

RELACIÓN JURÍDICA DE LOS PROFESORES DE RELIGIÓN EN ESPAÑA. LA DIMENSIÓN CANÓNICA

JORGE OTADUY

SUMARIO

I • INTRODUCCIÓN. II • TÍTULO DE LA INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA. III • INSTRUMENTACIÓN TÉCNICA DE LA INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA. IV • PROYECCIÓN CIVIL DE LA INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA. 1. Competencia e idoneidad. 2. Contratación laboral. 3. Igualdad, mérito y capacidad. 4. Carácter indefinido de la relación. Profesores estables y por tiempo determinado. 5. Destino. 6. Remoción.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido proverbial la cautela del legislador español, a lo largo de casi tres décadas, para acometer el problema del régimen jurídico del profesorado de religión. Es indudable que el asunto, en efecto, se ha percibido siempre como *problemático*. No sin motivo. Cualquiera alcanza a comprender que se trata de un terreno erizado de dificultades, en el que no caben soluciones simples. Se encuentran implicados derechos fundamentales —como el de los padres que solicitan la formación moral de sus hijos— y derechos de los trabajadores, todo ello adobado con la presencia del siempre peculiar elemento religioso.

Esta última referencia merece un comentario algo más detenido. La proyección del factor religioso sobre las relaciones jurídicas que surgen a propósito de la docencia religiosa escolar se expresa, en parte, en la intervención institucional de la Iglesia, aspecto que abordaremos por extenso en estas páginas. En el estatuto del profesorado de religión es necesario, pues, identificar, delimitar y regular el lugar que corresponde a la autoridad eclesial. No se trata de apelar a una particular *sensibilidad*, que rodearía a todo aquello que tiene que ver con *las creencias*, sino que es, ante todo, una cuestión de técnica jurídica, fundamentalmente canónica,

en este caso. De ahí que, a mi juicio, no baste el estudio de esta materia desde la perspectiva laboralista —como una cuestión exclusivamente de Derecho estatal, quiero decir— sino que también es necesario el enfoque y la utilización de los recursos propios del Derecho canónico y del Derecho eclesiástico (que, por otro lado, también es Derecho estatal).

El desconocimiento del Derecho canónico en España —dicho sea con el mayor respeto hacia nuestra honorable *clase jurídica*— es bastante generalizado. No pretendo extenderme en el tema, que responde, además, a causas fácilmente identificables. Si se añade a lo anterior que el tema del estatuto del profesorado de religión es de suyo complejo y que la propia Iglesia no ha tenido siempre las ideas muy claras sobre el particular, se comprende que la indeterminación haya prosperado más de lo deseable.

El legislador, como decía al inicio de estas líneas, ha actuado cautelosamente en esta materia. Aún diría más, ha mostrado una verdadera resistencia a intervenir y, si lo ha hecho, ha sido siempre como arrastrado por la conflictividad social y siguiendo la ruta que audazmente iba marcando la jurisprudencia. Se encuentra bien documentada la evolución de la doctrina que condujo a los profesores de religión desde el ámbito jurídico administrativo, donde se ubicaron inicialmente, hasta el laboral. Como he sostenido en otro lugar —haciendo, precisamente, la historia de ese recorrido— la hipótesis que sostengo es que la evolución de la legislación de contratos de las Administraciones públicas durante los últimos veinte años ha conducido —casi necesariamente— a la utilización del contrato laboral para la vinculación de los profesores de religión con los centros públicos. Y ello por una cuestión de congruencia con los principios que inspiran el Ordenamiento en el ámbito administrativo —que ha tendido a proscribir en su propia esfera las relaciones de carácter temporal— y no como consecuencia de particulares opciones de política religiosa de los gobiernos de turno¹.

Quizá ahora sea algo distinto y las opciones políticas estén cobrando más peso. Pero vayamos por partes. A partir del Acuerdo con la Santa Sede, de 1979, las intervenciones normativas relativas al profesorado

1. «Estatuto de los profesores de religión. La jurisprudencia del Tribunal Supremo», en A. PÉREZ RAMOS (ed.), *Actualidad canónica a los Veinte años del Código de Derecho Canónico y Veinticinco de la Constitución*, Salamanca 2004, pp. 318-320.

rado de religión han venido siendo de carácter parcial, con vistas a la solución de ciertos problemas de determinados grupos de docentes. Sólo en fechas recientes se ha considerado el tema suficientemente maduro como para intentar definir de manera más o menos completa el estatuto del profesorado de religión. La primera intervención de esas características se produjo mediante la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que añadió a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, un nuevo párrafo, extendiendo la contratación laboral a todos los docentes —incluidos los profesores de infantil y primaria—, crudamente discriminados durante veinte años por todas las Administraciones². Ésa fue la solución que, sustancialmente, pasó a la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE). El segundo intento de tratamiento sistemático del estatuto del profesorado de religión ha tenido lugar mediante la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, que, como régimen vigente, será el centro de nuestras consideraciones³.

El Proyecto elaborado por el Gobierno fue remitido al Parlamento en el mes de julio de 2005. Contemplaba el régimen de la asignatura de religión y de su profesorado, conjuntamente, en la disposición adicional segunda. El texto era resultado, a mi juicio, de una interpretación sesgada de la Constitución, en el sentido, obviamente, de rebajar la condición jurídica del derecho a la formación religiosa y de reducir en lo posible la presencia de la asignatura en el espacio escolar. Se despachaba el asunto con una remisión genérica a lo que sobre el particular dispusieran los acuerdos con las confesiones religiosas, sin asumir el menor compromiso con el tratamiento jurídico de la disciplina académica en sede propiamente legislativa. En cuanto al personal docente, se *transfería* a las confesiones religiosas, que pasaban a constituirse en las entidades empleadoras, y se establecía el sistema del pago delegado por parte de las Administraciones.

2. Éste era el texto del párrafo incorporado: «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 coincidiendo 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 alcanzar la equiparación retributiva en cuatro ejercicios presupuestarios a partir de 1999».

3. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE del 4.

Aparte las cuestiones de oportunidad, la referida *transferencia de personal* resultaba constitucionalmente inviable, en la medida en que suponía alterar la concepción misma de la función del Estado en materia del servicio de docencia religiosa. En efecto, tal sistema convertiría la enseñanza religiosa escolar en una especie de *prestación eclesial*, cuando, en realidad, es una parte del servicio educativo que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar.

La eliminación del sistema de pago delegado fue el caballo de batalla de la primera fase de la *negociación* —por llamarla de algún modo— con el Gobierno, en la que intervinieron —cada cual a su manera— los sindicatos, la calle y la Iglesia. En el trámite de la aprobación de la Ley en el Congreso, una enmienda transaccional entre PSOE y PNV permitió a los primeros soltar lastre discretamente e introducir la confusa redacción de la nueva disposición adicional tercera, sobre profesorado de religión, confirmada en el Pleno del Congreso del 15 de diciembre y que ya no conoció cambios en el resto del *iter* parlamentario⁴.

El motivo de fondo por el cual la citada disposición adicional tercera de la LOE resulta criticable es que ignora la existencia de un Acuerdo con la Santa Sede, que es una pieza insustituible del sistema que se desea configurar. Llama poderosamente la atención el cuidado con el que se consigue soslayar la referencia al mencionado texto pacticio en todos y cada uno de los momentos en que esa referencia podría encontrar sentido: en el inicio de la relación, que reclama la propuesta del Ordinario, en la regulación del régimen laboral, en el acceso al destino y en la re-

4. «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.

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».

moción. Silencios tan clamorosos sólo pueden ser reflejo de una voluntad política fuertemente determinada en conducir el desarrollo de la Ley por la misma senda del desconocimiento de las normas pacticias establecidas con la Santa Sede.

El simple voluntarismo político, sin embargo, no es capaz de expulsar del Ordenamiento una disposición válida, que, aun ignorada en un texto normativo, continúan proyectando su propia *vis* jurídica sobre el ámbito reservado a su competencia. En este sentido, la actual regulación de la LOE, incompleta y parcial, supone un desafío a la creatividad de la doctrina y de la jurisprudencia para que hagan posible, mediante la interpretación del conjunto de las normas vigentes, la integración del Ordenamiento.

En este marco quiere encuadrarse el estudio que sigue, relativo, precisamente, a la dimensión jurídica más ignorada del fenómeno, que es la de carácter canónico. Me parece obligado, sin embargo, una referencia previa, de índole más bien constitucional, para delimitar el contorno competencial de la Iglesia en la materia.

II. TÍTULO DE LA INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA

El estatuto jurídico del profesorado de religión depende, en gran parte, del modelo de enseñanza religiosa escolar. Un sistema de docencia religiosa extra curricular impartida fuera del horario lectivo apuntaría, probablemente, hacia un régimen *de libre acceso* del personal docente, del que no se seguiría relación jurídica con la Administración ni con el centro. Una asignatura de religión equiparada a las fundamentales podría más fácilmente conducir a la integración del profesorado en el sistema educativo y a la vinculación orgánica con la Administración.

Si durante tres décadas de vigencia constitucional no ha sido posible establecer el modelo de la enseñanza religiosa escolar, no es extraño que tampoco se haya consolidado el estatuto del profesorado. Dudo mucho que la fórmula introducida por la LOE nos conduzca a una etapa de común entendimiento y de ejercicio pacífico de los derechos de todos. No se puede olvidar que, en el trámite de elaboración de la Ley no se acogió ninguna de las enmiendas que podrían de algún modo, dar satisfacción a algunas de las inquietudes manifestadas en esta materia por

parte de la Iglesia. En estas circunstancias, no resulta superfluo volver a pensar sobre las características del modelo de enseñanza religiosa escolar que se sigue de la Constitución y del resto del Ordenamiento, sin olvidar que, en este estudio, interesa ante todo la perspectiva del régimen jurídico del personal docente.

La norma constitucional que aborda directamente la formación religiosa y moral se encuentra contenida en el artículo 27.3. Los poderes públicos garantizan, en efecto, que ésta sea impartida a los menores de acuerdo con las convicciones paternas.

No pretendo hacer un análisis exhaustivo de la citada disposición, sino subrayar, a los efectos que aquí interesan, dos aspectos particulares. El primero, que puede parecer irrelevante por su misma obviedad, es que se trata de un derecho de los padres. Me parece significativo que la referencia constitucional a la formación religiosa y moral aparezca en el marco de la regulación del sistema educativo y de los derechos individuales de los ciudadanos, y no en el ámbito de la consideración del factor religioso y de su tratamiento institucional.

