



**Resolución 2023R-1129-22 del Ararteko, de 10 de agosto de 2023, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que arbitre diversas medidas relacionadas con la enseñanza de la religión islámica.**

### Antecedentes

1. El Ararteko ha venido recibiendo distintas quejas relacionadas con la enseñanza de la religión islámica en centros educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Varias de estas quejas (1129/2022/QC y 1913/2022/QC) fueron promovidas por la asociación "Islamaren Adiskideak". Otras, en cambio, fueron interpuestas de manera individual por personas afectadas, bien por considerar ignorada su demanda de estas enseñanzas (2333/2022/QC), bien porque estaban interesadas en su impartición y no habían sido llamadas al efecto (2639/2022/QC).
2. 2.1. En el caso de las dos primeras quejas, el Ararteko, tras acordar su admisión a trámite, solicitó la colaboración del Departamento de Educación con el fin de contrastar la denuncia planteada sobre posibles prácticas obstruccionistas en la oferta de religión islámica para el curso 2022-2023, así como la necesidad o no de crear nuevas plazas de personal docente que permitieran dar respuesta al incremento de solicitudes de este tipo de enseñanzas.
- 2.2. En respuesta a esta primera actuación, el Departamento de Educación remitió a esta institución un informe de la Inspección educativa en el que venía a concluir lo siguiente<sup>1</sup>:

*"Islamaren Adiskideak elkartearen kexa-idazkiari erantzuteko hainbat ikastetxetako ustezko irregulartasunak kudeatzeko ikuskaritza honek dagokion jarraipena egin du eta ez du inondik ere praktika oztopatzailek ikusi. Ikastetxeek, eskaeren aurrean, behar bezala kudeatu dituzte, eskaerak jasoz eta ikastetxeen atalera bidaliz."*
- 2.3. En lo tocante a la necesidad o no de crear nuevas plazas de personal docente, la falta de una contestación precisa hizo que el Ararteko se mantuviera expectante hasta la celebración de un encuentro entre personas integrantes de la asociación promotora de las quejas y representantes de la Dirección de Centros y Planificación (celebrado el 21 de septiembre de 2022); reunión que, en opinión de aquellas, terminó sin obtener una respuesta clara a las cuestiones planteadas.
3. 3.1. En el caso de la queja registrada con la referencia 2333/2022/QC, y como quiera que la persona interesada había dirigido previamente una reclamación a la Inspección educativa, el Ararteko instó su resolución expresa y

---

<sup>1</sup> Únicamente en euskera en el texto original.



motivada, con base en lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esa persona, cuyos hijos cursan enseñanza primaria en un centro educativo público, reclamaba que éstos pudieran ver satisfecha su demanda de cursar enseñanzas de religión islámica.

- 3.2. Pese al recordatorio formulado, el Departamento de Educación se limitó a remitir al Ararteko un nuevo informe de la Inspección educativa que se manifestaba en estos términos:

*"Según los datos remitidos por el apartado de centros, en dicho centro no se completa el número mínimo, por lo que no le corresponde ningún profesor. De cara al futuro tendrían profesor si se completa el número mínimo y si hay profesorado en las listas de sustituciones que cumplan los requisitos."* (sic)

- 3.3. A continuación, el Ararteko hizo partícipe de la información a la persona interesada quien, a su vez, facilitó a la institución una serie de documentos que, de partida, probaban que las solicitudes presentadas por familias que desean que sus hijos e hijas reciban religión islámica (al menos en el centro educativo cuya situación había dado origen a la queja, pero también en otros) sí que llegaban a los mínimos exigidos en la normativa reguladora<sup>2</sup>.

Además, esa persona insistió en que le constaba la existencia de dos personas disponibles en la lista de sustituciones<sup>3</sup>.

