

PROPI



**La nova política educativa respecte  
les confessions religioses:  
l'ensenyament de la Religió**

[ ÀLEX SEGLERS ]

Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

## ÍNDEX

### Abreviacions

#### 1. Introducció

#### 2. Principals arguments (favorables i contraris) a l'ensenyament de la Religió

2.1 *Arguments a favor*

2.2 *Arguments en contra*

#### 3. El marc legal i jurisprudencial vigent

3.1 *Quant a la legislació*

3.2 *Quant a la darrera jurisprudència*

#### 4. La regulació de l'ensenyament de la Religió en l'Estat autòmic

4.1 *L'article 15 de l'Estatut d'Autonomia: una competència en ensenyament qualificada com a «plena»*

4.2 *El significat material del terme "bàsic" en relació amb l'ensenyament de la Religió*

4.3 *Perspectiva formal del caràcter "bàsic" del Reial Decret 2438/1994, de 16 de desembre, i de l'esborrany sobre «Societat, Cultura i Religió»*

4.4 *La regulació de la Generalitat de Catalunya*

#### 5. La nova legislació: els projectes del Govern espanyol

5.1 *El «Projecte de Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació»*

5.2 *L'«Esborrany del projecte de reial decret sobre Societat, Cultura i Religió»*

#### 6. Conclusions i propostes

## ABREVIACIONS

ATC	Aute del Tribunal Constitucional
CCAA	Comunitat Autònoma
CE	Constitució espanyola
DA	Disposició Addicional
DDAA	Diversos Autors
DF	Disposició Final
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
FJ	Fonament Jurídic
LODE	Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, Reguladora del Dret a l'Educació
LOGSE	Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'Ordenació General del Sistema Educatiu
LOLR	Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de Llibertat Religiosa
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
RD	Reial Decret

# LA NOVA POLÍTICA EDUCATIVA RESPECTE LES CONFESSIONS RELIGIOSES: L'ENSENYAMENT DE LA RELIGIÓ

[ÀLEX SEGLERS]

Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

## 1. Introducció

El debat sobre l'ensenyament dels valors en l'àmbit educatiu sempre ha sigut molt complex. Però, sens dubte, quan s'afegeix el recurrent tema de la "classe de Religió" i, de retop, la presència indirecta de l'Església Catòlica en l'escola pública, aleshores els maniqueïsmes i la polèmica apareixen de nou. És aquesta discòrdia una constant no resolta, fruit d'una inèrcia històrica en la qual el paper social de la confessió majoritària va ser, i continua essent, molt important.

La reforma de l'ensenyament de la Religió, que va aplaçar-se després de la primera victòria del Partit Popular, aflora novament en l'escenari educatiu. El cert és que, en aquests moments, el «*Proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación*», incorpora l'assignatura de Religió confessional, però com veurem ho fa d'una manera peculiarment distinta de com s'havia regulat amb els anteriors governs. El projecte actual ha estat vist per alguns sectors com una mesura favorable a l'Església Catòlica i, per altres, com el compliment d'un dret fonamental, compatible amb la Constitució de 1978.<sup>1</sup>

No obstant, i més enllà del binomi que enfronta els partidaris d'un model educatiu laic *versus* els partidaris d'un model permeable a la religió, actualment cal afegir una variable més, capaç de desbordar els vells postulats d'antany. Em refereixo a la presència d'alumnes vinguts de la immigració, que incorporen en les escoles un major pluralisme religiós. Així, hi ha qui veu en l'assignatura de Religió, per primera vegada, un

---

<sup>1</sup> Destaquem alguns dels articles més recents publicats en els principals diaris del país. A favor, Miró, J. «Llibertat religiosa, escola pública», *Avui* (11-2-2000), Riu, F. «La religión», *La Vanguardia* (11-5-2002). En contra, Ruiz, J. M<sup>a</sup>. «El misterio de la santa dualidad», *La Vanguardia* (10-8-2002). Vegeu també el cara a cara entre el periodista Ernest Alós (en contra) i la diputada del PPC, Carina Mejías, (a favor) a *el Periódico* (10-10-2001).

instrument útil per a la integració social i vàlid per al diàleg intercultural dels joves estudiants.<sup>2</sup>

El debat al voltant de la utilitat de la presència de la Religió en l'escola pública també s'estén per arreu d'Europa. Per exemple, a França, on l'escola laica era considerada "l'escut de la República", en aquests moments s'està discutint la possibilitat d'incorporar *l'«enseignement d'histoire des religions»*,<sup>3</sup> lògicament des d'una vessant cultural, no catequètica ni confessional. Tanmateix, la posició legal de l'ensenyança religiosa en altres Estats de la Unió Europea és com segueix: Obligatòria a Grècia, Suècia, Àustria i Finlàndia; Obligatòria però amb petició d'exempció a Alemanya, Luxemburg i Regne Unit; Obligatòria per al centre i opcional per als alumnes a Espanya i Portugal; i lliure sol·licitud a l'hora d'inscriure's a Bèlgica, Holanda, Irlanda i Itàlia.<sup>4</sup>

Tot i el pluralisme de models educatius existent als Estats de la Unió Europea, dèiem que una part dels plantejaments pedagògics aposten per un tipus d'ensenyament de la Religió entès en termes culturals i històrics. Però, certament, és aquí quan els partidaris d'aquesta opció topen amb la legalitat vigent, que no pot obviar els Acords de Cooperació entre l'Estat espanyol i les Confessions religioses, els quals estableixen, de conformitat amb la Constitució, una ensenyança de la Religió de tipus confessional, d'acord amb les conviccions pròpies, siguin catòliques, islàmiques, evangèliques o jueves.<sup>5</sup>

La situació que s'endevina en l'horitzó més immediat, és a dir, la nova regulació que el Govern del Partit Popular anuncia sobre l'ensenyament de la Religió, ha encès algunes alarmes, recels i prejudicis entre els principals actors implicats, que no han passat inadvertides per a la premsa. Perquè, en el fons, i com esmentava al principi, està per veure si solucionarà l'etern enfrontament entre els partidaris del model laic, que voldrien que l'ensenyança confessional estigués totalment al marge del sistema educatiu, i els partidaris del paper benèfic de la mateixa en el sistema educatiu.

En aquest sentit, la Conferència Episcopal Espanyola s'ha esforçat per distingir que una cosa és la catequesi i una altra l'ensenyament confessional de la Religió i Moral Catòliques; ambdues opcions se situen en dos àmbits diferents: a l'escola els grups humans romanen units per relacions acadèmiques i pedagògiques, però en les parròquies els grups de

---

<sup>2</sup> Rovira, F. «Les religions a l'escola en el marc intercultural», *Espai Obert del Centre d'Estudis Francesc Eiximenis Pax Romana MIIC*, Quadern 15. Vegeu també Elósegui, M. «La integració de las minorías culturales», *La Vanguardia* (12-3-2001).

<sup>3</sup> *Le Monde* (28-9-2000).

<sup>4</sup> *Boletín de Temas Educativos*, Dirección General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa, CIDE, desembre de 2001, núm. 8.

<sup>5</sup> *El País* (24-6-2002).

fidels s'uneixen pel vincle de la fe.<sup>6</sup> L'Església Catòlica entén que l'assignatura de Religió és confessional perquè es respecta el dret dels pares a educar llurs fills segons les pròpies conviccions, talment una síntesi de fe i cultura que s'ofereix als alumnes.

Per la seva banda, el sindicat USTEC-STE (Unió Sindical de Treballadors de l'Ensenyament de Catalunya) defensa que la Constitució espanyola no empara l'obligació de l'ensenyament de la Religió amb fons públics, inclosos els professors. El sindicat és partidari de l'ensenyament de la Religió fora de l'horari escolar, en el marc de les esglésies i els altres llocs de culte. En canvi, la CONCAPA (Confederació Catòlica Nacional de Pares de Família i Pares d'Alumnes) considera que els poders públics han de garantir una assignatura de Religió per tal de completar un ensenyament de qualitat, i facilitar que els alumnes creixin en valors d'acord amb les pròpies creences religioses. Però la CEAPA (Confederació Espanyola de Pares i Mares d'Alumnes), afirma que la classe de Religió no hauria de ser avaluable, i aposta per un ensenyament dels valors que sigui transversal, amb una assignatura igual per a tots els alumnes, independentment de les seves creences o pràctiques religioses.<sup>7</sup>

## 2. Principals arguments (favorables i contraris) a l'ensenyament de la Religió

### 2.1 Arguments a favor

En primer lloc, trobem els arguments legals. L'article 27.1 CE consigna genèricament que «Tots tenen el dret a l'educació. Es reconeix la llibertat d'ensenyament»; el 27.3 «Els poders públics garanteixen el dret que assisteix als pares perquè els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions». L'article 16.1 CE garanteix «la llibertat religiosa», el desenvolupament de la qual es troba en la Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de Llibertat Religiosa (LOLR), que en el seu article 2.1 c) assenyala el dret de tota persona a «Rebre i impartir ensenyament i informació religiosa [...] escollir per a un mateix o per als menors no emancipats i incapacitats [...] dintre i fora de l'àmbit escolar,

---

<sup>6</sup> Vid., el discurs de Joan Pau II «*L'insegnamento della religione può allontanare il pericolo di falsi idoli quali il nazionalismo e il razismo*», Città del Vaticano (Roma), (4-12-1992), vol. XV/2 (1992), pàgs. 806-815: «*L'insegnamento della religione è ancorato e garantito nella vostra Costituzione come confessionale. [...] "l'insegnamento religioso confessionale è la migliore forma" di realizzazione della dimensione religiosa nell'educazione scolastica e "quindi giustamente rappresenta una componente fissa della scuola europea"*».

<sup>7</sup> *La Vanguardia* (30-4-2000).

l'educació religiosa i moral que hi estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions».

Tanmateix, s'invoca l'existència dels Acords de Cooperació signats per l'Estat espanyol amb la Santa Seu i amb les confessions minoritàries (jueva, protestant i musulmana) que tenen notori arrelament reconegut. Analitzarem les previsions contingudes en aquests Acords de Cooperació més endavant.<sup>8</sup>

En segon lloc, es posa l'èmfasi en els inherents beneficis culturals i formatius de l'ensenyança religiosa confessional. Francesc Torralba ho explica així:<sup>9</sup> *«Antropològicament «el saber religioso permite ahondar en la complejidad de lo humano, permite aclarar el sentido y la razón de ser de determinadas actividades que constituyen formas de lo humano: el rito, la oración, el sacrificio, el silencio, la acción».* També històricament, car les religions han condicionat la humanitat; o culturalment, ja que *«el sustrato de las culturas tradicionales es religioso, pero también, el fondo de las culturas modernas y secularizadas, se relaciona directamente con arquetipos y modelos de índole sacro»;* i àdhuc interculturalment, perquè *«solo es posible la convivencia desde el conocimiento y el reconocimiento de lo ajeno, pero sólo es posible conocer lo ajeno desde su fondo simbólico»;* i també pedagògicament: *«si la educación tiene como finalidad el desarrollo integral del ser humano, esto es, el despliegue de todas sus facultades potenciales, entonces, la dimensión religiosa del ser humano, más allá de sus concreciones históricas, debe ser contemplada en el proceso educativo».*

## 2.2 Arguments en contra

El principal argument que s'argüeix és la incompatibilitat de l'assignatura de Religió confessional amb el principi de laïcitat.<sup>10</sup> En posar-se els canals

---

<sup>8</sup> Acord de 3 de gener de 1979, entre l'Estat espanyol i la Santa Seu, sobre Ensenyament i Afers Culturals; Llei 24/1992, de 10 de novembre, per la qual s'aprova l'Acord de Cooperació de l'Estat amb la Federació d'Entitats Religioses Evangèliques d'Espanya (FEREDE); Llei 25/1992, de 10 de novembre, per la qual s'aprova l'Acord de Cooperació de l'Estat amb la Federació de Comunitats Israelites d'Espanya (FCIE) i Llei 26/1992, de 10 de novembre, per la qual s'aprova l'Acord de Cooperació de l'Estat amb la Comissió Islàmica d'Espanya (CIE).

<sup>9</sup> Torralba, F. «La clase de religión, una propuesta humanizadora», *La enseñanza de la religión, una propuesta de vida. I Congreso Nacional de Profesores de Religión. Madrid, 12-14 de noviembre de 1999*, Madrid, 1999, pàgs. 68-77.

<sup>10</sup> L'article 16.3 de la Constitució assenyala que «Cap confessió no tindrà caràcter estatal». Tanmateix, la STC 24/1982, de 13 de maig, argumenta que aquest principi impedeix que *«los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos»* (FJ 1). No cal dir que la laïcitat, en tant que manera que tenen els Estats de configurar-se, admet distintes

públics al servei d'un ensenyament la finalitat del qual és la formació moral o religiosa,<sup>11</sup> aleshores es vulnera aquest principi, ja que exigeix una estricta neutralitat i separació entre les confessions i les administracions. També la igualtat es ressent, perquè encara que se suposi que *«todas las confesiones [són] igualmente libres ante la legislación del Estado, esto no bastaría para salvar aquel principio, sería preciso también considerar las instancias ideales de aquellos que, sin pertenecer a esta o aquella corriente o grupo, aspiran a construir sobre sus criterios personales el programa de la propia formación espiritual, y el modelo de su presencia intelectual en la sociedad»*.<sup>12</sup>

Tanmateix, i al fil d'això, es critica el sistema actual de les assignatures alternatives a la classe de Religió, ja que es discrimina als alumnes no creients i se'ls sotmet a pressions externes, tot obligant-los a declarar sobre la seva ideologia o religió. Per exemple, l'ATC 40/1999, de 22 de febrer, afirmà que *«los preceptos impugnados del Real Decreto 2438/1994 [que regula l'assignatura de Religió] representan una vulneración del artículo 14 CE [que reconeix el principi d'igualtat sense discriminació per raó de conviccions religioses] puesto que de la opción expresa de algunos alumnos por la enseñanza de religión se hace derivar, para quienes no ejercen ese derecho de opción, una obligación alternativa»*.

D'altra banda, es discuteix que l'ensenyament confessional de la Religió aportí una veritable (i necessària) reflexió crítica. Sostenen que la *conditio sine qua non* per a explicar en els centres públics assignatures amb continguts confessionalment identificables rau en què la seva exposició

---

modalitats, les quals difícilment poden negligir la història de les nacions i pobles. Per això, a l'Estat espanyol, el Tribunal Constitucional ha modulat el principi de laïcitat entenent-lo equivalent a una laïcitat positiva o cooperativa, no indiferent a les creences religioses dels ciutadans. Vegeu la STC 1/1981, de 26 de gener, i l'ATC 180/1986, de 21 de febrer, que assenyalen que *«el carácter aconfesional del Estado no implica que las creencias y sentimientos religiosos no puedan ser objeto de protección. El artículo 16.3 afirma también que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española»*.

<sup>11</sup> Vid., Souto, J. A. *Comunidad Política y Libertad de Creencias*, Madrid, 1999, pàgs. 472-473. Per a aquest autor, la formació moral o religiosa és una formació des de l'ortodòxia de les diverses confessions, i no una mera informació cultural de les distintes doctrines religioses: *«... a nadie se le oculta que la confesión tiene reconocida una función de control de la ortodoxia [que veurem persisteix en l'esborrany del projecte de reial decret sobre «Societat, Cultura i Religió»] que [...] se complementa con la función de vigilancia de esta enseñanza en los propios centros y la facultad de cesar a los profesores. Esto significa que en la impartición de esta asignatura está excluida la libertad científica, por tanto, la posibilidad del debate y la crítica; en cambio, está admitida la apología, la captación y el adoctrinamiento»*.

<sup>12</sup> Martí, J. M<sup>a</sup>. «La enseñanza de la religión islámica en los centros públicos docentes», *Il diritto ecclesiastico*, 2000, pàgs. 810 i seg.



tingui tres qualitats inexcusables: objectivitat, pluralitat i caràcter crític. Al respecte, s'invoca la STEDH de 7 de desembre de 1976, sobre l'ensenyament de l'educació sexual a Dinamarca, que assenyala que «*el Estado tiene la potestad de incluir contenidos en la enseñanza que tengan una base ideológica o religiosa con tal que estos contenidos sean impartidos de una forma objetiva, crítica y pluralista*».

Es rebutja, doncs, l'adoctrinament proselitista: «*el ideario democrático de la Constitución sólo parece poder garantizarse con una enseñanza crítica, objetiva y plural, y ésto último parece incompatible –o al menos difícil de compatibilizar– con el proselitismo y el adoctrinamiento*».<sup>13</sup> Per això, donat l'alt grau d'autonomia que es concedeix a les confessions a l'hora de nomenar els professors de Religió,<sup>14</sup> fixar els continguts i els llibres de text, cal que les administracions educatives competents vetllin per la correcta harmonització dels principis constitucionals i democràtics amb els principis confessionals.

Finalment, i en aquest sentit, alguns plantegen seriosos dubtes pel que fa a l'ensenyament de la Religió islàmica. En efecte: per un cantó, la Constitució exigeix en el seu article 27.2 que «L'educació tindrà per objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i llibertats fonamentals», i, per l'altra, no s'amaga que la Religió musulmana respon a una cosmovisió religiosa conformada i inspirada per una tradició cultural aliena, en certs casos, a aquests principis convivencials. L'atzucac ja va aflorar uns anys enrera, amb motiu de la signatura de l'Acord de Cooperació amb la Comissió Islàmica d'Espanya (CIE), ja que per a l'Administració «*la preocupación más importante era delimitar el ámbito de lo religioso protegido por la leyes españolas. La razón se encuentra en que para los musulmanes la religión rige todos los ámbitos de la vida: económico, social, sexual, cultural*».<sup>15</sup>

Com veiem, ultra els arguments favorables o contraris, les dues claus de volta rauen a dilucidar, primer, *fins a quin punt poden implicar-se les*

---

<sup>13</sup> Moreno, M. «La religión como asignatura: análisis constitucional de la cuadratura de un círculo en el sistema educativo español», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XV, 1999, pàg. 424

<sup>14</sup> Recordem a tall d'exemple la polèmica mediàtica que sorgí arran de l'acomiadament d'unes professors de Religió i Moral Catòliques en diverses escoles. Vegeu, al respecte, *La Vanguardia* (7-9-2001 «Ruiz-Gallardón dice que la Iglesia yerra al despedir a varios profesores», 13-9-2001 «El Gobierno apoya que la Iglesia escoja a los profesores de Religión» i 15-9-2001 «Comisiones denuncia ante la UE los acuerdos con la Iglesia»).

<sup>15</sup> Jover, A. «El desarrollo de la libertad religiosa a partir de la Constitución de 1978. Breves consideraciones acerca de la firma de los Acuerdos con las minorías religiosas», *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Barcelona, 1994, pàg. 533.

*Administracions Públiques a l'hora de garantir l'ensenyament confessional de la Religió en un Estat aconfessional com l'espanyol, i segon, quina tècnica normativa resulta més idònia per tal d'aportar la necessària estabilitat a aquest ensenyament.*

Per tal d'abordar adequadament ambdues qüestions, analitzarem tot seguit el marc jurídic vigent, per després analitzar el paper competencial de la Generalitat de Catalunya (apartat 4) i el projecte educatiu que vol endegar el Govern del Partit Popular (apartat 5).

### **3. El marc legal i jurisprudencial vigent**

#### **3.1 Quant a la legislació**

La llibertat religiosa es reconeix amb caràcter general en la Declaració Universal de Drets Humans i en l'article 16.1 CE. L'article 2.1 c) LOLR consigna el dret a «rebre i impartir ensenyament i informació religiosa de qualsevol índole [i] escollir per a un mateix, i per als menors no emancipats i incapacitats, sota la seva dependència, dintre i fora de l'àmbit escolar, l'educació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions». També la frase final de l'article 2.3 LOLR assenyala que per a l'aplicació reial i efectiva d'aquest dret «els poders públics adoptaran les mesures necessàries per a facilitar [...] la formació religiosa en centres docents públics».

Com veiem, és aquest un dret fonamental "iterat", que posseeix un contingut constitucionalment protegit, i que assisteix els pares perquè els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves conviccions, segons disposa també l'article 27.3 CE.

La Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del Dret a l'Educació (LODE), confirma en el seu article 4 c) el dret que tenen els pares o tutors a «que sus hijos o pupilos reciban la formación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones» i, consegüentment, el dret dels alumnes a «que se respete su libertad de conciencia, así como sus convicciones religiosas y morales, de acuerdo con la Constitución».

La Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'Ordenació General del Sistema Educatiu (LOGSE), estipula en el seu Preàmbul que «La ley, que orienta el sistema educativo al respeto de todos y cada uno de los derechos y libertades establecidos por nuestra Constitución y al pleno desarrollo de la personalidad del alumno, establece entre sus disposiciones que la enseñanza de la religión se garantizará en el respeto a los Acuerdos suscritos entre el Estado y la Santa Sede, así como con otras confesiones religiosas». I tanmateix, en la Disposició Addicional Segona, llegim que «La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo

*entre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión 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».*

En compliment amb aquestes previsions, l'Acord de 3 de gener de 1979, entre l'Estat espanyol i la Santa Seu, sobre Ensenyament i Afers Culturals, va estipular en el seu article II que *«Los planes educativos [...] 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».*

Per la seva banda, les tres minories religioses varen pactar amb l'Estat espanyol, a través de l'article 10.1 dels seus respectius Acords de Cooperació, la garantia del dret *«a recibir enseñanza religiosa [evangèlica, jueva o islàmica] 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, primaria y secundaria».*

L'article 10.2 estableix que l'ensenyança religiosa serà impartida pels professors que esculli cada confessió, igual que els continguts i els llibres (article 10.3). També s'assenyala que els centres docents públics i privats concertats hauran de facilitar els locals adequats per a l'exercici del dret a l'ensenyament religiós (article 10.4).

