ser aplicada. El triunfo del PSOE en los comicios de marzo de 2004 vino acompañado de la ampliación de la *vacatio legis* dispuesta por el calendario de aplicación de la LOCE para su entrada en vigor<sup>56</sup>, de manera que, antes de que ello pudiera producirse, fue promulgada la LOE.

Siguiendo la tradición, la LOE, relegó a la Disposición Adicional segunda la cuestión de la instrucción religiosa. En ella, únicamente observamos el reconocimiento de la religión católica como materia de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos, remitiéndose a los acuerdos suscritos en 1992 en lo concerniente a la enseñanza evangélica, judía e islámica. Dada la escasa dedicación de la mencionada disposición, se antojaba de importancia capital conocer la de los RRDD de enseñanzas mínimas<sup>57</sup> que otorgaron cobertura normativa a la asignatura de religión<sup>58</sup>. En ellos, la nota característica es la indefinición de las actividades alternativas a la clase de religión. Tanto que solo refieren que quienes no asistieran a clase de religión, recibirían la «debida atención educativa». Por supuesto, estas actividades, ni siquiera eran evaluables, mientras que los alumnos que cursaran religión tenían que examinarse sin que las puntuaciones obtenidas se tuvieran en cuenta en el expediente académico.

---

<sup>56</sup> Cfr. Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE de 29 de mayo).

<sup>57</sup> En orden cronológico: Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria (BOE de 8 de diciembre); RD 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil (BOE de 4 de enero); RD 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (BOE de 5 de enero) y el Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas (BOE de 6 de diciembre).

<sup>58</sup> Conviene recordar que el apartado cuarto de la Disposición adicional segunda del RD de enseñanzas mínimas de la ESO incluyó en la educación religiosa la posibilidad de que los alumnos cursaran «Historia y Cultura de las Religiones». Ya en su Anexo II, el mencionado RD señalaba que «la materia de Historia y Cultura de las Religiones, concibe el estudio de las creencias religiosas, y más concretamente de las religiones organizadas, como un elemento de la civilización. Su estudio trata de acercar al alumnado al conocimiento de las principales religiones y de sus manifestaciones en relación con otras realidades sociales y culturales, así como a la comprensión de la influencia que cada religión ha tenido en el pensamiento, la cultura y la vida social en las distintas épocas y espacios». Por otro lado, y para evitar cualquier tipo de duda sobre la idoneidad de Historia y Cultura de las Religiones, se indicaba que en esta disciplina «se hace un estudio de las religiones con un enfoque no confesional, ni de vivencia religiosa ni de apología de ninguna de ellas, tampoco desde una defensa de posturas agnósticas o ateas. Se pretende mostrar al alumnado el pluralismo ideológico y religioso existente en el mundo en que vive, desde el conocimiento de los rasgos relevantes de las principales religiones y su presencia en el tiempo y en las sociedades».

A la luz del grado de indeterminación de la LOE era vital poder encontrar una solución. Una vez completado el proceso de transferencia de competencias en materia educativa a las Comunidades Autónomas, los legisladores autonómicos se toparon con la necesidad de completar todos aquellos aspectos que ésta no había detallado. La conceptualización de lo que significara debida atención educativa era una de ellas. Por ello, los Parlamentos autonómicos se vieron forzados a adoptar una serie de soluciones que, en pureza, podríamos agrupar en dos formas claramente diferenciadas. La mayoría, optaron por no concretar unas actividades específicas, trasladando a la dirección de los distintos centros la decisión última sobre estas actividades. Por el contrario, la Comunidad de Madrid, Baleares, La Rioja, Navarra o Castilla y León, apostaron por recurrir a nociones y conceptos tradicionalmente puestos en entredicho como las del estudio orientado. Así, como si de un *dejà vu* se tratara, nos encontrábamos con unos condicionantes que no eran nuevos, ya habían sido experimentados en épocas pasadas. Ni se establecía una alternativa específica a la clase de religión (ni fue la adecuada en los casos en los que se pretendió hacerlo a través de las actividades de estudio), ni era impartida en condiciones equiparables al resto de disciplinas (fundamentalmente en lo relativo a la evaluación y el cómputo de las calificaciones), produciéndose nuevamente diferencias notables de tratamiento entre los alumnos que estudiaran religión y los que optaran por otro tipo enseñanza. Esto es, los mismos que acabaron provocando la declaración de nulidad por el TS en 1994. Decimos más, las llamadas de atención al legislador del TS en 1994 fueron renovadas en los años posteriores a la LOE por el Alto tribunal y varios tribunales superiores de justicia como los del País Vasco y Baleares, aunque en estos casos, fueron dirigidos a los legisladores autonómicos. Tanto a los que no se preocuparon por llenar de contenido el concepto de debida atención educativa<sup>59</sup>, como a los que quisieron instauran medidas tendentes a la recepción del estudio orientado<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Es el caso de la sentencia del TS de 20 de marzo de 2012 por la que se declaran nulos tanto la Disposición Adicional Primera, como el artículo 14.1 y el Anexo I del Decreto 23/2009, de 3 de febrero por el que se establece el currículo de Bachillerato y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Publicado en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 27 de febrero). A tal efecto, vid. VALENCIA CANDALIA, R., «El régimen jurídico de la enseñanza de religión y su recepción en el Estado Autonómico», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXIX (2013), pp. 672-674. Vid. también ESCUDERO RODRÍGUEZ, A., «La asignatura de religión de Bachillerato en el País Vasco. Comentario a la STS 5507/2012, de 20 de julio», en CANO RUIZ, I. (Ed.), *La enseñanza de la religión en la escuela Pública. Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, cit.

<sup>60</sup> El Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en su sentencia 793/2010, de 14 de septiembre decretó la nulidad del apartado cuarto de la Disposición Adicional segunda del Decreto 82/2008, de 25 de julio, por el que se establece la estructura y el currículo del Bachillerato en las Islas Baleares (Publicado en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares* de 1 de agosto).