- 3.4. Ello hizo que esta institución solicitase de nuevo la colaboración del Departamento de Educación con el fin de que investigara y clarificara todo lo ocurrido, teniendo en cuenta, en especial, que estas manifestaciones de las familias, interesando la enseñanza de la religión islámica para sus hijos e hijas, deben mantenerse para cursos posteriores, salvo que expresamente deseen cambiar su opción. (En este sentido, Resoluciones de organización de curso en los centros públicos de educación infantil y primaria)

4. 4.1. Alcanzado este punto, el Ararteko se interesó también por el estado de la lista de sustituciones y observó la existencia de personas candidatas disponibles para la impartición de la especialidad "Religión islámica". Esa constatación hizo que esta institución pusiera en relación estas quejas con la tramitada bajo la referencia número 2639/2022/QC.

---

<sup>2</sup> Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica, en los centros docentes públicos de Educación Primaria y Secundaria, publicado mediante Resolución de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

<sup>3</sup> Lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, regulada mediante la normativa aprobada por Orden de 27 de agosto de 2012, de la consejera de Educación, Universidades e Investigación.





Así, en esta última, la persona promotora de la queja se refería a la planificación educativa prevista y anunciada para el curso 2022-2023, en la que, según afirmaba, se había contemplado la creación de al menos 3 puestos de trabajo de religión islámica, uno por cada territorio histórico. Sin embargo, tal actuación no se habría materializado finalmente, por lo que no se habría hecho frente a las necesidades que el propio sistema educativo había descubierto.

Por ello, el Ararteko preguntó abiertamente al Departamento de Educación por la existencia de candidaturas disponibles en la lista de sustituciones.

- 4.2. En respuesta a esta última actuación, tuvo entrada en esta institución un informe de contestación, elaborado en esta ocasión por el director de Centros y Planificación, en el que se sostenía que<sup>4</sup>:

*“El 5 de mayo de 2022, una vez terminado el plazo de presentación de solicitudes, se procede al estudio de las mismas **aplicando los criterios suscritos para la religión islámica.***

*Teniendo en cuenta éstos, se agrupan los centros que tienen un mayor número de horas para completar la jornada semanal (23 horas/semana). Asimismo, se tiene en cuenta que en Álava el profesor no tiene perfil lingüístico por lo que se le asignan centros de modelo A o con la mayoría de grupos en tal modelo.*

*Como consecuencia de dicho análisis, con fecha 30 de mayo de 2022, se envían a las Delegaciones Territoriales las plazas Planificadas consolidadas de religión islámica que cumplen los criterios y que da continuidad a las plazas ya existentes en años anteriores, es decir: 1 plaza en Álava, dos plazas en Bizkaia y 1 plaza en Guipúzcoa (...)*

*No obstante, debido al gran número de solicitudes presentadas, se pudieron planificar 3 plazas más y así cubrir las necesidades de la mayoría de las familias. Por lo que teniendo en cuenta los criterios aludidos, las distancias entre los centros y las itinerancias del posible profesor profesora se planifican 1 en Alava, 1 en Bizkaia y 1 en Gipuzkoa (...)*

*Con el objeto de dar continuidad a la enseñanza de religión islámica ya impartida otros años, y tras conversaciones con la Dirección de Personal donde se nos traslada la falta de personal para cubrir esas nuevas plazas, se remitieron a las Delegaciones correspondientes de cada TH, las plazas planificadas desde un principio ya que para las restantes (3 plazas ) no tenían personal y por lo tanto su impartición no estaba garantizada.*

<sup>4</sup> Únicamente en castellano en el texto original.



*Desde la publicación oficial de plazas (mayo de 2022) hasta septiembre de 2022 se mantuvieron varias conversaciones y reuniones con la Asociación "Islamaren Adiskideak" trasladándoles las razones que la Dirección de Personal nos comunicó, es decir, la falta de personal para cubrir esas nuevas plazas planificadas.*

*Por su parte, la Asociación "Islamaren Adiskideak" nos trasladó que, en esos momentos, la Comisión Islámica de España, que es la autoridad competente para otorgar las autorizaciones al profesorado para impartir la asignatura de Religión, no estaba concediendo nuevas autorizaciones."*

- 4.3. El documento no aportó mayor referencia acerca de la situación de la lista de sustituciones o las personas disponibles.

