



Expedientes: 8/2022

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: 13/2022, 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, instado por los Ilustrísimos señores y señoras, don Jorge Aguirre Oviedo, don Ramón Alzórriz Goñi, doña María Aránzazu Biurrun Urpegui, doña Patricia Fanlo Mateo, don María Inmaculada Jurío Macaya, don Antonio Javier Lecumberri Urabayen, doña María Virginia Magdaleno Alegría, doña Nuria Medina Santos, don Carlos Mena Blasco y doña Ainhoa Unzu Garate, parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Partido Socialista de

Navarra, y admitida a trámite mediante Acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Navarra el día 4 de abril de 2022.

I.2ª. Expediente remitido

La documentación remitida para la emisión del presente dictamen, conjuntamente con la relativa a la petición del dictamen instado por la Ilustrísima señora doña María Luisa De Simón Caballero, portavoz del Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda-Ezkerra, está constituida por los siguientes documentos:

1. Proposición de Ley Foral formulada por Grupo Parlamentario Navarra Suma (Na +), que contiene un artículo único en virtud del cual se garantiza el mantenimiento de los puestos de trabajo del profesorado de religión en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra, una disposición derogatoria única en virtud de la cual se derogan todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta proposición de Ley Foral, y una disposición final única para la entrada en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 21 de febrero de 2022, por el que se ordena 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, y la remisión de la referida proposición de Ley Foral al Gobierno de Navarra a los efectos previstos en el artículo 148 del Reglamento.

3. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 9 de marzo de 2022, por el que manifiesta su disconformidad en relación con la proposición de Ley Foral y da traslado del mismo al Parlamento de Navarra y al Departamento de Economía y Hacienda, a los efectos oportunos.

En el mismo se indica que, aplicando a partir del curso 2023/2024 la reducción horaria en todos los cursos de las etapas de educación, se precisarían 66,7 docentes, que con el incremento del 33 % debido a las circunstancias coyunturales (reducciones por edad, liberaciones

sindicales...) arroja unas necesidades totales de 88,9 docentes de religión en todo el sistema educativo público de Navarra.

En consecuencia, en el curso 2021/2022 la plantilla es de 145,2 docentes y a partir del curso 2023/2024 las necesidades serían de 88,9 docentes, esto quiere decir que no habría carga lectiva de religión para 56,2 docentes que en aplicación de la proposición de Ley Foral presentada por el Grupo parlamentario Navarra Suma, mantendrían su contrato y jornada actuales con un sobrecoste anual de 2.563.535,60 €.

Se precisa que la reducción de la carga lectiva en la asignatura de religión no supone una disminución de horas lectivas en el conjunto del sistema educativo, ya que esas horas que se quitan a la asignatura de religión se distribuyen entre otras asignaturas que se impartirán al alumnado de los centros docentes, cuya atención requiere un número equivalente de horas de profesorado.

Se advierte que para el ejercicio presupuestario en curso la adopción de las medidas de la proposición de Ley Foral presentada por el Grupo parlamentario Navarra Suma conlleva un aumento de gasto de 438.649,31 euros, y que el artículo 19 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, prohíbe expresamente incrementar la masa salarial del personal al servicio de las Administraciones Públicas por encima del 2%, incremento que ya está incluido en la Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 2022, lo que impide cualquier otro incremento del gasto de capítulo I.

4. Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 14 de marzo de 2022, para la tramitación de la proposición de Ley Foral por el 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. Escrito de 31 de marzo de 2022, de los señores y señoras, don Jorge Aguirre Oviedo, don Ramón Alzórriz Goñi, doña María Aránzazu Biurrún Urpegui, doña Patricia Fanlo Mateo, don María Inmaculada Jurío Macaya, don Antonio Javier Lecumberri Urabayen, doña María Virginia

Magdaleno Alegría, doña Nuria Medina Santos, don Carlos Mena Blasco y doña Ainhoa Unzu Garate, parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra, por el que se solicita dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la Proposición en los siguientes términos:

- i. «Si es acorde al ordenamiento jurídico garantizar, a través de una Ley Foral, el mantenimiento de contratos laborales indefinidos con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra una vez extinguidos o reducidas por causas objetivas las razones que motivaron su celebración; y consecuencias que, en su caso, conllevaría la extinción por razones objetivas de este tipo de contratos.
- ii. Valoración sobre los aspectos de oportunidad y conveniencia en relación con la eficacia en la gestión de los recursos públicos cuando la finalidad de esta ley es mantener contratos a tiempo completo sin carga lectiva en algún supuesto o con menor carga en otros, cuando se trata de personal laboral habilitado para el ejercicio de función determinada. Y ello, incumpliendo lo dispuesto en el art. 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 D. A. 3 de la LO. 2/22006, de 3 de mayo, de Educación, en donde se establece que la contratación del personal laboral de religión deberá adecuarse a las necesidades de los centros públicos y a la planificación educativa».

6. Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 4 de abril de 2022, por el que se da trámite a la petición de dictamen solicitada por los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario, Partido Socialista de Navarra.

7. Escrito del Presidente del Parlamento de Navarra de 4 de abril de 2022 en virtud del cual se solicita del Consejo de Navarra la emisión del dictamen instado por los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario, Partido Socialista de Navarra, en relación con los extremos indicados en el escrito presentado el 31 de marzo de 2022; lo que, además,

se solicita con carácter urgente por encontrarse la proposición de Ley Foral en tramitación parlamentaria.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra solicita dictamen sobre 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, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.2 LFCN, y a petición de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario, Partido Socialista de Navarra el Grupo Parlamentario.

El presente dictamen tiene carácter facultativo, pues, de acuerdo con el artículo 14.2 de la LFCN, *«[e]l 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»*. Y, además, cumple con el artículo 15 («Petición de dictamen»), pues la solicitud se ha formulado por el Presidente del Parlamento de Navarra, a instancia, tanto de la Junta de Portavoces, como de la Mesa de la Cámara.

En el presente caso, la consulta que se nos formula se refiere a la adecuación al ordenamiento vigente y el bloque de la constitucionalidad de la proposición de Ley Foral, suscitando cuestiones muy diversas:

- por un lado, la legalidad del mantenimiento de los contratos laborales, una vez extinguidas o reducidas por causas objetivas las razones que motivaron su celebración; y las consecuencias que, en su caso, conllevaría la extinción por razones objetivas de este tipo de contratos;
- por otro lado, la valoración sobre aspectos de oportunidad y conveniencia, en relación con la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, del mantenimiento de contratos a tiempo

completo sin carga lectiva o con menor carga, e incumpliendo lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007.

Sobre el alcance de la consulta formulada interesa hacer una acotación importante, pues, si bien la primera solicitud formulada por el Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra se contrae al ámbito del Derecho y entra dentro de lo específico de las funciones del Consejo de Navarra, la segunda solicitud, en la medida que requiere que el dictamen se centre en aspectos de oportunidad y conveniencia, obliga a concretar de qué manera está llamado a atender este Consejo consultivo dicha solicitud, para establecer la debida separación entre la función consultiva propia de los órganos consultivos y aquella otra de dirección política que compete al Gobierno y que es ajena a este órgano consultivo.

La LFCN, en su artículo 1.3, establece que el Consejo de Navarra, en el ejercicio de sus funciones, «velará por la observancia del ordenamiento jurídico», añadiéndose que «valorará aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines». Es decir, que el Consejo no está confinado estrictamente a lo jurídico, sino que puede entrar a conocer aspectos de oportunidad y conveniencia cuando sea llamado expresamente por la autoridad consultante.

Como hicimos saber en nuestro dictamen 11/2017, siguiendo el dictamen del Consejo de Estado 3.071/1996, de 4 de septiembre, «[c]uando se trata de elaborar una ley, el dictamen se ha de constreñir a la constitucionalidad del anteproyecto, a su coordinación con el resto del ordenamiento jurídico y a cuestiones formales o de técnica normativa». Pero, «[t]ambién puede valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto, pero sin olvidar que es al legislador, en última instancia, al que corresponde ejercer la opción política de las medidas, y que la prudencia aconseja no aventurarse en juicios de oportunidad si no se pueden hacer con conocimiento de causa o razonablemente».

Como se recoge en la Memoria del año 2005 del Consejo de Estado al tratar sobre la orientación de su función, el objetivo primordial «sigue siendo la de velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Ese objetivo primordial no le impide hacer consideraciones de oportunidad y conveniencia cuando la índole del asunto lo exija o lo solicite la autoridad consultante, pero esa posibilidad, que ha de utilizarse con la circunspección de la que el Consejo ha hecho gala hasta el presente, no le convierte en órgano político».

En otras palabras, debe valorarse principalmente «la acción del Gobierno y la Administración desde el punto de vista jurídico para comunicar a quien ha de decidir el resultado de su valoración, que es producto del entendimiento, no de la voluntad, y que pretende por eso simplemente ilustrar a quienes tienen la responsabilidad de la decisión, precisando cuáles serán sus consecuencias previsibles sobre la delicada estructura del ordenamiento y cuál es el mejor modo de evitar las indeseadas», partiendo como recuerda doctrina autorizada del hecho de que en democracia la dirección política se reserva al Gobierno respaldado por su mayoría parlamentaria, para que dentro del marco constitucional y estatutario haga política, aplique su programa y defina sus prioridades.