La última parada de este recorrido antes de la LOMLOE nos sitúa en la valoración de la LOMCE. Tras el triunfo del PP en las elecciones de noviembre de 2011, en una etapa que no fue precisamente un bálsamo en la gestión de la educación, apenas dos años después, y a pesar de no contar con mayoría absoluta, el mencionado partido consiguió recabar los apoyos parlamentarios requeridos para aprobar la LOMCE, también conocida como «Ley Wert» (por el apellido del entonces Ministro de Educación). La inoperatividad de la LOE en cuanto a la enseñanza religiosa hizo que su revisión estuviera marcada entre los imprescindibles de la hoja de ruta de un nuevo Gobierno que, en esta materia, se propuso poner remedio a la totalidad de las carencias detectadas. Su disposición adicional segunda fue una de ellas, aunque ésta no estableciera modificaciones sustanciales con respecto a su homónima en la LOE<sup>61</sup>. Las novedades significativas residían en los artículos de la LOMCE que reformaron la programación de los niveles educativos realizada por la LOE, incluyendo a la enseñanza de religión entre las asignaturas específicas tanto de la Educación Primaria, como en las de la ESO. También figuran entre las materias específicas «Valores Sociales y Cívicos» en Educación Primaria y «Valores Éticos» en la ESO, que serían cursadas de manera alternativa a la asignatura de religión, o cumulativamente<sup>62</sup>, si la programación de la oferta educativa que estableciera cada Administración educativa y la oferta de los centros docentes, así lo permitía<sup>63</sup>. De no añadirse este inciso, como llegó a advertir el propio

---

to). Vid. VALENCIA CANDALIJA, R., «El régimen jurídico de la enseñanza de religión y su recepción en el Estado Autonómico» cit., pp. 629 y 630.

<sup>61</sup> Incidía en la oferta obligatoria de la religión católica para los centros y el carácter voluntario de los alumnos, remitiéndose a los Acuerdos de Cooperación de 1992 para la enseñanza de las confesiones que los firmaron. Asimismo, concedía a las autoridades religiosas de cada una de las confesiones la potestad de tomar decisiones en la determinación del currículo y la elección de los materiales didácticos.

<sup>62</sup> Vid. PALOMINO LOZANO, R., «Derechos Educativos», en *Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado*, cit., p. 186.

<sup>63</sup> En relación con la Educación Primaria, el «nuevo» artículo 18.3 de la LOE indicaba lo siguiente:

«Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes áreas del bloque de asignaturas específicas en cada uno de los cursos:

- a) Educación Física.
- b) Religión, o Valores Sociales y Cívicos, a elección de los padres, madres o tutores legales.
- c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, al menos una de las siguientes áreas del bloque de asignaturas específicas:

- 1.º Educación Artística.
- 2.º Segunda Lengua Extranjera.
- 3.º Religión, solo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b).

Consejo de Estado<sup>64</sup>, podría haberse planteado el problema de entender a la religión y los valores sociales y cívicos como opciones excluyentes<sup>65</sup>, de modo que quien eligiera formación religiosa no podía cursar la otra opción, y viceversa. En último término, sobre el Bachillerato, tanto en primer curso, como en segundo, no deja de sorprender que la asignatura de religión fuera postergada a la elección como una de las materias específicas de la etapa, pudiendo

---

4.º Valores Sociales y Cívicos, solo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b).»

Por su parte, y en lo que concierne a la ESO, el artículo 24.4 establecía:

«Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas en cada uno de los cursos:

a) Educación Física.

b) Religión, o Valores Éticos, a elección de los padres, madres o tutores legales o, en su caso, del alumno o alumna.

c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, un mínimo de una y, máximo de cuatro, de las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas, que podrán ser diferentes en cada uno de los cursos:

1.º Cultura Clásica.

2.º Educación Plástica, Visual y Audiovisual.

3.º Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial.

4.º Música.

5.º Segunda Lengua Extranjera.

6.º Tecnología.

7.º Religión, solo si los padres, madres o tutores legales o, en su caso, el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 4.b).

8.º Valores Éticos, solo si los padres, madres o tutores legales o, en su caso, el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 4.b).»

<sup>64</sup> Nos referimos al Informe 172/2013, redactado como consecuencia del análisis del Anteproyecto de la LOMCE (dado a conocer por el Ministerio de Educación en septiembre de 2012) en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo de Estado del 18 de abril de 2013. En la página 174, y dentro de la parte relativa a las conclusiones acerca del régimen de formación religiosa puede leerse: «los alumnos podrán optar en Educación Primaria entre «Religión» o «Valores Culturales y Sociales» (no debería hablarse de valores culturales sino de valores éticos o sociales) y, en Educación Secundaria Obligatoria, entre «Religión» o «Valores Éticos», mientras que en Bachillerato se contempla la «Religión» como optativa conjuntamente con otras doce materias en el primer curso y con otras quince materias en el segundo. Hay que advertir que la proyectada reforma establece como optativa a la «Religión» la materia de «Valores Culturales y Sociales», o «Valores éticos», de modo que su mantenimiento, en su caso, discriminaría a los alumnos que, al elegir la primera, no cursarán asignatura alguna sobre valores sociales y éticos a lo largo de su formación toda su formación».

<sup>65</sup> En el mismo sentido que el Consejo de Estado pueden seguirse otras obras como las de ESTEBAN GARCÉS, C., «Para comprender la ERE en la LOMCE: presentación de la enseñanza de las religiones en el sistema educativo», Ediciones SM-PPC, Madrid, 2015, p. 26. Disponible en: <<https://www.cdmadrid.org/wp-content/uploads/2016/02/religion-lomce.pdf>> [consultado el 5 de febrero de 2023].

ser seleccionada entre una lista de hasta doce asignaturas en primer curso<sup>66</sup> y quince en el segundo<sup>67</sup>. Todo ello, supeditado, al igual que la determinación de la alternativa de religión en Primaria y la ESO, a la regulación y la programación de la oferta educativa que estableciera cada Administración educativa

---

<sup>66</sup> Según el artículo 34 bis, apartado 4 que la LOCE confirió a la LOE para la organización del primer curso del Bachillerato:

«Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas:

- a) Educación Física.
- b) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, un mínimo de dos y máximo de tres materias de entre las siguientes:

- 1.º Análisis Musical I.
- 2.º Anatomía Aplicada.
- 3.º Cultura Científica.
- 4.º Dibujo Artístico I.
- 5.º Dibujo Técnico I, salvo que los padres, madres o tutores legales o el alumno o alumna ya hayan escogido Dibujo Técnico I en el apartado 1.e).2.º).