Esta observación me parece oportuna, porque hay una corriente bastante extendida que tiende a interpretar el tema de la formación religiosa y moral en clave de *relaciones Iglesia-Estado*. Se trata de un esquema argumental que no parte del artículo 27 de la Constitución sino, más bien, del 16, sobre la libertad ideológica y religiosa. A su parecer, la cuestión de la enseñanza religiosa remite a determinadas manifestaciones del principio de cooperación, que los poderes públicos se obligan a mantener con la Iglesia católica y las demás confesiones, como consecuencia de la necesaria consideración que merecen las creencias religiosas presentes en la sociedad (art. 16.3). En tal sentido, el principal objeto de análisis sería el alcance de los derechos —o quizá privilegios— de las confesiones religiosas en el terreno educativo, fundados sobre determinadas normas positivas o pretendidas legitimaciones históricas.

Una interpretación más ajustada al texto constitucional aconseja corregir la perspectiva. El régimen jurídico de la formación religiosa es competencia del Ordenamiento jurídico civil, en el sentido de que al Estado corresponde garantizar, en el sistema educativo, el respeto de las convicciones de las personas y, concretamente, de los padres, mientras los hijos sean menores. Los sujetos del derecho son los padres, no la Igle-

sia. La intervención de ésta, en el sentido en el que ahora me refiero al asunto, es *accesoria, subordinada o secundaria*; viene *en auxilio*, digamos, de quien por su propia naturaleza aconfesional no está en condiciones de satisfacer una demanda religiosa, como la que reclaman los padres, al tiempo que se encuentra obligado a hacerla posible. Con todo rigor la Constitución emplea en el artículo 27.3 el término *garantizar*, para expresar el alcance del compromiso del Estado en la materia, porque es lo que le corresponde: *facilitar, crear las condiciones, poner a disposición de los ciudadanos*, sin ir más allá.

Si me detengo en consideraciones tan evidentes es porque, desgraciadamente, en el debate social se tiende a transmitir la idea contraria: la enseñanza religiosa escolar formaría parte del paquete de las relaciones del Gobierno con la Iglesia; el interlocutor en la materia sería, en tal sentido, la jerarquía y si el régimen legal o reglamentario de la asignatura de religión generara contestación social, ésta sería fruto de maquinaciones episcopales.

No se pretende olvidar que existe un Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre enseñanza y que en ese texto se abordan determinados aspectos de la educación religiosa católica. Pero el Acuerdo no es el origen del derecho a la formación religiosa en el sistema educativo, que es un derecho reconocido en la Constitución. El Acuerdo desarrolla, concreta y formaliza determinados aspectos del ejercicio del derecho de quienes eligen la enseñanza religiosa católica. Como he afirmado anteriormente, la jerarquía es convocada en el proceso organizativo del servicio de la enseñanza religiosa escolar, pero por vía accesoria (lo que no significa poco relevante). La intervención de la autoridad religiosa trae causa de un motivo tan civil —o tan laico, si se prefiere— cual es satisfacer el derecho de aquellos padres que deseen la configuración confesional de la disciplina.

En el sistema educativo español cabe tanto la enseñanza religiosa de inspiración confesional como no confesional, impartidas ambas con arreglo a las preferencias paternas. Corresponde a las normas de desarrollo establecer las modalidades concretas de esas enseñanzas. En el régimen de la docencia religiosa confesional estarán contempladas, sin duda, las confesiones religiosas que cuentan con un Acuerdo de cooperación con el Estado. La legislación educativa, por su parte, puede fijar algún ti-

po determinado de enseñanza religiosa no confesional, que responda al enfoque que considere más adecuado: fenomenológico o histórico, por ejemplo. En todo caso, la formación religiosa escolar —confesional o no— encuentra acomodo en el ámbito de la enseñanza oficial e institucionalizada, al que se refiere el artículo 27 de la Constitución. Es esta la segunda nota que pretendo subrayar en estas breves consideraciones acerca del derecho a la formación religiosa en la Norma fundamental.

El artículo 27.3, en efecto, no alude a la formación religiosa y moral de los hijos en el marco, por ejemplo, del derecho a ordenar libremente la vida familiar, bajo la dirección de los padres. El artículo 27 se ocupa, de principio a fin, de la enseñanza que se imparte en el ámbito del Estado, con valor público y reconocimiento oficial. Es obvio que no cabe deducir inmediatamente de su expresión literal el régimen pormenorizado de la enseñanza religiosa escolar y que, por lo tanto, la diversidad de opciones organizativas es muy amplia, pero resulta indudable que la Constitución contempla una enseñanza congruente con las características de *academicidad* y *cientificidad* que corresponden a las materias que encuentran asiento en el cuadro de las enseñanzas oficiales.

En este sentido, no es congruente con nuestro sistema la pretensión de transformar la oferta de docencia confesional en catequesis religiosa⁵. Resultan insostenibles, a mi juicio, las opiniones —proclamadas a veces, curiosamente, desde posiciones *separacionistas* o *laicistas*— favorables a la incorporación de la *catequesis* en la enseñanza pública o a la libre disposición de las instalaciones educativas para la *predica religiosa*⁶.

Estas reflexiones iniciales desde la perspectiva constitucional me han parecido necesarias por dos motivos. El primero, para justificar mínimamente mi postura acerca de la naturaleza curricular de la enseñan-

5. No es mi intención cuestionar indirectamente el estatuto epistemológico de la catequesis, que puede configurarse como una verdadera ciencia (la catequética o la pedagogía de la fe), sino subrayar las características propias de esa actividad, que se distingue de la enseñanza religiosa escolar. Sobre esta materia, puede ser útil la consulta de J. PUJOL-F. DOMINGO-A. GIL-M. BLANCO, *Introducción a la Pedagogía de la fe*, Pamplona 2001, especialmente pp. 35-45.

6. *Vid.*, por ejemplo, J. FERREIRO GALGUERA, *Profesores de religión de la enseñanza pública y Constitución española*, Barcelona 2004, pp. 267-268, donde utiliza las expresiones subrayadas en el texto. He escrito recientemente sobre la distinción entre catequesis y enseñanza religiosa escolar en «La enseñanza religiosa escolar durante el Pontificado de Juan Pablo II», en *Anuario de Historia de la Iglesia*, 15 (2006), pp. 111-126.

za religiosa, que se proyectará sobre la reflexión posterior en torno al régimen del profesorado; el segundo, para acotar la precisa y restringida competencia de la autoridad eclesial en la materia. Ésta se extiende exactamente hasta la garantía de la catolicidad correspondiente a la configuración confesional de la disciplina. El título de intervención eclesial en el régimen de la formación religiosa no se funda sólo sobre derechos de la Iglesia sino de los ciudadanos, que reclaman una enseñanza de ese género. Las funciones que la jerarquía está llamada a realizar —con las naturales variantes propias de cada sistema— son fundamentalmente las siguientes: determinación de los contenidos de la enseñanza; condiciones de acceso de los profesores a la docencia y revocación del encargo de enseñar (exactamente aquello que el Estado aconfesional no puede realizar por sí mismo).

El primer aspecto no suele suscitar particulares dificultades. Corresponde a la autoridad confesional señalar los contenidos de la enseñanza y formación religiosa, así como proponer los libros de texto y material didáctico relativos a dicha enseñanza y formación. En un régimen de libertad religiosa y de reconocimiento de la autonomía de las confesiones en sus asuntos propios, es improbable que la Administración pretenda intervenir sobre los contenidos religiosos de la docencia, más allá de la garantía del respeto del orden público, que opera como límite general al ejercicio de los derechos⁷. Los aspectos relativos a las competencias sobre el profesorado suscitan, en cambio, dificultades mayores.

La Iglesia no puede resistirse a prestar su colaboración para que la enseñanza religiosa católica solicitada por los padres sea efectivamente impartida. Es una obligación derivada del respeto de los derechos civiles de los ciudadanos. Se lo reclama, además —por diverso título— la necesidad de responder a las legítimas demandas de los fieles, a quienes el Ordenamiento canónico reconoce solemnemente el derecho a recibir una educación cristiana (canon 217 del Código de Derecho Canónico de 1983).

El ejercicio de las competencias eclesiales para desempeñar el servicio que se le reclama entraña necesariamente, entre otras cosas, la existencia de una relación jurídico-canónica entre el profesor de religión ca-

7. Entiéndase que no me refiero en este momento al supuesto de una enseñanza religiosa no confesional, cuyos contenidos, si existiera, serían determinados por la autoridad educativa.

tólica y el Obispo. Se trata de una relación que surge en el seno del Ordenamiento canónico y se rige en ese ámbito conforme a sus propias normas, contenidas básicamente en el Código de Derecho Canónico. El Estado español reconoce la libertad de organización de la Iglesia, así como el libre y público ejercicio de las funciones que le son propias, en particular las de culto, jurisdicción y magisterio⁸, de manera que no tiene por qué prestar objeción al desarrollo de tales actividades jurisdiccionales en el ámbito de la enseñanza religiosa.

La vertiente canónica de la relación entre el profesor de religión católica y el Obispo existe y reclama un cierto grado de formalización jurídica, para la garantía de los derechos en el orden intraeclesial. No se trata, sin embargo, de soslayar la naturaleza predominantemente civil de la relación y convertir equivocadamente la temática a la que nos referimos en una cuestión exclusivamente canónica, lo que iría en detrimento de la concepción misma de la docencia religiosa escolar según la comprensión de la Iglesia. La formalización canónica a la que me refiero no pretende absorber, desnaturalizar ni debilitar la relación civil del profesor de religión con la Administración educativa, que tiene, en cierto sentido, un carácter *primario*. En efecto, *la razón de ser* de la actividad es la prestación de un servicio *civil*, que se expresa en la relación jurídica establecida entre el profesor y la entidad empleadora, sea ésta de carácter público o privado. Se trata de una *relación jurídica plena*, congruente con la naturaleza de la disciplina académica sobre la que se funda, que se equipara a las fundamentales. En la configuración de la relación civil no hay diferencia entre los profesores de religión y los restantes, en cuanto a la integración en el ámbito escolar, pertenencia al Claustro y titularidad de derechos y deberes laborales. La vertiente canónica de la relación, que tiene un carácter subordinado y previo, se circunscribe a la dependencia de la autoridad eclesiástica en materia doctrinal. Una reducción del entramado jurídico del estatuto del profesorado de religión al aspecto canónico desequilibraría por completo la naturaleza de la relación y convertiría al profesor en una especie de enviado de la Iglesia para realizar una función ajena a la institución académica. De ahí se seguiría la falta de integración en el centro, el desconocimiento de los derechos profesionales y, en definitiva, la consideración de su presencia en el cen-

8. Acuerdo sobre asuntos jurídicos, art. I.

tro como resultado de un privilegio o trato de favor, más propio de un régimen de confesionalidad que de libertad religiosa y autonomía de las confesiones.

III. INSTRUMENTACIÓN TÉCNICA DE LA INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA

El título de la intervención de la Iglesia en el régimen de la formación religiosa, en los términos que acabo de señalar, se encuentra perfectamente legitimado desde el punto de vista del Derecho estatal. El siguiente paso debe llevarnos a clarificar el modo de articular técnicamente esa intervención. Se trata de una cuestión canónica de notable complejidad, que ha recibido escasa atención por parte de la doctrina. En un segundo momento, será preciso interrogarse acerca de la proyección sobre el ordenamiento jurídico civil de determinadas conclusiones obtenidas en sede canónica. En estos dos apartados se divide la exposición que sigue.

