

Expedientes: 7/2022

Objeto: Proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 12/2022, de 9 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de mayo de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein

emite por mayoría el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 5 de abril de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra y sobre los posibles agravios comparativos con el personal al servicio de la comunidad educativa, solicitado por la Ilustrísima señora doña..., Portavoz del G.P. Mixto-Izquierda-Ezkerra, e instado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra mediante Acuerdo adoptado el día 4 de abril de 2022.

De la documentación remitida a este Consejo y de la documentación obrante en el mismo, se desprenden las siguientes actuaciones previas:

1.- Con fecha 17 de febrero de 2022, el Grupo Parlamentario Navarra Suma (Na +) presenta a la Mesa del Parlamento de Navarra, la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra.

2.- La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 21 de febrero de 2022, acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 del Reglamento de la Cámara, y previa audiencia de la Junta de Portavoces: 1.º Ordenar la publicación de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra. 2.º Remitir la referida proposición de Ley Foral al Gobierno de Navarra a los efectos previstos en el artículo 148 del Reglamento.

3.- El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 9 de marzo de 2022, acuerda: 1º Manifestar, al amparo de lo previsto en el artículo 148 del Reglamento del Parlamento de Navarra, la disconformidad en relación con la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra; 2º Trasladar el acuerdo al Parlamento de Navarra y al Departamento de Economía y Hacienda, a los efectos oportunos.

4.- La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 14 de marzo de 2022, acuerda continuar la tramitación de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra (10-22/PRO-00005).

5. Con fecha 31 de marzo de 2022, doña..., Portavoz del G.P. Mixto-Izquierda-Ezkerra remite escrito a la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra en virtud del cual se pide que se requiera al Consejo de Navarra la emisión de un dictamen sobre la adecuación de la Proposición al ordenamiento jurídico y sobre los posibles agravios comparativos con el personal al servicio de la administración educativa.

6.- La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 4 de abril de 2022, acuerda: 1.º Solicitar al Consejo de Navarra la emisión del dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra y sobre los posibles agravios comparativos con el personal al servicio de la comunidad educativa, y que se realice con carácter urgente por encontrarse dicha proposición de ley foral en tramitación parlamentaria (10-22/PRO-00005); 2.º Trasladar este Acuerdo al Presidente del Parlamento de Navarra; 3.º Comunicar el Acuerdo a los y a las Portavoces de los Grupos Parlamentarios y de la Agrupación Parlamentaria Foral.

7.- Con fecha 4 de abril de 2022, el Presidente del Parlamento de Navarra, al amparo del artículo 17 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, recaba con carácter urgente la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra y sobre los posibles agravios comparativos con el personal al servicio de la comunidad educativa.

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud suscrita por la representante del grupo parlamentario peticionario, el texto de la proposición de Ley Foral y la documentación acreditativa de los trámites realizados durante el procedimiento de elaboración del Proyecto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra, de conformidad con el artículo 14.2 de la LFCN, a instancias de doña..., Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda-Ezkerra, y mediante Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra.

El artículo 14.2 de la LFCN dispone que: *«El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se sometan a consulta facultativa...»*

por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales».

El artículo 15 («Petición de dictamen») de la LFCN añade, por su parte, que «[c]orresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra».

En el presente caso, el dictamen solicitado es de carácter facultativo y cumple con las condiciones establecidas en el artículo 15 de la LFCN, porque la solicitud ha sido formulada por el Presidente del Parlamento de Navarra a instancia de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra.

La consulta efectuada se realiza de una forma genérica, por lo que el dictamen realizará un análisis general de la adecuación de la regulación de la Proposición de la Ley Foral conforme al denominado bloque de constitucionalidad, sin hacer consideración alguna respecto al juicio de oportunidad y conveniencia de su regulación.

Para una mejor sistemática y comprensión del contenido del dictamen se analizará, en primer término, el contenido de la proposición de la Ley Foral, y, posteriormente, examinaremos la segunda cuestión planteada, relativa a los «posibles agravios comparativos con el personal al servicio de la comunidad educativa».

Por otra parte, se solicita que el dictamen sea emitido con carácter urgente con base en el artículo 17 de la LFCN, justificándose la urgencia en el ya indicado hecho de estar la proposición de Ley Foral en tramitación en el Parlamento y dada la necesidad de contar cuanto antes con el juicio de legalidad del Consejo. De acuerdo con dicha necesidad, y consciente de la urgencia del tema, el Consejo de Navarra emite el presente dictamen en el plazo más breve posible en atención a su régimen de funcionamiento y dedicación de los medios personales de los que dispone.

II.2ª. El texto de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra

La proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, la Proposición) consta de un preámbulo, un artículo único, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

En el «preámbulo» se pone de manifiesto que la ordenación del régimen jurídico del profesorado de religión ha sido objeto de regulación con motivo de la promulgación de las diferentes leyes educativas, señalando, en primer lugar, la Ley Orgánica 27/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuya disposición adicional tercera ha sido objeto de desarrollo mediante el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión, lo que ha sido complementado en la Comunidad Foral de Navarra, por la Orden Foral 65/2013, de 5 de julio, del Departamento de Educación, que reguló el sistema de adjudicación de destinos del profesorado de religión católica al servicio del Departamento de Educación.

En segundo lugar, se hace referencia a la modificación operada por la nueva Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, la LOMLOE, en virtud de la cual el personal laboral que imparte la materia de religión en las etapas de Infantil, Primaria, Secundaria y Bachillerato y que goza de un vínculo laboral indefinido está viendo disminuida la carga horaria de su asignatura, toda vez que, con la reciente modificación, el horario de la asignatura es posible que se vea reducido en Navarra al mínimo legal, quedando mermadas más aún sus jornadas y sus derechos laborales adquiridos a lo largo de los años.

El objetivo de la Proposición es, según se indica en el «preámbulo», garantizar el mantenimiento de unos puestos de trabajo que tienen carácter indefinido en aplicación de una norma legal, respetando la carga docente de un personal que lleva ejerciendo su labor en los centros educativos navarros durante muchos años y que, debido a esta circunstancia, corren evidente

peligro de perder sus puestos de trabajo o de quedarse en los mismos en una situación absolutamente precaria.

Entrando en la descripción del contenido normativo de la Proposición, el «Artículo único» dispone que *«los cambios que se produzcan en las necesidades horarias de la asignatura de religión en Navarra como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Educación, no podrán suponer, para el colectivo de profesores y profesoras navarros de religión con contrato laboral de carácter indefinido en la fecha de entrada en vigor de esta ley foral, una pérdida de su puesto de trabajo ni una merma de los porcentajes de sus contratos»*.

El texto legal se acompaña de una disposición derogatoria única, por la que quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta ley foral; y de una disposición final única, que prevé la entrada en vigor de la ley foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra y será de aplicación a partir del curso 2022-2023.

II.3ª Marco normativo de la proposición de Ley Foral

Como venimos reiterando, el objeto de la consulta sometida a la consideración del Consejo de Navarra se contrae a una cuestión muy concreta del régimen jurídico de los profesores de religión, en particular, su estabilidad en el empleo, suscitada al hilo de la reforma recientemente llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, la LOMLOE, y plasmada en las Disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta y quinta. A tal fin, el punto de vista será el concerniente a la garantía de permanencia de los profesores de religión, que, tras la última modificación operada por la LOMLOE, puede verse supuestamente amenazada por un posible menor peso o relevancia otorgada a la enseñanza de la religión por los centros públicos. Obviamente, aunque a tenor del debate parlamentario la cuestión está afectada por consideraciones de diverso posicionamiento político e ideológico, el análisis se ceñirá al estricto ámbito jurídico de la cuestión planteada, dejando al

margen cualquier consideración exógena a las técnicas propias de la ciencia del Derecho.