6.º Lenguaje y Práctica Musical.

7.º Religión.

8.º Segunda Lengua Extranjera I.

9.º Tecnología Industrial I.

10.º Tecnologías de la Información y la Comunicación I.

11.º Volumen.

12.º Una materia del bloque de asignaturas troncales no cursada por el alumno o alumna».

<sup>67</sup> En virtud del artículo 34 ter, apartado 4, sobre la organización del segundo curso del Bachillerato:

4. En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, los alumnos y alumnas cursarán un mínimo de dos y máximo de tres materias de las siguientes del bloque de asignaturas específicas:

- a) Análisis Musical II.
- b) Ciencias de la Tierra y del Medio Ambiente.
- c) Dibujo Artístico II.
- d) Dibujo Técnico II, salvo que los padres, madres o tutores legales o el alumno o alumna ya hayan escogido Dibujo Técnico II en el apartado 1.e).2.º
- e) Fundamentos de Administración y Gestión.
- f) Historia de la Filosofía, salvo que los padres, madres o tutores legales o el alumno o alumna ya hayan escogido Historia de la Filosofía en el apartado 2.e).5.º
- g) Historia de la Música y de la Danza.
- h) Imagen y Sonido.
- i) Psicología.
- j) Religión.
- k) Segunda Lengua Extranjera II.
- l) Técnicas de Expresión Gráfico-Plástica.
- m) Tecnología Industrial II.
- n) Tecnologías de la Información y la Comunicación II.
- ñ) Una materia del bloque de asignaturas troncales no cursada por el alumno o alumna.

y, en su caso, la oferta de los centros docentes. Un condicionante que constituyó una de las reservas principales del episcopado español al texto de los diversos textos manejados como anteproyectos de la LOMCE<sup>68</sup>.

Aun así, en nuestra opinión, el gran acierto de la LOMCE fue el esfuerzo de equiparar las enseñanzas de religión al resto de materias en lo que respecta a la evaluación y al cómputo de sus calificaciones, sobre todo en la ESO y el Bachillerato<sup>69</sup>. El sistema de evaluación de la LOMCE, en estos dos últimos niveles preveía que, al finalizar cada uno de ellos, los alumnos habían de obtener una calificación global que podía extraerse a través de dos puntuaciones. Una primera, determinada por la nota media de los diferentes cursos de la etapa, en la que serían tenidas en cuenta las calificaciones logradas en la evaluación de la asignatura de religión<sup>70</sup>. Cuestión distinta era la segunda de las calificaciones de las que consta la puntuación global de cada nivel educativo, derivada de la denominada «evaluación final», una suerte de reválida en la que los alumnos habrían de examinarse de una serie de materias entre las que no se encontraba la asignatura de religión<sup>71</sup>. Es cierto que esta exclusión en la «evaluación final» parecía convertir a la asignatura de religión en una materia de segundo nivel, pero solo el hecho de que fuera tenida en cuenta para el cálculo de la media de los cursos de la etapa le hacía recuperar un peso que, aunque en niveles formativos diferentes, no disfrutaba desde la época en la que estuvo en vigor el RD 2438/1994. No fue una cuestión exenta de polémica,

---

<sup>68</sup> Como manifestaba el entonces portavoz J. Antonio Fernández Camino, era el deseo de la Iglesia «que el tratamiento de la asignatura sea mejorado en el Bachillerato [...] para que también en esta etapa sea de libre elección, como exigen los Acuerdos Iglesia-Estado, tiene que ser ofertada y no puede quedar a la discreción de las autoridades académicas». Vid. el artículo de VIDAL, J. M., «Los obispos piden que la Religión sea de oferta obligatoria también en Bachillerato», en la edición digital del diario *El Mundo*, del 26 de febrero de 2013: «<https://www.elmundo.es/elmundo/2013/06/26/espana/1372267927.html>» [consultado el 14 de febrero de 2013].

<sup>69</sup> En el caso de la Educación Primaria, el artículo 20. 3 de la LOE disponía que los centros docentes realizarían una evaluación individualizada a todos los alumnos y alumnas al finalizar el tercer curso en el que fuera comprobado el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. Por su parte, el 21.1 exigía que, al finalizar el sexto curso de Educación Primaria, se realizara una evaluación individualizada a todos los alumnos y alumnas, en la que se comprobará el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística, de la competencia matemática y de las competencias básicas en ciencia y tecnología, así como el logro de los objetivos de la etapa.

<sup>70</sup> En la evaluación global de la ESO, según el artículo 31 de la LOE, la media ponderada de las calificaciones de la etapa computaba con un valor del 70%, mientras que la de la evaluación final suponía el 30% restante. Para el Bachillerato, el 37.1 concedía a las calificaciones de las materias de la etapa un 60% y a la evaluación final un 40%.

<sup>71</sup> Mientras que en la regulación de la LOMCE sobre las «evaluaciones finales» de la Educación Primaria (artículo 21 LOE) no figuraba la religión, en la evaluación final de la ESO y el Bachillerato estaba expresamente excluida (*ex* artículos 29 y 36 bis respectivamente).

algunos entendieron que se trataba de una nueva victoria del episcopado español<sup>72</sup>, pero, lo cierto es que, con esta forma de proceder, la LOMCE consiguió que se volviera a dar cumplimiento al artículo II del AEAC<sup>73</sup>.

