

RESUMEN
SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
15 DE FEBRERO DE 2007

Recae en la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito en 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede.

La cuestión se plantea en el seno del procedimiento iniciado por una profesora de Religión de Canarias que había venido impartiendo clase desde el curso 90/91 y en el curso 2000 se le comunica que no se le formalizaría nuevo contrato por mantener relación afectiva con otro hombre después de haberse separado de su marido. Interpone ante el Juzgado de lo Social demanda de tutela de derechos fundamentales invocando la lesión del principio de igualdad y del derecho a la intimidad pidiendo la nulidad de la decisión del Obispado, su contratación y una indemnización.

Recae sentencia desestimatoria por considerar que la retirada de la propuesta por parte del Obispado basada en una razón de índole moral o religiosa es ajustada al Acuerdo con la Santa Sede, siendo una facultad discrecional que le atribuye el artículo 3 del mismo, decisión que no es susceptible de sometimiento a control jurisdiccional salvo que se desatiendan derechos fundamentales, que en este caso no se entienden violados.

La actora recurre en suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias que decide elevar esta cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal consideró que no era necesario el planteamiento de la cuestión, la demandante no se opuso al planteamiento si bien advirtió el retraso que supondría para la resolución. El Obispado sostuvo que los Acuerdos con la Santa Sede ocupan una posición jerárquica superior a la ley y al ser postconstitucionales su conformidad con la constitución ha de darse por sentada. El Gobierno canario descartó cualquier infracción de derechos fundamentales comparando la situación del profesor de religión con la situación que en la función pública tienen determinados cargos de confianza o de libre designación en los que existe un amplio margen de discrecionalidad en el nombramiento y cese por la naturaleza de las funciones a desempeñar. La enseñanza de la religión exige también un cierto grado de confianza entre el profesor y la autoridad eclesiástica. El gobierno canario no alberga dudas sobre la competencia exclusiva de la Iglesia Católica en cuanto a la determinación de la idoneidad de las personas que han de ejercer la enseñanza de la religión.

El Tribunal Superior de Justicia plantea de todas maneras la cuestión de inconstitucionalidad basándose en dos puntos fundamentales:

1. El que se haya acudido a contratos de naturaleza laboral para cumplir la función de enseñar de la Iglesia
2. Que los trabajadores sean contratados por las Administraciones públicas.

Entiende que ambas opciones imponen determinadas exigencias desde el punto de vista de la constitucionalidad que parecen difícilmente compatibles con la regulación específica de los profesores de religión y en particular con la inmunidad frente al derecho de las decisiones sobre contratación y renovación tomadas por los Obispos.

Entiende que la Declaración Eclesiástica de Idoneidad no puede concederse o denegarse sin otra referencia que la del derecho canónico, sin embargo conforme al art. III del Acuerdo el Estado no puede oponer a ello ninguna norma interna so pena de infringir el derecho internacional. Tal situación sería para el órgano judicial radicalmente contraria a la Constitución.

En concreto se cuestiona la constitucionalidad de los siguientes artículos:

Art. III:

"En los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquéllas que el Ordinario Diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza.

En los centros públicos de Educación Preescolar, de Educación General Básica y de Formación Profesional de primer grado, la designación, en la forma antes señalada, recaerá con preferencia en los profesores de EGB que así lo soliciten.

Nadie estará obligado a impartir enseñanza religiosa.

Los profesores de religión formarán parte, a todos los efectos, del Claustro de profesores de los respectivos centros".

Art. VI:

"A la jerarquía eclesiástica corresponde señalar los contenidos de la enseñanza y formación religiosa católica, así como proponer los libros de texto y material didáctico relativos a dicha enseñanza y formación.

La jerarquía eclesiástica y los órganos del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán por que esta enseñanza y formación sean impartidas adecuadamente, quedando sometido el profesorado de religión al régimen general disciplinario de los centros".