Antes de acometer propiamente el objeto de estudio, permítanse unas breves reflexiones de carácter general, para señalar el marco en el que situar la intervención de la Iglesia en materia de enseñanza religiosa escolar.

La prestación del servicio de la enseñanza —en materias no religiosas, se entiende— es una competencia secular, es decir de la sociedad civil. Naturalmente, la misión de la Iglesia se extiende también a aspectos seculares, en cuanto relacionados con lo espiritual, como sucede justamente en el caso de la educación. Esta participación en materias educativas, sea enseñanza religiosa o no religiosa, es competencia de la Iglesia, en primer lugar, en virtud del título sobrenatural de su misión divina. En segundo lugar, porque impartir enseñanzas es un derecho de libertad de las personas y de los grupos sociales —entre los que la Iglesia y sus entidades se encuentran— y no es monopolio del Estado.

En un sistema jurídico-político respetuoso de las libertades, nada debería impedir a la Iglesia ejercer por sí misma tareas de formación académica y profesional en el ámbito civil. Con todo, el régimen de la educación católica que establece en el Código de Derecho Canónico subraya con fuertes trazos la responsabilidad primaria de los padres para velar por la educación católica de sus hijos (c. 793). Mediante el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos, los padres cristianos tratarán de in-

fluir sobre el ordenamiento jurídico del Estado para que se reconozca la libertad de elegir el tipo de educación y la formación religiosa (c. 799) o, si lo estiman conveniente, procederán a la creación de escuelas católicas (c. 800.2). La Iglesia no dirige ni coordina ese tipo de iniciativas sociales —aunque las estimula y presta su auxilio pastoral, cuando resulta necesario—, que son responsabilidad primaria de los fieles. Con todo, «si no existen escuelas en las que se imparta una educación imbuida del espíritu cristiano, corresponde al Obispo diocesano procurar su creación» (c. 802). La intervención de la autoridad de la Iglesia en este terreno acaece en un segundo momento, es decir, tiene carácter subsidiario.

Sobre la enseñanza religiosa propiamente dicha se ocupan una serie de cánones que vienen a continuación de los que acabo de citar. «Depende de la autoridad de la Iglesia la enseñanza y educación religiosa católica que se imparte en cualesquiera escuelas» (c. 804.1). «Cuide el Ordinario del lugar de que los profesores que se destinan a la enseñanza religiosa en las escuelas, incluso en las no católicas, destaquen por su recta doctrina, por el testimonio de su vida cristiana y por su aptitud pedagógica» (c. 804.2). «El Ordinario del lugar, dentro de su diócesis, tiene el derecho de nombrar o aprobar los profesores de religión, así como de remover o exigir que sean removidos cuando así lo requiera una razón de religión o moral» (c. 805).

En el aspecto al que ahora me refiero se advierte un significativo cambio de enfoque por parte del legislador canónico. Ya no se habla de la educación en general, como competencia de la sociedad civil aunque de interés también para la Iglesia en virtud de diversos títulos, de índole natural y sobrenatural. En los cánones citados se alude a la enseñanza específicamente religiosa, que la Iglesia reconoce —ahora sí— como tarea propia *ratione materiae* y para la que reclama una competencia exclusiva e irrenunciable, sea cual sea la naturaleza de la escuela en la que se imparta. No cabe conflicto con el Ordenamiento estatal. En una lógica de libertad religiosa la pretensión canónica es irreprochable: ¿qué Estado no confesional podría alimentar algún tipo de interés por controlar —fuera de los aspectos de orden público— los contenidos de los programas docentes de las iglesias en materia religiosa?

La argumentación es lineal. Si los *usuarios* del servicio de la enseñanza religiosa solicitan la *modalidad católica*, solamente la Iglesia puede

garantizar la autenticidad del *productio*. Quizá no resulte del todo forzada en este punto la analogía entre la supervisión de la enseñanza por parte de la Iglesia y los certificados de calidad de los consejos reguladores de las denominaciones de origen o los que la ley exige que dispensen, en determinadas materias, ciertas agencias autorizadas.

No pierdo de vista que el objeto de estudio es el análisis de la influencia que la Iglesia —el Ordinario, concretamente— puede llegar a alcanzar sobre la constitución de la relación jurídica civil de los profesores de religión. La cuestión a la que se debe responder es: ¿cómo ejerce la Iglesia el control de idoneidad de los profesores de religión católica? No me refiero a requisitos abstractos que se establezcan normativamente sino al procedimiento para hacerlos valer.

Las situaciones pueden ser variadas en atención, principalmente, a dos factores: el nivel en el que se ejerza la docencia y la titularidad del centro educativo. En la enseñanza superior —facultades eclesíásticas y universidades católicas—, los profesores de disciplinas teológicas tienen un régimen especial, que suele traducirse en una autorización específica para el desempeño de la enseñanza (llámese *venia docendi* o de otro modo), además del genérico *nihil obstat* que precisan los demás miembros del Claustro. Pero no quiero referirme ahora a los centros universitarios, porque la enseñanza religiosa que aquí interesa es la que se imparte en los niveles inferior y medio.

Por lo que se refiere a la titularidad —la segunda circunstancia que he mencionado— distingo tres tipos de centros: los de carácter eclesial, las escuelas católicas y los centros docentes públicos.

Entre los primeros se cuentan —como categoría principal— los colegios diocesanos. En éstos, cabe pensar que la actividad de control del Ordinario sobre el profesorado encargado de la docencia religiosa se ejercerá directamente, por vía de contratación. En estos centros, el Ordinario, a través de su representante, acumula la función controladora y empleadora, por cuanto es a él mismo a quien corresponde la decisión de contratar.

En las escuelas católicas, el Ordinario no tiene, obviamente, competencias generales de control sobre la contratación del personal docente, pero sí es competente para la aprobación de los profesores de religión

y puede urgirlo de acuerdo con el ordenamiento canónico (y civil, si este aspecto es recibido por el Derecho del Estado). En los centros privados laicos, igualmente, el Ordinario reclama el derecho a la aprobación de los profesores, si éstos imparten religión católica.

En la enseñanza pública, a tenor del Acuerdo con la Santa Sede, el procedimiento de acceso de los profesores de religión al puesto docente se realiza mediante una duplicidad de actos: la propuesta (del Ordinario) y la designación (de la Autoridad administrativa). La propuesta sería, en realidad, la comunicación a la Administración de un nombramiento realizado de acuerdo con el régimen jurídico canónico.

El aspecto concreto que tratamos remite a una cuestión que, utilizando una terminología de indudable sabor civil —y bastante inapropiada desde el punto de vista canónico—, podríamos llamar el *régimen del personal al servicio de la Iglesia*. El tema requeriría amplio espacio y una profundización en aspectos canónicos a los que no procede referirse en este lugar. Baste decir que, en la Iglesia, la provisión de oficios se realiza normalmente por vía sacramental (sacramento del Orden sagrado) y por vía jurídica (misión canónica), de manera conjunta. La misión canónica es una figura que se reserva básicamente para el ejercicio de funciones en el ámbito de la Organización eclesial y siempre, desde luego, en el caso de que el cargo entrañe de alguna manera el ejercicio de lo que en la Iglesia se entiende como participación en el desempeño de la *potestad sagrada*⁹. Por otra parte, hay oficios que no requieren el sacramento del Orden y se confieren mediante el exclusivo elemento jurídico (misión canónica). Y hay también funciones que pueden considerarse verdaderamente eclesiales pero que no requieren la misión canónica —porque no hay ejercicio de la potestad— ni dan lugar propiamente a la incorporación a la Organización de la Iglesia, ni siquiera constituyen técnicamente un oficio.

Este último es el caso, a mi juicio, de los docentes de ciencias sagradas. Los profesores de teología católica, aunque ejerzan su actividad en estructuras civiles —universidades o centros educativos de otra naturaleza, privados o públicos— desarrollan una función eclesial y se encuentran en ciertos aspectos sujetos al Ordenamiento canónico. Tales

9. Cfr. A. VIANA, *Organización del gobierno en la Iglesia*, 2ª ed., Pamplona 1997, pp. 89-99.

profesores no forman parte de la Organización de la Iglesia, ni su actividad entraña el ejercicio de la potestad sagrada. Desarrollan una actividad profesional en virtud de su competencia propia en el ámbito científico, que resultaría perfectamente ajena a la Iglesia si no fuera porque se presentan autorizadamente como docentes de una disciplina, teología católica, cuyos confines, según esa misma teología, no son determinables según el juicio particular de los cultivadores de la ciencia, sino que es un cometido de quien ejerce en la Iglesia la función de magisterio¹⁰.

El concepto que el Código de Derecho Canónico utiliza para referirse a la concesión del encargo docente relativo a las ciencias sagradas es el *mandato*. Esta figura se utiliza, estrictamente hablando, en el ámbito de la enseñanza superior. Así aparece en el canon 812, según el cual, «quienes explican disciplinas teológicas en cualquier instituto de estudios superiores deben tener mandato de la autoridad eclesiástica competente». El canon 229.2, por su parte, reconoce el derecho de los laicos a «adquirir el conocimiento más profundo de las ciencias sagradas que se imparte en las universidades o facultades eclesiásticas o en los institutos de ciencias religiosas, asistiendo a sus clases y obteniendo grados académicos». Y añade en el párrafo siguiente que «ateniéndose a las prescripciones establecidas sobre la idoneidad necesaria, también tienen capacidad de recibir de la legítima autoridad eclesiástica mandato de enseñar ciencias sagradas». La conexión del mandato con la actividad académica en los grados más altos también resulta clara en este pasaje codicial.

No cabe, insisto, afrontar en este momento un estudio pormenorizado de instituciones canónicas específicas. Digamos, a los efectos que interesan, que el mandato se configura como un acto administrativo de la autoridad eclesiástica, por el que se confiere el encargo docente. Puede integrarse en el nombramiento mismo, si al propio Ordinario correspondiera designar al candidato, o tratarse de un acto separado, si quien nombra al profesor es otra autoridad académica. Se discute en sede canónica la cuestión de los efectos de la concesión del mandato: es decir, el grado de vinculación del docente con la Iglesia y el grado de oficialización de la enseñanza.