Parece aconsejable, en definitiva, considerar el juicio de oportunidad y conveniencia desde una perspectiva objetiva y técnico-jurídica. Por tanto, el juicio de oportunidad y conveniencia que se solicita de este Consejo debe realizarse desde un punto de vista objetivo y técnico-jurídico, prescindiendo de cuestiones de mera opinión o políticas y sin interferir en las competencias del Gobierno y del Parlamento.

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.

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

Se pide al Consejo que dictamine sobre 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, requiriéndose por el grupo parlamentario del Partido Socialista de Navarra, que se pronuncie sobre dos aspectos relativos a la Proposición: uno, la legalidad del mantenimiento de los contratos laborales, una vez extinguidas o reducidas por causas objetivas o las razones que motivaron su celebración; y, dos, la valoración sobre aspectos de oportunidad y conveniencia, en relación con la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, del mantenimiento de contratos a tiempo completo sin carga lectiva o con menor carga.

Antes de abordar las cuestiones suscitadas es preciso 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.»

La 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 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 el título competencial al amparo del cual 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.”[!]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 aquellas, 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 la potestad legislativa como 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 organizatoria. 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.

Aclarada esta cuestión no sin algunos elementos de incertidumbre, procede entrar en la consideración de las dos grandes cuestiones planteadas que, en realidad, encierran varias preguntas más; a saber: 1) La legalidad del mantenimiento de los contratos una vez extinguidas las razones de su celebración; 2) Las consecuencias de la extinción por causas objetivas de los contratos; 3) La oportunidad y conveniencia del mantenimiento de los contratos a tiempo completo sin carga lectiva; 4) Posible incumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.2 del Real Decreto 696/2007. Pasaremos a analizarlas por el orden señalado:

1) La legalidad del mantenimiento de los contratos una vez extinguidas las razones de su celebración

Se pregunta si es acorde al ordenamiento jurídico garantizar, a través de una Ley Foral, el mantenimiento de contratos indefinidos con la Administración Foral de Navarra una vez extinguidas o reducidas por causas objetivas las razones que motivaron su celebración.

Recordemos que la finalidad de la Proposición, tal y como establece su «preámbulo» (en buena técnica normativa debería llamarse «Exposición de motivos»), 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 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».

Ese intento de preservar la estabilidad del profesorado de religión se consagra normativamente, en su artículo único, al disponer que *«[lo]s 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»*.

En principio, el Parlamento Navarro es soberano para dotar de mayor estabilidad a estos trabajadores, manteniendo a los profesores de religión su vinculación con la Administración educativa, pese a la reducción o extinción de la carga lectiva que pudiera traer consigo la aplicación de la LOMLOE. A ello parece abocar la propia configuración del contrato como indefinido.

Por supuesto, no cabe soslayar que un parámetro importante de la contratación de los profesores de religión viene determinado por la intensidad de la dedicación que se concreta en cada curso académico dependiendo del número de padres que solicitan la educación confesional (o no confesional de cultura de las religiones, ahora según el nuevo diseño de la LOMLOE) para sus hijos y en función de la planificación educativa. La

determinación del contrato a tiempo completo o a tiempo parcial, según 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, está influida directamente por esos factores, siendo la Administración educativa la que debe fijar anualmente el tiempo de trabajo y la asignación del lugar de trabajo.

Pero, nada impide que el Parlamento quiera reforzar la estabilidad de los profesores de religión garantizándoles una permanencia no condicionada a las necesidades docentes y a la planificación de los centros educativos públicos, siempre que ello no suponga introducir una alteración de la regulación del régimen laboral de los profesores de religión que viene determinada por el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, cuestión que habrá de analizarse al hilo de la última de las cuestiones planteadas.

Lo que pretende el legislador foral se conecta con la estabilidad de que gozan estos trabajadores por contrato. No cabe olvidar que son trabajadores con contrato indefinido, por lo que existe una clara correlación entre la naturaleza del contrato y la opción que adopta el Parlamento a través de la Proposición. El efecto básico pretendido de continuidad o mantenimiento del vínculo es lo coherente desde la propia configuración de la relación laboral, porque aun cuando su jornada y destino se encuentran sujetos a cambios, su existencia o continuidad no depende de tales factores. La prolongación de la prestación de servicios se prescribe incondicionada, al menos a estos elementos de *ius variandi*. Por otra parte, la continuidad de la relación laboral ante la modificación de las condiciones de trabajo y no la ruptura es la expectativa razonable de cualquier trabajador con contrato indefinido, y no hay ningún motivo para hacer de peor condición a los profesores de religión.