Finalment, el Govern del PSOE, l'any 1994, va regular l'ensenyament de la Religió per mitjà del Reial Decret 2438/1994, de 16 de desembre, encara vigent. Els articles 1 i 2 reconeixen quelcom que ja sabem: el dret a l'ensenyament de la Religió de conformitat amb els respectius Acords de Cooperació. Per la seva banda, l'article 3.1 assenyala el procediment que se seguirà: els pares, tutors o alumnes (si són majors d'edat) interessats en les classes de Religió manifestaran voluntàriament el seu desig d'inscriure's al Director del centre. I l'article 3.2 estableix que els alumnes que no haguessin optat per l'ensenyament de la Religió realitzaran activitats d'estudi alternatives i complementàries,<sup>16</sup> en horari simultani, a

---

<sup>16</sup> L'Ordre de 3 d'agost de 1995 regula aquestes activitats d'estudi alternatives a l'ensenyament de la Religió. L'article 2 assenyala que *«1. Las actividades de estudio*

les classes de Religió, i no seran objecte d'avaluació, ni constaran en els expedients acadèmics.<sup>17</sup>

L'article 4 deixa en mans de la jerarquia eclesiàstica i de les autoritats religioses de les confessions amb Acord de Cooperació els respectius currículums de l'ensenyament de la Religió, igual que els llibres i materials curriculars, que hauran de respectar en els seus textos i imatges els preceptes constitucionals i els principis als quals es refereix l'article 2.3 de la Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'Ordenació General del Sistema Educatiu.<sup>18</sup>

Quant a l'avaluació de l'ensenyament de la Religió, l'article 5.3 assenyalava que en el Batxillerat, i per tal de garantir el principi d'igualtat, les qualificacions obtingudes *«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»*.

Pel que ateny al professorat, l'article 6 consigna que l'ensenyament de la Religió Catòlica serà impartit *«por las personas designadas por la autoridad académica entre aquellas que el ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza»*, i, en el cas de les minories religioses, serà impartit *«por las personas designadas por las Comunidades [jueves o islámicas] e Iglesias [protestantes] correspondientes, conforme a lo previsto en las leyes que aprueban los respectivos Acuerdos de Cooperación»*.

---

*alternativas que deben desarrollar los alumnos que no cubran enseñanzas de religión consistirán en el análisis y comentario de textos, imágenes y composiciones musicales previamente seleccionados y adaptados a la edad de los alumnos que éstos han de realizar bajo la dirección de un Profesor. 2. Las actividades de estudio alternativas se estructurarán en torno a contenidos relativos a la sociedad, la cultura y las artes, en su dimensión histórica o actual, no incluidos entre los que en cada centro se propongan desde las diferentes áreas o materias para el conjunto de los alumnos, conforme al currículo del correspondiente nivel educativo»*.

<sup>17</sup> La STSJ de Madrid, de 20 de juliol de 1998, va anular com a assignatures alternatives els «juegos deportivo-recreativos» i els «juegos de mesa o pasatiempos». El Tribunal les va considerar contràries a dret i a la finalitat pròpia de les activitats alternatives.

<sup>18</sup> Aquest article 2.3 disposa que l'activitat educativa es desenvoluparà atenent els principis de formació personalitzada, efectiva igualtat de drets entre els sexes, el rebuig a qualsevol tipus de discriminació i el respecte a totes les cultures. Respecte les minories religioses, actualment hi ha dos normes que regulen els currículums de l'ensenyament religiós: l'Ordre de 28 de juny de 1993, que disposa la publicació dels currículums d'ensenyament religiós evangèlic, i l'Ordre d'11 de gener de 1996, que disposa la publicació dels currículums d'ensenyament religiós islàmic.

### 3.2 Quant a la darrera jurisprudència

La presència de la Religió en el sistema educatiu públic, sigui des d'una vessant confessional o merament cultural i històrica, és jurídicament factible en base als textos legals esmentats, però també en base a la jurisprudència constitucional. En efecte, la STC 5/1981, de 13 de febrer, assenyala que *«En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 de la Constitución), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro»* (FJ 9).

No obstant, però, el cert és que la regulació de l'assignatura de Religió, lluny de solucionar les polèmiques del passat, ha anat generant una intensa litigiositat, centrada, precisament, en els termes de la seva presència en el sistema educatiu. Per exemple, respecte el contingut de les classes alternatives, o el status i rang de l'assignatura de Religió, si havia de ser igual o diferent a altres tipus d'assignatures troncal, com ara les matemàtiques o la història. Vegem a continuació, doncs, els raonaments dels Tribunals.

En la STS de 31 de gener de 1997, el Suprem va establir que l'assignatura de Religió es movia en el terreny de les lliures conviccions, i per això cal entendre-la com *«un plus, que atiende a quienes tienen creencias religiosas o valoraciones morales específicas [...] por lo que nadie [...] está legitimado por la Constitución para imponer a los demás la enseñanza de cualesquiera otras religiones o sistemas morales [...] ni es titular de un derecho fundamental a que se les imponga a terceros una obligación de tal naturaleza»*. Per tant: *«no es vulnerador del artículo 27.3 de la Constitución que, al disciplinar reglamentariamente la enseñanza religiosa, la Administración haya optado por que las actividades alternativas no sean de un contenido total y estrictamente dirigido a la docencia moral»* (FJ 2).

Tanmateix, respecte el principi d'igualtat, la Sentència considera que *«no es razonable aceptar que quien desee valerse de una garantía [no un dret] constitucional de formación religiosa, no obligada para quien no se acoja voluntariamente a ella, tenga un derecho constitucional a imponer que las condiciones pactadas [entre l'Estat i les Confessions] para su prestación en orden a la evaluación, se extiendan a actividades alternativas no cubiertas con dicha garantía [...] y que "constituiría una*

*carga desproporcionada para los alumnos no inscritos en la enseñanza religiosa que, además de ver intensificado su horario lectivo con las actividades alternativas, además se les impusiera la evaluación de las mismas» (FJ 3).*

Poc després, la STS de 26 de gener de 1998, també del Tribunal Suprem, va confirmar l'argumentació precedent amb aquestes paraules: *«debe advertirse que lo prohibido por el ordenamiento jurídico no es tanto la desigualdad de trato como la desigualdad carente de una justificación razonable. La complejidad inherente a la regulación de una materia como la que aborda el Real Decreto impugnado, en la que no se enfrentan situaciones jurídicas iguales, sino distintas [...] determina la imposibilidad de un trato milimétricamente igual, y la aceptación como constitucionalmente válida de una regulación en la que las diferencias, además de obedecer a una razonable conjugación de esos mandatos diversos, no incidan o afecten sobre aquello que necesariamente ha de ser salvaguardado [...] la libertad de opción entre unos y otros estudios. Desde esta perspectiva, la norma impugnada satisface esas exigencias de razonabilidad y de salvaguarda de la libertad de opción, pues conjuga el mandato que deriva del Acuerdo de 3 de enero de 1979 [...] con otras previsiones que obedecen a reglas de proporcionalidad y de exclusión de desigualdad en ámbitos de especial trascendencia; así se evita que como mero efecto de la legítima opción de unos de recibir enseñanza religiosa, se traslade a quienes no menos legítimamente optan por la enseñanza alternativa una carga desproporcionada [...] y se evita, a través de la previsión del artículo 5.3 que ese distinto régimen de evaluación pueda llegar a incidir en ámbitos [...] de especial trascendencia para el alumno» (FJ 3).*

I posteriorment, la STS de 14 d'abril de 1998, avança en aquests plantejaments, en no admetre la vulneració de l'article 27.3 CE perquè les activitats d'estudi alternatives *«no sean de un contenido total y estrictamente dirigido a la docencia moral»*, donat que *«el sistema educativo de la LOGSE está impregnado de ese sentido moral que se propugna constitucionalmente» (FJ 4)*. Respecte de l'equiparació de l'assignatura de Religió a la resta d'assignatures fonamentals, la Sentència afirma que *«la equiparación a la que se refiere el mencionado Acuerdo con la Santa Sede no comprende aspectos organizativos administración pasiva, que corresponde en exclusiva al Estado-, ya que hay que entenderla únicamente en relación con los educativos –administración activa-, es decir, empleando sus mismos términos, en lo que constituye propiamente “enseñanza”» (FJ 5).*

Com veiem, i a diferència de la jurisprudència anterior, aquestes darreres Sentències del Tribunal Suprem menystenen el rang de “fonamentalitat” i “equiparabilitat” de l'assignatura de Religió i Moral

Catòliques respecte les altres assignatures. Això ha estat vist com una vulneració del contingut essencial del dret a la formació religiosa i moral. En efecte, aquest dret exigeix *natura sua* que es compleixin tres requisits: Primer, una presència institucionalitzada en les escoles; segon, la creació d'una disciplina o àrea específica, que eviti que l'assignatura de Religió i Moral Catòliques es difumini; i, finalment, una assignatura el status de qual romangui en condicions de fonamentalitat amb la resta de disciplines.<sup>19</sup>

#### **4. La regulació de l'ensenyament de la Religió a l'Estat espanyol**

En aquest apartat analitzarem el sentit i l'abast de la competència de la Generalitat en matèria d'ensenyament, així com el significat formal i material del terme "bàsic", per després relacionar-lo amb l'ensenyament religiós. Recordem que l'«Esborrany del projecte de reial decret Societat, Cultura i Religió» del Govern central atorga el caràcter de norma bàsica a l'ensenyança religiosa. Ja en el darrer epígraf esmentarem la normativa de la Generalitat en relació amb l'ensenyança religiosa confessional i el professorat que la imparteix.

##### **4.1 L'article 15 de l'Estatut d'Autonomia: una competència en ensenyament qualificada com a «plena»**

L'article 15 EAC permet a la Generalitat de Catalunya regular i administrar l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.<sup>20</sup> Però l'Estat, segons l'article 149.1.30<sup>a</sup> CE,<sup>21</sup> se'n reserva tres àmbits: la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i

---

<sup>19</sup> Martínez, A. «La nueva configuración del área de Religión católica en la LOGSE», *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 50, 1993, pàgs. 228-229. Les notes de fonamentalitat i equiparabilitat deriven de l'article II de l'Acord de 3 de gener de 1979, entre l'Estat i la Santa Seu, sobre Ensenyament i Afers Culturals. Si l'ensenyament de la Religió és un dret fonamental, aleshores aquestes dues notes haurien d'estendre's també a les tres minories religioses amb Acord de Cooperació.

<sup>20</sup> «És de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i Lleis Orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia».

<sup>21</sup> «L'Estat té competència exclusiva sobre les següents matèries: [...] 30<sup>a</sup> Regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria».

homologació dels títols acadèmics i professionals; les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, que reconeix el dret a l'educació i a la formació religiosa i moral *ex* article 27.3); i l'alta inspecció.<sup>22</sup>

L'article 15 EAC qualifica l'ensenyament com a competència «plena», denominació que ha estat criticada en seu doctrinal, atès el seu caràcter equívoc puix que no «descriu bé la complexitat del règim competencial establert pel precepte estatutari esmentat».<sup>23</sup> Competencialment, això significa que la Generalitat haurà de respectar la «normativa bàsica» dictada per l'Estat quan aquest desenvolupa l'article 27 CE. I és aquí, precisament, on s'emmarca la regulació de l'ensenyança religiosa, la qual no escapa (més aviat tot el contrari) a la noció «expansiva» que de bell antuvi es va anar imposant, tant legislativament com jurisprudencial, en favor de l'Estat respecte la regulació del sistema educatiu.<sup>24</sup>

No obstant, però, i amb el decurs del temps, la jurisprudència constitucional ha anat evolucionant. La inflexió més significativa fou la STC 137/1986, de 6 de novembre. Aquesta Sentència afirma que no correspon només a l'Estat la regulació de tot el desenvolupament dels drets de l'article 27 CE, sinó únicament les normes bàsiques sobre els mateixos, i això perquè no tota divergència «entre *Ley Orgánica y territorial será causa de vicio de inconstitucionalidad en esta última y sí sólo su eventual apartamiento del contenido de aquellas "normas básicas", cuya identificación corresponde, en última instancia, a este Tribunal Constitucional*» (FJ 3).