#### 4. EL RÉGIMEN DE LA LOMLOE

##### 4.1 Legislación básica y desarrollo normativo estatal

La regulación vigente viene dada por la promulgación de la LOMLOE<sup>74</sup>. Huelga recordar que la LOMLOE, como la LOMCE, no introdujo una nueva ley, sino la revisión de ciertos preceptos y disposiciones de la LOE. De este modo, al decretarse en la ley actual la derogación de la LOMCE<sup>75</sup>, hemos de acudir como punto de partida de la regulación de la enseñanza de religión a la Disposición Adicional segunda de la LOE. A la misma, solo ha de añadirse la *única* modificación que propone la LOMLOE en este sentido, dando cabida (en el apartado tercero de la Disposición Adicional segunda) a la enseñanza no confesional de cultura de las religiones<sup>76</sup>. Así, tras la citada modificación, el texto vigente de la Disposición Adicional Segunda posee el siguiente tenor literal:

«1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y alumnas.

<sup>72</sup> Vid. el artículo de AUNIÓN, J. M., «La Iglesia gana la reforma educativa», publicado el 17 de mayo de 2013 en el diario *El País*:

«[https://elpais.com/sociedad/2013/05/17/actualidad/1368789921\\_570541.html](https://elpais.com/sociedad/2013/05/17/actualidad/1368789921_570541.html)» [consultado el 20 de febrero de 2023].

<sup>73</sup> En lo que respecta al cumplimiento del AEAC por parte de la legislación educativa existen varias sentencias recientes del TS que han sido analizadas por RODRÍGUEZ BLANCO, M., «La enseñanza de la religión en la escuela o la permanente conflictividad judicial», cit., pp. 719-723.

<sup>74</sup> Sobre los valores, objetivos y los condicionantes que rodearon a la promulgación de la LOMLOE puede ser consultado el extenso artículo de BRIONES MARTÍNEZ, I., y OÑATE CANTERO, M. A., «La aventura de la LOMLOE. Un acercamiento a la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, Núm. 55 (2021).

<sup>75</sup> Tal y como establece el apartado primero de la Disposición derogatoria única de la LOMLOE «queda derogada la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa».

<sup>76</sup> Vid. el punto Núm. 78 de las modificaciones introducidas por la LOMLOE.

2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.

3. En el marco de la regulación de las enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, se podrá establecer la enseñanza no confesional de cultura de las religiones.»

La comparativa con la LOE permite vislumbrar cómo la Disposición Adicional segunda que propone la LOMLOE se limita también a reconocer a la religión católica como materia de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos, remitiéndose a los acuerdos suscritos en 1992 en lo concerniente a la enseñanza evangélica, judía e islámica. De este modo, repitiéndose el patrón de 2006, ha sido la normativa de desarrollo de la LOMLOE la encargada de dar sentido al cambio de perspectiva en la enseñanza de religión anunciado al inicio de la legislatura. Nos referimos a los RRDD por los que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de cada uno de los niveles educativos. A saber, RD 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil<sup>77</sup>; el RD 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria<sup>78</sup>; el RD 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria<sup>79</sup> y el RD 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato<sup>80</sup>. En todos ellos, es la Disposición Adicional primera, la que se ocupa de la instrucción religiosa, estableciendo unos caracteres comunes que se reproducen. Se trata de la garantía de poder elegir enseñanzas de religión desde el segundo ciclo de Educación Infantil hasta el Bachillerato, así como la prohibición de ser discriminado por el mero hecho de haber optado por esta opción. Igualmente, se otorga la competencia para la elección de los contenidos educativos tanto a la Iglesia Católica, como a las confesiones que suscribieron los acuerdos de 1992.

Más controvertido parece el régimen de la evaluación, cómputo de calificaciones y la alternatividad a las enseñanzas de religión. En lo referente a la evaluación, en los RRDD de Educación Primaria, ESO y Bachillerato se ad-

---

<sup>77</sup> BOE de 2 de febrero.

<sup>78</sup> BOE de 2 de marzo.

<sup>79</sup> BOE de 30 de marzo.

<sup>80</sup> BOE de 6 de abril.

vierte que «la evaluación de las enseñanzas de la religión católica se realizará en los mismos términos y con los mismos efectos que las otras materias de la etapa. La evaluación de las enseñanzas de las diferentes confesiones religiosas con las que el Estado haya suscrito acuerdos de cooperación se ajustará a lo establecido en los mismos»<sup>81</sup>. Sin embargo, en lo que respecta al cómputo de calificaciones, en el apartado 6 de la Disposición Adicional primera del RD de enseñanzas mínimas de Educación Primaria se prevé que «con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia entre todo el alumnado, las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de religión no se computarán en las convocatorias en las que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos». A lo expuesto, el RD de enseñanzas mínimas de la ESO añade que tampoco será tenida en cuenta la calificación obtenida en la evaluación de religión cuando hubiera que tomarse como referencia los expedientes académicos «a efectos de admisión de alumnos y alumnas, para realizar una selección entre los solicitantes»<sup>82</sup>. Mientras que el de Bachillerato decreta que «las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de religión no se computarán en la obtención de la nota media a efectos de acceso a otros estudios ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio en que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos»<sup>83</sup>. A pesar de ello, si es necesario detenernos para realizar un inciso con respecto al régimen de este último RD, cuyo artículo 22, denominado Título de Bachiller, manifiesta en su apartado cuarto que «el título de Bachiller será único y se expedirá con expresión de la modalidad cursada y de la nota media obtenida. Esta se hallará calculando la media aritmética de las calificaciones de todas las materias cursadas redondeada a la centésima. A efectos de dicho cálculo se tendrán en cuenta las materias comunes y optativas, así como las materias específicas de la modalidad por la que se expide el título y, en su caso, la materia de Religión».