Además, no cabe extraer de la LOMLOE ni de la normativa reguladora de la relación laboral de los profesores de religión que la vigencia o el mantenimiento de la relación laboral se supedita a las necesidades docentes o planificación anual. La extinción solo se admite en los casos tasados en el artículo 7 del Real Decreto 696/2007, según el cual 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.»*

El listado de causas de extinción del contrato de trabajo que contiene el artículo 7 del Real Decreto 696/2007 no contempla expresamente la remoción de los profesores de religión por razones de organización docente, ni habilita a la Administración educativa para una resolución *ope legis* del contrato indefinido de los profesores de religión, con eficacia directa, derivada de la reducción o pérdida de jornada parcial o completa o por pérdida de destino derivadas de la planificación educativa.

Tal facultad extintiva de la Administración tampoco se inserta en el contexto de ninguna de las causas de extinción listadas. La primera de las causas concede a la Administración educativa posibilidad de remoción, pero exige la previa incoación de expediente disciplinario, lo que debe ser interpretado como facultad ejercitable solo cuando existan auténticas razones disciplinarias. Las razones organizativas docentes no tienen cabida en un «expediente disciplinario». Esta causa queda reducida de forma significativa al incumplimiento cualificado o grave de las obligaciones contractuales por parte del profesor de religión, lo que disipa cualquier posible duda sobre la incorporación a la misma de razones objetivas como la reducción o pérdida de carga lectiva.

La segunda causa de extinción abarca la posibilidad de remoción por retirada de la acreditación o de la idoneidad para impartir clases de religión por la entidad religiosa que la otorgó. Aquí es la voluntad de un tercero cuyo credo enseñe el trabajador de religión, la determinante del final de la

relación; es decir, nada hay que permita entender que pueda ser invocada como causa de extinción por razones de carga lectiva. La tercera remite a las causas de extinción del ET (artículo 49), y aunque puede tener una virtualidad práctica en el marco del despido colectivo u objetivo, lo que deberá ser analizada más adelante a propósito de la segunda cuestión formulada, es obvio que no hace referencia alguna a la situación de los profesores de religión, ni tampoco permite configurar la pérdida de carga lectiva como un supuesto de extinción automática. Por último, la cuarta causa se refiere específicamente a la extinción del contrato de los extranjeros por extinción o no renovación de la autorización de residencia y trabajo, y tampoco podría subsumirse en ella la voluntad referida de la Administración educativa de prescindir sin más y directamente de los profesores de religión excedentes por reducción de las horas de religión.

La extinción del contrato indefinido de los profesores de religión, sustentada solo por la reducción o pérdida de la carga lectiva, es inviable como un supuesto específico absolutamente objetivo, independiente de la admisión general de las causas de extinción del artículo 49 del ET e que pueden servir como cauce para la actuación de la finalización de la relación laboral.

La extinción automática por reducción o extinción de carga lectiva no tiene base legal, por más que lo contemple de forma específica la Orden Foral 65/2013, de 5 de julio, del Consejero de Educación, por la que se aprueban 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. Su artículo 15.1, dispone: *«El contrato de trabajo 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 ()»*.

Pero, se debe recordar que el Real Decreto 696/2007 se dicta al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia en materia de legislación laboral (Disposición final primera). La regulación de las causas de extinción del profesorado de religión es una materia nítidamente «laboral» de competencia exclusivamente estatal, sobre la que no cabe disponibilidad jurídica alguna por parte de las Comunidades Autónomas, ya que la calificación laboral queda referida constitucionalmente al «conjunto de institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena» (STC 39/1982) y, sin duda alguna, la extinción es un instituto central en el ordenamiento jurídico de cualquier relación laboral.

En materia laboral, la Comunidad Foral de Navarra dispone, en virtud del art. 58.1.b) de la LORAFNA, competencias de ejecución de la legislación laboral del Estado; esto es, competencias ejecutivas, de asunción de la necesaria actuación administrativa y reglamentaria interna, para la puesta en práctica o aplicación en el territorio foral de la normativa estatal. Lo cual le permite, en el concreto caso que nos ocupa, la adopción de normativa reglamentaria propia para la aplicación del Real Decreto 696/2007, como ya se ha referido. Pero no para regular el régimen jurídico laboral de los profesores de religión, y, en concreto, alterar el régimen de las causas de extinción. La Comunidad Foral carece de competencias para establecer el régimen de extinción del contrato de los profesores por lo que la incorporación de las nuevas causas de extinción del profesorado de religión, mediante la Orden Foral 65/2013, de 5 de julio, del Consejero de Educación, constituye una clara vulneración de las competencias del Estado.