Conseqüentment, doncs, les referències combinades dels articles 27.3 CE, 149.1.30ª CE i 15 EAC (juntament amb el 2.1 c) LOLR, que estableix el dret fonamental a rebre l'ensenyament moral i religiós que estigui

---

<sup>22</sup> El RD 2809/1980, de 3 d'octubre, traspasà els serveis, institucions, crèdits pressupostaris i mitjans materials i personals de l'Estat en matèria d'ensenyament.

<sup>23</sup> DDAA. *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, 2001, pàg. 263. D'una banda, la previsió estatutària atribueix a la Generalitat totes les competències no reservades expressament a l'Estat per la Constitució; però, de l'altra, la Generalitat no gaudeix de la «plenitud» de les potestats normatives, car en determinades qüestions la regulació correspon a l'Estat. Respecte de l'ensenyament religiós, la Generalitat s'ha d'atènyer al caràcter de «normativa bàsica», malgrat que la regulació del mateix s'hagi fet per reglament.

<sup>24</sup> Alguns exemples: la invocació de l'article 149.1.1ª CE com un dels títols competencials per a aprovar la LOGSE (DF 1.1) i la Llei Orgànica 9/1995, de 20 de novembre, de la Participació, Avaluació i Govern dels centres docents no universitaris (DF 4.1); la concepció expansiva de les normes bàsiques estatals i l'habilitació genèrica en favor seu per a concretar reglamentàriament els elements normatius bàsics (article 14 i DA 1ª i 2ª LOE (que enclou l'ensenyament de la Religió en la lletra a): «L'ordenació general del sistema educatiu»), article 4 i DF 1.2 LOGSE). Jurisprudencialment, destaquen les SSTC 5/1981, de 13 de febrer i 77/1985, de 27 de juny.



d'acord amb les pròpies conviccions, dintre i fora de l'àmbit escolar), aporten un resultat palmari: Només les "normes bàsiques" aprovades per l'Estat esdevindran el límit de la validesa de la normativa de la Generalitat.<sup>25</sup>

D'altra banda, el Tribunal Constitucional també afirmarà que les competències reservades per la Constitució a l'Estat sobre ensenyament són les contingudes exclusivament en l'article 149.1.30ª CE (que enclou l'ensenyança religiosa), al temps que les lleis orgàniques dictades per a desplegar l'article 81.1 CE no poden convertir-se en paràmetre de la constitucionalitat de les disposicions normatives autonòmiques.<sup>26</sup>

Centrant-nos en la regulació de l'ensenyament religiós, i donat que aquest s'estableix a través d'un reglament en el qual es disposa el seu caràcter de norma bàsica, ens cal prèviament dilucidar el sentit jurídic d'aquesta noció, és a dir, de les anomenades "bases". Tractarem de demostrar que la regulació "completa i acabada" per via reglamentària de l'ensenyança religiosa no s'advera com l'opció de tècnica normativa més adequada segons la darrera jurisprudència constitucional, malgrat que, fins ara, s'hagin admès els reglaments molt excepcionalment. Però, curiosament, l'esborrany que prepara el Govern del Partit Popular novament preveu utilitzar un reglament: un reial decret sobre «Societat, Cultura i Religió».

Com es veurà, no discutirem l'obligació que correspon als poders públics de garantir aquesta ensenyança *ex* articles 27.3 LODE i 2.1 c) LOLR; el que pretenem és aportar elements de judici perquè es faci una regulació (formalment i material) d'aquest dret fonamental que sigui

---

<sup>25</sup> L'esmentada Sentència afegeix que, donada l'especificitat de l'article 149.1.30ª CE, passa a un segon pla la regla primera del 149.1 CE, la funció de la qual serà merament interpretativa de l'abast de les normes dictades per l'Estat en l'exercici de les competències en ensenyament: «*Por lo demás, el título específico que, en el orden de la educación, así ostenta el Estado para disponer la normación básica hace ya pasar a un segundo plano, en este caso, el alcance de la cláusula general ex art. 149.1.1*» (FJ 3).

<sup>26</sup> Si recordem, la STC 137/1986, de 6 de novembre, argumenta que «*el concepto del que la Constitución se vale en el citado art. 149.1.30 ("normas básicas para el desarrollo del art. 27...")*, no posee el mismo alcance que el que genéricamente enuncia el art. 81.1. El enunciado de aquel precepto impone al intérprete considerar que, respecto de las Comunidades que ostenten competencias en su virtud, las instituciones generales del Estado no retienen, como competencia exclusiva, la normación de todo aquello que, en lo relativo al art. 27 de la Constitución, pueda considerarse "desarrollo" (art. 81.1) de los derechos fundamentales allí reconocidos. Ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones (art. 149.1.30) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1) ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes en el ordenamiento integral del Estado (art. 81.1) puede sobreponerse a la norma que, en un plano del todo diverso, busca articular los ámbitos materiales que corresponden a ordenamientos diversos, por más que obviamente unidos (art. 149.1.30)» (FJ 3).

genuïnament “bàsica”, i que permeti a les CCAA el desenvolupament posterior en funció del principi d'autonomia i la competència consignada en l'article 15 EAC.

#### 4.2 El significat material del terme “bàsic” en relació amb l'ensenyament de la Religió

Hem vist que l'article 15 EAC és un títol competencial concurrent, que té en el concepte d'allò bàsic llur principal característica de delimitació competencial. La fixació del que sigui bàsic configura, respectivament, els àmbits d'intervenció normativa de l'Estat i de les CCAA, corresponent a la Generalitat la regulació d'allò que no sigui bàsic. Definir apriorísticament aquesta noció és, donada la seva abstracció, molt complex; el mateix Tribunal Constitucional ha reconegut la dificultat de donar una definició general i vàlida per a tots els supòsits i, quan es va intentar, acabà rectificat.<sup>27</sup>

En relació a l'ensenyança religiosa, s'escau comparar, primer en negatiu i després en positiu, els criteris que, sobre el concepte “bàsic”, ha emprat la doctrina, per dilucidar així quan s'està o no davant una norma bàsica, com per exemple consigna la Disposició Final Primera del reial decret de 1994 que regula l'ensenyament religiós.<sup>28</sup>

La doctrina ens dona un seguit de criteris sobre allò que no és bàsic.<sup>29</sup> Primerament, no és bàsic allò que, *a priori*, no té una voluntat d'estabilitat. El Tribunal Constitucional ben aviat es va referir a aquesta qüestió,<sup>30</sup> «*dado su carácter general y fundamental respecto al resto de ordenación de la materia, las bases deben tener estabilidad, pues con ellas*

---

<sup>27</sup> L'article 2 LOAPA i la STC 76/1983, de 29 de juny. Tanmateix, en la STC 86/1989, d'11 de maig, el Tribunal reconeix que la «*dilucidación de qué aspectos de una regulación [ara l'ensenyament religiós] deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo es, sin duda, una operación compleja, en la que resulta necesario ponderar diversos elementos, como la naturaleza de la materia que se regula [que no oblidem dimana del dret fonamental de llibertat religiosa ex articles 2.1 c) i 27.3 CE] o la mayor o menor necesidad de la regulación uniforme de sus diversos aspectos en todo el territorio nacional*» (FJ 2). Certament, en aquesta “regulació uniforme” intervenen els Acords de Cooperació de 1979 i 1992, els quals s'estenen per a tot el territori de l'Estat.

<sup>28</sup> La Constitució espanyola esmenta diversos termes quan es refereix a allò bàsic: «bases» (articles 149.1.13ª, 18ª i 25ª CE) «condicions bàsiques» (article 149.1.1ª CE), «normes bàsiques» (article 149.1.27ª CE) i «legislació bàsica» (articles 149.1.17ª i 23ª CE). En qualsevol cas, la STC 102/1995, 26 de juny, es refereix al conjunt d'aquests termes «*como expresiones que tienen una referencia común, aun cuando con modulaciones diferentes*» (FJ 8).

<sup>29</sup> Pérez, P. «Legislación autonómica de desarrollo», *El Funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999, pàgs. 682 i seg.

<sup>30</sup> STC 1/1982, de 28 de gener.

*se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales»* (FJ 1). És sens dubte aquest el cas de l'ensenyament de la Religió, ja que d'antuvi figura en els Acords de Cooperació de 1979 i 1992, en tant que opcions pactistes d'una política legislativa que va pretendre expressar la voluntat de pau i normalització religiosa, si bé més simbòlica que real en el cas de les minories.

Segonament, no és bàsic tot el que no pot connectar-se de manera clara i immediata amb títols competencials que reserven bases, i que la connexió merament circumstancial, conjuntural o indirecta no determina *per se* que una matèria hagi d'entendre's com a bàsica. Certament aquest no és el cas de l'ensenyança religiosa, car s'insereix plenament en el títol competencial de l'article 149.1.30<sup>a</sup> CE i, en concret, en l'ordenació general del sistema educatiu. Per tant, no es dona una connexió circumstancial, conjuntural o indirecta.

I en aquest sentit, no és bàsic allò que té una naturalesa executiva, car les bases tenen un contingut essencialment normatiu: *«la “legislación básica” ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 C.E.), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas»* (FJ 8).<sup>31</sup> Tanmateix, s'accepta que, excepcionalment, una actuació executiva pugui encloure's en el nucli d'allò bàsic.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> STC 102/1995, de 26 de juny.

<sup>32</sup> Però aquesta “excepcionalitat”, argumentada a la STC 96/1996, de 30 de maig, es refereix a la competència sobre l'ordenació del crèdit: *«es el Estado quien debe definir, con arreglo a criterios de política económica y monetaria, los medios más adecuados para ejercer su competencia sobre los aspectos básicos de la ordenación del crédito, que como reiteradamente ha declarado este Tribunal puede abarcar incluso aspectos de mera ejecución»* (FJ 7). També la STC 155/1996, de 9 d'octubre, s'expressa en idèntics termes: *«las bases [...] han de incluir determinadas potestades ejecutivas que [...] no pueden identificarse sin más con el mero desarrollo y ejecución de normas previas, sino que se traducen en efectivas decisiones de política económica [però més endavant el Tribunal afirma que] el ordenamiento jurídico ha atribuido al Banco de España una serie de funciones para salvaguardar las condiciones de solvencia y procurar el cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito, [...] sin que su naturaleza en muchos aspectos estrictamente ejecutiva –aunque no en todos– determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, por tanto, el reconocimiento de la titularidad que a favor de la Generalidad de Catalunya se reclama»* (FJ 4).

Pel que respecta a l'ensenyança religiosa, aquesta obeeix a un clar contingut normatiu que fixa l'Estat i despleguen les CCAA. No obstant, i tal com analitzarem més endavant, creiem que la tècnica normativa utilitzada (el reglament) no és l'instrument idoni, ja que l'ensenyança religiosa és un tipus d'ensenyament en el qual no es donen les exigències (tècniques, conjunturals o circumstancials) que justifiquen l'excepcionalitat i la regulació via reglament.