Por su parte, sobre la asignatura alternativa, los RRDD de enseñanzas mínimas de Educación Primaria y la ESO<sup>84</sup> establecen que «los centros docentes dispondrán las medidas organizativas para que los alumnos y las alumnas cuyas madres, padres, tutoras o tutores no hayan optado por que cursen enseñanzas de religión reciban la debida atención educativa. Esta atención se plani-

---

<sup>81</sup> El texto reproducido puede encontrarse en el apartado 4 de la Disposición Adicional Primera de los RRDD de enseñanzas mínimas de la ESO y el Bachillerato y en el 5 del de Educación Primaria.

<sup>82</sup> Apartado 6 de la Disposición Adicional Primera del RD de enseñanzas mínimas de la ESO.

<sup>83</sup> Apartado 5 de la Disposición Adicional Primera del RD de enseñanzas mínimas del Bachillerato.

<sup>84</sup> Ni en el RD de enseñanzas mínimas de Educación Infantil, ni en el de Bachillerato, existe mención expresa a la «debida atención educativa» que los centros han de proporcionar a los alumnos que no deseen cursar religión.

ficará y programará por los centros de modo que se dirijan al desarrollo de las competencias clave a través de la realización de proyectos significativos para el alumnado y de la resolución colaborativa de problemas, reforzando la autoestima, la autonomía, la reflexión y la responsabilidad. En todo caso, las actividades propuestas irán dirigidas a reforzar los aspectos más transversales del currículo, favoreciendo la interdisciplinariedad y la conexión entre los diferentes saberes. Las actividades a las que se refiere este apartado en ningún caso comportarán el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquier área de la etapa»<sup>85</sup>. Como podemos observar, se suprime la obligación de cursar una materia alternativa para quienes no elijan Religión<sup>86</sup>, volviéndose a instaurar la necesidad de recibir la «debida atención educativa». Ninguno de los RRDD de enseñanzas mínimas se ha pronunciado para identificar una actividad concreta, ni en torno a la evaluación de la misma, si bien la norma general nos enseña que la mayoría de ellos<sup>87</sup> han querido moldear el concepto jurídico indeterminado que tantos problemas generó en la *primera versión*<sup>88</sup> de la LOE. Reconocemos que este intento de regulación ya supone algún avance, pues hemos de recordar que los RRDD de enseñanzas mínimas en 2006 y 2007 se conformaron con señalar que el diseño de actividades tendientes a que los alumnos recibieran la debida atención educativa, «en ningún caso comportarían el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquier materia de la etapa». Lo que no tenemos tan claro es que las directrices que se aportan vayan a servir para entender qué significa o debe significar recibir la debida atención educativa.

El sistema que se completa con las órdenes curriculares de las distintas enseñanzas religiosas<sup>89</sup>, queda pues configurado de la siguiente manera: las

---

<sup>85</sup> Redacción del apartado tercero de la Disposición Adicional primera de los RRDD de enseñanzas mínimas de Educación Primaria y la ESO.

<sup>86</sup> Vid. ROCA, M. J., «La enseñanza de la religión en la escuela y los derechos culturales», en *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 35 (2021), pp. 6-11.

<sup>87</sup> La excepción que confirma esta norma general es la Disposición Adicional primera del RD de enseñanzas mínimas de Educación Infantil, que garantiza a los padres poder decidir sobre la posibilidad de que sus hijos reciban formación religiosa en el segundo ciclo de esta etapa y que ello no suponga discriminación alguna. Al mismo tiempo, se refiere a la determinación del currículo por parte de la Iglesia Católica y las demás confesiones, sin pronunciarse acerca de las actividades a desarrollar por los alumnos cuyos padres desestimen cursar religión.

<sup>88</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>89</sup> A la espera de que sea publicada la resolución correspondiente al currículo de enseñanza evangélica, ya han visto la luz la Resolución de 21 de junio de 2022, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publican los currículos de las enseñanzas de religión católica correspondientes a Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato (BOE de 22 de junio) y la Resolución de 16 de septiembre de 2022, de la Secretaría de Estado

enseñanzas de religión podrán ser impartidas en el segundo ciclo de Educación Infantil, en la Educación Primaria, en la ESO y el Bachillerato. La asignatura de religión se presenta al mismo tiempo como una disciplina de carácter evaluable, sin que pueda hacerse constar en el expediente académico de los alumnos las calificaciones obtenidas. Aquellos alumnos que no deseen recibir ni religión católica, ni las enseñanzas de otras confesiones religiosas han de recibir la «debida atención educativa». Una atención que, en modo alguno, será objeto de evaluación y, obviamente, estará al margen de las puntuaciones a valorar en el seno del referido expediente académico.

#### 4.2 Recepción de la LOMLOE en la legislación autonómica

En definitiva, las modificaciones introducidas por la LOMLOE en la enseñanza de religión suponen un retorno en toda regla al régimen de la LOE que, en lo que concierne a «debida atención educativa», nos lleva a poner el foco, nuevamente, en la legislación autonómica. Solo ella nos permitirá eliminar las dudas sobre la capacidad de los Parlamentos regionales de llenar de contenido el vacío generado por la legislación básica estatal. Sin ánimo de abundar en esta reflexión, pues la labor de los legisladores autonómicos en los dilemas planteados por la LOMLOE, bien merecen ser objeto de tratamiento específico, no podemos dejar de recordar que están siendo publicadas las normas autonómicas encargadas de la recepción de la ordenación de las enseñanzas de los diferentes niveles educativos y del desarrollo curricular de la LOMLOE. Naturalmente, el proceso no está terminado<sup>90</sup>, pero ya podemos apreciar como la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han apostado por una regulación continuista de la establecida por los RRDD de enseñanzas mínimas estatales, utilizando los mismos indicadores que éstos contienen. No nos resulta extraño, fundamentalmente, por las declaraciones de nulidad del TS cosechadas como consecuencia de los intentos de aclarar el concepto de debida atención educativa en los tiempos de la LOE. La reprensión jurisprudencial no alienta a seguir trabajando en otro sentido. De hecho, podríamos afirmar que tan solo Cataluña y, de manera especial, La Rioja, se han decidido a introducir aspectos innovadores.

---

de Educación, por la que se publican los currículos de la enseñanza de religión islámica correspondientes a Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato (BOE de 22 de septiembre).

<sup>90</sup> Con excepción del País Vasco que, a fecha de cierre de este artículo, sigue aplicando en sus centros la normativa de desarrollo y ordenación curricular de la LOMCE publicada en 2015, todas las Comunidades Autónomas han aprobado normas destinadas a implantar en su territorio el régimen de la LOMLOE.

En el caso de Cataluña, en la Disposición Adicional segunda (denominada «Enseñanzas de Religión») del Decreto 175/2022, de 27 de septiembre, de ordenación de las enseñanzas de la educación básica<sup>91</sup>, a la hora de conceptualizar la «debida atención educativa» que recibirán aquellos alumnos cuyos padres hayan optado por no matricularlos en clases de religión, señala que «los centros educativos tienen que programar la atención al alumnado que no ha optado por cursar enseñanzas de religión. Preferentemente se tienen que planificar y programar actividades educativas que desarrollen la reflexión sobre la riqueza del bagaje intelectual heredado y la transmisión de las bases del patrimonio cultural de nuestra sociedad. Estas actividades tienen que poder preparar al alumnado para convivir en una sociedad diversa y para participar en un mundo democrático, con el pleno ejercicio de la libertad ideológica comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal y social con la dignidad de la persona y sus derechos inviolables». A ello añade, en la línea con los RD estatales de enseñanzas mínimas de Educación Primaria y la ESO, que «en todo caso, se tiene que incidir en el desarrollo de las capacidades del alumnado y en su desarrollo personal, social y ciudadano, si el centro así lo considera, y las actividades propuestas se tienen que centrar en los aspectos más transversales del currículo, favoreciendo la interdisciplinariedad y la conexión entre los diferentes saberes».

Mucho más valiente se ha mostrado la Comunidad Autónoma de La Rioja que, no solo ha tratado de dotar de contenido el concepto de «debida atención educativa», ha avanzado un paso más, estableciendo dos asignaturas concretas para que puedan ser cursadas por aquellos estudiantes que no vayan a recibir formación religiosa. Se trata de «Educación Emocional y para la Creatividad» y «Escuela de Voluntariado», instauradas respectivamente por la Disposición Adicional primera del Decreto 41/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación y promoción en la Comunidad Autónoma de La Rioja (Decreto 41/2022)<sup>92</sup> y por su homónima en la ESO, el Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evalua-

---

<sup>91</sup> *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña* (DOGC) de 29 de septiembre. Ni el Decreto 21/2023, de 7 de febrero, de ordenación de las enseñanzas de la educación infantil (DOGC de 9 de febrero), ni el Decreto 171/2022, de 20 de septiembre, de ordenación de las enseñanzas del Bachillerato (DOGC de 22 de septiembre) se pronunciaron sobre la determinación de unas actividades específicas en este sentido.

<sup>92</sup> *Boletín Oficial de La Rioja* de 15 de julio.

ción, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja (Decreto 42/2022)<sup>93</sup>.

En lo que respecta al primero de ellos, el apartado cuarto de la Disposición Adicional primera («Enseñanzas de Religión») señala que los centros docentes desarrollarán y ofertarán de manera obligatoria la propuesta de actividades planteadas por la Consejería con competencias en materia de educación. Esta propuesta es recogida en el Anexo II del mismo decreto bajo el nombre de Educación Emocional y para la Creatividad. Además, apunta que «las actividades a las que se refiere este apartado en ningún caso comportarán el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al hecho religioso ni a cualquier área de la etapa, ni serán calificadas». Ya en el Anexo II, en lo que hace al desarrollo curricular de la nueva asignatura, el Decreto 41/2022 indica que «la Educación Emocional y para la Creatividad se incorpora como un compendio de actividades propuestas en el currículo de la Educación Primaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su finalidad, eminentemente educativa, es validar el papel que desempeñan los aspectos del mundo emocional y creativo en relación con los contenidos curriculares como proceso y parte que garantizan la educación integral de la persona. Así, el alumnado encuentra en los centros educativos un espacio y un tiempo que contribuye al desarrollo de las competencias, tanto desde la conciencia y la regulación emocional como desde la creatividad. Las emociones y la creatividad están presentes en cualquier situación de aprendizaje que se genere en el aula. No se entiende un aprendizaje donde el alumnado no movilice sus propias emociones y desarrolle todo su potencial creativo. Educación Emocional y para la Creatividad incide directamente y de forma integradora en la inteligencia emocional (intra e interpersonal) y en la inteligencia creativa. La inteligencia emocional y la creatividad son, entonces, capacidades que se desarrollan y se educan para aumentar el bienestar personal. El alumnado que es más feliz, confiado, asertivo, resiliente, original, innovador, audaz, equilibrado... tiene más probabilidades de tener éxito en la escuela y en la vida. Con este compendio de actividades, los niños y las niñas pueden aprender a reconocer, regular y desarrollar su mundo emocional y creativo de manera afectiva y efectiva para procurarse un sistema de pensamiento que le ayude a tomar decisiones adecuadas según su desarrollo psicoevolutivo». El Anexo se refiere también al régimen de evaluación de estas actividades estableciendo expresamente, en consonancia con el apartado cuarto de la Disposición Adicional primera, que «no tienen el carácter de evaluables a efectos de la obtención de una calificación que pudiera ser recogida en el expediente del alumnado. Es

---

<sup>93</sup> *Ibidem.*

por este motivo que carece de criterios de evaluación y de saberes básicos. No obstante, se han recogido una serie de recomendaciones para comprobar la incidencia que las actividades propuestas pudieran tener con las distintas competencias».