En suma, no cabe buscar en la superflua descripción de las nuevas causas de extinción incorporadas por el artículo 15 de la Orden Foral 65/2013, de 5 de julio, ni en las causas de extinción del artículo 7 del Real Decreto 696/2007, cobertura a la extinción automática de los profesores de religión con contrato indefinido por reducción o disminución de la carga lectiva.

Y, en consecuencia, si la disminución de las necesidades docentes en los centros públicos estatales no constituye motivo *per se* de extinción de los

contratos estables de los profesores de religión, ningún obstáculo existe para que el Parlamento decida, mediante la presente Proposición, mantener la continuidad de las relaciones laborales de dichos trabajadores, a pesar de la reducción de la carga lectiva de las asignaturas de religión impuesta por la LOMLOE.

Ahora bien, esta posición claramente favorable a la continuidad se debe contextualizar en el seno de las amplias facultades de *ius variandi* que la normativa reguladora de la relación laboral de los profesores de religión reconoce a la Administración educativa. Para la admisión de la Proposición en sus exactos términos, debe asegurarse que respeta los elementos consustanciales de esta forma singular de relación laboral, señaladamente los recogidos en el artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007. La inobservancia de tales requisitos haría inviable la propuesta, por lo que se hace preciso observar si se cumplen. Este análisis lo acometeremos más adelante cuando abordemos la última de las preguntas formuladas, que plantea precisamente esta cuestión.

2) Las consecuencias de la extinción por causas objetivas de los contratos

Fuera de esta referencia a la continuidad de la relación laboral que, como señalamos, se considera, *prima facie*, válida y conforme al ordenamiento jurídico, sigue latente la pregunta, que también formula el Grupo Parlamentario Socialista, de si es posible la extinción por causas objetivas de los contratos estables de los profesores de religión por reducción y extinción de la carga lectiva en los centros públicos de enseñanza de Navarra y los posibles efectos de la extinción.

En teoría, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 696/2007, las causas de extinción propias de un contrato de trabajo común, a las que se remite el referido artículo 7, en el apartado c) deberían servir de cauce para resolver los contratos cuando llegue el momento en el que disminuyan las necesidades y, por tanto, el número de profesores precisos para afrontar la docencia.

En particular, una alternativa al mantenimiento de la continuidad sería plantearse una reestructuración en el ámbito concreto del sector público de los profesores de religión motivado por la referida reducción de la carga docente en los centros públicos navarros, o sea, tramitar el ajuste por reducción de los trabajadores excedentes como un despido colectivo o como un despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos previstos en los artículos 51 y 52. c) respectivamente del ET, utilizando la vía del artículo 51 del ET cuando se superan los umbrales numéricos previstos en el párrafo 1 de dicho precepto legal, o bien la vía del artículo 52.c) del ET cuando se trata de extinciones contractuales por debajo de dichos límites.

La habilitación legal para estos procesos de reestructuración de plantillas en el sector público, mediante despidos colectivos o despidos objetivos se encontraba (hasta la reciente reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-ley 32/2021), en la Disposición Adicional decimosexta del ET de 2015 (DA 16ª) (inicialmente Disposición Adicional 20ª introducida en el ET de 1995 por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio) y en el RD 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de despido colectivo y suspensión de contratos y reducción de jornada.

La Disposición adicional decimosexta («Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público») rezaba de la siguiente manera:

«El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) de la presente ley y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.»

A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas, entendiéndose como tales, a los entes, organismos y entidades

a que se refiere el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.

Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior».

Pero sucede que la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021) ha derogado este precepto de forma expresa (Disposición derogatoria única, apartado segundo). La habilitación expresa para el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público ha desaparecido del ordenamiento jurídico sin que el legislador ofrezca pista alguna sobre el alcance de la derogación propuesta en la Exposición de motivos.

Cierto sector minoritario de la doctrina científica sigue manteniendo, no obstante, la viabilidad de los despidos por causas económicas técnicas y organizativas en el sector público, argumentando que el personal laboral del sector público se rige, según lo dispuesto en el artículo 7 del 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 (TREBEP) por la legislación laboral y por los preceptos del TREBEP y, dado que no existe ningún precepto en todo el articulado del TREBEP que se refiera a la extinción del contrato por despido colectivo u objetivo, debe entenderse de aplicación lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del ET.