No obstante, a la vista de lo afirmado, el Ararteko valoró la conveniencia de dirigirse a la asociación Islamaren adiskideak con el fin de contrastar, de una manera directa, si, en efecto, la actuación de la Comisión Islámica de España ha dificultado la cobertura de las plazas necesarias para atender la demanda actualmente existente en Euskadi de religión islámica, realidad ésta que finalmente ha podido ser confirmada.

5. 5.1. Entre tanto, el Ararteko tramitó igualmente también el expediente de queja 2639/2022/QC.

Como ya se ha explicado, en este caso la persona afectada aseguraba que el Departamento de Educación había previsto crear 3 puestos de trabajo destinados a afrontar las necesidades reveladas en la planificación educativa, y que habrían de sumarse a otros 4 puestos ya existentes, sin que esa previsión se llevase a efecto.

Esta persona manifestaba también que con motivo del inicio del curso 2022-2023, los medios de prensa se habían hecho eco de la dificultad de cubrir los puestos de religión islámica debido a la falta de profesorado suficiente, y subrayaba el hecho de que, contrariamente a esa situación, ella misma figuraba como disponible en la lista correspondiente, de modo que podría haber accedido a tales puestos. Afirmaba, así, que había expresado su interés por ocuparlos, pero que después de las diversas gestiones realizadas, no recibió información alguna sobre su creación o adjudicación.

Por otra parte, la queja exponía que en ese proceso de adjudicación de inicio de curso 2022-2023 le había sido asignado, de manera forzosa, un puesto de trabajo de especialista de apoyo educativo a media jornada, aunque





consideraba que la normativa le permitía también acceder a los puestos de religión islámica que habrían de crearse, sin penalización alguna por ello.

Indicaba, por último, que se había dirigido al Departamento de Educación por medio de un escrito redactado en estos términos, en el que solicitaba igualmente que se arbitraran las medidas necesarias para crear los puestos planificados y la adjudicación de uno de ellos a su persona.

- 5.2. El Ararteko pidió información a ese departamento acerca de las cuestiones relatadas y de sus perspectivas de actuación en relación con el asunto planteado.
- 5.3. Tras un requerimiento adicional motivado por la falta de envío de esa información, la administración educativa remitió un informe en el que la directora de Gestión de Personal señalaba que la concreción de la planificación se refleja en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), gestionada desde la Dirección de Centros y Planificación Educativa. Añadía también que las Comisiones Territoriales de Planificación de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa analizan las propuestas, las alegaciones y las propuestas de modificación que respecto de la propuesta inicial efectúan las organizaciones sindicales, los centros docentes y el profesorado. De esa forma, concluía, para el curso escolar 2022-2023, la RPT recogió 4 puestos de trabajo de religión islámica.

El informe no contenía información alguna al respecto de la eventual creación de los 3 puestos adicionales, ni sobre la existencia de dificultades de cobertura de los puestos de esta especialidad.

En cuanto a la adjudicación forzosa de un puesto de especialista de apoyo educativo a media jornada, indicaba que era una posibilidad existente en la normativa aplicable, pero tampoco incluía más detalle al respecto de las circunstancias que llevaron a individualizar esa adjudicación en la persona promotora de la queja.

### Consideraciones

1. El derecho fundamental a la libertad religiosa es proclamado por la Constitución española en su artículo 16.1, el cual garantiza la libertad religiosa de las personas sin más límites que los necesarios para el mantenimiento del orden público.

Ahora bien, no es posible hablar de la libertad religiosa si quienes ejercen determinada religión se encuentran en una situación de desventaja. En este sentido, los poderes públicos tienen el deber de promover que la libertad e igualdad religiosas de las personas, y de los grupos en los que estas se integran, sean



reales y efectivas<sup>5</sup>. Para ello, se han constitucionalizado las relaciones de cooperación de los Estados con las distintas confesiones religiosas<sup>6</sup>.