Tampoc no és bàsica, segons el Tribunal Constitucional, una regulació minuciosa o de detall: *«el ámbito de la legislación compartida tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses; por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose, en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva lo presentado como básico de su condición tal»* (FJ 4).<sup>33</sup>

I és que, *ad abundantiam*, semblant regulació de detall podria esgotar la normació d'una matèria, sense deixar *ex post* un marge suficient per a l'elaboració d'una política autonòmica pròpia. La STC 102/1995, de 26 de juny afirma que *«el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica [...] no puede llegar [...] a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia»* (FJ 8).<sup>34</sup> Considerem que això no succeeix amb l'ensenyança religiosa, ja que una vegada l'Estat l'ha regulada correspon les autonomies el desenvolupament. L'atzucac, però, és que el reglament es remet als respectius Acords de Cooperació, els quals sí que van obviar qualsevol menció de les competències autonòmiques. Es diria, doncs, que no és tant un problema del reglament estatal que fixa l'ensenyament de la Religió, com de l'escassa "sensibilitat" i previsió autonòmiques que traspuen els Acords de Cooperació de 1979 i 1992.

I lligat estretament a aquest criteri, tampoc no serà bàsic allò que predetermini absolutament l'actuació de les CCAA, ja que, en l'exercici de llurs competències, les autonomies han de poder defensar els seus propis

<sup>33</sup> STC 147/1991, de 4 de juliol.

<sup>34</sup> Aquesta Sentència, que va marcar un canvi de rumb respecte de la jurisprudència anterior, es referma amb la STC 156/95, de 26 d'octubre, quan afirma que allò bàsic pot permetre que *«las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos»* (FJ 4).

interessos.<sup>35</sup> En el cas de la regulació de l'ensenyament religiós confessional, no es dona una invasió competencial de l'Estat, puix que el títol estatutari *ex* article 15 EAC és de desplegament. Si no hi ha possibilitats d'innovació normativa és perquè tant el reglament com els Acords de Cooperació no ho permeten, i aquesta remissió (dinàmica) vincula a les CCAA.<sup>36</sup>

No és bàsic tampoc allò que no exigeix una regulació unitària i en condicions d'igualtat. L'ensenyament religiós resulta obvi que requereix d'una regulació homogènia per a tot el territori espanyol, si bé la jurisprudència constitucional ha destacat que les bases sobre una matèria no tenen necessàriament que establir-se de forma unitària,<sup>37</sup> malgrat que resulti convenient que, com a regla general, les bases siguin fixades en una sola norma o en un bloc normatiu únic. És per això que nosaltres, com es veurà més endavant, defensem que l'ensenyança religiosa es reguli en la mateixa Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació, sens perjudici de la posterior remissió als Acords de Cooperació i al desplegament autonòmic.<sup>38</sup>

Finalment, no és bàsic tot el que pugui separar-se d'allò que sí que ho és, car s'exigeix una unitat d'acció comuna.<sup>39</sup> En el cas de l'ensenyament de la Religió, la seva naturalesa és bàsica perquè, a banda de

---

<sup>35</sup> STC 141/1993, de 22 d'abril (FFJJ 3 i 4) i STC 96/1996, de 10 de juny (FJ 7).

<sup>36</sup> La remissió als Acords de Cooperació és una "remissió dinàmica", ja que l'Estat no incorpora una determinada redacció prescindint de les possibles modificacions posteriors que pugui patir la norma d'origen (els Acords de Cooperació). La remissió, quan és dinàmica, no suposa en puritat una remissió a una norma, sinó més aviat a una font (que en el nostre cas és de Dret Eclesiàstic bilateral), el contingut de la qual es fa dependre de la voluntat de l'autoritat que tingui la potestat per a modificar aquesta font, segons les disposicions addicionals de l'Annex de les Lleis 24, 25 i 26 de 1992.

<sup>37</sup> STC 132/1998, de 18 de juny (FFJJ 3 i 4).

<sup>38</sup> De fet, potser serviria per a posar ordre davant una certa dispersió normativa que desemboca en una considerable quantitat de normes i articles (2.1 c) LOLR, 4 c) LODE, 149.1.30ª CE i 15 EAC) que intervenen, més els respectius Acords de Cooperació, el RD 2438/1994, de 16 de desembre, i un munt d'ordres, reials decrets i resolucions sobre el professorat i els currículums.

<sup>39</sup> Per exemple, en la STC 152/1988, de 20 de juliol, el Tribunal va entendre que de vegades es donen casos de competències exclusives, com l'habitatge (article 10 Estatut d'Autonomia del País Basc), que es veuen limitades per les bases i la coordinació de l'Estat en la planificació general de l'activitat econòmica, la qual exigeix una unitat d'acció que enclou l'habitatge: «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. [...] Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (FJ 2).

trobar-se en els articles 27.3 CE, 2.1 c) LOLR i 4 c) LODE, també s'insereix en l'article 149.1.30ª CE, referit a l'ordenació general del sistema educatiu. I aquesta ordenació abasta, competencialment, l'ensenyança religiosa.<sup>40</sup> Recordem que aquest article diu que «L'Estat té competència exclusiva sobre [la] Regulació de les [...] normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 [àdhuc 27.3] de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria».

Fins aquí, doncs, hem intentat demostrar el caràcter bàsic de l'ensenyament religiós. I ho hem fet a partir del conjunt de criteris jurídics que ens assenyalen, en negatiu, allò que no pot considerar-se com a "bàsic". Hem vist, tanmateix, que l'ensenyament de la Religió no participa d'aquesta criteriologia.

Ara, però, és moment de definir en positiu allò que sí podem copsar com a normativa bàsica. Vegem-ho.

Les reserves competencials que contenen la normativa bàsica en favor de l'Estat *ex* article 149.1 CE esdevenen, d'una banda, la traducció jurídica del principi d'unitat i, de l'altra, l'exigència de la defensa de l'interès general en relació a determinades matèries. Quan aquestes exigències no imposen una reserva de tota la funció legislativa a l'Estat, aleshores s'estableix un "règim de concurrència", de manera que els aspectes fonamentals de la matèria (ensenyament) i de la submatèria (ensenyança religiosa) corresponen a l'Estat, però en el ben entès que, donat el principi d'autonomia, les CCAA també poden intervenir-hi en la regulació de la matèria i submatèria, tot desplegant-la segons llurs respectius títols competencials.

El Tribunal Constitucional ha definit les bases com la regulació normativa uniforme i vigent en tot l'Estat, amb la qual s'assegura, per raó de l'interès general superior al de cadascuna de les CCAA, un denominador comú normatiu a partir del qual cada autonomia podrà establir les

---

<sup>40</sup> L'esborrany del reial decret «Societat, Cultura i Religió», en la seva Disposició Final Primera, diu que es dicta «*en uso de la competencia estatal para la ordenación general del sistema educativo, establecida expresamente en la disposición adicional primera, dos, párrafo a), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación*».

No obstant, la competència estatal per a l'ordenació del sistema educatiu no hauria d'haver-se establert com es va fer, perquè en tractar-se d'una competència no recollida expressament en la Constitució [sinó en la LODE], significa que l'Estat s'està fent una espècie d'autoassignació competencial a través d'una llei orgànica [quelcom similar al que passa amb l'article 7.1 LOLR], en contra del criteri general de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, segons el qual la distribució de competències s'ha de trobar únicament en la Constitució i en els respectius Estatuts d'Autonomia (STC 86/1989, d'11 de maig, FJ 10).

peculiaritats que li convingui en defensa del seu propi interès general. Aquest és el fil conductor de la STC 1/1982, de 28 de gener: «*Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada [ensenyament religiós] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia*» (FJ 1).

Després d'aquesta important definició, es poden identificar tres concepcions distintes del terme bàsic, seguides per la posterior jurisprudència constitucional. Primerament, allò bàsic podrà ser una *norma de principis*; segonament, una *lei o norma directriu* i, finalment, un *sector material reservat en la seva totalitat a l'Estat*. Vegem en qual d'aquestes tres concepcions s'enclou la naturalesa o caràcter bàsic de l'ensenyament de la Religió.

Primera concepció: com a "norma de principis". Aquí les bases posseeixen un contingut negatiu, dictat per a garantir allò que ha de tenir una finalitat estable i un tracte unitari però que, alhora, permeti el desplegament normatiu a les CCAA. Recordem que la mateixa Sentència assenyala que les bases, donat el seu caràcter «*general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia [han de] tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales*» (FJ 1).<sup>41</sup> Però també és cert que, d'altra banda, semblant finalitat d'estabilitat i unitat (com per exemple l'ensenyament de la Religió) no ha d'impedir que «*cuando sea menester, en la persecución de este objetivo, se contemplen situaciones distintas de manera también distinta [...] diversidad a la cual, por otro lado, no son oponibles argumentos fundados en la competencia estatal básica*» (FJ 5).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> STC 1/1982, de 28 de gener. I en el mateix sentit, la STC 49/1988, de 22 de març, que en el seu Fonament Jurídic 16 assenyala que «*las bases deben garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto*». En el cas de l'ensenyança religiosa, aquestes peculiaritats són escasses, ja que l'article 15 EAC només empara el desplegament d'allò bàsic.

<sup>42</sup> STC 147/1991, de 4 de juliol. Segueix aquesta argumentació la STC 99/1987, d'11 de juny: «*es claro que la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos,*

La conseqüència lògica significa reconèixer a les CCAA un marge suficientment ampli de llibertat per tal de desenvolupar la llei bàsica de l'Estat, és a dir, la Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació i el reglament «Societat, Cultura i Religió». Aquest, però, no és el cas actual de l'ensenyament religiós.

Segona concepció: com a "lleï o norma directriu". Aquí es produeix un pas més en l'extensió d'allò bàsic en favor de l'Estat, car es permet al legislador estatal la possibilitat de definir polítiques concretes i dirigir la seva aplicació sobre tot el territori espanyol. Allò bàsic ara és una regulació uniforme, que pot requerir normes directrius o bé actes concrets d'execució.<sup>43</sup>

No és, doncs, una llei orgànica (com ara la LOGSE i properament la Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació), sinó un acte o un reglament (com seria el cas del RD 2438/1994, de 16 de desembre, o el projecte d'esborrany «Societat, Cultura i Religió»), que engloba tot allò necessari perquè l'Estat defineixi una política unitària, en aquest cas respecte l'ensenyament religiós.

Sens dubte, la posició actual de l'ensenyament de la Religió respon a aquesta segona concepció. Però nosaltres no la creiem encertada, ja que quan el Tribunal Constitucional parla de lleis o normes directrius, ho fa respecte d'un tipus de competències peculiars i específiques, com són les relatives a les bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances, però no pas d'aquelles que desenvolupen drets fonamentals, com seria el

---

*cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador» (FJ 2). I la STC 135/92, de 5 d'octubre, que diu que les bases «por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad, pero en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del derecho, sino con el propio dinamismo del sector [...] en el cual se insertan» (FJ 2).*

<sup>43</sup> Quant a l'admissió d'actes d'execució de naturalesa bàsica, aquesta opció s'ha emprat en aquells casos en què, d'una banda, l'acte d'execució afecta diverses CCAA, o bé quan comporta marges amplis de discrecionalitat, els quals només poden encomanar-se a instàncies centrals. Així, la STC 44/1982, de 8 de juliol, assenyala que «"puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada"» (FJ 2).