10. Cfr. J. HERVADA, *Elementos de Derecho constitucional canónico*, 2ª ed., Pamplona 2001, p. 138.

No hay duda de que mediante el mandato se oficializan, de alguna manera, las obligaciones deontológicas que tal encargo lleva consigo, pero de ahí no se sigue, a mi juicio, que permita hablar de una actuación del profesor *in nomine Ecclesiae*. El profesor no se convierte automáticamente y de manera necesaria en un enviado de la Iglesia o en un representante del Obispo que le confiere el mandato. El encargo eclesial tampoco tiene por qué integrarse en el correspondiente contrato laboral o en la relación de servicios de que se trate, sino que puede dotarse de un cierto grado de autonomía. Quiero decir, en definitiva, que el alcance del mandato puede verse modificado por determinadas circunstancias: el tipo de centro, según sea éste eclesiástico o civil, católico o aconfesional, por ejemplo. También deberían ser prudentemente tenidos en cuenta, a la hora de precisar el régimen jurídico del mandato, ciertos aspectos del Ordenamiento jurídico del Estado. El Derecho canónico particular tiene en esta materia un margen de actuación relevante.

Un elemento que está pesando en el régimen canónico del mandato es, en efecto, el Derecho estatal. No puede olvidarse que en el ámbito de la enseñanza superior rige plenamente el derecho de libertad de cátedra así como el principio de autonomía universitaria. La intervención eclesial en esta materia puede suponer una interferencia en el ejercicio de derechos civiles de rango fundamental. Se trata de una circunstancia que no entraña la radical negativa a la pretensión de la Iglesia de hacer valer el mandato pero que tampoco se puede pasar por alto, como si fuera irrelevante.

Obsérvese, sin embargo, que el ámbito en el que se desenvuelve la actividad objeto de consideración en este trabajo —la enseñanza religiosa escolar— no es el de los grados superiores de la educación, sino los inferiores y medios. En estos niveles de enseñanza, el Código de Derecho Canónico no habla expresamente de que los docentes reciban un *mandato* de la autoridad de la Iglesia.

En la mente del legislador canónico me parece advertir una voluntad de diferenciar ambos regímenes, en el sentido de ampliar las facultades de intervención de la autoridad de la Iglesia en los niveles inferiores. Apoyo esta afirmación en el tenor literal del canon 804, que se refiere a la *dependencia* —éste es el término empleado— respecto de la autoridad de la Iglesia de la enseñanza y educación religiosa católica

que se imparte en cualesquiera escuelas. Es indudable que esa *dependencia* no puede referirse a todos los aspectos de la actividad, si se piensa en la enseñanza religiosa escolar impartida en centros no eclesiásticos, sean públicos o privados. La enseñanza religiosa escolar no depende de la autoridad eclesiástica en la vertiente organizativa, ni el profesorado de religión depende de la Iglesia en los aspectos civiles de su estatuto jurídico. La dependencia se circunscribe al ámbito de la competencia de la Iglesia en la materia, que es la garantía de la catolicidad de la docencia.

Sucede, sin embargo, que la garantía de la catolicidad no se rige exactamente conforme a los mismos baremos en los diferentes niveles de la enseñanza. Aquí se encuentra, a mi juicio, la razón por la cual el Código de Derecho Canónico no utiliza la figura del mandato en los grados educativos inferiores. El mandato hace referencia al respeto de la ortodoxia católica desde el punto de vista, sobre todo, de los contenidos doctrinales, de manera que no pase por enseñanza católica lo que no sea congruente con lo que el magisterio proclama. El mandato, sin embargo, no condiciona el método, ni los programas, ni los objetivos, ni el estilo de la docencia. Son aspectos amparados por la libertad de cátedra, que en el ordenamiento canónico encuentra ciertas equivalencias en la libertad de investigación, reconocida como uno de los derechos fundamentales del fiel en el canon 218. Como ya he hecho notar, los dos únicos cánones que mencionan el mandato de enseñar —812 y 229— se refieren al ámbito de la enseñanza superior. En los niveles inferiores no se habla de mandato porque la dependencia del profesorado respecto de la autoridad eclesial es mayor. Aquí no se considera suficiente la garantía de una catolicidad estricta o exclusivamente doctrinal; la *catolicidad* no quedaría salvaguardada simplemente por el hecho de que una tesis teológica sea susceptible de interpretarse de manera congruente con el magisterio, como podría estimarse allí donde el experto proyecta los resultados de su investigación en un ámbito de especialistas.

La función del profesor en la esfera no universitaria es diversa y el ejercicio de sus derechos se modula con arreglo a la naturaleza del puesto docente. En este aspecto, se descubre una profunda sintonía entre el Ordenamiento canónico y el civil. El Derecho español reconoce, en efecto, que la libertad de cátedra del profesor en los niveles no universitarios no es idéntica a la que ejercita su colega en la Universidad. La au-

tonomía pedagógica se encuentra asimismo limitada en los niveles inferiores. Ciertas pautas de comportamiento, incluso, podrían estimarse relacionadas con su tarea educativa.

El Tribunal Constitucional español ha desarrollado con cierta extensión esta doctrina. Distingue entre lo que denomina el contenido negativo y positivo de la libertad de cátedra. El primero tiene un valor universal y uniforme, en el sentido de que «habilita al docente (en los centros públicos) para resistir el mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. Libertad de cátedra es, en ese sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o una doctrina oficiales»¹¹.

Pero, además, la libertad de cátedra tiene también un contenido positivo, que encuentra su plenitud en el nivel superior. «En los niveles inferiores, por el contrario, y de modo en alguna medida gradual, este contenido positivo de la libertad de enseñanza va disminuyendo puesto que, de una parte, son los planes de estudios establecidos por la autoridad competente, y no el propio profesor, los que determinan cuál haya de ser el contenido mínimo de la enseñanza y son también estas autoridades las que establecen cuál es el elenco de medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor (artículo 27.5 y 8) y, de la otra y sobre todo, éste no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones»¹².

No solamente el nivel educativo deja sentir su influencia sobre el despliegue efectivo de la libertad de cátedra. La existencia en el centro de un ideario educativo puede también condicionar, en cierto sentido, la actividad docente. No es difícil advertir el paralelismo que puede establecerse entre el mencionado carácter propio del centro y la enseñanza religiosa, cuando ésta responde a los principios doctrinales de una determinada confesión. Pues bien, la libertad del profesor —continúa el Tribunal Constitucional— no le faculta para ir en contra, ni abierta ni so-

11. Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero. Fundamento Jurídico n. 9.

12. *Ibidem*.

lapadamente, de los contenidos sustantivos del ideario¹³ o de las enseñanzas de carácter religioso que está llamado a impartir, cabe añadir.

Podría asimismo ser objeto de aplicación analógica a los docentes de religión la doctrina sentada por el Alto Tribunal sobre determinadas conductas desarrolladas, por profesores de centros dotados de carácter propio, al margen de sus actividades estrictamente profesionales. En efecto, «la conducta lícita de los profesores al margen de su función docente en un centro dotado de ideario propio pueden ser eventualmente consideradas por el titular de éste como una violación de su obligación de respetar tal ideario (...) y, en consecuencia, como un motivo suficiente para romper la relación contractual entre el profesor y el centro»¹⁴. La decisión habría de tomarse, en todo caso, teniendo a la vista la posible notoriedad y la naturaleza de esas actividades, e incluso su intencionalidad, al tiempo que habría de garantizarse el acceso a la jurisdicción y el respeto de los derechos personales de defensa. Con todo, el Tribunal es claro en la afirmación de que ciertas conductas privadas podrían integrarse en la actividad profesional y constituir una «parte importante e incluso decisiva de la labor educativa que le está encomendada»¹⁵.

Estimo que esta doctrina constitucional mantiene una notable congruencia con la doctrina canónica relativa a la dependencia de los profesores de religión respecto de la autoridad eclesial en los niveles educativos inferiores —que es mayor que en los centros de educación superior— y que resulta, en consecuencia, plenamente asumible por el Derecho español.

IV. PROYECCIÓN CIVIL DE LA INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA

No tengo inconveniente en utilizar la figura canónica del mandato, en los términos que he apuntado, también en los niveles educativos inferiores. En cualquier caso, se denomine o no mandato, la docencia religiosa católica entraña necesariamente una relación jurídico-canónica entre el profesor y el Ordinario, y esta relación se proyecta sobre la esfera civil.

13. *Ibidem*. Fundamento Jurídico n. 10.

14. *Ibidem*. Fundamento Jurídico n. 11.

15. *Ibidem*.

Es importante advertir que esta relación jurídico-canónica no es autónoma o autosuficiente, en el sentido de que se encuentra destinada a integrarse en otra relación jurídica, de carácter civil, pues la actividad que tiene por objeto se desarrolla en el ámbito secular. La relación canónica se subordina intrínsecamente a la relación civil —es de naturaleza instrumental— y al mismo tiempo tiene carácter previo respecto de aquélla. La relación jurídico-canónica es el presupuesto de la relación civil. La parcialidad y falta de plenitud que por su propia naturaleza denota no está reñida con su condición de elemento esencial de la relación plena. Ciertamente, sin el horizonte de la relación civil en la que incide, la relación canónica carece de sentido, pero sin ella la relación civil no se constituye; y si la relación canónica desaparece, la civil decae.

Ambas relaciones, en suma, se reclaman mutuamente, si bien, una vez integrada la relación plena, despliega sus efectos propios —la efectiva dispensación de la enseñanza religiosa escolar— en la esfera civil. En este sentido, es lógico que la mayor parte de la regulación jurídica corresponda al Derecho del Estado. Como he tenido oportunidad de explicar anteriormente, la dependencia que la Iglesia reclama de la enseñanza y educación religiosa católica que se lleva a cabo *en cualesquiera escuelas* —es decir, también en aquéllas de titularidad no eclesiástica— no se extiende a las cuestiones de tipo organizativo, sino a lo que podríamos llamar *los aspectos espirituales* de la prestación profesional. Éstos consisten, fundamentalmente, en los contenidos de la enseñanza religiosa y en las orientaciones y modo de ejercicio de la docencia, en la medida en que guarden relación con la competencia específica de la autoridad de la Iglesia, que es la salvaguardia de la genuinidad católica. No es aventurado suponer, por otra parte, que la condición canónica del docente —me refiero principalmente a los profesores de religión clérigos o religiosos— podría también dar lugar a ciertas intervenciones de la autoridad de la Iglesia legítimas en sede civil.

El mandato, del que se sigue la relación canónica de la que venimos hablando, accede al ámbito civil a través de lo que el Derecho español denomina *propuesta del Ordinario*. Nada impide que el Ordenamiento jurídico estatal utilice los términos que estime oportunos, siempre que, cuando se trate de un fenómeno de recepción, como en este caso, respete la naturaleza de la figura jurídica del Ordenamiento de origen.

La norma que introduce la propuesta del profesor de religión por parte del Ordinario no consiste en una disposición arbitraria, desenraizada de cualquier sustrato, desconectada de todo fundamento jurídico. Supone el reconocimiento de unas competencias eclesiales legitimadas por el Ordenamiento jurídico civil. La propuesta es el instrumento a través del cual se proyecta la intervención de la Iglesia en aquella relación civil que permite el desempeño, a tenor de las prescripciones legales, del encargo de la docencia religiosa. Si bien la mencionada propuesta subsiste y sostiene la relación en todo el curso de su desarrollo, se hace particularmente visible, como es fácil de comprender, en el momento del acceso al puesto de trabajo y de la terminación de la relación jurídica.

La propuesta incide sobre una relación civil —sobre la que adviene y a la que completa— susceptible de regulaciones muy variadas. Baste pensar —aunque el Ordenamiento español no haya de considerarse precisamente un modelo— en la realidad de los últimos treinta años, durante los que los profesores han transitado desde fórmulas administrativas a otras de carácter laboral. El Derecho del Estado, en suma, goza de un amplio margen discrecional en cuanto a la determinación del estatuto del profesorado de religión. No cabe apelar a una fórmula única, ni la autoridad de la Iglesia podría pretender imponer alguna en exclusiva. Hace falta, simplemente, que la que se acoja resulte compatible con las competencias, mínimas pero esenciales, propias de la Iglesia. Por esta vía arribamos al estudio de la solución vigente, establecida en la reciente Ley Orgánica de Educación.

1. *Competencia e idoneidad*

La propuesta del Ordinario debe referirse a personas que reúnan los requisitos de competencia e idoneidad que requiere la ley. El aspecto de la competencia remite a las exigencias de titulación, que tiene una dimensión plenamente objetiva y no plantea dificultades de valoración. La legislación estatal en materia de titulación ha ido incrementando el nivel de exigencia con arreglo también a la creciente formalización de la relación jurídica civil. Desde el Convenio celebrado entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal en 1999, por lo menos, la competencia supone estar en posesión de una titulación académica igual o equivalente a la exigida para el mismo nivel al correspondiente profesorado interino, es

decir, de rango universitario. No sólo en los centros de de Educación secundaria sino también en los de Educación infantil y primaria. El criterio se mantiene en la LOE (Disposición Adicional 3ª).

Como primera providencia, pues, los profesores de religión deben contar con los grados académicos comunes, requeridos en aquellos niveles en los que desempeñan su tarea. Sin embargo, no es todo. Los profesores de religión católica necesitan, además, una acreditación de la Conferencia Episcopal Española que se denomina Declaración Eclesiástica de Idoneidad¹⁶. Este refuerzo de la competencia profesional guarda relación con la exigencia de la aptitud pedagógica, que —a tenor del c. 804.2 del Código de Derecho Canónico— es una de las cualidades en las que los profesores de religión católica deben destacar y sobre la que el Ordinario debe cerciorarse antes de proceder al nombramiento, aprobación o propuesta.

Con toda intención he ubicado este aspecto en la esfera de la competencia profesional porque pertenece, en efecto, a la dimensión de la cualificación técnica del docente y se traduce en una titulación académica objetiva. Por más que la inadecuada denominación parezca remitir al ámbito de la idoneidad de la persona encargada de la docencia religiosa, aspecto diverso que, sin más dilación, comienzo a tratar.

La idoneidad hace referencia a la rectitud de vida y a las condiciones personales del docente. Es, obviamente, el terreno en el que interviene de manera más intensa el factor de discrecionalidad que corresponde al Ordinario. En la redacción del canon 804.2 —que se encuentra en la base del régimen de las cualidades de los profesores de religión católica— tales requisitos encajan dentro del concepto *testimonio de vida cristiana*.

La legislación española se ha hecho eco oportunamente de estos requisitos de idoneidad, que van más allá de la estricta competencia técnica. El Convenio celebrado entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal en 1999 señalaba oportunamente que, además de la competencia técnica —titulación académica y Declaración correspondiente— se cuenta con que los profesores de religión reúnan «los demás requisitos derivados del artículo III del mencionado Acuerdo [con la Santa Sede]» (Cláusula cuarta).

16. Las normas vigentes sobre titulación, en BOCEE, n. 49 (1996), pp. 61-62.

La distinción entre competencia e idoneidad estaba, en efecto, en la mente de los firmantes del texto internacional. Es significativo que la primera norma de desarrollo del Acuerdo en los aspectos que aquí interesan —la Orden de 16 de julio de 1980, sobre la enseñanza de la religión en los niveles inferiores— dijera, con extraordinaria precisión, que «la jerarquía eclesiástica propondrá al Delegado provincial del Ministerio de Educación la persona o personas competentes que resulten idóneas para ser designadas» (Cláusula 3.5).

Competencia e idoneidad son elementos distinguibles, aunque complementarios¹⁷. La primera resulta de la suma de titulación académica oficial y Declaración eclesiástica. La idoneidad excede el ámbito de la aptitud profesional, computable mediante titulaciones, méritos y baremos, y su valoración se abre a la esfera de cualidades y circunstancias personales.

Concurren en la organización de la docencia religiosa católica circunstancias de indudable componente religioso, que no son calificables por el Estado. Asimismo, cabe suponer la presencia de situaciones canónicamente relevantes, pertenecientes al ámbito de la libertad organizativa de la Iglesia y de su legítima autonomía.

Pueden contribuir a formar el juicio del Ordinario acerca de la oportunidad del nombramiento —supuesta la capacidad del candidato— elementos dispares como las aptitudes, el estilo de vida, el estado civil o canónico, la profesión, el domicilio o la disponibilidad de tiempo, por señalar solamente algunos, de naturaleza ciertamente diversa. La valoración razonada de alguna de estas circunstancias no tiene por qué suponer una diferencia de trato prohibida por el Derecho. El Ordinario, que es quien confiere el encargo del profesor de religión en el ámbito canónico y efectúa después la propuesta para el nombramiento civil, está legitimado para tener en cuenta factores que la Administración educativa no se

17. Para Giovetti «la idoneidad (...) no es equiparable a un diploma que habilita a enseñar correctamente la religión católica, sino que constituye un pre-requisito para la concesión del encargo y cuyo significado consiste en una constatación formal “de la relación permanente de comunión y confianza” entre el docente y la comunidad eclesial». Cfr. G. GIOVETTI, «Lo statuto giuridico degli insegnanti di religione. Alcuni punti sulle iniziative legislative della XIII Legislatura», en *Il diritto ecclesiastico*, Parte I (1997), p. 999.

encuentra en condiciones de calificar porque se integran en un ámbito de motivaciones religiosas y eclesiales.

Puede señalarse, a mayor abundamiento, que una proporción considerable del profesorado de religión desempeña su tarea a tiempo parcial, por la sencilla razón de que ésta debe resultar compatible con la dedicación a su propia profesión civil, trabajo religioso u oficio eclesiástico. La idoneidad para el desempeño de un determinado encargo docente pende, en ocasiones, de un elemento *tan pegado al terreno* —nunca mejor dicho— como es su domicilio y la posibilidad consiguiente de llevar a cabo un desplazamiento en circunstancias razonables de tiempo.

La posibilidad misma de la figura del *horario compartido entre centros* resultaría inviable si no se tuvieran cuidadosamente en cuenta *factores de idoneidad*, por así decirlo, de este tipo. En el caso de quienes se encuentran plenamente sujetos a la jurisdicción canónica en virtud de su condición eclesial —clérigos y religiosos— solamente el Ordinario puede calibrar si la dedicación docente en la enseñanza pública es compatible con el desempeño de sus propios oficios en la Iglesia. Algo análogo puede decirse de los laicos que ejercen bajo la jurisdicción del Ordinario otras tareas diocesanas, además de asumir docencia religiosa escolar. Al hacer estas reflexiones estoy pensando, sobre todo, en quienes colaboran con la Iglesia en el campo de la enseñanza religiosa escolar sin convertir esa actividad en medio de vida, porque desempeñan ya otras tareas eclesiales, o porque ejercen la docencia de manera provisional o de forma enteramente voluntaria. Un sector bastante numeroso, dentro de la tipología vigente en el ámbito del profesorado, y que quizá en el futuro esté llamado a cobrar todavía más relevancia.

Huelga decir que la discrecionalidad del Ordinario para la ejecución de sus competencias en la materia nada tiene que ver con el ejercicio arbitrario del gobierno, que no cabe en Derecho canónico. En este sentido, no veo inconveniente en establecer un procedimiento administrativo canónico, normativamente fijado en el ámbito diocesano o de todo el territorio de la Conferencia Episcopal Española. Tal procedimiento comenzaría mediante una convocatoria pública; seguirían las fases de información sobre los candidatos y de selección, con arreglo a criterios establecidos y el respeto de la esfera de discrecionalidad que corresponde al Obispo. Finalmente, se produciría el nombramiento canónico, me-

diante Decreto, que habilitaría al candidato para ser propuesto a la Administración educativa. Las normas de la Iglesia relativas al buen gobierno y la eficaz tutela de los derechos de los fieles abrirían, indudablemente, la posibilidad de impugnar, en el ámbito canónico, los actos administrativos que se consideren lesivos de tales derechos.

2. *Contratación laboral*

El carácter laboral de la relación de los profesores de religión es una cuestión pacífica. Esta solución, como no podría ser de otro modo, presenta ventajas e inconvenientes. Aparte los evidentes beneficios que supone garantizar los derechos profesionales del trabajador, no quiero dejar de mencionar que esta fórmula jurídica refleja con mayor nitidez que los regímenes propios del Derecho administrativo la *separación* o *distinción* entre las esferas de la Iglesia y de la Comunidad política y, por lo tanto, podría considerarse más congruente con la neutralidad del Estado. Desde el punto de vista del análisis teórico del fenómeno, quizá el argumento no carezca completamente de sentido, aunque una interpretación rigorista —como si un funcionario, por el hecho de serlo, tuviera que mantenerse rigurosamente al margen de cualquier especie de germen religioso— resultaría completamente desenfocada.

Entre los inconvenientes —aunque salvable con buena voluntad y, sobre todo, con sentido jurídico— me atrevo a mencionar la tentación del *laboralismo absorbente*, que amenaza arrasar cualquier pretensión de especialidad en el régimen jurídico de la relación de los profesores de religión católica. Y algunas especialidades deben reconocerse. Cómo, si no, podría explicarse la intervención de un tercero, la autoridad eclesiástica, que aporta elementos decisivos para la constitución de la relación y para determinar su final, en determinadas circunstancias.

El derecho del trabajo, en efecto, es el ordenamiento común de las relaciones profesionales y su *vis atractiva* resulta casi irresistible. La Iglesia sabía que la laboralización de la relación de los profesores de enseñanza religiosa católica iba a desencadenar un proceso de *secularización*, si se permite la expresión, de esta relación de servicio, en cuanto el personal religioso empezara a girar en las órbitas sindicales. Creo no equivocarme al afirmar que prevaleció en la Iglesia el interés por consolidar una

situación de justas garantías profesionales de los profesores sobre la perspectiva de la conflictividad previsible y del distanciamiento implícito, de alguna forma, en la solución laboral. Consideraba, con todo, que el invocado buen sentido jurídico podría imponerse para reconocer que, sin abandonar, quizá, el territorio de la relación laboral común, podrían ser admitidas aquellas notas que dotan a la relación de un carácter atípico¹⁸.

La LOE mantiene la solución del contrato de trabajo y, en continuidad con la doctrina constante del Tribunal Supremo, reitera que el empleador es la Administración competente. La fórmula finalmente aprobada, sin embargo, no era la que figuraba en el inicial proyecto de ley. En el texto redactado por el Gobierno —como ya he tenido oportunidad de recordar anteriormente— se pretendía hacer a la Iglesia católica empleadora de los profesores de la religión, que serían retribuidos con fondos públicos mediante la fórmula del pago delegado. La propuesta iba en contra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Aunque no es esta la principal objeción al argumento. Lo más grave es que tal planteamiento supondría ignorar el sistema de enseñanza religiosa escolar que deriva de la Constitución y contrariar frontalmente el tenor del Acuerdo con la Santa Sede. De las fuentes mencionadas se sigue una enseñanza religiosa escolar integrada en el sistema educativo y un personal prestador del servicio desde el seno de la Administración. Supondría una distorsión completa del modelo una fórmula de dependencia directa y exclusiva del profesorado del propio Ordinario.

18. Desde hace años, la doctrina viene tanteando la situación y proponiendo soluciones acomodadas a la cambiante realidad normativa y social. Personalmente, he intervenido con cierta continuidad en este debate. En la ya lejana fecha de 1993, por ejemplo, abogué por la consideración de la relación de los profesores de religión como relación laboral común, procurando, al mismo tiempo, aportar soluciones técnicas que permitieran reconocer las características distintivas de esa relación (*Régimen jurídico español del trabajo de eclesiásticos y de religiosos*, Tecnos, Madrid 1993, pp. 169-173). En aquel momento, la propuesta de regular una nueva relación laboral especial, al amparo del artículo 2 ET, hubiera sido sencillamente inviable, y lo que se pretendía era ofrecer soluciones prácticas. Las posiciones han evolucionado gracias a la doctrina del Tribunal Supremo, que comenzó a hablar, años después, de la relación de los profesores de religión como relación laboral «objetivamente especial aunque no haya sido declarada expresamente como tal». En la actualidad, las posibilidades del debate se encuentran mucho más abiertas. Por mi parte, no tengo el menor inconveniente en discutir acerca de posibles soluciones futuras, sea en el ámbito de la relación laboral común o de las relaciones *material o formalmente* especiales, siempre que las especificidades de la relación de trabajo de los profesores de religión encuentre adecuada protección por parte del Ordenamiento del Estado.

3. *Igualdad, mérito y capacidad*

La dinámica reivindicativa que propicia el *laboralismo absorbente* ha conducido a reclamar la condición de empleo público para los puestos del profesorado de religión católica. Según los partidarios de la tesis, el acceso al trabajo se haría de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, por imperativo, del artículo 103.3 de la Constitución. A mayor abundamiento, se puede traer a colación el artículo 23.2 del mismo texto, que reconoce el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes». La conclusión se desprende con toda nitidez: en la provisión de puestos de trabajo de profesores de religión católica y en la conservación de esos puestos no podrían ser tomados en consideración criterios religiosos ni serían exigibles comportamientos acomodados a normas o principios de inspiración confesional. Con otras palabras, se estaría exigiendo —bajo amenaza de declaración de inconstitucionalidad del modelo— la renuncia por parte de la Iglesia a garantizar la autenticidad católica de la doctrina y se estaría declarando la irrelevancia de las condiciones personales de idoneidad que corresponde valorar al Ordinario. Hay quien pretende encontrar reflejos de este planteamiento en el texto vigente de la LOE.

La tesis, sin embargo, presenta algunas debilidades. La primera es que las exigencias constitucionales de los artículos citados se refieren, respectivamente, al acceso a la función pública y a los cargos públicos. El tema no puede ser específicamente tratado en este lugar. Los artículos 103.3 y 23.2 no son aplicables a la contratación laboral, puesto que se refiere expresamente a los funcionarios públicos. Hay pronunciamientos relevantes de la jurisprudencia sobre el particular. El Tribunal Constitucional, concretamente, ha declarado que «el derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución se refiere a las funciones y cargos públicos y no, obviamente, a los que derivan de una relación laboral»¹⁹.

Además, la opinión de que nos encontramos ante relaciones de empleo público que exigen la aplicación *neutralizada* de los principios de igualdad, mérito y capacidad supone no reconocer ninguna diferencia

19. Sentencia del Tribunal Constitucional, 186/1996, de 25 de noviembre, FJ. 2 (RTC 1996/186).

entre la relación laboral de los profesores de religión católica y la común. Esta tesis es muy difícil de sostener, a la vista de las normas vigentes —Constitución y Acuerdo con la Santa Sede, sobre todo— y de la interpretación que de ellas ha realizado el Tribunal Supremo. Como es bien sabido, y no se trata de reproducir por extenso la doctrina en este lugar, el Alto Tribunal ha declarado que nos encontramos ante una relación «objetivamente especial, aunque no haya sido declarada expresamente como tal»²⁰; y otras veces se ha referido a la «atipicidad» o al «carácter *sui generis* de la relación»²¹. La especialidad se sigue —obvio es decirlo— de encontrarnos ante un Estado neutral y por lo tanto incompetente en materia religiosa. Necesita del auxilio de la Iglesia para garantizar determinados derechos de los ciudadanos y lo hace sin comprometer un ápice su neutralidad.

Con todo, no está de más recordar que el modo de acceso a la plaza de profesor de religión admite soluciones técnicas diversas, dentro del respeto de los principios que obligatoriamente deben ser respetados. Por ejemplo, no habría inconveniente, a mi juicio, en introducir la figura del concurso público, para acentuar la objetividad del acceso. El eventual reglamento para la celebración del concurso comenzaría por la fijación de las normas de constitución de las comisiones, la determinación de los programas, de las modalidades de los ejercicios y de los criterios de valoración de las pruebas. En cada uno de estos momentos tendría lugar la intervención de la Iglesia —en la medida en que sus títulos de participación lo justifiquen—, que sería el factor más sensible a los efectos de la regulación.

La propuesta del Ordinario se haría sobre la base de la lista de los habilitados, si bien éste no se encontraría vinculado por los resultados del Concurso. Entiéndase que la prueba académica que proponemos se refiere a la esfera de la competencia técnica y no de la idoneidad. La habilitación sería necesaria pero no suficiente, como no lo es actualmente la titulación. El resultado positivo del Concurso, por otro lado, no gene-

20. Sentencia de de 5 de junio de 2000 (RJ 2000/4650)

21. *Vid.*, por ejemplo, Sentencias de 17 de junio de 2002 (RJ 2002/7208); de 7 de febrero de 2003 (RJ 2003/3235); de 11 de abril de 2003 (RJ 2003/5191). Me he ocupado específicamente del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Suprema relativa a los profesores de religión en «Estatuto de los profesores de religión. La jurisprudencia del Tribunal Supremo», cit., *passim*.

raría derecho a la propuesta. El reconocimiento de la idoneidad, en suma, constituye —y así continuaría si se estableciera tal sistema— una atribución del Ordinario.

La acentuación de la objetividad en el acceso al puesto de trabajo —es decir, la sujeción a los principios de mérito y capacidad, en la medida en que resulta compatible con el particular tipo de relación que nos ocupa— suscita una segunda línea de reflexión que no puede pasarse por alto. En efecto, si en el régimen de acceso los profesores de religión se someten a las mismas condiciones que los funcionarios de carrera —titulaciones oficiales y concurso público— parece lógico que los efectos que se sigan, una vez ocupada la plaza, sean equivalentes. Me refiero, en particular, a la fijeza en el seno de la Administración. La cuestión que de inmediato se plantea es la congruencia de esta solución con el respeto de la competencia del Ordinario relativa a la acreditación de la idoneidad. Como ésta queda en sus manos —y no podría ser de otro modo— la retirada de la misma apartaría al profesor de la docencia religiosa católica pero no del sistema educativo, en el que se encontraría plenamente integrado. Sería responsabilidad de la Administración, en consecuencia, la recolocación del trabajador en un puesto para el que se encontrara cualificado.

4. *Carácter indefinido de la relación. Profesores estables y por tiempo determinado*

Afrontamos, seguramente, uno de los aspectos de mayor trascendencia —no sólo desde el punto de vista práctico— en el tema de este estudio. Los intereses sindicales abogan por la estabilidad laboral y el reconocimiento del carácter indefinido de la relación. Por otra parte, hay motivos jurídicos que cuestionan el reconocimiento de una permanencia incondicional del profesorado de religión católica. La letra del artículo III del Acuerdo sobre enseñanza —que se refiere expresamente a la designación de los docentes «para cada año escolar»— plantea ciertas dificultades de interpretación cuando pretende abandonarse el marco de las relaciones temporales.

La LOE se inspira en el criterio de favorecer la continuidad de los profesores en su puesto de trabajo. En tal sentido establece que «la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se re-

novará automáticamente cada año». Está por ver si la expresión legal es compatible con los términos del Acuerdo con la Santa Sede, según el cual «la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esa enseñanza».

Hasta fecha de hoy se ha interpretado el Acuerdo con la Santa Sede en el sentido de que cada año el Ordinario propone y la Administración designa. El mayor grado de formalización del sistema se alcanzó en virtud de la Orden Ministerial de 9 de abril de 1999, que introdujo la fórmula del contrato laboral anual, suscrito necesariamente por todos los profesores. No es el único modo de formalizar la relación que resulta compatible con el Acuerdo con la Santa Sede.

Por mi parte, no veo inconveniente en introducir un sistema de renovación automática de la propuesta, que haga posible la continuidad de la contratación del profesor de religión católica en el ámbito civil, si se entiende correctamente el alcance de ésta. Podría considerarse que la propuesta del Ordinario es anual —y observada la letra del Acuerdo— si se admite por parte de la Administración que, cada año, puede producirse la correspondiente retirada. Me parece que la exigencia de la presentación material, cada año, del listado completo de los profesores propuestos, sería un formalismo innecesario. La relación civil continuaría de forma indefinida mientras se mantuviera la propuesta.

La explicación de este primer aspecto dudoso, sin embargo, no resuelve todas las incertidumbres que se siguen de una configuración de la relación como de carácter indefinido. La peculiar naturaleza de la asignatura de religión influye sobre la caracterización de la relación laboral de los profesores. Me refiero en este momento al hecho de que se trate de una disciplina sujeta a la libre elección, sujeta a fluctuaciones en la demanda. Una tendencia a la baja se traduciría en excedentes de profesorado.

A la vista de esta circunstancia, considero irrazonable que la totalidad de los prestadores del servicio de la docencia religiosa escolar adquieran una relación laboral de carácter indefinido. Cabe establecer una distinción entre profesores de religión católica *estables* y *por tiempo determinado*. Esta última categoría vendría a configurarse como un elemento equilibrador del sistema. La norma reglamentaria tendría que establecer

los requisitos para alcanzar la estabilidad, que podría requerir, entre otras cosas, un determinado número de años de servicio.

Hay aún otro factor que merece ser tomado en cuenta para admitir la categoría de profesorado por tiempo determinado. Resulta objetivamente difícil disponer de personal apto para la misión docente. Parece razonable flexibilizar los mecanismos de concesión del encargo para respetar la libertad de organización de la Iglesia, de manera que el Ordinario pueda solicitar una dedicación *ad tempus* a la docencia religiosa a personas con las que cuenta para otros cometidos eclesiales. Cabe imaginar, asimismo, innumerables situaciones de urgencia, que deban ser atendidas mediante fórmulas más bien provisionales, que no están llamadas a generar una dedicación profesional permanente. En estas situaciones, el Ordinario debería contar con un marco más flexible de actuación, que no amenace con bloquear, mediante trabas administrativas, la prestación del servicio.

5. Destino

La LOE pretende extender la vigencia del principio de mérito y capacidad al acceso al destino o, si se prefiere, al puesto de trabajo: «se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad». El texto podría tener lecturas compatibles con el conjunto de normas que configuran el estatuto del profesorado, mas, si se interpretara en el sentido de que las competencias exclusivas en materia de destino corresponden a la Administración, nos encontraríamos ante una disposición difícilmente conciliable con el Acuerdo sobre enseñanza celebrado entre el Estado español y la Santa Sede.

Conviene considerar este aspecto con mayor detenimiento y un cierto bagaje de cultura jurídico-canónica. Una lectura atenta del Acuerdo recientemente citado permite captar el exquisito respeto que denota, como no podría ser de otro modo, hacia el ejercicio de la jurisdicción canónica. Es significativo, en efecto, el reiterado recurso al término *jerarquía eclesiástica*, para referirse a la autoridad competente para la realización de diversos actos jurídicos²². Se trata de una denominación

22. *Vid.*, por ejemplo, art. II *in fine*, sobre el establecimiento de actividades complementarias de formación y asistencia religiosa en los centros docentes; art. V, sobre actividades de formación religiosa que pueden introducirse en centros universitarios públicos.

genérica, para respetar, precisamente, la libertad de la Iglesia en el ejercicio de la jurisdicción. El Estado no prejuzga la intervención de las autoridades eclesiales en cada caso, sino que admite la distribución de competencias que se establezca en la esfera canónica, en función de las circunstancias o de la evolución misma del Ordenamiento. La *jerarquía eclesiástica* puede ser tanto la autoridad diocesana, como la de la provincia o región eclesiástica, o la Conferencia Episcopal Española.

La mención en el texto del Acuerdo de la concreta autoridad de la Iglesia competente en una determinada materia responde siempre a un motivo jurídicamente fundado. Así sucede, por ejemplo, cuando en el artículo VII se encomienda a la Conferencia Episcopal Española concertar con la Administración Central la situación económica de los profesores de religión. El estatuto del personal prestador del servicio de la docencia religiosa conviene que sea uniforme y su gestión centralizada. Hay claras razones que lo recomiendan, no sólo de tipo práctico, como la complejidad jurídica y técnica de la materia y el considerable monto económico de la operación, sino también razones de fondo, como el establecimiento de un adecuado sistema de garantía de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional. De hecho, las grandes cuestiones de carácter económico que afectan a la Iglesia en su conjunto, como la asignación tributaria y la Seguridad Social del clero, dependen de los organismos correspondientes de la Conferencia Episcopal. Son materias —como sucede asimismo en el caso del régimen jurídico y económico del personal destinado a la docencia religiosa— que reclaman un interlocutor único por parte del Estado.

Los sucesivos intentos de desarrollo del artículo VII del Acuerdo sobre enseñanza, en efecto, han sido siempre protagonizados por la Conferencia Episcopal, con la correspondiente autorización de la Santa Sede, en la medida en que el desarrollo normativo afecte al contenido del texto internacional, del que es parte la autoridad suprema.

En este contexto, resulta extraordinariamente relevante la atribución de la competencia exclusiva para la propuesta de los profesores de religión al Ordinario diocesano. Aquí no vale mencionar a una *jerarquía* indeterminada, ni entra en juego la Conferencia Episcopal o sus órganos especializados en materia de enseñanza religiosa. La responsabilidad en materia de docencia religiosa en el territorio diocesano recae sobre el

Obispo y la supervisión correspondiente constituye una competencia a él reservada.

La opción del legislador español reflejada en el Acuerdo sobre enseñanza —respetuosa de la concepción de la contraparte signataria del texto internacional— guarda perfecta congruencia con cuanto establece el Código de Derecho Canónico sobre la materia. El canon 804.1 señala la *dependencia* de la Iglesia de la enseñanza y educación religiosa que se imparte en cualesquiera escuelas; compete a la Conferencia Episcopal, añade, dar normas generales sobre esta actividad y al Obispo diocesano organizarla y ejercer la vigilancia sobre la misma.

El Código permite la regulación uniforme, en el ámbito de competencia de una Conferencia Episcopal, de ciertos aspectos de la educación. Las mencionadas normas generales que se dicten, sin embargo, necesitarán el refrendo de la Santa Sede, con arreglo a las disposiciones vigentes sobre el ejercicio de la potestad legislativa en la Iglesia. Con todo, la organización y vigilancia corresponden al Obispo en su diócesis.

Es de observar —por si lo anterior no fuera suficiente— que las disposiciones concretas sobre profesorado encuentran en el Código de Derecho Canónico una regulación separada, precisamente para acentuar la competencia del Obispo diocesano. «Cuide el Ordinario del lugar —afirma el canon 804.2— de que los profesores que se destinan a la enseñanza de la religión en las escuelas, incluso en las no católicas, destaquen por su recta doctrina, por el testimonio de su vida cristiana y por su aptitud pedagógica». El canon 805 especifica que es el Ordinario del lugar, dentro de su diócesis, quien tiene el derecho a nombrar o aprobar los profesores de religión, así como de remover o exigir que sean removidos cuando así lo requiera una razón de religión o moral.

Quizá se entienda mejor, a la vista de estos textos, la relevancia del tenor literal del artículo III del Acuerdo sobre enseñanza y la razón por la que no contempla en este aspecto ninguna forma de cesión del ejercicio de la jurisdicción del Obispo diocesano. Si algo se desprende con claridad del contenido del texto internacional en esta materia es que el régimen de provisión de plazas del profesorado de religión católica se organiza sobre base diocesana.

Como sin duda colige un lector atento, la tesis que aquí se sostiene no carece de consecuencias en el ámbito civil. A la luz de lo anterior,

por ejemplo, es impensable que la Administración autonómica, que en la mayoría de los casos trasciende la demarcación territorial de la diócesis, pueda arrogarse en exclusiva el derecho a decidir el destino de los profesores de religión católica. Podría no solo violar la libertad de organización de la Iglesia sino también interferir en el libre ejercicio de la jurisdicción canónica, mediante una suerte de imposición de profesores que los obispos del lugar no han propuesto. La Administración de un Estado aconfesional no puede de ninguna manera invadir el espacio propio de la Iglesia, más aún cuando se ha comprometido formalmente a respetarlo, como es el caso del Estado español. La Administración educativa no puede obstaculizar, ni condicionar, ni dirigir la actuación de los obispos en el ámbito de su propia jurisdicción, como sucedería cuando el Ordinario del lugar tropezara con profesores de religión católica a quienes ni siquiera conoce, porque aparecen en su territorio en virtud de traslados administrativos de los que no tenía noticia.

No debe olvidarse que la propuesta del profesor por parte del Ordinario del lugar no es un acto que se agote en su cumplimiento o que tenga un alcance limitado al inicio de la relación y eventualmente a su término, sino que es expresión de una relación jurídica constituida establemente en el Ordenamiento canónico. La propuesta es un acto que sostiene la relación en el curso de su desarrollo; una relación que se despliega en una serie de derechos y deberes en el ámbito canónico. Este aspecto pasa fácilmente inadvertido porque los derechos *prioritarios* de la relación laboral, cuales son la retribución y la asistencia sanitaria, corren por cuenta del Estado. De nuevo constatamos las especialidades de una actividad, que, sin dejar de ser eclesial, se despliega en el ámbito civil.

Retribución y asistencia sanitaria no son, sin embargo, los únicos derechos que afloran en el entorno de la actividad de docencia religiosa. Entre los deberes, por otra parte, no se cuentan solamente los que derivan de la relación laboral. Se pueden individuar una serie de derechos y deberes canónicos, cuyo ejercicio tendrá lugar, ordinariamente, en el ámbito diocesano y en relación directa con el Ordinario. Entre tales derechos y deberes me permito destacar, por la naturaleza de la actividad que se encomienda a los profesores de religión, el de la formación permanente, que tiene abundantes apoyos en el Código de Derecho Canónico²³.

23. *Vid.*, por ejemplo, cc. 229 y 231.

Dentro del catálogo de los derechos y deberes de todos los fieles en la Iglesia, además, algunos adquieren perfiles particulares cuando afectan al personal destinado a la docencia religiosa. Pienso, concretamente, en el deber de comunión, enunciado en el canon 209.1, a tenor del cual «los fieles están obligados a observar siempre la comunión con la Iglesia, incluso en su modo de obrar». Este enunciado cobra matices propios en el caso del personal responsable de la enseñanza religiosa escolar. A mi juicio, la comunión con la Iglesia particular —con el Obispo de la diócesis— tiene como objeto específico, para el profesor de religión, el ámbito de su enseñanza. En este sentido, el profesor de religión debe tener en cuenta y aplicar las directrices que se marquen para el desarrollo de esta actividad, debe asistir a las reuniones a las que sea convocado y otras exigencias organizativas y formativas razonables que se establezcan en el ámbito diocesano.

A la vista de estas razones, quizá se alcance a comprender, por ejemplo, que un traslado *civil* no sea irrelevante en el ámbito canónico. No cabe la libre disposición de los destinos de los profesores por parte de la Administración educativa. Deben observarse ciertas correspondencias en materia de destinos entre la esfera civil y canónica. La movilidad territorial del personal, en suma, se encuentra subordinada —como mínimo— al acuerdo entre la Administración educativa y los respectivos ordinarios diocesanos. Alterar el ejercicio de la jurisdicción de la Iglesia, que está presente en el seno de esa relación canónica, mediante una política unilateral de traslados por parte de la Administración pondría en entredicho, asimismo, la facultad del Ordinario de retirar la propuesta, que se encuentra limitada por el ámbito de una jurisdicción que, en principio, se determina territorialmente.

Más allá de los aspectos jurisdiccionales, el problema presenta una importante dimensión organizativo. El Obispo debe conservar un cierto margen para la valoración de las cualidades que se requieren en orden a la prestación del servicio en unos u otros lugares. Asimismo, el régimen de dedicación debe legítimamente poder ser establecido con arreglo a determinadas exigencias relevantes que deriven de la organización diocesana.

Por último, como he escrito en otro lugar, «la *propuesta específica* [es decir, al puesto concreto] del Ordinario no lesiona, en mi opinión, derecho alguno del Estado y resulta más congruente con los criterios que inspiran el tratamiento del fenómeno religioso por parte del Derecho es-

pañol. (...) La Administración no se encuentra en condiciones de valorar las motivaciones religiosas que aconsejan determinados nombramientos canónicos, no porque respondan a razones esotéricas o inconfesables, sino porque atañen a cuestiones relacionadas con la libertad de organización de la Iglesia y con el inevitable problema de las estrecheces a la hora de disponer de personas capaces, que compete resolver solamente a la propia Confesión religiosa. La laicidad del Estado aconseja, precisamente, un discreto pero firme distanciamiento de los asuntos religiosos, de manera que el *enrredamiento* de los poderes públicos en ese tipo de cuestiones organizativas que tocan a lo religioso sea el menor posible. La operación de asignación de centros y jornadas a los profesores de religión tiene indudablemente implicaciones en el desenvolvimiento de la vida de la Iglesia y no hay razones suficientes, en cambio, para pensar que se amenacen derechos fundamentales de las personas, lo que justificaría una intervención correctora de los poderes públicos»²⁴.

6. Remoción

Dentro de este apartado, que lleva por título *proyección civil de la intervención de la Iglesia*, resta por tratar un último aspecto, si bien a él me he referido más o menos explícitamente a lo largo del estudio, que es el de la remoción.

Según la LOE, «la remoción, en su caso, se ajustará a derecho». Tan lacónico enunciado, en su literalidad, no puede sino compartirse, aunque cabía esperar la aportación de algunos matices que contribuyeran a clarificar las previsibles dificultades que aparecerán en la aplicación de la norma. No ha sido así; la parquedad legislativa, con todo, presenta el atractivo de que el espacio del intérprete es considerablemente más amplio para ensayar la construcción de posibles soluciones.

La novedad que está influyendo sobre el aspecto que ahora tratamos —la terminación del contrato de trabajo— es la tendencial consideración de la relación laboral del profesorado como de carácter indefinido. En realidad, la Ley no consagra propiamente la relación indefinida

24. «El discutido alcance de la propuesta de los profesores de religión. A propósito de la Sentencia del TSJ de Madrid de 31 de julio de 2003», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año XIV, n. 611 (2004).

sino que establece el sistema de renovación automática, cada año, de la propuesta. En tal sentido, la novedad es relativa; se refiere al procedimiento pero no cambia la naturaleza de la relación. Como ha sostenido reiteradamente el Tribunal Supremo, si el automatismo está vigente se refiere al modo de practicarse la renovación, pero no a la renovación misma; no significa que la renovación no haya de producirse. Como advertí en su momento, la letra del artículo III del Acuerdo sobre enseñanza es compatible con una interpretación favorable a la renovación automática de la propuesta —si ésta es continuista— siempre que se reconozca la posibilidad de no renovar. El automatismo sería en este caso una cuestión de simple economía procedimental.

Como es obvio, me estoy refiriendo al caso de que no fueran contratos a término. Si estos últimos existieran —por acogerse la fórmula de profesores estables y profesores por tiempo determinado—, la terminación dependería del cumplimiento del término fijado, sin apelación a factores de otra naturaleza.

Retornando al terreno de la relación estable y las causas de su terminación, resultan oportunas en este momento algunas de las reflexiones hechas con motivo del estudio de la propuesta del Ordinario. En sus motivaciones, decía entonces, hay elementos de indudable componente religioso, que no resultan calificables por parte del Estado. Pues bien, en buena lógica, por la misma razón por la que se acoge la propuesta, tendrá que aceptarse su retirada. La norma que funda la actuación del Ordinario es el conocido canon 804.2, que otorga al Obispo la facultad y la responsabilidad de velar por la recta doctrina, el testimonio de vida cristiana y aptitud pedagógica de quienes están llamados a impartir una enseñanza religiosa que pretenda presentarse como católica.

El aspecto que conviene abordar en este momento, más allá de las afirmaciones de principio, es la determinación de la figura que permita instrumentar técnicamente la rescisión del contrato. A mi juicio, lo procedente sería la inclusión de una *condición resolutoria* en el contrato de trabajo, en virtud de la cual éste quede subordinado a la continuidad de la propuesta del Ordinario. Los términos de la condición, por decirlo más exactamente, tendrían que expresar la vigencia del contrato laboral *mientras se mantenga el encargo docente por parte del Ordinario*. Este criterio no es sino la aplicación de la doctrina de la consideración de la rela-

ción canónica del profesor con el Obispo diocesano como presupuesto de la relación laboral.

La tesis que sostengo no puede interpretarse como el abandono de la situación jurídica de un colectivo de trabajadores al imperio de la arbitrariedad. La Administración canónica se encuentra sujeta al principio del buen gobierno y a la observancia de las normas del correspondiente procedimiento administrativo de nombramiento y de remoción. Cabe suponer la introducción de normas disciplinarias —advertencias o sanciones administrativas— previas a la retirada del encargo, del que se seguiría el decaimiento de la propuesta y la terminación del contrato²⁵.

La retirada del encargo tendría que ser motivada, desde luego, en sede canónica y llevaría aparejada el reconocimiento del derecho a la impugnación del acto y al ejercicio de los correspondientes medios de defensa. En la esfera civil tendría lugar la recepción del acto canónico, que sería fiscalizado por parte de la Administración para comprobar su autenticidad y firmeza. La autoridad civil no podría entrar, en cambio, en la revisión del fondo de la decisión para exigir la coincidencia, civil y canónica, de las causas. Siendo situaciones muy diferentes, puede resultar ilustrativo invocar la analogía entre la recepción civil del acto del Ordinario al que aquí me refiero y la decisión del juez civil de conceder el *exequatur* a las sentencias canónicas de nulidad matrimonial. Como se sabe, en esa materia el Derecho del Estado no exige la coincidencia entre las causas ni impone la revisión del fondo por parte del juez civil²⁶.

La ejecución de la condición resolutoria del contrato de trabajo no se vincula necesariamente a la no propuesta para el curso siguiente, sino que se podría ejercitar durante el curso académico. Las responsabilidades del Obispo en la vigilancia de la catolicidad de la docencia religiosa no se encuentran limitadas por determinados plazos temporales. En tal sentido, no sería objetable la retirada del mandato, de acuerdo con el procedimiento canónico, en cualquier momento del desarrollo de la relación. La

25. Aunque el cargo de profesor de religión —como he advertido reiteradamente— no sea oficio canónico, podrían resultar de aplicación analógica algunas de las normas contenidas en los cánones 192 a 195 (sobre remoción del oficio).

26. Baste citar, a los efectos que aquí interesan, la conocida sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1995, según la cual el ajuste al Derecho del Estado de la dispensa *super rato* no impone una revisión de fondo y contenido sustantivo de la decisión pontificia.

fórmula de la condición resolutoria incorporada al contrato, sin precisiones temporales, clarifica el alcance de una facultad del Ordinario que es irrenunciable, y que en el régimen anterior —propuesta anual no automática— no se encontraba expresamente reconocida. La comunicación de la retirada del encargo iría acompañada de la propuesta del nuevo profesor.

Cabría también poner fin a la relación de servicio del profesor de religión por iniciativa de la Administración, cuando concurren —como decía la Orden de 11 de octubre de 1982 a este propósito— «graves razones académicas y de disciplina»; en definitiva, cuando la decisión resulte conforme con la legislación laboral, a la que se encuentra el profesor de religión plenamente sujeto, con las salvedades conocidas. Con todo, y como preveía también la citada Orden, sería exigible la previa audiencia de la autoridad eclesiástica que hizo la propuesta. Por otra parte, quedarían íntegramente a disposición del trabajador los correspondientes recursos ante la jurisdicción del Estado, para fiscalizar, si fuera el caso, eventuales discriminaciones por motivos ideológicos o religiosos ocultos tras la invocación de supuestas causas disciplinarias.

La coherencia con todos los elementos del discurso que vengo desarrollando me obliga a referirme a un último aspecto. He manifestado anteriormente mi opinión favorable a reconocer la fijeza del profesor de enseñanza religiosa en el seno de la Administración si, en la práctica, se le exigieran para el acceso los requisitos del funcionario de carrera (titulaciones oficiales y concurso público). La retirada del encargo docente por parte del Ordinario obligaría a la autoridad educativa, como avancé en su momento, a asumir la obligación de la recolocación del trabajador en un puesto de trabajo.

Al término de este escrito, quizá no esté de más insistir en que el propósito que ha inspirado su redacción ha sido contribuir al examen objetivo y técnicamente riguroso de una cuestión de indudable calado jurídico que, por sus perfiles específicamente canónicos, puede resultar menos familiar a un amplio sector de cultivadores de la ciencia jurídica en España. Cuando se pretende establecer un régimen completo y coherente relativo al profesorado de religión resulta oportuno profundizar en las características y relevancia de la relación canónica subyacente. Frente a nuevas formas de *imperialismo jurídico*, es preciso reclamar, con serenidad y firmeza, el respeto del derecho, en todas sus dimensiones.

RESUMEN-ABSTRACT

La nueva ley española de educación, de 3 de mayo de 2006, se refiere al estatuto de los profesores de religión en la disposición adicional tercera. En opinión de algunos, su contenido podría no respetar el Acuerdo con la Santa Sede. La dificultad se plantea, sobre todo, en relación con la facultad de propuesta anual de los profesores reconocida al Ordinario. En este trabajo, el autor propone una interpretación integradora de ley y del Acuerdo de manera que se evite cualquier antinomia. Con ese objetivo, se profundiza en la naturaleza canónica de la relación del profesor con el Obispo propio, que se constituye sobre la figura del mandato, no limitado al ámbito superior sino extensible a los niveles inferior y medio de la enseñanza. El autor analiza seguidamente la proyección que tales aspectos canónicos encuentran en los diferentes momentos de la relación civil: contratación, destino y remoción.

Palabras claves: Profesores de religión, Enseñanza de religión, Mandato.

The new Spanish law on education, of May 3, 2006, refers to the statute of the professors of religion in the third additional disposition. In the opinion of some, its content might not respect the Agreement with the Holy See. The difficulty arises, above all, in relation with the faculty recognized to the Ordinary regarding the annual proposal of the professors. In this work, the author proposes an integrating interpretation of law and of the Agreement in order to avoid whatever contradiction. With this objective, it is studied in depth the canonical nature of the relation of the professor with the own Bishop, that is constituted on the figure of mandate, not limited to the superior confines but can be extended to the inferior and middle levels of teaching. The author analyses consecutively the projection that such canonical aspects encounter in the different moments of civil relation: hiring, position and removal.

Keywords: Professors of Religion, Teaching of Religion, Mandate.

Copyright of *Ius Canonicum* is the property of Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, S.A. and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.