2. En el marco referido en la consideración anterior, la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, aprobó el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. Según el artículo 10.1 de ese texto, *“se garantiza a los alumnos musulmanes, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos”*, todo ello con el fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Constitución, así como en la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación y en la vigente Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Como han venido a señalar algunos pronunciamientos judiciales<sup>7</sup>, el reconocimiento de este derecho debe ajustarse al cumplimiento de los requisitos organizativos de la docencia legalmente establecida tanto en el Acuerdo de Cooperación arriba citado (cuyo artículo 10.2 dispone que *“la enseñanza de la religión islámica será impartida por profesores designados por las Comunidades pertenecientes a la “Comisión Islámica de España” con la conformidad de la Federación a la que pertenezcan”*), como en el antes aludido Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica, que fija el número mínimo de alumnos para la conformación de grupos para recibir la enseñanza de la religión islámica.

3. Conforme se ha señalado en los antecedentes, las repetidas gestiones realizadas en el curso de la tramitación de estos expedientes han permitido demostrar, porque así lo ha venido a admitir finalmente el propio Departamento de Educación (aun cuando en un inicio negara tal extremo), que los alumnos y alumnas que desean recibir enseñanza de religión islámica en el caso de algunos de los centros educativos concernidos por las quejas superaba el número mínimo exigido en el Convenio mencionado.

Así se reconoce, aunque sea de forma implícita, en el informe del director de Centros y Planificación cuando afirma que *“debido al gran número de solicitudes presentadas se pudieron planificar 3 plazas más y así cubrir las necesidades de la mayoría de las familias”*.

---

<sup>5</sup> Véase el artículo 9.2 de la Constitución.

<sup>6</sup> Véase el artículo 16.3 de la Constitución.

<sup>7</sup> Así, sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja núm. 290/2017 de 11 de octubre y núm. 332/2017, de 2 de noviembre, y la más reciente del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 50/2022, de 8 de febrero.



4. En consecuencia, debe concluirse que el Departamento de Educación había detectado que existía una demanda suficiente como para dar origen a la creación de 3 puestos de trabajo adicionales a los hasta entonces existentes. Y, de hecho, así lo hizo constar en la planificación inicial del curso escolar 2022-2023.

Ahora bien, siguiendo el relato de hechos que ese departamento describe, la decisión de crear los puestos para atender a la demanda existente se vio modificada por la información que trasladó la Dirección de Gestión de Personal en el sentido de que no había personal para cubrirlos, por lo que, en definitiva, se optó por mantener solo los 4 puestos anteriores sin crear ninguno más.

Adicionalmente, y tras adoptar tal decisión, el Departamento de Educación pudo conocer que en esos momentos la Comisión Islámica de España no estaba concediendo nuevas autorizaciones.

De esa forma, este departamento parece querer indicar que los problemas para asegurar la normal impartición de la enseñanza de la religión islámica no obedecen a una supuesta inactividad de la administración educativa a la hora de crear los puestos de trabajo, sino a la circunstancia de que no hay personas suficientes para hacerse cargo de ella, en línea con el hecho de que la Comisión Islámica de España no esté concediendo nuevas autorizaciones al modo en el que se prevé en el artículo 10.2 del Convenio de Cooperación.

5. A juicio del Ararteko, sin embargo, la planificación de la oferta educativa debe estar fundamentada en la atención a las necesidades de la demanda que se haya localizado, para satisfacer así, el fin público a cuya consecución se orienta toda la actividad de la administración educativa.

Por ello, el número de puestos de trabajo que se configure por cada una de las especialidades docentes ha de venir determinado por la adecuada y efectiva respuesta a tales necesidades. Se trata, así, de una labor propia de planificación, anterior y diferenciada de la correspondiente fase de provisión de puestos de trabajo, que habrá de arbitrarse con posterioridad, a efectos de designar a las personas que hayan de encargarse de impartir su contenido.

Es en esa fase posterior, relativa a la gestión de personal, donde habrá de examinarse la situación propia de aquellos instrumentos que la administración haya establecido para gestionar esta materia, como es el caso de la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades docentes, así como los eventuales desajustes entre las necesidades del sistema educativo y la disponibilidad de personal habilitado para la impartición de las especialidades, y, en todo caso, en la que tendrán que analizarse e implantarse las medidas que permitan superar tales desajustes o, si es preciso, instar a los organismos o entidades competentes para





que su actuación permita proveer la lista de sustituciones de un número suficiente de personas autorizadas.