Art. VII:

"La situación económica de los profesores de religión católica, en los distintos niveles educativos que no pertenezcan a los cuerpos docentes del Estado, se concertará entre la administración central y la Conferencia Episcopal Española, con objeto de que sea de aplicación a partir de la entrada en vigor del presente acuerdo".

Disp. Adic. 2ª LOGSE:

"La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español, y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión

como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.

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, a tiempo completo o parcial. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos, debiendo alcanzarse la equiparación retributiva en cuatro ejercicios presupuestarios a partir de 1999".

El objeto del presente proceso es la posible infracción de derechos fundamentales en el procedimiento de selección de profesores de religión católica.

La sentencia argumenta que el nuevo régimen establecido por esta nueva normativa está basado en el respeto a la libertad de conciencia.

Las previsiones del Acuerdo fue objeto de un posterior desarrollo legislativo. Se estableció que para preescolar y EGB la enseñanza de la religión se encomendaba preferentemente a los profesores del centro que voluntariamente la asumieran y fueran considerados competentes por la autoridad eclesiástica. Si no fuera posible contar con este profesorado se preveía hacerlo con personas declaradas competentes por la jerarquía eclesiástica propuestos por la misma. Una orden posterior disponía que respecto a estos profesores el MEC no contraería ninguna relación de servicios sin perjuicio de la aplicación del artículo VII. En todo caso quedaba asegurado que si la jerarquía eclesiástica estimase procedente el cese de algún profesor, propondría tal medida al MEC. La situación económica fue objeto de un convenio con la Conferencia Episcopal en 1993 en donde el Estado asumía la financiación de esta enseñanza transfiriendo mensualmente a la Conferencia Episcopal las cantidades globales correspondientes al coste íntegro de esta actividad, disponiéndose asimismo que se adoptarían las medidas oportunas para la inclusión del profesorado en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

Por lo que respecta al Bachillerato y la FP la enseñanza de la religión en la legislación de desarrollo del Acuerdo, se preveía la existencia de profesores de religión nombrados por el MEC a propuesta de la Iglesia y remunerados por la Administración con el sueldo de ingreso de los catedráticos numerarios. Debían ser sacerdotes o religiosos y en su defecto seglares a los que se exigía la superación de determinadas pruebas procediendo su remoción cuando el Ordinario lo decidiera. Su relación con la Administración era la propia de funcionarios interinos. En 1996 el Tribunal Supremo consideró que la relación de servicios de estos profesores en la enseñanza media era de carácter laboral.

La situación en infantil y primaria fue resuelta por la ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social de 50/1998 que añadió un nuevo párrafo a la disposición adicional segunda de la LOGSE en cuya virtud dichos profesores desempeñaban su actividad docente en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o parcial, percibiendo las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel a los profesores interinos, debiendo alcanzarse la equiparación retributiva en cuatro ejercicios presupuestarios a partir de 1999. Por tanto a partir de 1998 la situación de todos los

profesores de religión de centros públicos que no sean funcionarios, es la de personal laboral contratado por la administración a propuesta de la Iglesia y en régimen temporal.

Con posterioridad pero sin relevancia para este proceso se aprueba la LOE.

El problema suscitado por la Sala no es otro que la constitucionalidad del vigente sistema de contratación cuya compatibilidad con la aconfesionalidad del Estado resulta problemática.

Art. 16 Constitución. Al amparo de este artículo (libertad religiosa) el órgano judicial no cuestiona la inserción de la religión en el sistema educativo que hace posible tanto el ejercicio del derecho de los padres a que sus hijos reciban enseñanza religiosa y moral acorde con sus convicciones (27.3) como la efectividad del derecho de las Iglesias a la divulgación de su credo, contenido nuclear de la libertad religiosa (16.1). De este artículo se sigue que ha de corresponder a las confesiones religiosas la competencia para el juicio sobre la idoneidad de las personas que hayan de impartir ERE. Un juicio que la Constitución permite que no se limite a la estricta consideración de los contenidos dogmáticos o aptitudes pedagógicas del personal docente, sino también que se extienda a los extremos de la propia conducta.