De l'altra, també s'ha emprat quan per la naturalesa de la matèria l'acte d'execució resulta un complement necessari per a garantir la consecució de la finalitat a la qual respon la competència estatal sobre les bases. Talment, la STC 48/1988, de 22 de març, segons la qual «debe tenerse en cuenta que, aun cuando, por su carácter estable y no coyuntural, las bases han de establecerse en leyes, especialmente tras la entrada en vigor de la Constitución, excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (FJ 3).



d'educació i el de rebre la formació moral i religiosa d'acord amb les pròpies conviccions.<sup>44</sup>

A diferència de l'ensenyament religiós, la jurisprudència constitucional entén que la política creditícia no pot formular-se tan sols en normes de principi, per això replanteja el terme bàsic tot estenent-lo a la definició i direcció de polítiques concretes. Per tant, allò bàsic podrà canalitzar-se jurídicament no només a través de lleis, sinó també a través de reglaments i actes d'execució, els quals gaudiran d'un caràcter excepcional. Per exemple, la STC 147/1991, de 4 de juliol, ens assenyala que és factible la intervenció del reglament en la delimitació d'allò bàsic *«siempre que resulte justificada por el "carácter marcadamente técnico" o "por la naturaleza cambiante y coyuntural" de la materia que es objeto de la misma [o quan] se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables»* (FJ 4). Però aquest caràcter excepcional està pensat especialment per a les polítiques econòmiques, i no és extrapolable a l'ensenyança religiosa, la qual hauria de regular-se en l'articulat de la pròpia llei bàsica, és a dir, en la Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació, ja que s'aproxima molt més a una "norma de principis".

Finalment, la tercera concepció es refereix al terme bàsic com a "sector material reservat en la seva totalitat a l'Estat". Allò bàsic ja no és el tipus d'intervenció, sinó tot el sector material (per exemple tot l'ensenyament, inclòs el religiós). La conseqüència és que s'exclouria a les CCAA de qualsevol intervenció normativa i executiva. En paraules de Joaquim Tornos, *«De la ley básica hemos pasado a la materia básica, materia que será regulada de forma exclusiva por la legislación estatal y sobre la cual se producirá la intervención ejecutiva de la Administración estatal. Se identifica en este caso un subsector material dentro de una materia más amplia, y se reserva este subsector a la competencia del Estado. Lo básico es el sector de intervención, y en relación al mismo sólo se admitirán las normas y los actos estatales. Tal sería el caso de la fijación de coeficientes bancarios dentro de la materia crédito [competència radicalment distinta de l'ensenyament religiós]. Se entiende*

---

<sup>44</sup> La STC 96/1984, de 19 d'octubre, deixa clar que la *«distribución de competencias en materia de ordenación del crédito debe ser enmarcada, a su vez, en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada "constitución económica" [no dogmática]. En relación con una materia —el sistema monetario—, dicho precepto constitucional atribuye al Estado como exclusivas todas las competencias que atañen a la misma; en relación con las otras materias —crédito, banca y seguros—, el constituyente ha estimado suficiente para garantizar la unidad de la política económica el reservar al Estado la competencia exclusiva de fijar las "bases" [igual que ocorre amb l'ensenyament de la Religió i la regulació del sistema general educatiu]»* (FJ 3).

que este subsector es básico, y por lo tanto la regulación de los coeficientes y su determinación pasa a ser competencia estatal».<sup>45</sup>

Resulta evident que aquest no és el cas de l'ensenyança religiosa, ja que les CCAA i la Generalitat de Catalunya són els ens competents per al desplegament i l'execució de la mateixa.

De les tres opcions possibles, creiem que la primera és la que més s'ajusta a la naturalesa pròpia de l'ensenyament religiós. Primer, perquè és un tipus d'ensenyança que troba el seu primer fonament en la Constitució, la LOLR i la LODE, essent-ne després els Acords de Cooperació i la LOGSE (ara Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació) les normes que activen la competència estatal *ex* article 149.1.30<sup>a</sup> CE i ensenderen l'autonòmica *ex* article 15 EAC.

Per això, si allò bàsic és, *natura sua*, una normació que ha d'establir un mínim comú denominador, considerem que entre els Acords de Cooperació, la LOLR i la LODE, l'Estat pot fixar l'ensenyament religiós en el mateix articulat de la Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació, sense haver-se d'elaborar posteriorment un reglament.<sup>46</sup>

Com veurem a continuació, de seguir-se aquesta opció es requeriria que l'ensenyament religiós no es trobés esmentat en una Disposició Addicional, la única funció de la qual rau a comentar alguns trets molt genèrics d'aquest ensenyament, per acte seguit remetre's als respectius Acords de Cooperació i al posterior reglament bàsic.

---

<sup>45</sup> Tornos, J. «La delimitación constitucional de las competencias. La legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución», *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, 1999, pàgs. 159-160.

<sup>46</sup> El caràcter bàsic de l'ensenyança religiosa es determinaria en la pròpia Llei Orgànica de Qualitat, i el desplegament correspondria a les CCAA segons les circumstàncies competencials específiques de cada autonomia, que certament no permeten innovacions puix que els Acords de Cooperació s'estenen uniformement per tot el territori de l'Estat.

Tanmateix, s'ha observat que «*En la medida en que los criterios generales determinados por las bases sean realmente generales, el margen de apreciación para el legislador autonómico será mayor* [si bé els Acords de Cooperació no permeten marge a les CCAA]. *Pero, al mismo tiempo, el juicio sobre el acoplamiento entre bases* [fixades per l'Estat] *y desarrollo* [execució autonòmica] *es también más complejo precisamente por la abstracción del parámetro "bases"»,* paràmetre cenyit per la remissió als Acords de Cooperació. *Vid.*, Pérez, P. «Legislación autonómica...», cit., pàg. 685.

### 4.3 Perspectiva formal del caràcter "bàsic" del Reial Decret 2438/1994, de 16 de desembre, i de l'esborrany sobre «Societat, Cultura i Religió»

Seguint la jurisprudència constitucional, en virtut de la qual s'han de fer constar de manera expressa els preceptes que disposen de caràcter bàsic,<sup>47</sup> la Disposició Final Primera del RD 2438/1994, de 16 de desembre, regulador de l'ensenyament de la Religió, estableix el seu «caràcter de norma bàsica». Exactament igual que el projecte de reial decret del Govern del Partit Popular.

Les bases, dèiem en l'epígraf anterior, són aquella regulació mínima i indispensable o necessària per a establir una normació (com és el cas de l'ensenyament religiós) sota uns patrons comuns.<sup>48</sup> Es tracta de la fixació d'unes directrius estatals genèriques, que ensenderen el posterior desplegament autonòmic ex article 15 EAC. Així doncs, la noció de bases adquireix de retruc una doble significació: en positiu, perquè manifesta els objectius, els fins i les orientacions generals per a tot el territori estatal, exigits pels principis d'unitat i igualtat de tots els ciutadans; i en negatiu, perquè allò que és bàsic, si bé serveix per encaminar el desplegament autonòmic, alhora constitueix un cert límit a l'exercici competencial de les CCAA. El mateix Tribunal Constitucional ho especifica quan afirma que per la noció «"bases" [...] hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas [o plenas, com seria el cas que ens ocupa] la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas» (FJ 4).<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> La STC 69/1988, de 19 d'abril, afirma que «procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la "norma básica" venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad reglamentaria» (FJ 6).

<sup>48</sup> «... lo básico "cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso [...] Lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable», assenya la STC 156/1995, de 26 d'octubre (FJ 4).

<sup>49</sup> STC 25/1983, de 7 d'abril.

Com havíem vist, la jurisprudència constitucional ha donat un *sentit material* a la noció de bases, interpretant que allò bàsic no s'ha de manifestar sempre a través d'una llei, sinó que els reglaments administratius i àdhuc els actes merament executius també poden incorporar (excepcionalment, només) les bases de l'ordenació comuna d'una matèria.<sup>50</sup> Però juntament amb aquest *sentit material*, en el cas que ens ocupa intervé també un *sentit formal* de les bases, ja que l'ensenyament religiós és bàsic perquè així ho estableix (al nostre parer indegudament) un reglament.

Si s'admet que allò bàsic pot contenir-se en reglaments, i no només en lleis, aleshores és evident que «*las Comunidades Autónomas verán reducida su competencia, en principio de desarrollo legislativo, a una competencia de ejecución de la normativa estatal. Desaparece el nivel normativo autonómico*».<sup>51</sup> La conseqüència que se'n deriva de la intervenció del reglament estatal és, senzillament, que trenca la relació llei bàsica/lei autonòmica de desenvolupament, per passar a una relació típica de competències executives, en la qual l'Estat elabora la llei i el reglament bàsic i les CCAA l'executen.

Per això, la jurisprudència constitucional s'inclina per un *sentit formal* de les bases que romangui vinculat a la preferència de la llei, i no pas del reglament. Aquesta preferència per la llei no significa "exclusivitat" de la llei, perquè el Tribunal ha deixat clar que «*como excepción a dicho principio de ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto algunos de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases*» (FJ 5).<sup>52</sup>

Insistim, doncs: el reglament bàsic s'admet únicament de manera "excepcional" i "complementària", per tal de garantir la finalitat inherent de la llei bàsica (que ara és el Projecte de Llei Orgànica de Qualitat) en relació a alguns dels aspectes de la matèria, en el nostre cas l'ensenyament religiós. La limitació del reglament bàsic únicament a supòsits excepcionals es correspon amb la lògica de la teoria de la preferència per la llei; una lògica que permet a les CCAA expressar més bé les seves orientacions parlamentàries de desplegament. De no ser així, aleshores podria admetre's sempre que el reglament sigui la norma bàsica, menystenint les degudes cauteles, vistes en l'apartat anterior.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Aquest era l'argument de la STC 147/1991, de 4 de juliol (FJ 4).

<sup>51</sup> Tornos, J. «La delimitación constitucional...», cit., pàg. 153.

<sup>52</sup> STC 69/1988, de 19 d'abril.

<sup>53</sup> Tanmateix, cal afegir que la legislació bàsica (com abans la LOGSE i ara la Llei Orgànica de Qualitat), no pot remetre en blanc el seu desenvolupament a un reglament bàsic ulterior. Seguint Joaquim Tornos, «no creemos que deba admitirse que el

Per això, abans d'un reglament estatal que reguli l'ensenyament de la Religió, com passa actualment, creiem que el desenvolupament del dret fonamental a rebre i impartir dintre i fora de l'àmbit escolar l'ensenyament religiós que estigui d'acord amb les pròpies conviccions (article 2.1 c) LOLR) hauria de regular-se en la mateixa Llei Orgànica de Qualitat mitjançant una sèrie d'articles que, al seu torn, haurien de remetre's lògicament als respectius Acords de Cooperació amb les confessions.