En ese sentido, y en conclusión, esta institución considera que la eventual carencia de personas para la cobertura de los puestos de trabajo no puede llevar a condicionar la oferta educativa de una materia cuando realmente esta viene producida por la propia demanda de las familias que la administración conoce. De igual modo, tampoco podría llevar al extremo de que, como ha sucedido en este caso, la oferta desaparezca por completo aun habiendo estado ya prevista en la planificación.

6. Pero es que, con independencia de lo expuesto en los párrafos anteriores, lo cierto es que en la lista de personas candidatas para la cobertura de necesidades docentes de carácter temporal relativa al curso 2022-2023 había personas disponibles para la impartición de esta especialidad.

Así, según se observa en el documento definitivo publicado por el Departamento de Educación, las listas de los Territorios Históricos de Álava y Bizkaia contaban en aquel momento con 3 personas, 2 de ellas en situación legal de ocupadas y 1 disponible, mientras que en Gipuzkoa figuraban 4 personas, 2 ocupadas y 2 disponibles.

Entre tales personas disponibles se encontraba, precisamente, la que se dirigió en queja a esta institución, y que había mostrado al Departamento de Educación su interés en incorporarse como docente a los puestos de trabajo cuya creación se había contemplado en la planificación efectuada.

Persona que, además, asegura cumplir las condiciones establecidas en la normativa para poder acceder a un puesto docente sin sufrir penalización alguna en la lista de especialista de apoyo educativo<sup>8</sup>, por lo que, de confirmarse tal extremo, y con independencia de su nombramiento forzoso en el comienzo de curso, cuyas circunstancias no han podido ser examinadas por falta de información, no habría tenido impedimento alguno en optar por el puesto docente y renunciar al no docente.

7. De ese modo, no cabe concluir sino que la decisión de no crear los puestos que inicialmente se habían planificado para atender a las necesidades del sistema educativo carece de un fundamento sólido, en la medida en la que la única razón

---

<sup>8</sup> Así, el Acuerdo de 28 de marzo de 2022, de la Mesa Negociadora del personal laboral docente y educativo del Departamento de Educación, dispone que una persona podrá tener diferentes situaciones laborales en las listas de personal docente y en las de personal educativo podrá ser distinta, por lo que podrá optar a la cobertura de puestos en los dos ámbitos. El texto establece igualmente que una persona ocupada como personal educativo no tendrá penalización alguna cuando resulte adjudicataria de un puesto de trabajo docente, si acreditara tres años de servicios laborales como personal educativo en centros públicos.







esgrimida por el Departamento de Educación para justificarla (la falta de personal disponible) se ha revelado inexacta.

8. Todo ello ha generado un perjuicio a las personas que figuran como disponibles en la lista de sustituciones docentes, que ha de repararse mediante el reconocimiento de los efectos retributivos, profesionales y de puntuación en la lista que les habrían correspondido de haberse creado los puestos de trabajo necesarios.

En esa línea, se hace preciso que el Departamento de Educación proceda a requerir a las personas disponibles en la lista de la especialidad "Religión islámica" del curso 2022-2023 al objeto de que manifiesten las opciones que habrían adoptado de haberse creado los tres puestos citados, y que, tras la realización de los trámites oportunos, acuerde ese reconocimiento, con detracción de las cantidades retributivas que tales personas hayan podido percibir por el desempeño de otros puestos de trabajo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Departamento de Educación la siguiente

#### RECOMENDACIÓN

1. Que planifique y cree cuantos puestos sean necesarios para garantizar la enseñanza de religión islámica a todo el alumnado que así lo solicite en los centros públicos dependientes del Departamento de Educación.
2. Que arbitre todas las medidas precisas al alcance de esa administración educativa para procurar una adecuada provisión de la lista de sustituciones en la especialidad.
3. Que reconozca los efectos retributivos, profesionales y de puntuación en la lista de sustituciones docentes a las personas integrantes de la especialidad "Religión islámica" de acuerdo con las opciones que habrían adoptado de haberse creado los puestos de trabajo necesarios para atender la demanda existente durante el curso escolar 2022-2023.