No parece, sin embargo, un argumento muy convincente, porque en la etapa previa a la inicial Disposición adicional 20ª del ET (de 1995 introducida

en la reforma laboral de 2012) había serias dudas de la aplicabilidad de los despidos colectivos en el sector público, manifestadas por los tribunales, y eso fue lo que motivó la referida Disposición adicional 20ª del ET que ha servido de base para los despidos colectivos públicos. Había sentencias que impedían la aplicación de los procesos de reestructuración por considerar que la Administración Pública no puede tener problemas de supervivencia económica o de viabilidad futura. No parece lógico que el artífice de la reforma laboral de 2012 haya querido volver a la situación de indefinición del pasado. Al contrario, si ahora se ha eliminado de forma expresa, es porque existe una voluntad decidida de acabar con estos procesos de reestructuración de plantillas en el sector público.

Es la idea expresada por la Ministra de Trabajo cuando presentó el RDL 32/2021 tras su aprobación en el Consejo de Ministros y la que vemos plasmada en el libro «*La reforma laboral de 2021. Más allá de la crónica*», publicado por la Vicepresidencia del Gobierno. Su autora, Ballester Pastor, Catedrática de Derecho del Trabajo y *Directora del Gabinete de la Vicepresidencia segunda del Gobierno y Ministra*, sitúa la derogación de la DA 16 ET en el ámbito de la lucha contra la precariedad en la Administración Pública y explica que:

«La posibilidad abierta de despido por causa ETOP en la Administración fue siempre una causa extraña al funcionamiento y finalidad de la Administración, que dio lugar a numerosos pronunciamientos judiciales que progresivamente fueron limitando su uso. Un momento importante en esta progresiva desaparición fue la declaración de ilegalidad de la descripción de las causas económicas establecidas en el art. 35.3 del RD 1483/2012 para este sector. En fin, la derogación de la DA 16 ET por medio del RDL 32/2021 devuelve la cuestión al punto inicial, declarando la esencial incompatibilidad de la Administración Pública y la finalidad del despido ETOP, sirviendo para reforzar el principio constitucional de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Administración Pública (art. 103 CE) y potenciando el principio de plantillas estables en las AAPP. Por lo demás, la derogación de la DA 16 ET no afecta a las empresas públicas, que quedan fuera del concepto de Administración Pública a estos efectos, y que, de acuerdo con su finalidad empresarial, siempre han estado incluidas en el ámbito natural de aplicación de los despidos por causas ETOP».

No se trata, por tanto, de un «lapsus calami» del legislador, sino que existe una clara voluntad de privar a los empleadores públicos (AA PP) de la posibilidad de extinguir los contratos de sus trabajadores por causas objetivas. La derogación de la Disposición adicional 16ª del ET obliga a entender que, con independencia de la concurrencia de la causa empresarial, ya no es posible despedir colectiva u objetivamente al personal de la Administración Pública, como medida para atender la insuficiencia financiera y la sostenibilidad económica de las Administraciones Públicas, que era lo previsto en la DA 16ª, porque tal causa ha desaparecido.

No obstante, la última palabra la tienen los tribunales que habrán de interpretar el vacío legal o el silencio elocuente que se produce. Y no es descartable que la desaparición de la Disposición adicional 16ª ET se interprete como un obligado retorno a la incierta situación anterior a la Disposición adicional 20ª de la reforma laboral de 2012, de manera que, esta causa de extinción en el sector público se pueda seguir utilizando conforme al procedimiento establecido en el sector privado, pero sin posibilidad de alegar las especialidades previstas en la norma derogada (DA 16ª ET). En suma que queda al albur de lo que en cada caso decidan los Tribunales, y, por tanto, que las Administraciones Públicas se encuentran expuestas a las direcciones y opiniones diversas de los tribunales.

En el caso de los profesores estables de religión, todo lo expuesto sobre el silencioso cambio normativo producido, y sin perjuicio de la mayor o menor fortuna en la supresión de la norma que no es objeto de este Dictamen, nos lleva a concluir que la posibilidad de acudir al procedimiento de regulación de empleo (despido colectivo) o al despido objetivo bien por causas económicas o bien por causas técnicas, organizativas o productivas, es de una altísima incertidumbre, debiéndose considerar más bien que, como consecuencia de la derogación de la Disposición Adicional 16ª del ET, en virtud de la Disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 32/2021 de reforma laboral, ha quedado cercenada toda posibilidad de despido colectivo u objetivo por causas empresariales en la Administración Pública.

3) La oportunidad y conveniencia del mantenimiento de los contratos a tiempo completo sin carga lectiva

En tercer lugar, se nos pide una valoración sobre aspectos de oportunidad y conveniencia, en relación con la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, del mantenimiento de contratos a tiempo completo sin carga lectiva o con menor carga.

Sobre el alcance de esta consulta ya hicimos la salvedad de que, si bien el Consejo de Navarra puede entrar, en virtud del artículo 1.3 de la LFCN, a conocer aspectos de oportunidad y conveniencia cuando sea llamado expresamente por la autoridad consultante, no le corresponde emitir juicios o valoraciones políticas, ya que es al legislador, en última instancia, al que corresponde ejercer la opción política de las medidas, y que la prudencia aconseja no aventurarse en juicios de oportunidad si no se pueden hacer con conocimiento de causa o razonablemente.

Y en esa línea nos vamos a mover respecto de la concreta cuestión aquí planteada sobre si el mantenimiento de los puestos de trabajo de los profesores de religión a pesar de la reducción de la carga lectiva, atenta o no a los principios de eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

La preocupación por la eficiencia constituye uno de los principios fundamentales de gestión de los recursos públicos. El uso eficiente de los recursos es el instrumento esencial para asegurar que los recursos públicos obtenidos de los ciudadanos se traducen en servicios públicos de calidad, y para conseguir una mejora del estado de bienestar.

Recuérdese a estos efectos, que nuestra Constitución en su artículo 31.2, afirma que *«[e]l gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía»*.

Por nuestra parte, Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, en su artículo 6 (*«Principios generales de organización y*

funcionamiento»), apartado 2, proclama que, «[a]demás del principio de legalidad, la Administración Pública Foral, ajustará su organización y funcionamiento a los principios: (...) e) *Eficacia en el cumplimiento de sus objetivos*; f) *Eficiencia en la asignación y en la utilización de los recursos públicos*». Tanto la eficacia como la eficiencia tienen plena proyección como principios de referencia en relación con la gestión pública de los recursos públicos.

Entendemos que la valoración que se nos pide realizar de la Proposición en términos de eficacia y eficiencia de los recursos públicos, parte de la clara preocupación expresada por parte del Gobierno de Navarra en su escrito de disconformidad por el sobre coste que supone el mantenimiento de los profesores de religión a pesar de la reducción horaria de la asignatura de religión en todos los cursos de las etapas de Educación Infantil, Educación Secundaria obligatoria y Bachillerato, toda vez que se pronostica que en el curso 2023-2024 habrá un excedente de 56,2 docentes de religión, lo que supondrá, en el caso de mantener su contrato y jornada actuales, un sobre coste añadido de 2.563.535, 60 euros, para atender la ampliación de las horas lectivas en otras asignaturas.

Se argumenta que la «adopción de cualquier medida por el Departamento de Educación que implicara una contratación superior a las necesidades del sistema, contravendría los principios de la buena gestión de los recursos públicos que prohíben un gasto superior al estrictamente necesario para atender las necesidades que se pretenden satisfacer, dando lugar a la responsabilidad patrimonial de las autoridades y funcionarios que lo ordenasen, de acuerdo con los artículos 131 y 132 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra».

Se añade que el Departamento de Educación viene actuando conforme a estos principios respecto de cualquier otra asignatura o materia, cuando por variaciones en la matrícula del alumnado, por modificaciones de currículos, como es el caso, o por cualquier otra circunstancia de la planificación educativa, ha sido necesario reducir la contratación administrativa del personal docente distinto del profesorado de religión.

Es entendible la justificación de la reducción de los profesores de religión excedentarios que pretende llevar a cabo la Administración educativa, como mecanismo para aliviar la carga presupuestaria que soporta la Administración educativa y administrar de manera eficaz los recursos disponibles. Prescindiendo de los profesores de religión sobrantes, libera una parte de los recursos económicos en favor de la contratación de nuevos profesores para atender el incremento equivalente de horas de docencia que se producirá en otras asignaturas.

No deja de ser una medida con la que se persigue una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos optimizando los limitados recursos económicos de los que dispone la Administración educativa Foral. E incluso no se descarta que pueda ser una decisión guiada por los principios de eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

Pero, se trata, en todo caso, de una decisión político-económica que no corresponde analizar a este Consejo. Este Consejo no tiene elementos de juicio para valorar si existen otras soluciones o medidas menos lesivas para el interés general (pongamos, por ejemplo, la posible readaptación de esos profesores en otras materias afines o tareas) y a la vez más favorables al mantenimiento del empleo, a fin de que su aplicación no fuese contra el principio de razonabilidad de la Administración Pública y la prohibición de arbitrariedad que rige su actuación

Las medidas que pretende aplicar caen dentro de la potestad de auto-organización de la Administración y de la discrecionalidad administrativa, siendo un ámbito, en principio, vedado al conocimiento del Consejo. No nos corresponde valorar si la medida que pretende aplicar la Administración educativa es el modo de gestión más eficiente de utilización de los recursos públicos, y, mucho menos, hacerlo de manera desnuda respecto de otros principios y límites determinados por los derechos de los empleados públicos estables.

Más allá de ello y completando la argumentación, no podemos admitir ni ver reflejado sobre los profesores estables de religión la proyección del criterio o modo de proceder que se viene aplicando respecto de cualquier

otra asignatura cuando las variaciones en la matrícula del alumnado, por modificaciones de currículos o por planificación se hace necesario reducir la contratación administrativa, porque los profesores de religión gozan de una situación de estabilidad en el empleo muy distinta. A diferencia de los contratados administrativos, su continuidad no está sujeta a niveles de discrecionalidad. La duración temporal del contrato de éstos permite desplegar la operatividad de los ajustes. Por el contrario, los profesores de religión tienen garantizado por contrato la continuidad, y los ajustes se circunscriben solo a la duración de la jornada y al destino (art. 4.2 RD 696/2007). Por lo que existen serias dificultades para aplicar a los profesores de religión una misma política económica o medidas de restricción del gasto público ante eventuales incrementos o reducciones de matrícula del alumnado.

4) Posible incumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.2 del Real Decreto 696/2007

Queda una última reflexión por realizar sobre si la proposición de Ley Foral respeta las reglas de relevancia del régimen jurídico laboral de los profesores de religión del Real Decreto 696/2007. El argumento manifestado de contrario por el Grupo Parlamentario Socialista es que la proposición incumple lo dispuesto en el artículo 4.2 del referido Real Decreto.

A esta cuestión hemos dado ya respuesta amplia en el dictamen /2022, emitido sobre la misma Proposición a solicitud de la portavoz del Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda-Ezkerra. En dicho dictamen precisamos que:

«(...) 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.

(...) «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 pregonan 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.l) 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 RD 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 de Real Decreto, bien por disminución de la necesidad cuantitativa de profesorado o por planificación educativa.

(...) la Proposición juega a la confusión al mezclar dos elementos distintos de estabilidad: por un lado, la estabilidad objetiva o funcional 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 puesto y 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.

Recapitulación

Respecto de las alegaciones formuladas por el Grupo Parlamentario Socialista a la proposición de Ley Foral, este Consejo de Navarra considera:

1.- El Parlamento puede reforzar la estabilidad de los profesores de religión garantizándoles una permanencia no condicionada a las necesidades docentes y a la planificación de los centros educativos públicos, siempre que ello no suponga introducir una alteración de la regulación del régimen laboral de los profesores de religión que viene determinada por el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio.

2.- La extinción de los contratos estables de los profesores de religión por la pérdida o reducción de la carga lectiva, por la vía del procedimiento de regulación de empleo (art. 51 ET) o del despido objetivo (art. 52.c) que autorizaba la Disposición Adicional 16ª del Estatuto de los Trabajadores ha quedado vetada tras la reforma laboral de 2021 (RD-ley 32/2021) al derogar expresamente dicha DA16ª.

3.- El juicio de oportunidad y conveniencia que se solicita de este Consejo respecto de los principios de eficacia y eficiencia de la Administración en la gestión de los recursos públicos referido al mantenimiento de los profesores de religión pese a la disminución de carga lectiva, se enmarca en el ámbito de la potestad auto-organizativa de la Administración y de las decisiones de política económico-social del Gobierno y del Parlamento en el que no debe interferir este Consejo.

4.- La garantía de estabilidad en los términos en los que actualmente se encuentra redactada la Proposición no se adecuaría a la legalidad, ya que 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, lo que podría ser contrario al art. 4.2. del Real Decreto 696/2007. Y todo ello, sin perjuicio de que supondría, además, un blindaje frente a la nueva LOMLOE, en tanto que impediría llevar a cabo ningún proceso de revisión del peso actualmente otorgado a la enseñanza de la religión en los centros públicos.

En mérito de lo expuesto considera este Consejo de Navarra que, a fin de posibilitar un juicio favorable de constitucionalidad de la Proposición deberá revisarse el artículo único del texto, en el sentido de incorporar lo

establecido en el artículo 4.2 del Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, esto es, 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.

EL PRESIDENTE

EL CONSEJERO-SECRETARIO

Alfredo Irujo Andueza

Hugo López López

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 149.1.7^a 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

Hugo López López

José Iruretagoyena Aldaz