En aquest sentit, és a dir, formalment, la tècnica de les matèries connexes seria l'opció a emprar, i la regulació articulada de l'ensenyança religiosa en la mateixa Llei Orgànica de Qualitat no tindria rang orgànic, sinó ordinari. Raons de «*certidumbre jurídica*» i d'economia legislativa ho aconsellen, ja que el legislador s'estalviaria tant l'elaboració d'una llei ordinària posterior com l'elaboració d'un reglament. Així, «*este componente formal adquiere una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta imprescindible en logro de una clara y segura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica, que proclama el art. 9.3 de la Constitución y cuya presencia efectiva en el ordenamiento jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de derecho que la propia Constitución consagra en su art. 1.1*» (FJ 6).<sup>54</sup>

En qualsevol cas, considerem que aquesta tècnica normativa no només seria més rigorosa que l'actual, basada en el constant recurs a la via reglamentària, sinó també més efectiva a l'hora de garantir el dret fonamental a rebre la formació moral i religiosa que estigui d'acord amb les pròpies conviccions. En primer lloc, perquè s'adiu amb la promoció del dret fonamental contingut en els articles 2.1 c) LOLR i 27.3 CE. En segon lloc, perquè evita la permanent provisionalitat en la qual ha caigut l'ensenyança religiosa confessional, mancada de la solemnitat que proporciona la llei, un instrument que, a diferència del reglament, és permeable a l'obertura de consensos. I, en tercer lloc, perquè si l'Estat segueix regulant aquest dret fonamental per via reglamentària, aleshores la

---

*legislador básico deslegalice lo básico, pues deberá fijar en la ley los principios básicos que, en su caso, sean desarrollados como complemento indispensable por el reglamento. No cabe admitir de entrada, con remisión en blanco, todo lo básico a la norma reglamentaria», vid., Tornos, J. «La delimitación constitucional...», cit., pàg. 156.*

<sup>54</sup> STC 68/1988, de 19 d'abril.

tècnica legislativa es relativitza, igual que es relativitzen les competències autonòmiques.<sup>55</sup>

Serveixin les paraules de l'autor de referència, «*Al haberse flexibilizado de modo importante la regla general de que lo básico debería contenerse en normas con rango de ley, admitiéndose sin especiales problemas que lo básico se contenga en normas reglamentarias, la importancia del elemento formal en la configuración de lo básico se ha relativizado de modo sustancial. La exigencia de lo formal ha pasado a cumplir, de modo casi exclusivo, un fin de seguridad jurídica, pero ya no es garantía del alcance de la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Esta competencia sí estaría protegida si se exigiera que lo básico debe contenerse en una ley formal [per exemple la Llei Orgànica de Qualitat]. Pero, como dijimos, en este punto tan sólo se habla de un principio de preferencia de ley formal, y la excepcionalidad del reglamento se vincula a un concepto tan impreciso como el de que debe ser "complemento necesario de la ley básica para la consecución de los fines de la misma" ».*<sup>56</sup>

#### 4.4 La regulació de la Generalitat de Catalunya

La regulació autonòmica, donat el marge d'actuació competencial (gestió i execució),<sup>57</sup> s'ha centrat en el «Decret 266/1997, de 17 d'octubre, sobre

---

<sup>55</sup> En cas que l'ensenyament religiós no fos bàsic, la impugnació del reial decret que el regula podria plantejar-se en via contenciós-administratiu, o per part de l'òrgan executiu superior de la CCAA a través d'un conflicte de competència. En aquest cas, haurà de formular-se el requeriment previ al Govern de l'Estat, i si aquest no és atès, a continuació es plantejarà el conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, segons disposa l'article 63 LOTC, podent-se sol·licitar la suspensió de l'eficàcia de la disposició impugnada (article 64.2 LOTC). El Tribunal dictarà Sentència declarant la titularitat de la competència controvertida i anul·larà, si prospera, la disposició origen del conflicte.

<sup>56</sup> Tornos, J. «La delimitación constitucional...», cit., pàg. 156.

<sup>57</sup> És veritat que la normativa bàsica, tot i ser una «*regulación uniforme no es incompatible con una regulación diferenciada en relación a distintas áreas geográficas. Lo básico puede requerir en ocasiones este contenido normativo diferenciado* [que sempre hauria de respectar el caràcter confessional d'aquest ensenyament]. *Lo que caracteriza y justifica la competencia estatal es la unidad del fin perseguido pero ello no impide que para alcanzar este fin se prevean reglas diversas para las partes del territorio español que parten de situaciones* [per exemple socioreligioses] *diferenciadas*», vid., Tornos, J. «La delimitación constitucional...», *ibid.*, pàg. 160.

Però certament aquest no és cas de l'ensenyança religiosa, ja que, com havíem esmentat més amunt, s'afegeix un element que se "superimposa" des de dalt: em refereixo als respectius Acords de Cooperació. Amb tot, i al fil de les reflexions de Joaquim Tornos, una altra possibilitat hauria sigut que les CCAA haguessin pactat amb les confessions presents en el seu territori autonòmic aquest ensenyament, bo i

drets i deures dels alumnes dels centres de nivell no universitari de Catalunya». Aquest decret es refereix al dret a la formació religiosa en dues ocasions: la primera, com un aspecte més del «dret a rebre una formació que els permeti aconseguir el desenvolupament de la seva personalitat, dintre dels principis ètics, morals i socials, comunament acceptats en la nostra societat»; i, la segona, en el marc del dret dels alumnes a veure respectades les seves conviccions religioses, morals i ideològiques. El Decret del Govern de la Generalitat ho afirma en els termes següents: «Els alumnes tenen dret al respecte de les seves conviccions religioses, morals i ideològiques, a la llibertat de consciència i a la seva intimitat en relació amb aquelles creences o conviccions.

»En el marc de l'establert en la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol (LODE) i en la Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre (LOGSE), el dret a què es refereix l'apartat anterior es garanteix mitjançant:

»a) La informació prèvia i completa als alumnes, i als seus pares o tutors si són menors d'edat, sobre el caràcter propi del centre en els supòsits en què hagi estat establert pels seus titulars.

»b) L'elecció per part dels alumnes, o dels seus pares o tutors si són menors d'edat, de la formació religiosa o moral que estigui d'acord amb les seves creences o conviccions. Aquesta elecció en cap cas no podrà comportar un tracte discriminatori.

»c) La impartició d'un ensenyament que exclouï tota manipulació ideològica o propagandística dels alumnes, sens perjudici del dret a la llibertat d'expressió».

Tanmateix, el 21-5-1998 la Generalitat va pactar amb el Consell Evangèlic de Catalunya (CEC) el «Conveni Marc de Col·laboració». Els articles 9 i 10 aborden l'apartat dedicat a l'ensenyament. Es facilitarà que s'imparteixin estudis i continguts propis de la religió evangèlica en els centres docents d'ensenyament universitari i la realització d'acords específics per a garantir l'ensenyament religiós en els centres públics.

Donat que el CEC depèn de la FEREDE, aquestes disposicions reproduïxen l'article 10 de l'Acord de Cooperació entre l'Estat espanyol i la FEREDE, que regula l'ensenyança religiosa evangèlica.

També amb data 24-7-1998 es va signar un «Conveni de Col·laboració entre el Departament d'Ensenyament i el CEC per a l'ensenyament de la religió evangèlica en els centres docents públics de Catalunya». Aquest Conveni ha estat prorrogat pels respectius instruments de pròrroga de 22 de febrer de 1999 i de 15 de maig de 2000. És un

---

respectant els termes de la regulació estatal. L'Estat establiria una normativa bàsica (les "bases", en definitiva) de l'ensenyança religiosa per a tot el territori nacional, però deixaria a les CCAA el desplegament pactici d'aquest ensenyament.

Conveni específic per ensenyament i concreta en aquest àmbit el previst en el Conveni Marc.

Les seves clàusules preveuen el següent:

Possibilitat de que els centres públics organitzin l'ensenyament evangèlic dins l'horari escolar, en funció de les demandes, sense discriminació d'altres activitats escolars, o bé com activitat extraescolar gratuïta, si els pares i els centres així ho acorden.

Les persones acreditades per donar aquest ensenyament pel CEC hauran de complir els requisits generals per impartir docència en els corresponents nivells educatius.

Els professors que imparteixin l'ensenyament de la religió evangèlica ho faran per mitjà del CEC en règim de voluntariat social, i les seves activitats no comportaran cap tipus de relació laboral ni administrativa amb el Departament d'Ensenyament, qualsevol despesa serà assumida pel CEC.

Els llibres de text i el material serà visat per CEC i el Departament d'Ensenyament vetllarà perquè es respectin els principis previstos en els articles 2 i 3 LOGSE (no discriminació per raons de religió, sexe, etc.).

El Departament d'Ensenyament fa una aportació de 4 milions de pessetes per la formació de professors i de currículums. I es crea una Comissió Mixta de seguiment integrada per representants dels signataris del Conveni per valorar-ne l'experiència i el resultat.

No obstant, però, i a banda d'aquesta regulació unilateral o bé pactada, l'arrel del problema rau en el mateix model espanyol, que no incorpora a les CCAA. En el cas de la competència concurrent en ensenyament, i pel que respecta a l'ensenyança religiosa això s'aprecia diàfanament. Vegem-ho.

La Generalitat, que no participa en les Comissions Mixtes Estat-Confessions creades per al seguiment de l'aplicació dels Acords de Cooperació, tampoc no participa en una altra qüestió important, com és l'establerta en la Clàusula Sisena del Conveni sobre el règim econòmic de les persones encarregades de l'ensenyança de la religió catòlica en els Centres públics d'Educació Primària.<sup>58</sup> Aquesta clàusula assenyala que «*se constituirá una Comisión Paritaria, integrada por representantes del Ministerio de Educación y Ciencia y de la Conferencia Episcopal, que se reunirá siempre que lo solicite alguna de las partes*». I la Clàusula Vuitena esmenta que el Conveni «*será susceptible de revisión a iniciativa de cualquiera de las partes, previa notificación con seis meses de antelación*».

Però no només en el cas de l'Església Catòlica, sinó també en el cas de la CIE i la FEREDe la participació de la Conselleria d'Ensenyament no està contemplada. La Clàusula Desena de la Resolució de 23 d'abril de 1996, no preveu la participació de la Generalitat en la Comissió Paritària,

---

<sup>58</sup> Ordre de 9 de setembre de 1993.



responsable del seguiment del Conveni sobre designació i règim econòmic del professorat. Exactament igual ocorre amb la Resolució de 23 d'abril de 1996, que aprova el Conveni sobre designació i règim econòmic de les persones encarregades de l'ensenyança religiosa evangèlica.

Resulta incoherent amb la naturalesa composta o autonòmica de l'Estat espanyol que ara que s'ha transferit la competència relativa als professors de religió, les autonomies segueixin sense participar en aquestes tres Comissions Paritàries Estat-Confessions.<sup>59</sup>

Ambdues Resolucions no impedeixen a la Generalitat acceptar els professors de l'ensenyança religiosa islàmica i evangèlica. La cobertura legal es troba en les respectives clàusules terceres, que assenyalen que «*Antes del comienzo de cada curso escolar, la Comisión Islámica de España [o el Consejo General de la Enseñanza Religiosa Evangélica] comunicará a las Administraciones Educativas competentes [de la Conselleria d'Ensenyament] las personas que considere idóneas en el ámbito correspondiente para impartir la enseñanza religiosa islámica [o evangélica] en los diferentes niveles educativos. La designación, a que se refiere la cláusula siguiente, deberá recaer, necesariamente, en las personas que vengan incluidas en esta relación*».