Por su parte, para la ESO, la Disposición Adicional primera del Decreto 42/2022, relativa a las enseñanzas de religión, estipula en su apartado cuarto que los centros docentes han de desarrollar y ofertar, de manera obligatoria, la propuesta de actividades planteadas por la Consejería de Educación. Propuesta que, afirma, está recogida en el Anexo II bajo el nombre de «Escuela de Voluntariado». Mientras que el apartado quinto contiene el régimen relativo a «Escuela de Voluntariado», advirtiendo que las actividades propuestas por el centro han de estar dirigidas a reforzar los aspectos transversales del currículo, favoreciendo la interdisciplinariedad y la conexión entre los diferentes saberes. Estas actividades, añade, «en ningún caso comportarán el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquiera materia de la etapa». A diferencia de lo que sucede en el decreto de Educación Primaria, nada se apunta en relación con la evaluación de las actividades llevadas a cabo en «Escuela de Voluntariado» pero, por analogía con el decreto citado y, de conformidad con lo falta de concreción de los RRDD estatales de enseñanzas mínimas, hemos de entender que no se realizarán exámenes, ni otro tipo de acciones encaminadas a la evaluación de dichas actividades. Completa el régimen de la asignatura alternativa a la religión el Anexo II del Decreto 42/2022. El mismo, remarca que el sector educativo juega un papel fundamental en materia de voluntariado, pues ofrece la oportunidad de inculcar facetas como la solidaridad en general y al voluntariado en particular desde edades muy tempranas. Para ello, agrega el Decreto 42/2022, los jóvenes han de completar «un proceso de sensibilización que permitiese a niños, niñas y jóvenes saber qué es el voluntariado, cómo realizarlo, dónde hacerlo, etc. Desde la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja consideramos importante sensibilizar, educar en valores y promover la cultura del voluntariado entre los más jóvenes. En definitiva, procurar un acercamiento, mayor y mejor, de la acción voluntaria a las aulas». A modo de comparativa, el texto del Anexo II del Decreto 42/2022 sostiene que «en nuestro país se están dando algunos pasos en el mundo universitario, pero debería ser desde etapas educativas anteriores donde se comenzase la tarea de sensibilización y formación en la labor de voluntariado. Con el conjunto de actividades propuestas pretendemos desarrollar una labor de sensibilización y formación que facilite al alumnado posicionarse sobre su posible actuación como voluntario en distintas organizaciones, así como la realización de una serie de

actividades relacionadas con el voluntariado que puedan ser útiles como aproximación a lo que esta figura representa». Se detallan asimismo los objetivos<sup>94</sup> y las actividades que pueden ser llevadas a cabo por el alumnado<sup>95</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

A la hora de hilar unas líneas que puedan servir como cierre a este trabajo estimamos que la mejor manera de proceder es finalizar de la misma manera que comenzamos. Esto nos obliga a contemplar la obra de la LOMLOE desde el prisma de lo pretendido por la coalición que en enero de 2020, permitía formar Gobierno en España. Y lo haremos para decir que, se han alcanzado los dos objetivos pretendidos. Se ha eliminado la alternativa a la enseñanza de religión y se ha conseguido que las notas no fueran computables en el expediente académico, impidiendo que se produjera lo que la coalición progresista había definido como «favorecimiento de la religión».

En relación con la supresión de la asignatura alternativa, no es menos cierto que el legislador estatal, en los RRDD de enseñanzas mínimas, no mantiene el estruendoso silencio del de la LOE, pues se ha preocupado de instituir una serie de directrices, a modo de indicadores, que pueden ser utilizadas por las administraciones educativas o, como indican los RRDD, los propios centros. Como anticipábamos, estos RRDD prevén una «debida atención educativa»

---

<sup>94</sup> «- Fomentar una cultura de la solidaridad entre el alumnado del centro.

- Estimular la participación de los alumnos en las actividades de su centro educativo y que puedan servir de formación para una posterior práctica en entidades relacionadas con el voluntariado.
- Familiarizarse con la normativa que regula la figura del voluntariado.
- Dar a conocer las distintas entidades que en el entorno más próximo pueden ofertar la colaboración en actividades de voluntariado, y que puedan aportar una labor importante para su centro educativo.»

<sup>95</sup> «- Participación en actividades relacionadas con la concienciación sobre el respeto del medio ambiente.

- Mediación en conflictos.
- Labores de traducción para familias y alumnos de origen extranjero.
- Acogida de nuevos alumnos.
- Gestión biblioteca escolar.
- Organizar actividades extraescolares.
- Organizar espacios de ocio en recreos.
- Mantenimiento de la imagen del centro en las redes sociales.
- Concienciación en el cuidado del contenido del centro.
- Apoyo escolar a alumnos con dificultades académicas.
- Organización de eventos con familias.
- Divulgación de actividades organizadas por distintas entidades.
- Otras.»

que sea planificada y programada «por los centros de modo que se dirijan al desarrollo de los elementos transversales de las competencias a través de la realización de proyectos significativos y relevantes y de la resolución colaborativa de problemas, reforzando la autoestima, la autonomía, la reflexión y la responsabilidad. En todo caso, las actividades propuestas irán dirigidas a reforzar los aspectos más transversales del currículo, favoreciendo la interdisciplinariedad y la conexión entre los diferentes saberes». En realidad, lo que se aportan son una serie de objetivos competenciales y modalidades de actuación que no buscan sino servir de ayuda para llenar de contenido las lagunas jurídicas que, durante años, se han extendido a lo largo de los terrenos pantanosos de las actividades de estudio alternativas a la religión. Aunque reconozcamos los esfuerzos realizados en tal dirección, y a pesar de los renovados bríos del legislador estatal, en nuestra opinión, la nueva regulación sigue cargando de razones a todos los que conciben esta técnica legislativa como una fuente incesante de expectativas de inseguridad jurídica.

Se entenderá así que la luz del faro vuelva a girar hacia los legisladores autonómicos, esperando de ellos respuestas que no hemos hallado en la legislación básica. Una situación que entrañaba un riesgo importante, la posibilidad de tener diecisiete formas distintas de definir el concepto de «debida atención educativa», o tal vez, como en la época de la LOE, solamente dos. A la luz de lo analizado, hemos comprobado como la segunda de las opciones ha sido la predominante. La mayoría de las Comunidades Autónomas se han dedicado a reproducir los indicadores que contiene la legislación estatal, relegando a los centros la responsabilidad de intuir qué medidas pueden adoptar para cubrir los huecos horarios correspondientes con la clase de religión para aquellos alumnos que no la cursen. Quedan al margen de esta tónica el decreto de ordenación de las enseñanzas básicas de Cataluña y, en mayor medida, la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha creado dos asignaturas específicas, alternativas a la clase de religión, tratando de sortear los impedimentos que arguyeron los tribunales, entre 2010 y 2013, para declarar parcialmente nulos los decretos autonómicos encargados de transponer en sus respectivos territorios los RRDD de enseñanzas mínimas de la LOE.

Por otra parte, la intención de erradicar un supuesto trato de favor a las enseñanzas de religión por su cómputo a los efectos de calcular la nota media de la ESO y el Bachillerato<sup>96</sup>, en nuestra opinión, no constituye fundamento bastante que justifique las modificaciones introducidas por la LOMLOE. Básicamente, porque parece lógico (y justo) que una materia que ha sido cursada

---

<sup>96</sup> Como sucediera durante los años en los que la LOMCE estuvo en vigor.

durante varios años, aunque el porcentaje de puntuación fuera ínfimo<sup>97</sup>, pueda ser computada, al menos, para el cálculo de la nota media de la etapa. En este sentido, la devaluación de la enseñanza de la religión, conjuntamente con lo expuesto sobre la cuestión de la alternatividad, son claros síntomas que nos inducen a afirmar que, más que una mirada al futuro, el régimen de la LOMLOE supone un retorno a la legislación del pasado. En definitiva, La LOMLOE nos sitúa de nuevo frente a las sombras e incertidumbres de la LOE, pero con el reflejo de regulaciones un tanto anteriores. Y es que, el sistema está esbozado por unas líneas maestras que nos hacen retroceder jurídicamente casi treinta años, pues incorpora exactamente los mismos condicionantes que llevó al TS a estimar la nulidad de los RRDD de enseñanzas mínimas de la LOGSE en 1994. La falta de concreción de una alternativa clara y las desigualdades en el régimen de evaluación y cómputo de calificaciones de la enseñanza de religión<sup>98</sup> vuelven a poner de manifiesto una evidente discriminación de los escolares matriculados en religión y una falta de tino del legislador en lo relativo a la equiparación al resto de disciplinas de la etapa. En otras palabras, un manifiesto incumplimiento del artículo II del AEAC<sup>99</sup>.

Así pues, la regulación de la enseñanza de religión instaurada por la LOMLOE representa un viraje perfecto hacia 2006 que, al mismo tiempo, trae consigo una nueva modalidad en la tradición política de sustituir la norma fundamental en materia educativa por una distinta. Y es que, el Gobierno actual, en materia de enseñanza de religión no ha querido limitarse a aprobar una nueva norma, como viene sucediendo en los distintos cambios en el poder desde 1978. En lugar de ello, ha estimado oportuno volver a implantar exactamente las mismas premisas normativas que estaban en vigor cuando el electorado le retiró su confianza.

Ante tal situación, y si se nos permite la licencia de carácter cinéfilo que inspira el título de este trabajo, podría ser susceptible de ser traído a nuestra

---

<sup>97</sup> Hemos de recordar que, en la LOMCE, la nota de religión fue tenida en cuenta para calcular la media de la ESO y el Bachillerato. Una media que luego había de ser ponderada con la calificación obtenida en la denominada evaluación final, derivada de la evaluación de una serie de materias entre las que no se encontraba la enseñanza de religión.

<sup>98</sup> Conviene tener presente que tan solo el RD de enseñanzas mínimas del Bachillerato *ex* artículo 22.4 tiene en cuenta la nota obtenida en la asignatura de religión a la hora de obtener la media del Título de Bachiller. Ahora bien, la Disposición Adicional Primera (apartado quinto) de dicha norma excluye la posibilidad de computar las calificaciones de religión en las ocasiones en las que fuera necesario acudir a la nota media a efectos de acceso a otros estudios o en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio en que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos.

<sup>99</sup> La misma conclusión puede extraerse del trabajo de ROCA, M. J., «La enseñanza de la religión en la escuela y los derechos culturales», cit., p. 23.

redacción el diálogo entre el intrépido Doc y Marty McFly en el final de «Regreso al Futuro»:

- «— *¡Marty, tienes que regresar conmigo!*
- *¿A dónde?*
- *¡De regreso al futuro!»*

Si Marty fuera uno de esos alumnos que eligieron recibir clases de religión en el sistema educativo español regido por la LOE y Doc le estuviera comentando la evolución del mismo en el momento actual, probablemente, se sentiría como el protagonista del film dirigido por Robert Zemeckis en 1985. ¿Para qué Regresar al futuro si, generalmente, cualquier tiempo pasado fue mejor? En nuestro caso, apreciamos con claridad que el tópico no se cumple. Quizás sea más correcto para la ocasión ese lema tan coloquial que sostiene que en la vida todo es cíclico. Un lema que no debería ser aplicable al mundo del Derecho, fundamentalmente en los casos, como el que nos ocupa, en los que aquello que viene de vuelta no supone una mejora. El objeto de nuestro trabajo constituye el mejor de los ejemplos, sobre todo, porque el retorno, operado por la LOMLOE, al régimen de enseñanza religiosa que previó la LOE, se ha traducido, como venimos sosteniendo, en la consolidación de un sistema que mantiene abiertos los interrogantes de aquel momento y que sigue sin dar respuestas a las demandas que ya entonces planteó la comunidad educativa. Si a ello añadimos, como manifestábamos en los primeros epígrafes, que el derecho a estudiar religión en las condiciones acordadas con las confesiones religiosas forma parte del derecho de libertad religiosa, podremos convenir que la LOMLOE provoca un apreciable menoscabo a este derecho fundamental. El mismo que se derivaba de la LOE y sus normas de desarrollo. Como decimos, un regreso al futuro, manteniendo las incongruencias del pasado.