Al órgano judicial le entra la duda del recurso a la contratación laboral y que esta se lleve a cabo por la administración, constituyendo así empleo público, lo que a su juicio determinaría la inmunidad frente al Derecho estatal de las decisiones sobre contratación y renovación adoptadas por el Obispado y condicionaría el acceso al empleo público a criterios de índole religiosa, vulnerándose así la Constitución.

Art. 24.1 Constitución: (Derecho a la tutela judicial efectiva) Por lo que se refiere al pretendido obstáculo a la revisión judicial de las decisiones de contratación, se trata de decisiones que al amparo del Acuerdo del 79 no proceden directamente de un órgano del Estado, sino de una autoridad ajena al mismo, en concreto de una autoridad eclesiástica, lo que determinaría la inmunidad frente a los órganos judiciales de tales decisiones, vulnerando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en este artículo. El Tribunal Constitucional en este sentido ha abordado la cuestión, reconociendo que los efectos civiles de las resoluciones eclesiásticas, regulados por la ley civil son de la exclusiva competencia de los jueces y tribunales civiles. No cabe por tanto aceptar que los efectos civiles de una decisión eclesiástica puedan resultar inmunes a la tutela jurisdiccional de los órganos del Estado. En el párrafo 2º de la disposición adicional 2ª de la Logse nada de lo establecido en la misma conlleva exclusión alguna del orden jurisdiccional. Se limita a establecer la naturaleza laboral de la relación entre los profesores y la administración lo que lejos de implicar una exclusión supone la plena competencia del orden jurisdiccional social.

Tampoco el Acuerdo de 1979 contiene exclusión a la potestad jurisdiccional de los órganos del Estado, limitándose a decir en su art. III que la enseñanza de la ERE será impartida por las personas que el Ordinario proponga. De esta formulación extrae el órgano judicial su duda de constitucionalidad al estimar que la exclusividad de la propuesta atribuida al Ordinario determina la adopción de decisiones de contratación sustentadas en criterios de índole religiosa y confesional definidos por un ordenamiento distintos al estatal que resultaría inatacable por los órganos del Estado. Sin embargo, que la designación de los profesores de religión deba recaer en personas que haya

propuesto el Ordinario y que su idoneidad dependa de criterios morales y religiosos no implica en modo alguno que tal designación no pueda ser objeto de control por los órganos judiciales del Estado a fin de determinar su adecuación a la legalidad. Por más que deba respetarse la libertad de criterio de las confesiones, esta no es absoluta. El Tribunal Constitucional deber encontrar criterios que permitan conciliar las exigencias de libertad religiosa y el principio de libertad religiosa con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y laborales de los trabajadores: El órgano judicial habrá de controlar si la decisión administrativa se ha adoptado con sujeción a las previsiones legales, es decir, si la designación se ha hecho entre las personas que el Ordinario propone y dentro de las personas propuestas, en condiciones de igualdad mérito y capacidad, o en sentido negativo, habrán de analizar las razones de la falta de designación de una persona y en concreto si ésta responde al hecho de no encontrarse incluida en la relación de las propuestas a tal fin por la autoridad eclesiástica o en otros motivos igualmente controlables. Habrán de analizar también si la falta de propuesta del ordinario responde a criterios de índole moral o religiosa determinantes de la inidoneidad de la persona (criterios cuya definición corresponde a las autoridades religiosas en virtud del principio de libertad religiosa y del principio de neutralidad religiosa del Estado) o si por el contrario se basa en otros motivos ajenos al derecho fundamental de libertad religiosa y no amparados por el mismo.

En consecuencia, ni el Art. III del Acuerdo ni el párrafo 2ª de la disposición adicional 2ª de la Logse excluyen el control jurisdiccional ni por tanto vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución.