Tanmateix, les clàusules quartes afegeixen que la CIE comunicarà «*a las Administraciones educativas competentes*» el nom de les persones designades per a impartir l'ensenyament religiós; i, els Consells Provincials d'Ensenyança Religiosa Evangèlica, ho comunicaran «*a las autoridades que cada Administración Educativa determine*». Quan ambdues resolucions es refereixen a les Administracions educatives competents, o bé a les autoritats de cada Administració Educativa, s'estan referint a la Conselleria d'Ensenyament.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Per RD 615/2001, de 8 de juny, es van ampliar els mitjans adscrits als serveis de l'Administració de l'Estat traspassats a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyament, mitjançant Acord adoptat pel Ple de la Comissió Mixta de Transferències en la reunió de 22 de maig de 2001, pel qual es van traspasar els professors de religió. Aquest RD 615/2001, de 8 de juny, assenjala en la lletra B) de l'Annex que «*Se traspasan a la Generalidad de Cataluña los puestos de trabajo correspondientes al personal que, en régimen de contratación laboral, imparte las enseñanzas de religión en centros públicos de enseñanza de educación infantil y primaria ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma*».

<sup>60</sup> També trobem el RD 528/2002, de 8 juny, sobre determinació del cost efectiu corresponent als serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel RD.615/2001, de 8 de juny, en matèria d'ensenyament (professorat de religió).

A diferència d'altres despeses derivades dels Acords de Cooperació signats entre l'Estat i les Confessions, el RD 528/2002, de 8 de juny, preveu una valoració de les càrregues financeres dels serveis traspassats: «Una vegada produïda l'equiparació de les retribucions, correspon, per tant, determinar el cost efectiu de l'ampliació de mitjans en matèria de professorat de religió que ha d'integrar-se en el finançament de la Comunitat

Correspon competencialment a la Generalitat de Catalunya demanar als professors de religió la superació de la prova de català, concretament el nivell C, segons disposa la Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació en els seus articles 22.1 i 34.5. I també la titulació adequada: llicenciatura per a Secundària i diplomatura en magisteri per a Primària. En el cas de l'Església Catòlica, s'exigeix la Declaració Eclesiàstica d'Idoneïtat (coneguda amb les sigles "DEI") de la Conferència Episcopal Espanyola, segons disposa la Clàusula Tercera del Conveni sobre el règim economicolaboral de les persones que, no pertanyent als cossos de funcionaris docents, estan encarregades de l'ensenyament de la religió catòlica en els Centres públics d'Educació Infantil, d'Educació Primària i d'Educació Secundària.<sup>61</sup>

## **5. La nova legislació: els projectes del Govern espanyol**

### **5.1 El «Projecte de Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació»**

L'article 2.2 *b)* reconeix a l'alumne el dret bàsic a «que es respecti la seva llibertat de consciència, les seves conviccions religioses i morals, d'acord amb la Constitució». I el 2.4 *a)* el deure de «respectar la llibertat de consciència i les conviccions religioses i morals» de la resta d'alumnes. Per la seva banda, l'article 3.1 *c)* reconeix el dret dels pares a que llurs fills «rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions».

En el Capítol V, de l'Educació Secundària Obligatòria, l'article 22.1 assenyala que «es cursarà, d'acord amb allò disposat en la Disposició Addicional Segona, l'assignatura de Societat, Cultura i Religió. Les Comunitats Autònomes [...] podran incloure en aquest nivell el coneixement de la seva llengua cooficial [per exemple el català]». L'article 34, del Batxillerat, inclou també el mateix en l'article 34.5.

Respecte de la funció docent, del Títol IV, l'article 53 *b)* estableix que els professors tenen la funció de transmetre «actituds de tolerància i respecte als valors que regeixen la convivència».

I, finalment, la Disposició Addicional Segona. De l'àrea o assignatura de Societat, Cultura i Religió, consigna el següent:

«1. L'àrea o assignatura de Societat, Cultura i Religió comprendrà dues opcions de desenvolupament: una de caràcter confessional, acord amb la confessió per la qual optin els pares o, en el seu cas, els alumnes, entre

---

Autònoma de Catalunya, en els termes que estableix la Llei 21/2001, de 27 de desembre. Aquesta llei, en el seu article 16, revisa les causes del Fons de Suficiència.

<sup>61</sup> *Els Professors de Religió*, Documents de les Delegacions Diocesanes d'Ensenyament de Catalunya, maig de 1999.

aquelles respecte de l'ensenyança de les quals l'Estat tingui subscript Acords; l'altra, de caràcter no confessional. Ambdues opcions seran d'oferta obligatòria per als centres, havent d'escollir els alumnes una d'elles.

»2. L'ensenyament confessional de la Religió s'ajustarà a allò establert en l'Acord sobre Ensenyament i Afers Culturals subscript entre la Santa Seu i l'Estat espanyol i, en el seu cas, amb allò disposat en aquells altres subscript, o que pogueren subscriure's, amb altres confessions.

»3. El Govern fixarà les ensenyances mínimes corresponents a l'opció no confessional. La determinació del currículum de l'opció confessional serà competència de les corresponents autoritats religioses. Les decisions sobre utilització de llibres de text i materials didàctics i, en el seu cas, la supervisió i aprovació dels mateixos corresponen a les autoritats religioses respectives, de conformitat amb allò establert en els Acords subscript amb l'Estat espanyol.

»4. Els professors que, no pertanyent als Cossos de funcionaris docents, imparteixin l'ensenyament confessional de religió en els centres públics en els quals es desenrotllin les ensenyances regulades en la present Llei, ho faran en règim de contractació laboral, de duració determinada i coincident amb el curs escolar, a temps complet o parcial. Aquests professors percebran les retribucions que correspongui en el respectiu nivell educatiu als professors interins».

## **5.2 L'«Esborrany del projecte de reial decret sobre Societat, Cultura i Religió»**

Aquest esborrany preveu un bloc comú d'opcions denominat «Societat, Cultura i Religió», que inclou dues opcions: D'una banda, l'opció confessional, i, de l'altra, l'opció aconfessional. Els alumnes hauran de cursar una de les dues (article 1).

La determinació del currículum de l'opció confessional serà competència de les «corresponents autoritats religioses. En tot cas, els currículums que s'estableixin hauran de ressaltar els aspectes cívics i democràtics dels valors religiosos» (article 2.3).

Les decisions sobre els llibres de text i materials didàctics de l'opció confessional «correspon a les autoritats de les respectives confessions religioses, de conformitat amb allò establert en els respectius acords subscript amb l'Estat espanyol» (article 2.4).

«Totes les ensenyances que s'inclouen en el bloc d'opcions establert en el present Reial Decret es desenrotllaran d'acord amb les mateixes exigències acadèmiques, metodològiques científiques i didàctiques, que la resta de disciplines i se sotmetran a les mateixes exigències d'avaluació que

es troben establertes amb caràcter general en cada cas per a la resta de matèries» (article 3).

L'article 4 aborda la lliure elecció de l'opció. L'article 5 l'horari (Annexes I, II, III i IV del present Reial Decret).

L'article 6.2 aborda la qüestió dels professors encarregats d'impartir aquest ensenyament: «Els professors encarregats d'impartir les ensenyances de l'opció confessional del bloc comú "Societat, Cultura i Religió" seran proposats i designats conforme al procediment estipulat en els acords i convenis subscrits per l'Estat espanyol amb la Santa Seu i les altres confessions religioses».

En la Disposició Addicional Única s'assenyala que «Les administracions educatives [podria ser la Generalitat de Catalunya] organitzaran els cursos precisos per a la formació del professorat de les matèries que integren el bloc d'opcions establert [...], sens perjudici d'allò disposat en l'article 6 respecte del professorat que hagi d'impartir les ensenyances de l'opció confessional».

La Disposició Derogatòria deroga el RD 2438/1994, de 16 de desembre. I la Disposició Final Primera assenyala que el present Reial Decret, en virtut de l'habilitació que l'article 4.2 LOGSE confereix al Govern, i en ús de la "competència estatal per a l'ordenació general del sistema educatiu", establerta expressament en la disposició addicional primera, dos, paràgraf a) LODE, té caràcter de norma bàsica.

Finalment, la Disposició Final Segona assenyala que el ministre d'Educació i Cultura i els corresponents òrgans de les CCAA podran dictar, en l'àmbit de les seves competències respectives, les disposicions precises per a desenvolupar i executar (la Generalitat) el Reial Decret.

## **6. Conclusions i propostes**

L'ALUMNE: TITULAR DEL DRET FONAMENTAL A REBRE L'ENSENYAMENT RELIGIÓS I MORAL D'ACORD AMB LES SEVES CONVICCIONS.

Considero que el debat ja no ha de ser el maniqueisme que al llarg de la història de la democràcia ha anat surant. En el nostre sistema jurídic i polític, l'alumne és el titular que té el dret a rebre aquest ensenyament religiós i, en principi, només la seva respectiva confessió està en condicions de donar-li. Acceptar aquesta obvietat, segurament ajudaria a pacificar el conflicte. Una cosa és l'ensenyament religiós, i una altra de ben diferent la política general educativa del Govern central.

## LA NOVA REGULACIÓ ESTABLEIX LA "FONAMENTALITAT" I "EQUIPARABILITAT" DE L'ENSENYAMENT DE LA RELIGIÓ.

Sens dubte aquesta ha estat una qüestió polèmica i controvertida, àdhuc per a la mateixa jurisprudència. Per això el «Projecte de Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació» intenta donar una resposta clara, que solucioni el tema de l'assignatura alternativa.

En aquest sentit, i a l'espera de noves resolucions judicials, una possible solució seria adoptar el model del Quebec. Les confessions, inclosa l'Església Catòlica, varen pactar un currículum sobre història i cultura religioses. Aquesta nova assignatura posava fi al sistema catequètic de l'Església Catòlica, majoritària socialment en aquell país.

Aquesta solució, però, no creiem que prosperi aquí. Primer, perquè l'Església Catòlica fa valer el seu Acord de Cooperació, igual que la resta de confessions, i segon, perquè el nostre sistema jurídic garanteix l'opció confessional de l'ensenyança religiosa.

## EL PAPER DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.

Com hem vist, aquest paper es limita al desenvolupament (gestió i execució) de l'ensenyament religiós, a través de funcions de vigilància i inspecció.

Ara bé: donada la marginació de les CCAA en relació als Acords de Cooperació de 1979 i 1992, creiem que la Generalitat, mitjançant la Conselleria d'Ensenyament o bé la Secretaria d'Afers Religiosos hauria de poder participar en les Comissions Mixtes i Paritàries formades per l'Estat i les Confessions per al seguiment dels Acords de Cooperació (especialment en allò relatiu al professorat).

Atesa la importància d'aquesta ensenyança, que té caràcter de norma bàsica i forma part de l'ordenació general del sistema educatiu, hauria de donar-se cabuda a les CCAA, per garantir un desplegament i una gestió més eficaç i coherent amb la filosofia de l'Estat autonòmic espanyol, que ha de basar-se en la col·laboració interadministrativa, i no en el sistemàtic menysteniment de les CCAA.

## RESPECTE EL PROFESSORAT.

La situació d'aquest col·lectiu depèn dels Acords de Cooperació, ras i curt: de les confessions. Sense una reforma dels mateixos, difícilment els docents designats ara per les autoritats religioses podran esdevenir funcionaris, o romandre al marge de les confessions.