Para abordar la cuestión suscitada comenzaremos por recordar la especificidad de la relación laboral de los profesores de religión regulada en la actualidad por el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, que fue aprobado en desarrollo de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La ordenación del régimen jurídico del profesorado de religión proviene, como describe la exposición de motivos del referido Real Decreto, del Concordato de 1953, en el que se establecía que la religión católica se impartiría, en las escuelas primarias, por los propios maestros, salvo reparo motivado del Ordinario, y por los sacerdotes o religiosos y, subsidiariamente, por profesores seculares nombrados por la Autoridad civil competente a propuesta del Ordinario diocesano, en la enseñanza media.

Posteriormente, el Estado Español y la Santa Sede suscribieron el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, en cuyo artículo III se dispuso que dicha enseñanza sería impartida por las personas que fueran designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario Diocesano propusiera para ejercer esta enseñanza y, en su artículo VII, que la situación económica de los profesores de religión, en los distintos niveles educativos que no perteneciesen a los Cuerpos docentes del Estado, se concertaría entre la Administración Central y la Conferencia Episcopal Española.

Las previsiones del Acuerdo fueron objeto de un primer desarrollo por Orden de 28 de julio de 1979 (BOE núm. 184, de 2 de agosto) que, para el ámbito de la educación preescolar y la educación general básica, encomendaba la enseñanza de la religión católica «preferentemente» a los profesores del centro que voluntariamente la asumieran y que fueran considerados competentes por la jerarquía eclesiástica (artículo 3.1 y 2). Para el caso de que no fuera posible contar con profesores del centro, se preveía la posibilidad de hacerlo «con las personas declaradas competentes por la jerarquía eclesiástica y que, en cualquier caso, sean propuestos por la

misma» (artículo 3.2). Para este específico supuesto, la posterior Orden de 16 de julio de 1980 (BOE núm. 173, de 19 de julio), dictada ya tras la ratificación del Acuerdo con la Santa Sede, dispondría que «[r]especto a estos Profesores, el Ministerio de Educación no contraerá ninguna relación de servicios, sin perjuicio de lo que resulte en aplicación del artículo VII del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede» (artículo 3.5). En todos los casos quedaba asegurado que si «la jerarquía eclesiástica estim[ase] procedente el cese de algún Profesor de religión, el Ordinario diocesano propondrá tal medida al Delegado provincial del Ministerio de Educación o, por lo que se refiere a la enseñanza no estatal, al Director del Centro o a la Entidad titular del mismo» (art. 3.7, de las Órdenes Ministeriales de 28 de julio de 1979 y 16 de julio de 1980).

En el primer convenio suscrito por el Gobierno español con la Conferencia Episcopal Española y publicado como anexo a la Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de septiembre de 1993 (BOE núm. 219, de 13 de septiembre), el Estado asumía la financiación de la enseñanza de la religión católica transfiriendo «mensualmente a la Conferencia Episcopal las cantidades globales correspondientes al coste íntegro de la actividad prestada por [aquellas] personas» (cláusula segunda), disponiéndose asimismo que, «[h]abida cuenta del carácter específico de la actividad prestada por las personas que imparten la enseñanza religiosa, el Gobierno adoptará las medidas oportunas para su inclusión en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, siempre que no estuvieran o debieran estar ya afiliados a la Seguridad Social en cualquiera de sus regímenes» (cláusula cuarta).

Por lo que hace a los profesores de enseñanza media, tanto la Orden de 28 de julio de 1979 como la de 16 de julio de 1980 establecieron la equiparación retributiva con los profesores funcionarios interinos, remuneración a cargo del Estado y nombramiento y cese a propuesta y requerimiento de la Iglesia. La posterior Orden de 11 de octubre de 1982 (BOE núm. 248, de 16 de octubre) determinaría que el nombramiento de estos profesores «tendrá carácter anual y se renovará automáticamente, salvo propuesta en contra del mencionado Ordinario efectuada antes del comienzo

de cada curso, o salvo que la Administración, por graves razones académicas y de disciplina, considere necesaria la cancelación del nombramiento, previa audiencia de la autoridad eclesiástica que hizo la propuesta».

En general, existía una incertidumbre en torno a la naturaleza laboral de la relación que vinculaba a los profesores de religión con la Administración competente en materia educativa, lo que dio lugar a un número importante de Sentencias del Tribunal Supremo y de Tribunales Superiores de Justicia manteniendo posicionamientos diversos sobre la naturaleza administrativa o laboral de la relación contractual. La Sala IV del Tribunal Supremo, en su sentencia de 19 de junio de 1996, sentó definitivamente el criterio de que los profesores de religión en centros docentes públicos tenían, en los niveles de la enseñanza media, una relación laboral de duración determinada con la Administración.

A la vista de lo cual, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadió en su artículo 93, un nuevo párrafo a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, resolviendo el problema de la indeterminación de la situación jurídica. En dicha disposición adicional segunda se establecía:

«Los profesores que, no perteneciendo a los Cuerpos de funcionarios docentes, impartan enseñanzas de religión en los centros públicos en los que se desarrollan las enseñanzas reguladas en la presente Ley, lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar (...)».

Esta disposición fue complementada por el Convenio, suscrito el 26 de febrero de 1999 entre los Ministros de Educación y Cultura y de Justicia y el Presidente de la Conferencia Episcopal Española, sobre el régimen económico laboral de las personas que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, están encargadas de la enseñanza de la religión católica en los centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria, señalando en su cláusula quinta:

«Los profesores encargados de la enseñanza de la religión católica a los que se refiere el presente Convenio prestarán su actividad, en régimen

de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso o año escolar, a tiempo completo o parcial y quedarán encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social, al que serán incorporados los profesores de Educación Infantil y de Educación Primaria que aún no lo estén. A los efectos anteriores, la condición de empleador corresponderá a la respectiva Administración educativa».

Esta regulación se vio afectada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que derogaba la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, y en cuya disposición adicional tercera se establecía el nuevo régimen del profesorado de religión en los términos siguientes:

«1. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, así como los establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las diferentes confesiones religiosas;

2. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el Estatuto de los trabajadores, con las respectivas Administraciones competentes. La regulación de su régimen laboral se hará con la participación de los representantes del profesorado. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos;

3. En todo caso, la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará automáticamente cada año. La determinación del contrato, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros, corresponderá a las Administraciones competentes. La remoción, en su caso, se ajustará a derecho».

Es preciso notar que la Unión Sindical Independiente de Trabajadores–Empleados Públicos, ante la situación generalizada de temporalidad en que se encontraban los profesores de religión, presentó una queja ante la Comisión Europea con base en la Directiva Comunitaria 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEP sobre el trabajo de duración determinada, lo que provocó un pronunciamiento de la Comisión Europea de fecha 6 de junio de 2006 en el

que se afirmaba que España estaba incumpliendo las obligaciones de la referida Directiva y se invitaba al Estado español a adoptar las medidas necesarias para ajustarse al dictamen emitido en el plazo de dos meses.

En desarrollo de la disposición adicional tercera de la Ley Organiza 2/2006 y para dar cumplimiento a la Directiva comunitaria 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, y a la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, se aprobó el vigente Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión, que determina, entre otros aspectos, lo siguiente:

- *El artículo 4. Duración y modalidad de la contratación.*
 1. *«La contratación de los profesores de religión será por tiempo indefinido, salvo en los casos de sustitución del titular de la relación laboral que se realizará de conformidad con el artículo 15.1 .c) del Estatuto de los Trabajadores y sin perjuicio de lo dispuesto en las causas de extinción del contrato que figuran en el presente real decreto.*
 2. *La determinación de la modalidad del contrato a tiempo completo o parcial según lo requieran las necesidades de los centros públicos, corresponde a las Administraciones educativas competentes, sin perjuicio de las modificaciones que a lo largo de su duración y por razón de la planificación educativa, deban de producirse respecto de la jornada de trabajo y/o Centro reflejados en contrato»*

- *El artículo 7. Extinción del contrato.*

«El contrato de trabajo se extinguirá

 - a) *Cuando la Administración competente adopte resolución en tal sentido, previa iniciación de expediente disciplinario.*
 - b) *Por revocación ajustada a derecho de la acreditación o de la idoneidad para impartir clases de religión por parte de la Confesión religiosa que la otorgó.*
 - c) *Por las demás causas de extinción previstas en el Estatuto de los Trabajadores.*
 - d) *En el caso de trabajadores extranjeros, por la extinción o la no renovación de la autorización de residencia o de residencia y trabajo, como consecuencia de la concurrencia de alguno de los supuestos*

para dicha extinción o el incumplimiento de alguno de los requisitos para la renovación establecidos en la normativa de extranjería e inmigración.»

- *Disposición adicional única. Profesores de religión contratados en el curso escolar 2006-2007*

«Los profesores de religión no pertenecientes a los cuerpos de funcionario docentes que a la entrada en vigor del presente real decreto estuviesen contratados pasarán automáticamente a tener una relación laboral por tiempo indefinido en los términos previstos en este real decreto, salvo que concurra alguna de las causas de extinción del contrato prevista en el artículo 7 o que el contrato se hubiere formalizado de conformidad con el artículo 15.1.c) del estatuto de los Trabajadores, es decir, para sustituir al titular de la relación laboral.»

En consonancia con ello, y dentro de la Comunidad Foral de Navarra, mediante Orden Foral 65/2013, de 5 de julio, del Consejero de Educación, se aprobaron las normas para la adjudicación de destinos y movilidad del profesorado de Religión Católica al servicio del Departamento de Educación, así como las normas de gestión para la contratación del mencionado profesorado. En esta Orden Foral se establece, entre otros aspectos, lo siguiente:

- *Artículo 2. Duración y modalidad de la contratación*

1. *«La contratación de los profesores de religión católica será por tiempo indefinido, como norma general, salvo en los casos de sustitución del titular de la relación laboral, que se realizará de conformidad con el artículo 15, apartado 1, letra c), del Estatuto de los Trabajadores y sin perjuicio de las causas de extinción del contrato que figuran en la presente orden Foral.*
2. *La modalidad del contrato podrá ser a tiempo completo o parcial, según lo requieran las necesidades de los centros educativos, sin perjuicio de las modificaciones que a lo largo de su duración y por razón de planificación educativa, deban producirse respecto a la jornada de trabajo y destinos en los centros reflejados en el contrato.»*

- *Artículo 7. Rescisión de los contratos laborales indefinidos*

«Los contratos laborales indefinidos se extinguirán por las causas indicadas en el artículo 15 de la presente Orden Foral.

Asimismo, se extinguirán los contratos laborales indefinidos del profesorado que, por razón de planificación educativa, no obtenga destino al comienzo del curso».

- Artículo 15. Extinción del contrato

«El contrato de trabajo suscrito podrá extinguirse por las siguientes causas:

- a) Sobrevenir una situación de amortización de la plaza.*
- b) Pérdida de la jornada completa, la no obtención del destino o, en su caso, la no participación en el procedimiento de adjudicación de destinos en los supuestos que resulte obligatoria conforme a esta norma.*
- c) Resolución de la Administración contratante, previa incoación de expediente disciplinario.*
- d) Revocación de la acreditación o idoneidad para impartir religión por parte del Ordinario Diocesano previa la notificación en tiempo y forma al interesado, o a sus representantes legales y al Servicio de Recursos Humanos.*
- e) Extinción o no renovación de la autorización de residencia, residencia y trabajo en el caso de trabajadores extranjeros.*
- f) No superar el período de prueba establecido en el Convenio Colectivo.*
- g) Por causas sobrevenidas con posterioridad a su incorporación efectiva en el centro docente asignado, derivadas de una falta de capacidad o de una falta de adaptación al puesto de trabajo desempeñado, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.*
- h) Por renuncia al contrato o abandono injustificado del puesto de trabajo.*
- g) Por las demás causas previstas en el Estatuto de los Trabajadores».*

Con posterioridad, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, estableció una nueva regulación de la enseñanza de la religión modificando las disposiciones adicionales segunda y quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, que quedaron redactadas de la siguiente manera:

- Disposición adicional segunda. Enseñanza de la Religión (Noventa y uno LO 8/2013)*
 - 1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la*

Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y alumnas.

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

3. La determinación del currículo y de los estándares de aprendizaje evaluables que permitan la comprobación del logro de los objetivos y adquisición de las competencias correspondientes a la asignatura Religión será competencia de las respectivas autoridades religiosas. Las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la supervisión y aprobación de los mismos corresponden a las autoridades religiosas respectivas, de conformidad con lo establecido en los Acuerdos suscritos con el Estado español.»

- *Disposición adicional quinta. Calendario Escolar (Noventa y dos LO 8/2013)*

El calendario escolar, que fijarán anualmente las Administraciones educativas, comprenderá un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias. En cualquier caso, en el cómputo del calendario escolar se incluirán los días dedicados a las evaluaciones previstas en los artículos 20.3, 21, 29 y 36 bis de esta Ley Orgánica».

En el año 2020, mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre se ha vuelto a modificar la enseñanza de la religión, dando una nueva redacción a las disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta y quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, que quedan redactadas de la siguiente manera (modificándose tan solo lo que aparece subrayado):

- El apartado 3 de la disposición adicional segunda (Setenta y ocho LO 3/2020):

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

- El apartado 1 y el primer párrafo del apartado 2 de la disposición adicional tercera (Sesenta y ocho bis LO 3/2020):

«1. Los profesores que impartan la enseñanza confesional de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, así como los establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las diferentes confesiones religiosas.

2. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza confesional de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores, con las respectivas Administraciones competentes. La regulación de su régimen laboral se hará con la participación de los representantes del profesorado. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos.»

- El apartado 3 de la disposición adicional cuarta (Sesenta y ocho ter LO 3/2020):

«La supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares es competencia de las administraciones educativas y constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente ley».

- La disposición adicional quinta (Sesenta y nueve LO 3/2020):

«El calendario escolar, que fijarán anualmente las Administraciones educativas, comprenderá un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias.» (desaparece el último párrafo de la disposición adicional quinta).

De acuerdo con las últimas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE), por la Ley Orgánica 3/2020, (LOMLOE), se han aprobado varios Reales Decretos sobre ordenación y enseñanzas mínimas que establecen un mínimo de 35 horas para las enseñanzas de religión; en concreto, Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, para la Educación Infantil; Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, para la

Educación Primaria; Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, para la Educación Secundaria obligatoria y el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, para el Bachillerato que establece una asignación mínima de 70 horas en el conjunto de la etapa.

Teniendo en cuenta que la LOMLOE y sus desarrollos normativos suponen una importante reducción de las horas lectivas de la enseñanza de la religión, afectando tanto a las necesidades docentes como al número de profesores existentes, se ha presentado la proposición de Ley Foral que trata de garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra, así como su dedicación actual.

II.4ª. Marco competencial en el que se inserta la proposición de Ley Foral

Delimitado el marco normativo, procede acotar los lindes de constitucionalidad en los que debe moverse en todo momento el legislador foral, teniendo en cuenta las competencias de la Comunidad Foral en la materia en que se inserta la cuestión controvertida.

La Proposición adolece de la definición del marco competencial, pues no se especifica al amparo de qué título competencial se legisla. Para determinar el título competencial que fundamenta la actividad regulada en la proposición de Ley Foral, habrá de estarse a su verdadera naturaleza.

La noción de mantenimiento de puesto de trabajo que la Proposición trata de garantizar, bien puede entenderse remitida a conceptos elaborados en el ámbito de la legislación laboral, que, obviamente, no han de ser tenidos en cuenta por el legislador foral, por cuanto el Estado ostenta, según lo dispuesto en el art. 149.1.7ª de la Constitución Española, competencia exclusiva sobre dicha materia. No obstante, de dicho título competencial se deduce también la existencia de una competencia de ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, susceptible de ser asumida por éstas, y que alcanza la posibilidad de promulgar disposiciones normativas internas por parte de las Comunidades Autónomas (STC 18/1982).

La Comunidad Foral de Navarra dispone, en virtud de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), desde su promulgación, de las competencias no reservadas en exclusiva al Estado por el art. 149.1 CE, incluyendo, entre otras, la competencia de ejecución de la legislación laboral del Estado [art. 58.1.b) LORAFNA]. Esta competencia podría, en principio, dar base al criterio del legislador foral de garantizar el mantenimiento del puesto a los profesores en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Por otra parte, en tanto la institución regulada se refiere a personal de la Administración Foral, cabe pensar que el área competencial concernida es la relativa al artículo 49.1.b) de la LORAFNA, que reconoce a Navarra competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Respecto de la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, reconocida por la Disposición adicional primera de la Constitución española y el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, se ha pronunciado en varias sentencias el Tribunal Constitucional, afirmando, en la más reciente sentencia 154/2017, de 21 de diciembre, que:

«al ser el art. 49.1 b) LORAFNA manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico: «[l]a competencia atribuida por el artículo 49.1 b) LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [artículo 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las materias no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (artículos 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de ‘los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos’ [artículo 49.1 b) LORAFNA]». Este régimen singular alcanza tanto a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración local en Navarra, y sobre él despliegan efecto limitativo «no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos...sino solo aquéllas, justamente, que se refieran a ‘derechos y obligaciones esenciales’. Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio,

ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto».

También ha señalado que la aplicación del estatuto básico del empleado público [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, (en adelante, EBEP)] a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con su disposición adicional segunda, apartado 1, se realizará en los términos previstos en el artículo 149.1.18ª y disposición adicional primera de la Constitución, y en la LORAFNA.

Inserto en este marco competencial, sus consideraciones serán las que deberán tenerse presentes a la hora de enjuiciar la adecuación al bloque constitucional de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra

II. 5ª. Análisis de la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra

El legislador foral, a través de la Proposición sometida a consulta del Consejo, pretende, como se viene reiterando, mantener en su puesto de trabajo, sin merma alguna de su carga docente, a los profesores de religión con contrato laboral indefinido que, por la reducción de la carga horaria de la asignatura de religión operada por la LOMLOE, corren el riesgo de perder su puesto de trabajo. La inserción de la institución de la garantía de mantenimiento del puesto en el contexto de la relación laboral del profesor de religión invita, por lo pronto, a considerar si no se trata de una regulación de materia laboral sobre la que la Comunidad Foral carece de competencias.

Conviene recordar que, conforme a lo previsto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española, el Estado ostenta la competencia exclusiva sobre la legislación laboral «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las

Comunidades Autónomas». Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que: 1) En materia de legislación laboral «la competencia del Estado es completa», siendo «susceptible de ejercerse a través de la potestad legislativa y reglamentariamente» (STC 360/1993), lo que significa que el Estado es «fuente única (...) de normas laborales», de modo que «ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal» (STC 195/1996); 2) Las Comunidades Autónomas solo pueden promulgar disposiciones normativas internas o de organización, es decir, «los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a aspectos organizativos » y afectar a «la mera estructura interna de la organización administrativa» (STC 18/1982).

Y en cuanto al término «laboral» (el adjetivo que sigue a la expresión «legislación») entiende el Tribunal Constitucional que queda referido al trabajo asalariado -o al conjunto de «institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena» (STC 39/1982)- que resulta de la existencia del contrato de trabajo o de «la prestación de servicios y la contraprestación económica» (SSTC 7/1985, 360/1993 y 228/2012).

En el presente caso, la proposición de Ley Foral es una norma foral de rango legal que regula un aspecto singular de la relación laboral de los profesores de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra, en concreto, la garantía de permanencia en su puesto de trabajo. En la medida en que la Comunidad Foral, mediante esta Proposición, pretende ejercer una potestad legislativa en una materia que es de carácter laboral, podría estar contraviniendo lo dispuesto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución española, es decir, la competencia exclusiva del Estado sobre la «legislación laboral», que es comprensiva tanto de la potestad legislativa como de la reglamentaria, y, en consecuencia, invadiendo una competencia del Estado.

La inserción de la institución regulada en el contexto de una norma estatal como es el Real Decreto 696/2007, abonaría tal consideración. Hemos de recordar que el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, es el reglamento

ejecutivo y especial dictado en desarrollo de una norma con rango legal (Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación) que regula la relación laboral de los profesores de religión.

Ahora bien, no cabe desconocer que la Comunidad Foral, en virtud de sus competencias de ejecución de legislación laboral asumidas en el art. 58.1.b) de la LORAFNA, puede regular aspectos meramente ejecutivos y promulgar disposiciones normativas como manifestación de su potestad organizadora. En este caso, aun cuando se trata de establecer, para el colectivo de profesores navarros de religión que llevan ejerciendo su labor en los centros educativos públicos, una garantía de permanencia en sus puestos de trabajo y ello sin merma alguna de la carga docente de los mismos, no estamos, en realidad, ante una regulación sustantiva de aspectos de la normativa laboral, de exclusiva competencia normativa del Estado, sino ante una regulación normativa laboral marginal referida a los profesores de religión de la Comunidad Foral, siempre que no altere el régimen jurídico general del Real Decreto 696/2007. Podría considerarse un mero aspecto organizativo que afecta a la estructuración interna de su organización administrativa en el concreto ámbito de ordenación docente de la enseñanza de la religión. De ser así, la regulación que pretende llevar a cabo el legislador foral caería dentro de la competencia de ejecución de la legislación laboral asumida por la Comunidad Foral.

Asimismo, se ha apuntado anteriormente que la regulación de la cuestión abordada en la proposición de Ley Foral, podría encontrar, tal vez, cobertura competencial en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, que reconoce a Navarra competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios público.

Sin embargo, esto resulta algo más discutible porque la relación laboral de los profesores de religión poca relación parece tener con la referida competencia sobre «*régimen estatutario de los funcionarios*», que son, como indica el artículo 3.2 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREPSAPN), aquellos que «*en virtud de nombramiento legal están incorporados con carácter permanente a*

cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra, mediante una relación de servicios profesionales y retribuidos sometida al Derecho Administrativo y regulada estatutariamente».

No obstante, como hacíamos saber en nuestro dictamen 24/2019, aun en ausencia de anclaje histórico, Navarra ha venido ejerciendo amplias competencias sobre el personal al servicio de las Administraciones Públicas. La apelación al régimen estatutario de los funcionarios ha tenido una vis expansiva que le ha permitido atraer para sí cualquier regulación sobre el empleo público de Navarra o sobre la función pública en general. De hecho, el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra no se limita solo a regular el régimen específico de los funcionarios públicos, sino que se refiere también a otro tipo de personal contemplado en el EBEP, como el personal eventual y los contratados laborales, que poco o nada tienen que ver con el título competencial «*régimen estatutario de los funcionarios públicos*». Incluso más, esa apelación le ha permitido ampliar el ámbito de cobertura del Estatuto incluyendo una figura por completo desconocida en el resto del ordenamiento nacional, como es la figura del personal contratado administrativo (artículos 88 a 93 TREPSAPN), que no se rige por las disposiciones aplicables a los funcionarios, sino por las «que se dicten reglamentariamente y por lo establecido en el correspondiente contrato».

De igual modo, cabría inferir que esa competencia de «régimen estatutario de los funcionarios públicos» es susceptible de aplicarse a los profesores de religión dado que son contratados laborales y forman parte de la Administración Foral. Pero no es seguro que el artículo 49.1.b) de la LORAFNA sea el marco competencial adecuado para la regulación del aspecto laboral señalado, pues la Comunidad Foral solo ostenta competencias en materia de funcionarios públicos de la Comunidad Foral y carece de una atribución competencial más amplia sobre la función pública en general.

En todo caso, es de advertir que el Tribunal Constitucional ha frustrado algún intento del Parlamento Navarro de atraer para sí una regulación en materia de función pública, al amparo del título competencial de «régimen

estatutario de los funcionarios públicos». Así, en la STC 173/2014, de 23 de octubre, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del TREPSAPN) de la Ley Foral 7/2011, ante la pretendida atribución de competencias en materia de estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, precisamente por falta de atribución competencial histórica, amén de por otros motivos.

Dejando al margen del título competencial que suscita algún problema a la vista de lo expuesto, debemos analizar la legalidad del contenido de la proposición de Ley Foral en abstracto, porque no se nos ofrece otro motivo de censura que el argumento expuesto por la portavoz del Grupo mixto, Izquierda-Ezkerra, y solicitante de esta consulta en la sesión de toma en consideración de la Propuesta en el Parlamento— que esta *«ley no es conforme a derecho»*, fundándose tal alegato en los dos motivos siguientes que articula de forma genérica: 1) la supuesta falta de efectividad de la Proposición, pues si la reducción de horaria debe comportar una pérdida de puesto de trabajo, *«ese puesto ya no existe»* y *«no se puede ocupar un puesto que no existe»*; 2) la vulneración de la igualdad: la ley *«generaría agravios comparativos respecto del personal al servicio de la Administración Pública educativa de Navarra»*. Por el orden propuesto por la portavoz y solicitante de la consulta pasaremos a examinar las sucesivas tachas de ilegalidad imputadas a la Proposición.

1) Carencia de efectividad de la Proposición

En cuanto al primero de los motivos de censura alegados, descansa en una premisa fundamental, cual es que la Proposición pretende devolver efectividad a una situación laboral de los profesores de religión que no puede ser reconocida una vez reducido el horario y, en consecuencia, extinguido el puesto de trabajo.

La queja parte, sin embargo, de una confusión, por cuanto nada impide que los trabajadores profesores de religión, aun cuando se produzcan reducciones o modulaciones en la jornada de trabajo como consecuencia de

la aplicación de los nuevos criterios establecidos por la LOMLOE, mantengan su estabilidad en el empleo.

Hemos de recordar que el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión, prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, establece, en su artículo 4.1, respecto a la modalidad de contratación, lo siguiente:

«La contratación de los profesores de religión será por tiempo indefinido, salvo en los casos de sustitución del titular de la relación laboral que se realizará de conformidad con el artículo 15.1.c) del Estatuto de los Trabajadores y sin perjuicio de lo dispuesto en las causas de extinción del contrato que figuran en el presente real decreto».

De lo transcrito se desprende una clara situación de estabilidad de los profesores de religión. La modalidad de contratación elegida como ordinaria es el contrato por tiempo indefinido y solo excepcionalmente se admite la contratación temporal, siendo sus dos únicas causas, según la versión del art. 15.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET) vigente con anterioridad, y aún hoy tras el reformado Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Ley 32/2021) (art. 15.3), bien la necesidad de sustituir a un trabajador de la empresa con derecho a reserva de puesto de trabajo (contrato de interinidad por sustitución), o bien la necesidad de cubrir temporalmente un puesto durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva (contrato de interinidad por vacante). El contrato de los profesores de religión se configura, por tanto, como indefinido.

Por otra parte, el referido artículo 4 del Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, en su apartado 2, respecto de la duración de la jornada, prevé:

«La determinación de la modalidad del contrato a tiempo completo o parcial según lo requieran las necesidades, sin perjuicio de las modificaciones que a lo largo de su duración y por razón de la planificación educativa, deban de producirse respecto de la jornada de trabajo y/o Centro reflejados en contrato».

En el texto transcrito se precisa también con bastante claridad la posibilidad de la Administración educativa de hacer ajustes en la jornada dentro del contrato por tiempo indefinido, permitiendo alterar los términos inicialmente pactados en el contrato, en función de las necesidades apreciadas. De este modo, se configura un tipo de contrato cuya jornada y lugar de prestación, pese a estar concertados por las partes, son de libre disponibilidad por el empleador, reconociendo una amplísima potestad de *ius variandi* a la Administración educativa.

En suma, la relación laboral de los profesores de religión, sin ser una relación laboral especial (ex art. 2 ET), se configuraría como una relación atípica en la que se garantiza a los profesores de religión una situación de estabilidad, pero en la que nunca consolidan una jornada, sino que realizarían cada año la que la autoridad educativa aprecie como pertinente para su destino.

Si confrontamos ahora este texto normativo con la proposición de Ley Foral, o, dicho de otra manera, si analizamos la Proposición a la luz del marco normativo en el que debe insertarse, observamos que existe sintonía o concomitancia entre ambos textos, pero también alguna importante disonancia.

Antes de nada es preciso observar que la Proposición resulta un tanto confusa en cuanto a su objeto, toda vez que:

- el «preámbulo» de la Proposición refiere que: *«el objeto de esta ley es garantizar el mantenimiento de unos puestos de trabajo que tienen carácter de indefinido en aplicación de una norma legal, respetando la carga docente de una personal que lleva ejerciendo su labor en los centros educativos navarros durante muchos años y que debido a esta circunstancia, corren evidente peligro de perder sus puestos de trabajo o de quedarse en los mismos en una situación absolutamente precaria»*
- en cambio, la parte dispositiva (Artículo único) parece aludir al mantenimiento de los profesores, al establecer que: *«Los cambios*

que se produzcan en las necesidades horarias de la asignatura de religión en Navarra como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Educación, no podrán suponer, para el colectivo de profesores y profesoras navarros de religión con contrato laboral de carácter indefinido en la fecha de entrada en vigor de esta ley foral, una pérdida de su puesto de trabajo ni una merma de los porcentajes de sus contratos».

No está claro si lo que se pretende garantizar es el mantenimiento del puesto de trabajo de carácter indefinido o la estabilidad del colectivo de profesores con contrato laboral indefinido. Y eso provoca cierta confusión e inseguridad jurídica que puede tener que ver con los problemas que se originan en la consulta planteada.

Dejando para otro momento el análisis de este aspecto, y centrándonos en el primer reproche planteado, es innegable que la Proposición conecta con el razonamiento de la disposición normativa comentada. Ninguna perplejidad debe suscitar que la proposición de Ley Foral proyectada pretenda garantizar la estabilidad de los profesores de religión estables o con contrato indefinido. Es lo que la normativa nacional reguladora de la relación laboral de estos profesores ha querido en todo momento, al dotar de carácter indefinido a la relación laboral de los profesores de religión. Lo anómalo sería pregonar su extinción automática, basada únicamente en el hecho de la reducción de la carga horaria de la enseñanza de la religión, como parece deducirse de las palabras pronunciadas por la portavoz del grupo parlamentario solicitante de la consulta, porque eso sí entra abiertamente en contradicción con la estabilidad laboral de estos profesores de religión proclamada por la legalidad vigente.

Durante décadas los profesores de religión han estado viviendo una situación de precariedad al estar vinculada su relación contractual a la duración anual o máxima de un curso académico. En el régimen anterior a la LOE, su relación se asentaba sobre el contrato temporal. El Real Decreto 696/2007 vino a garantizar a los profesores de religión una estabilidad en su empleo, asegurando su permanencia, pese a la disminución de la necesidad

cuantitativa de profesorado. Su Exposición de Motivos, justifica el carácter indefinido del contrato en el Derecho comunitario, invocando precisamente la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEP sobre trabajo de duración determinada y la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y ocupación. El reconocimiento del carácter indefinido de la relación laboral que vincula a este colectivo con la Administración educativa viene motivada, precisamente, por la denuncia presentada por el sindicato (USIT-EP) con base en las referidas Directivas y el dictamen emitido por la Comisión Europea en abril de 2006 instando a España a ajustarse a dicha Directiva.

En principio, la proposición de Ley Foral no hace sino reforzar la garantía de estabilidad ya reconocida a estos profesores de religión por el Real Decreto 696/2007, pues únicamente pretende otorgar a los profesores de religión, si cabe, una mayor estabilidad en su contrato ante las posibles reducciones horarias en la asignatura de religión que se barruntan con motivo de la aplicación de la LOMLOE. Y nada hay de censurable en ello; porque desde la perspectiva de su estabilidad laboral, resulta acorde a la normativa laboral, viniendo a consagrar el derecho que ya gozan, de manera que, los profesores de religión no van a dejar de ser trabajadores con contrato indefinido aunque se deje de aprobar esta Proposición por ser una característica natural de la relación del profesor de religión.

El problema radica en el contenido y alcance de la garantía de estabilidad que pregona la Proposición, que, aun partiendo de la misma premisa de la normativa laboral (RD 696/2007), supone una clara modificación de la misma. La Proposición no se limita a garantizar el mantenimiento de la estabilidad contractual de los profesores de religión con contrato laboral indefinido, sino que pretende evitar *«una pérdida de su puesto de trabajo»*, así como *«una merma de los porcentajes de sus contratos»*, de forma que, las garantías que se establecen en la Proposición no se contraen al mero reforzamiento de la estabilidad en el empleo de este colectivo, sino que se persiguen otros efectos añadidos.

El régimen que contiene la proposición de Ley Foral pretende consolidar el puesto de trabajo del profesor de religión estable y, además, la duración de

su jornada de trabajo y destino, sin que sea susceptible de modulación por la Administración educativa.

Pero esto suscita cierta perplejidad porque la relación del profesor de religión, si bien no es una «relación laboral de carácter especial» por cuanto hubiera requerido una declaración formal por ley que no se ha producido [ex artículo 2.1.1) ET], es, como ya ha quedado señalado, una relación que presenta unos rasgos únicos que lo configuran como una relación laboral «sui generis». Siendo una de esas singularidades la amplísima potestad de *ius variandi* que se reconoce a la Administración educativa.

En virtud del referido artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007, la Administración educativa competente tiene potestad para determinar la jornada indicada en el contrato, bien a tiempo completo o a tiempo parcial, en función de las necesidades de los centros públicos, y también para realizar las modificaciones oportunas por razón de la planificación educativa, pudiendo reducir su jornada de trabajo e incluso cambiarles de destino.

La previsión de la proposición de Ley Foral, en tanto obliga a mantener el puesto de trabajo de los profesores de religión estables sin merma alguna de los porcentajes de contrato (lo que cabe entenderlo referido a la jornada o las horas de contrato), impide a la Administración educativa esa libre disposición de la jornada o de destino, que le reconoce el artículo 4.2 del Real Decreto, bien por disminución de la necesidad cuantitativa de profesorado o por planificación educativa.

Ya decíamos que la Proposición juega a la confusión al mezclar dos elementos distintos de estabilidad: por un lado, la estabilidad objetiva relativa al puesto de trabajo, garantizando el mantenimiento de los puestos de trabajo de carácter indefinido; y, por otro, la estabilidad subjetiva del colectivo de los profesores estables de religión, garantizando su continuidad en el puesto y la dedicación.

La estabilidad, si bien puede mantenerse sobre el empleo (subjetiva) asegurando a los profesores de religión una continuidad frente a la extinción ante modificaciones que pueden producirse en la necesidad de mano de obra,

sin embargo, presenta una dificultad notable cuando se proyecta sobre el puesto de trabajo (objetiva), la jornada y lugar de prestación, porque la estabilidad en el puesto está sujeta a las modificaciones que la Administración educativa puede realizar en función de la demanda de trabajo existente.

Si bien no existe problema para garantizar a los profesores de religión la continuidad en el empleo, no cabe de ninguna manera producir el efecto pretendido por el legislador foral de garantizar al mismo tiempo el disfrute del mismo puesto de trabajo, la jornada completa y el destino que actualmente poseen, porque esto último queda, como se ha señalado, condicionado a las necesidades de mano de obra de los centros públicos y a la planificación educativa.

Por tanto, no es posible asumir el marco regulatorio que nos presenta la proposición de Ley Foral en sus actuales términos, porque altera el régimen jurídico laboral de los profesores de religión previsto en el art. 4.2 del Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, careciendo de competencia para ello.

2) Vulneración del principio de igualdad

Plantea, en segundo lugar, la solicitante de la consulta una posible vulneración del principio de igualdad, constitucionalmente consagrado en el art. 14 de nuestra Ley fundamental. Tal vulneración derivaría, según se afirma en el escrito de solicitud de la consulta, de los posibles agravios comparativos con el personal al servicio de la administración educativa. Es difícil emitir un juicio de igualdad sin haber alegado más motivo que el expuesto y, por tanto, con tan escaso soporte argumentativo de la vulneración. Tal vez su motivación se encuentre en las palabras expresadas en su alegato en contra de la Proposición en el Parlamento. Se preguntaba la Portavoz del GPM Izquierda-Ezkerra *«cómo es posible que haya un profesorado que está contratado para desempeñar determinada función, por cierto, por un acuerdo con la Santa Sede, que determina una función y una lista de contratación para el ejercicio de una determinada profesión»*.

A tenor de las manifestaciones hechas, diríase que se plantea un problema de igualdad en el acceso al empleo público; o, dicho de otra manera,

se cuestiona si el acceso y mantenimiento del empleo público puede venir condicionado por criterios de índole religiosa y confesional y determinado por un sujeto ajeno a la Administración Pública (la entidad religiosa) y no por los principios de mérito y capacidad.

Esta cuestión no es nada nueva y fue analizada y resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1986, de 9 de junio. En ella se declara la plena compatibilidad del sistema de elección de la Administración de entre los propuestos por la entidad religiosa con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, afirmándose lo siguiente:

«8. (...) En realidad el eventual conflicto con la Constitución del sistema considerado se produciría por la vulneración únicamente del art. 14 CE, en relación con los arts. 9.3 y 103.3 CE, al tratarse de contratos laborales, en los que, como ha declarado en diversas ocasiones este Tribunal, no se aplica el art. 23.2 CE (por todas, SSTC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4; y 132/2005, de 23 de mayo, FJ 2), y constituir la religión uno de los motivos de discriminación expresamente vedados por el art. 14 CE. Por ello, el análisis de la cuestión planteada habrá de llevarse a cabo conforme a los criterios que se derivan del derecho a la igualdad garantizado en el art. 14 CE, recordando a este respecto que su vulneración “la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable, es decir, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional (por todas, SSTC 134/1996, de 22 de julio, FJ 5; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 46/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 200/1999, de 8 de noviembre, FJ 3; y 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4)” (STC 34/2004, de 8 de marzo, FJ 3).

Se trataría así de determinar si la contratación laboral por las Administraciones educativas de los profesores de religión, al venir condicionada por la previa declaración eclesiástica de idoneidad, vulneraría el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, discriminando a los posibles candidatos en función de criterios religiosos.

Sin embargo, la cuestión a la que debemos dar respuesta no es, en realidad, la de si las Administraciones públicas pueden o no contratar trabajadores sino la más específica de determinar si las personas designadas por las autoridades eclesiásticas para impartir enseñanza

religiosa en las escuelas pueden vincularse mediante un contrato laboral con las Administraciones educativas titulares de los centros en los que han de impartir su enseñanza o si, por el contrario, se oponen a ello razones relacionadas con el respeto de los preceptos constitucionales citados en el Auto de planteamiento de la cuestión. Y, desde esta perspectiva, lo cierto es que, sean cuales fueren las razones de política legislativa que apoyen esta opción de contratación, respecto de las que este Tribunal no tiene porqué pronunciarse, no se aprecia que la misma pueda vulnerar los arts. 9.3, 14, 16.3 o 103.3 CE.

9. En efecto, no apreciamos que la opción legislativa de que los profesores que hayan de impartir la enseñanza de la religión católica en los centros escolares lo hagan suscribiendo un contrato de trabajo con la correspondiente Administración pública educativa pueda afectar al derecho a la igualdad y no discriminación del art. 14 CE. Como ha señalado este Tribunal en relación con la aplicación a la función pública del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, en términos que resultan igualmente predicables de la aplicación del art. 14 CE en el caso de los contratados laborales, este derecho garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 5; 47/1990, de 20 de marzo, FJ 6; 166/2001, de 16 de julio, FJ 2) o de referencias individualizadas y concretas (SSTC 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; 67/1989, de 18 de abril, FJ 2; 27/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6; 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3; 138/2000, de 29 de mayo, FJ 5). Como señalamos en la STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 7, la valoración que se realice en cada caso del principio de igualdad en la Ley “ha de tener en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte”. En lo que afecta al derecho a la igualdad en el acceso al empleo público, ha de recordarse que la propia Constitución dispone, en su art. 103.3, que dicho acceso debe atenerse a los principios de mérito y capacidad, de manera que las condiciones y requisitos exigidos sean referibles a los citados principios, pudiendo considerarse también lesivos del principio de igualdad todos aquéllos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre españoles (SSTC 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3; 138/2000, de 29 de mayo, FJ 5).

Como se desprende de nuestra reiterada doctrina, el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y empleos públicos no priva al legislador de un amplio margen de libertad en la regulación de las pruebas de selección y en la determinación de los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, pero establece límites positivos y negativos a dicha libertad que resultan infranqueables. En positivo se obliga al legislador a implantar requisitos de acceso que, establecidos en

términos de igualdad, respondan única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad (SSTC 27/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 293/1993, de 18 de octubre, FJ 4; y 185/1994, de 20 de junio, FJ 3, entre otras); como consecuencia de ello, desde una perspectiva negativa, se proscribe que dicha regulación de las condiciones de acceso se haga en términos concretos e individualizados, que equivalgan a una verdadera y propia acepción de personas (SSTC 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5; 11/1996, de 29 de enero, FJ 4; y 37/2004, de 11 de marzo, FJ 4), evitando cuidadosamente cualquier sombra de arbitrariedad, que existe “cuando falta la razón o el sentido de la regulación” (STC 11/1996, de 29 de enero, FJ 4).

En definitiva, hemos afirmado que se infringe el principio de igualdad si la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad o, dicho en otros términos, cuando el elemento diferenciador sea arbitrario o carezca de fundamento racional (SSTC 185/1994, de 20 de junio, FJ 3; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 7; y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 12). Pues bien, en el caso ahora analizado la exigencia para la contratación de estos profesores del requisito de hallarse en posesión de la cualificación acreditada mediante la declaración eclesíástica de idoneidad no puede considerarse arbitraria o irrazonable ni ajena a los principios de mérito y capacidad y, desde luego, no implica una discriminación por motivos religiosos, dado que se trata de contratos de trabajo que se celebran única y exclusivamente para la impartición, durante el curso escolar, de la enseñanza de la religión católica.

La facultad reconocida a las autoridades eclesíásticas para determinar quiénes sean las personas cualificadas para la enseñanza de su credo religioso constituye una garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina sin injerencias del poder público. Siendo ello así, y articulada la correspondiente cooperación a este respecto (art. 16.3 CE) mediante la contratación por las Administraciones públicas de los profesores correspondientes, habremos de concluir que la declaración de idoneidad no constituye sino uno de los requisitos de capacidad necesarios para poder ser contratado a tal efecto, siendo su exigencia conforme al derecho a la igualdad de trato y no discriminación (art. 14 CE) y a los principios que rigen el acceso al empleo público (art. 103.3 CE).

En efecto, a partir del reconocimiento de la garantía del derecho de libertad religiosa de los individuos y las comunidades del art. 16.1 CE no resultaría imaginable que las Administraciones públicas educativas pudieran encomendar la impartición de la enseñanza religiosa en los centros educativos a personas que no sean consideradas idóneas por las respectivas autoridades religiosas para ello. Son únicamente las

Iglesias, y no el Estado, las que pueden determinar el contenido de la enseñanza religiosa a impartir y los requisitos de las personas capacitadas para impartirla dentro de la observancia, como hemos dicho, de los derechos fundamentales y libertades públicas y del sistema de valores y principios constitucionales. En consecuencia, si el Estado, en ejecución de la obligación de cooperación establecida en el art. 16.3 CE, acuerda con las correspondientes comunidades religiosas impartir dicha enseñanza en los centros educativos, deberá hacerlo con los contenidos que las autoridades religiosas determinen y de entre las personas habilitadas por ellas al efecto dentro del necesario respeto a la Constitución que venimos señalando.

Ha de tenerse en cuenta, además, que el art. III del Acuerdo de 1979 no atribuye a la autoridad eclesiástica la facultad de “designar” a las personas que hayan de impartir la enseñanza religiosa, limitándose a señalar que éstas serán designadas por la autoridad académica “entre aquéllas que el Ordinario diocesano proponga”, lo que permite que, concurrente el requisito de capacidad que, a través de la previa declaración eclesiástica de idoneidad, conduce a la propuesta de la autoridad eclesiástica, continúe rigiendo plenamente en el proceso de designación el derecho de los ciudadanos a la igualdad en el acceso al empleo público en base a criterios de mérito y capacidad.

En definitiva, la función específica a la que se han de dedicar los trabajadores contratados para esta finalidad constituye un hecho distintivo que determina que la diferencia de trato que se denuncia, materializada en la exigencia de idoneidad, posea una justificación objetiva y razonable y resulte proporcionada y adecuada a los fines perseguidos por el legislador -que poseen igual relevancia constitucional- sin que pueda, por tanto, ser tachada de discriminatoria.»

A la vista de la doctrina constitucional expuesta, ninguna objeción merece la proposición de Ley Foral desde la perspectiva constitucional del principio de igualdad (art. 14 CE), pues la diferencia de trato con respecto al resto del personal al servicio de la Administración educativa, que se denuncia, concretada en la determinación por la entidad religiosa, en razón de la idoneidad, de la condición de profesor de religión, posee una justificación objetiva y razonable, que radica básicamente en la garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina sin injerencias del poder público y en la obligación de cooperación del Estado que establece el artículo 16.3 de la Constitución Española.

Recapitulación

A juicio del Consejo de Navarra, la Propuesta normativa, en los términos en los que actualmente se encuentra redactada, no se adecuaría a la legalidad, por cuanto la garantía de estabilidad del profesorado de religión no solo se extiende al empleo sino que también implica una afectación de otras condiciones de trabajo que la normativa reguladora de la relación laboral de los profesores de religión establece, como la amplísima potestad de *ius variandi* que reconoce a la Administración educativa. La Proposición podría suponer una congelación de los profesores de religión con contrato indefinido en su actual puesto de trabajo, jornada y destino, sin posibilidad por parte de la Administración educativa de modificar dichas condiciones en función de las necesidades o planificación, lo que podría ser contrario, como se ha señalado, al art. 4.2. del Real Decreto 696/2007.

A fin de posibilitar un juicio favorable de constitucionalidad de la Proposición se deberá dar pleno cumplimiento a lo establecido en el artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incorporando la reserva de la Administración educativa para determinar las modificaciones que por razón de la planificación educativa, deban producirse respecto de la jornada de trabajo y/o Centro reflejados en contrato.

III. CONCLUSIONES

1. El Consejo de Navarra considera que, en sus actuales términos, la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra, no se ajustaría a la legalidad vigente, en particular al artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007, de 1 de junio y a la LOMLOE.

2. Para garantizar la constitucionalidad de la propuesta, se recomienda adecuar el texto de la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los

centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra, a lo señalado en el cuerpo del presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

VOTO PARTI-

CULAR.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS D. HUGO LÓPEZ LÓPEZ Y D. JOSÉ IRURETAGOYENA ALDAZ, A LOS DICTAMENES 12/2022 Y 13/2022, DE 9 DE MAYO.

Los Consejeros suscribientes, en ejercicio de la facultad que les confiere el artículo 21.3 de la LFCN, han de manifestar, desde el máximo respeto que les merece la autorizada opinión expresada por la mayoría del Consejo, su discrepancia con la fundamentación jurídica que se contiene en el dictamen de referencia en relación con el análisis de la adecuación al ordenamiento jurídico de la Proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de puestos de trabajo del profesorado de Religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra, así como con la conclusión alcanzada a este respecto.

El razonamiento mantenido por la mayoría del Consejo en el dictamen señala, con acierto, que la Proposición de Ley Foral tiene un defecto formal evidente en la medida en que omite en términos absolutos el título competencial en que se apoya a la hora de proponer la oportuna acción legislativa. A partir de ahí se afirma que, la noción de mantenimiento del puesto de trabajo que la Proposición de Ley Foral pretende garantizar, bien puede entenderse remitida a conceptos elaborados en el ámbito de la legislación laboral, y por lo tanto, se enmarcaría en el título competencial contenido en el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva en materia de “legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”. De manera coherente con lo anterior el artículo 58 de la LORAFNA señala que “corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: [...] b) Laboral, asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales sin perjuicio de la alta inspección de éste”. En este sentido, aunque la competencia en materia de legislación laboral es exclusiva y completa del Estado, siendo susceptible de ejercerse a través de

potestad legislativa y reglamentaria, en todo caso de carácter estatal, el título competencial de la Propuesta de Ley Foral podría inferirse de la existencia de una competencia de ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, susceptible de ser asumida por éstas, y que alcanza la posibilidad de promulgar disposiciones normativas internas por parte de las Comunidades Autónomas (STC 18/1982).

Es evidente que el contenido de la Propuesta de Ley Foral guarda relación con aspectos referidos al ámbito laboral, en tanto en cuanto pretende que *“los cambios que se produzcan en las necesidades horarias de la asignatura de religión en Navarra como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Educación, no podrán suponer, para el colectivo de profesores y profesoras navarros de religión con contrato laboral de carácter indefinido en la fecha de entrada en vigor de esta ley foral, una pérdida de su puesto de trabajo ni una merma de los porcentajes de sus contratos”*. Sin embargo, a juicio de quienes suscriben este voto particular, al margen de las consideraciones que a continuación se harán respecto del carácter esencialmente ejecutivo del contenido de esta Propuesta de Ley Foral, la misma es consecuencia también de la competencia general que ostenta la Comunidad Foral de Navarra para llevar a cabo su propia organización, al amparo de lo previsto en el artículo 149.18ª de la Constitución Española, en este caso, en relación con un aspecto muy concreto como es la relativa al mantenimiento del profesorado de religión con contrato laboral de carácter indefinido en sus actuales condiciones, asumida en el artículo 49.1.a) de la LORAFNA en cuya virtud corresponde a Navarra la competencia exclusiva en materia de *“regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecidos en el Título Primero de la presente Ley Orgánica”*. Además de lo anterior, el artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala en su apartado 3 que *“corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”*.

Por lo tanto, parece evidente, por un lado, que la Comunidad Foral de Navarra no tiene competencias para el diseño de los aspectos materiales o sustantivos relativos a la legislación laboral que serán regulados de manera exclusiva por normativa estatal (STC 360/1993 y 195/1996), y, por otro lado, que le corresponde los aspectos relativos a la ejecución de la referida legislación estatal. Es decir, que como afirma la STC 19/1982 referida por la mayoría del Consejo en su Dictamen las Comunidades Autónomas, solo pueden promulgar disposiciones normativas internas o de organización, es decir, los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a aspectos organizativos y afectar a la mera estructura interna de la organización administrativa.

En el anterior contexto debe interpretarse, a nuestro modo de ver, el alcance y contenido del artículo 4.2 de Real Decreto 696/2007 de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, relativo a la duración y modalidad de la contratación, a cuyo tenor: *“la determinación de la modalidad del contrato a tiempo completo o parcial, según lo requieran las necesidades de los centros públicos, corresponderá a las Administraciones educativas competentes, sin perjuicio de las modificaciones que a lo largo de su duración y por razón de la planificación educativa, deban de producirse respecto de la jornada de trabajo y/o Centro reflejados en contrato”*. Y en este punto radica la principal discrepancia con el sentir mayoritario del Consejo expresado en el Dictamen. Porque si bien es cierto que el precepto transcrito confiere a la Administración educativa la posibilidad de hacer ajustes en la jornada dentro del contrato por tiempo indefinido, permitiendo alterar los términos inicialmente pactados en el contrato, en función de las necesidades apreciadas, a nuestro juicio ello no comporta el reconocimiento de un *ius variandi* exclusivo de la Administración, libre de cualquier acotación o delimitación por parte del Parlamento Foral. Y ello por varios motivos.

En primer lugar, porque, como ya se ha señalado, el título competencial referido en el artículo 149.7ª de la Constitución Española delimita la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, sin

perjuicio de que su ejecución se establezca por los órganos de las Comunidades Autónomas y, además, porque la Comunidad Foral de Navarra dispone de plena autonomía organizativa. Por lo tanto, la interpretación que se haga de la normativa estatal en este ámbito debe tener en consideración, en todo caso, las competencias de organización administrativa de la Comunidad Foral de Navarra y de ejecución de la referida legislación laboral, so pena de quebrantar el orden competencial previsto en el marco constitucional en detrimento de las atribuidas a la Comunidad Foral de Navarra.

En segundo lugar, es evidente que el Real Decreto 696/2007 atribuye a la Administración competente, a nuestros efectos, la Foral de Navarra, la determinación de cuestiones puramente organizativas, como, por otro lado, no podía ser de otro modo. Precisamente en ese plano se sitúa la Propuesta de Ley Foral acotando o delimitando la potestad organizativa del Gobierno Foral en éste ámbito educativo en el sentido de limitar o impedir la extinción o modificación de la dedicación temporal de los actuales contratos laborales indefinidos. No entrando, por lo tanto, en aspectos sustantivos o materiales de la legislación laboral, de exclusiva competencia estatal, sino en la delimitación o acotación de aspectos esencialmente organizativos o de ejecución de aquella.

En tercer lugar, habremos de atender la cuestión esencial relativa a si el Parlamento Foral puede regular o acotar de algún modo una materia que *prima facie* está prevista sea ordenada por las “Administraciones educativas competentes”. Y, de nuevo, en contra del sentir mayoritario del Consejo reflejado en el Dictamen, la respuesta, a nuestro juicio, debe ser afirmativa. El Parlamento representa a la ciudadanía navarra (artículo 11 de la LORAFNA) y con independencia de que nos hallemos ante la ejecución de la normativa laboral de exclusiva competencia estatal o ante el ejercicio de la potestad de organización, la Administración, en tanto que órgano de ejecución, puede ser organizada, dirigida y tutelada por el Parlamento Foral, siempre que ello no suponga invasión de las competencias normativas de competencia exclusiva estatal, lo que en el asunto que nos ocupa no sucede.

En definitiva, por lo expuesto hasta ahora, a nuestro juicio, la Propuesta de Ley Foral no modifica la legislación laboral, como tampoco altera el contenido sustantivo o material de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Educación. Al contrario, asume su contenido y es consciente de las implicaciones que su implementación tiene en la Comunidad Foral de Navarra. Lo que se pretende establecer con la Propuesta de Ley Foral es una disposición de carácter general claramente orientada a acotar la facultad esencialmente administrativa de organización de los recursos humanos en el concreto ámbito del profesorado de religión con contrato laboral de carácter indefinido, indicando, en esencia, con mayor o menor fortuna, la necesidad de mantener los referidos contratos en las condiciones actuales a la hora de llevar a cabo las tareas de organización y ejecución de la planificación educativa.

Además, a juicio de los firmantes del voto particular y en contra de lo afirmado en el dictamen suscrito por la mayoría, la Proposición de Ley Foral analizada no priva, ni mucho menos, a la Administración Educativa de su facultad para organizar la actividad docente del profesorado de religión, ni les garantiza a ellos su actual puesto de trabajo y destino. Por el contrario, lo único que pretende garantizar es el mantenimiento del contrato, así como del tiempo de dedicación y, por tanto, la remuneración, vinculándoles con la Administración como una situación personal a extinguir. La Administración Educativa podrá ejercer sus facultades y prerrogativas de organización, reubicando al personal, asignándole otras funciones, o como mejor considere, con el único límite del mantenimiento de su jornada contractual, tal y como, por otra parte, ya hizo la Orden de 17 de julio de 2007 de la Cosellería de Educación y Ordenación Universitaria de Galicia, por la que se regula la relación laboral del profesorado de religión y se dictan instrucciones relativas a la provisión de puestos.

Por ello, desde las limitaciones que impone la urgencia en la formulación de este voto particular, es criterio de estos Consejeros que había que concluirse que la proposición de Ley Foral por la que se garantiza el mantenimiento de puestos de trabajo del profesorado de Religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta a la legalidad

vigente y en particular al artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007, de 1 de junio y a la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Educación.

Pamplona, 10 de mayo de 2022