Art. 14 Constitución: (Derecho a la igualdad sin posibilidad de discriminación). Se plantea una posible vulneración del art. 14 de la constitución al constituir la religión uno de los motivos de discriminación expresamente vetados por el mismo. A este respecto cabe resaltar que la vulneración la produce solo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable, es decir, el principio de igualdad jurídica exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas. Se trataría de determinar si la contratación laboral por la Administración educativa de los profesores de religión, al venir condicionada por la previa declaración eclesiástica de idoneidad, vulneraría el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, discriminando a los posibles candidatos en función de criterios religiosos. No parece ser este el caso. La exigencia de la declaración eclesiástica de idoneidad no puede considerarse arbitraria o irrazonable ni ajena a los principios de mérito y capacidad y no implica una discriminación por motivos religiosos dado que se trata de contratos de trabajo que se celebran exclusivamente para la impartición de la ERE y la facultad reconocida a las autoridades eclesiásticas para determinar quienes sean las personas cualificadas es una garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina sin injerencia del poder público. La declaración de idoneidad no constituye sino uno de los requisitos de capacidad necesarios para ser contratado a tal efecto, siendo su exigencia conforme al derecho a la igualdad de trato y no discriminación. (art. 14 CE) y a los principios que rigen el acceso al empleo público (103 CE). NO resultaría imaginable que las administraciones públicas pudieran encomendar la impartición de la enseñanza religiosa a personas que no sean consideradas idóneas por las respectivas confesiones. Solamente pueden hacerlo las Iglesias dentro de la observancia de los derechos fundamentales y libertades públicas y del sistema de valores y principios constitucionales.

Art. 103 Constitución: El sistema de contratación no implica la conversión de las administraciones en una empresa de tendencia. A través de la contratación del profesorado de religión las administraciones no desarrollan tendencia ni ideario ideológico alguno, sino que ejecutan la cooperación con las iglesias en materia de enseñanza religiosa.

Resulta relevante en relación con la cuestión que se analiza el acuerdo en virtud del cual el Estado asume la impartición de la enseñanza religiosa en los centros educativos y su financiación. El Acuerdo del 79 no exige que los profesores sean contratados por las administraciones públicas, prueba de ello es que hasta 1998 los profesores no dependían de la administración sino de la Iglesia Católica. Los compromisos de los Acuerdos pueden darse por satisfechos con la integración de la Enseñanza Religiosa en el itinerario educativo, en régimen de seguimiento libre, con la incorporación al claustro docente de las personas designadas por las confesiones. El cumplimiento de los compromisos de incorporación del profesorado al claustro y la atención a su sostenimiento financiero podría lograrse por procedimientos distintos al de la contratación del profesorado en régimen laboral por las administraciones, sin embargo no cabe negar que la contratación constituye un método constitucionalmente válido de cumplimiento de los compromisos alcanzados, siendo además claro que constituye una opción que persigue lograr la máxima equiparación posible del estatuto jurídico y económico de los profesores de religión con respecto al resto de profesores. De este modo el Estado cumple también su deber de cooperación con la Iglesia Católica y la Iglesia ve asegurada la impartición de su doctrina y los padres garantizado el derecho a la educación religiosa de sus hijos.

La opción por una u otra solución no altera la realidad subyacente a la cuestión ni su problemática constitucional. Que ello se articule con contratos laborales o no y que tales contratos se celebren por las autoridades eclesiásticas o por las Administraciones públicas pagadores, constituyen decisiones de política legislativa irrelevantes en términos de constitucionalidad del sistema.

Si la impartición en los centros educativos de una determinada enseñanza religiosa pudiera eventualmente resultar contraria a la constitución, ya fuere por los contenidos de dicha enseñanza o por los requisitos exigidos a las personas encargadas de impartirla, lo que habría de cuestionarse es el acuerdo en virtud del cual la enseñanza religiosa se imparte, no la forma elegida para instrumentarlo. Y en este punto no se discute en absoluto la conformidad con la Constitución del Acuerdo del 79. Se declara adaptado a la constitución tanto que la enseñanza de la religión se imparta por profesores declarados idóneos por el Ordinario como que estos profesores sean contratados mediante contratos laborales por la Administración educativa.

Por todo ello se rechazan los motivos de inconstitucionalidad opuestos y se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad.