

**EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS
EN MATERIA DE DERECHO ECLESIAÍSTICO.
PROBLEMAS PRÁCTICOS SURGIDOS DEL TRASPASO
DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROFESORADO
DE RELIGIÓN CATÓLICA**

Andrés-Corsino Álvarez Cortina
Universidad de Oviedo

Abstract: The distribution of competencies between the State and the Autonomous Communities has raised some practical relative problems of application in the end of the contracts of the teachers of catholic religion and the corresponding indemnification (compensation) requested by their cessation. The intention of this study is the presentation of someone of the practical problems arisen from the transfer of competencies in the above mentioned matter in the *Principado de Asturias*.

Keywords: Autonomous Communities, competencies, teachers of religion.

Resumen: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha planteado algunos problemas prácticos de aplicación relativos a la finalización de los contratos de los profesores de religión católica y la correspondiente indemnización solicitada por su cese. El objeto de este estudio es la presentación de alguno de los problemas prácticos surgidos del traspaso de competencias en dicha materia en el Principado de Asturias.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, competencias, profesores de religión.

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Presupuestos.- 3. El marco competencial en la Constitución Española.- 4. Algunos problemas prácticos de aplicación.- 4.1. La distribución de competencias sobre enseñanza no universitaria.- 4.2. El marco competencial en materia educativa en el Principado de Asturias. El profesorado de Religión.

1. INTRODUCCIÓN

Con ocasión del vigésimo aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, haciendo referencia a la fuerte descentralización operada a raíz de la Constitución española de 1978 y el consecuente reparto de competencias entre los distintos centros de poder (central, autonómico y local), el Profesor Lorenzo MARTÍN RETORTILLO planteaba la cuestión de dilucidar si dicho reparto competencial afectaba también a las exigencias derivadas de la libertad religiosa y, en caso de que la respuesta fuera afirmativa, la de tratar de ver cuáles serían las características de dicho reparto y qué es lo que pueda corresponder o no a cada uno de esos niveles¹.

Como es de sobra conocido, la Constitución española de 1978 alumbró un nuevo modelo de organización territorial del Estado que conformó a las Comunidades Autónomas como “corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política”², convirtiéndose éstas en instancias territoriales de naturaleza estatal que ejercen propiamente poderes estatales, con un ámbito material sobre el que estos poderes se proyectan, que viene establecido por los correspondientes estatutos de autonomía y un ámbito territorial del ejercicio de estos poderes que se corresponde con el territorio de la correspondiente comunidad. Y en estos ámbitos material y territorial, las Comunidades Autónomas disponen de una serie de potestades para poder ejercer las competencias que les son propias y establecer sus propias políticas públicas en concretos sectores de la realidad. De ahí que el nivel autonómico de poder haya de gozar de potestad de autoorganización, de potestad legislativa y reglamentaria y de las potestades previas para ejecutar las normas que en ejercicio de estas últimas se dicten.

La primera cuestión que se suscita en el tema que pretendo desarrollar ha de residir necesariamente en resaltar el hecho diferencial que supone la regulación y el desarrollo de un derecho fundamental, cual es el de libertad religiosa, constitucionalmente reconocido en el artículo 16 de la carta magna bajo el prisma de una forma de Estado condicionado por las peculiaridades que

¹L. MARTÍN RETORTILLO, “El marco normativo de la libertad religiosa”, en *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, p. 171. Un planteamiento más general ya lo había hecho en “Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las comunidades autónomas”, en *La Europa de los derechos humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. Un estudio en profundidad de los distintos problemas que plantea este reparto de competencias en Alex SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO *Libertad religiosa y estado autonómico*, Comares, Madrid, 2005. Con anterioridad, el mismo autor se había referido a alguna de las cuestiones tratadas en esta monografía. Así, “La descentralización autonómica del Registro de Entidades Religiosas (RER)”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 18 (2002), pp. 509-538

²STC 25/1981, de 14 de julio, F.J. 3.

presenta el modelo autonómico español. En tal sentido, no debemos olvidar que la organización territorial del poder se encuentra definida en el artículo 2 de la Constitución, según el cual “se fundamenta en la indiscutible unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”³. De ello puede deducirse que el modelo territorial diseñado por el constituyente, conjuntamente con una forma de Estado definida como social y democrática de derecho (artículo 1.1) y una forma de gobierno encarnada en la monarquía parlamentaria (artículo 1.3), es el de un dibujo abierto de organización territorial del poder en el que la Constitución se limita a esbozar una idea potencial que las diferentes nacionalidades y regiones podrán llegar a materializar en la práctica⁴.

Por tanto, parece entenderse como un nexo de consenso entre los diferentes sectores doctrinales el que señala cómo la Constitución, con el único condicionante previo de los territorios que habían plebiscitado en el pasado de forma afirmativa Estatutos de Autonomía, ampara un modelo flexible de creación del Estado autonómico en el que son los propios territorios los que van a ir definiendo progresivamente el dibujo del mapa autonómico y elaborando su régimen competencial acorde con lo dispuesto en el Capítulo III del Título VIII de la Constitución Española. De la combinación de lo dispuesto por los artículos 2 (al que hemos hecho referencia) y 137⁵, se derivan las líneas maestras del modelo autonómico diseñado en 1978, si bien, tal y como señaló J. A. SANTAMARÍA PASTOR, “... puede parecer sorprendente que el texto constitucional haya optado deliberadamente por omitir cualquier tipo de concepto para calificar dogmáticamente al modelo de Estado que implanta: no ha hablado ni de Estado unitario ni de Estado federal; ni siquiera de Estado regional, concepto éste quizá el más próximo al sistema en que la CE parece haberse inspirado. Un criterio pragmático que también ha terminado por ser asumido por la

³ Como puede observarse, este artículo no ofrece una definición del modelo de Estado existente en España, al que no califica ni de regional ni de federal ni de confederado. Se le califica –como a otros– de Estado compuesto (vid. en esta sentido, STC 31/1981, de 16 de noviembre). Por otra parte, como ponen de manifiesto T. FONT I LLOVET y J. PONCE SOLE, el texto constitucional no fija un modelo cerrado y definitivo de Estado, sino que se limita a establecer unos elementos básicos y a permitir la flexibilidad a través del papel de los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas: *Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado*, en “iustel.com”.

⁴ Prueba de ello es el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que en este momento o bien se ha producido (algunos con los correspondientes problemas de constitucionalidad planteados) o se está produciendo.

⁵ “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”

mayoría de la doctrina, tras una larga e infructuosa discusión acerca de cuál fuera la calificación teórica que mejor conviniera a nuestro sistema...”⁶.

En el marco de los principios constitucionales definidores del Estado español, como son, por la vía del artículo 2 anteriormente mencionado, la unidad, la autonomía y el reconocimiento del pluralismo nacional, hemos de situar el lugar de la libertad religiosa como derecho fundamental, en especial por lo que se refiere, en su dimensión colectiva, al ámbito de las relaciones de cooperación del Estado con las confesiones, respecto al cual ninguna de las propuestas de reforma estatutaria, tan de actualidad, han pretendido asumir de manera específica como título competencial⁷. El propósito del presente trabajo reside en analizar algunas consecuencias derivadas de la aplicación de los criterios de distribución de competencias en materia educativa del Estado a las Comunidades Autónomas, en concreto, las referidas al profesorado de religión católica, con especial referencia a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Para ello parto de unas consideraciones generales sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para pasar, en el último epígrafe, a analizar el problema práctico concreto.

2. PRESUPUESTOS

Hemos hablado de la existencia de unos principios constitucionales que conforman la esencia del modelo del Estado español. De manera muy sintéti-

⁶ *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, p. 257.

⁷ Vid. no obstante, por lo que al Estatuto de Cataluña se refiere, SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Alex, “La regulación del factor religioso en la proposición de Ley Orgánica que establece el nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 9 (2005), iustel.com. La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 161, dedicado a las relaciones con las Iglesias, dispone: “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat.

Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Esta competencia incluye en todo caso:

Participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes.

El establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat.

La promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas.

ca trataremos de efectuar una somera definición de los mismos para luego abordar con mayor facilidad el marco competencial en el que integrar el desarrollo de la libertad religiosa.

En primer lugar, se encuentra el principio de unidad, que debemos analizar, no en términos de uniformidad, sino de una verdadera integración de los entes que conforman el Estado, reflejándose de esta forma “una concepción amplia y compleja del Estado compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía”⁸. Tal y como resalta SANTAMARÍA PASTOR, “es cierto que el artículo 2º CE refiere la unidad a la nación, no al Estado; pero de esta circunstancia no puede deducirse la conclusión de que el texto constitucional no consagre el principio jurídico de la unidad estatal. Antes bien, el principio de unidad es el correlato lógico indispensable derivado del propio principio de autonomía: hay autonomía porque hay unidad, en la medida en que el concepto de autonomía sólo es válido en el marco de un Estado unitario”⁹.

En segundo lugar, debe mencionarse el principio de autonomía, entendido como la “capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto”¹⁰. En este sentido, me parece muy revelador lo sostenido por Ignacio DE OTTO cuando señala que “en su significación más amplia, la autonomía es el poder de individuos o entes colectivos para darse un ordenamiento propio en el marco de otro superior y más amplio”¹¹.

En tercer lugar, es obligada la referencia al principio del reconocimiento del pluralismo nacional, siendo evidente que “... en la Constitución de 1978 ocupa un lugar central el reconocimiento de la identidad de los pueblos que conviven en España y la resolución combinada del ejercicio de sus derechos y la integración en el sistema común. Puede decirse que la agenda de la Constitución coloca en los primeros lugares la respuesta a la integración de aquellos pueblos que no se sentían cómodos en las soluciones que durante muchas décadas habían estructurado la vida pública en nuestro país...”¹².

En cuarto lugar, aunque no recogido expresamente dentro del artículo 2 de la Constitución, pero probablemente de mayor importancia que los otros tres para nuestro objeto de estudio, se encuentra el denominado principio de

La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas”.

⁸ STC 4/1981, de 2 de febrero, F.J. 3.

⁹ P. cit. p. 266.

¹⁰ STC 37/1987, de 26 de marzo, F.J. 10.

¹¹ Ignacio DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 245.

¹² Cfr. E. ARGULLOL MURGADAS, “Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos”, en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1995, p. 108

colaboración entre el Estado, las Comunidades autónomas y las Entidades Locales. Dicho principio de colaboración es de plena aplicación en el marco de la libertad religiosa, ya que la propia dinámica de separación entre el titular de la potestad normativa en que se proyecta necesariamente la libertad religiosa (Estado central) y el órgano responsable de la ejecución de la misma (autonómico o local), fuerza al mantenimiento de criterios de interpretación coherentes entre los diferentes entes implicados. La colaboración en materia de libertad religiosa se llevará a cabo mediante los mecanismos clásicos establecidos por el Derecho administrativo, que no son otros que las técnicas de colaboración interadministrativa conocidas como auxilio, coordinación y cooperación¹³.

No debe olvidarse, por último, el marco general en que se mueven las técnicas de relación entre el Estado o, mejor dicho, los poderes públicos, y las confesiones religiosas. El modelo que instaura la Constitución española se encuentra a medio camino entre los dos extremos que han descrito la tensión histórica de las relaciones Iglesia-Estado: laicismo y confesionalidad. Tal modelo, denominado de aconfesionalidad o de laicidad positiva impone la asunción por parte del Estado del principio de neutralidad ideológica y religiosa y, como complemento necesario de éstos, el deber de cooperar con las confesiones socialmente arraigadas. Como dice J. A. Xiol Ríos, citando la STC 177/1996, de 11 de noviembre, el artículo 16 de la Constitución española, al disponer que ninguna confesión tendrá carácter estatal, establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa¹⁴.

¹³ Artículo 4º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁴ Vid. J. A. XIOL RÍOS, "La libertad ideológica o libertad de conciencia", en AA.VV. *La libertad ideológica. Actas de las VI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 71 y 72. Haciendo una lectura conjunta de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, podemos decir que, por lo que se refiere a su dimensión objetiva, se dice que la libertad religiosa comporta una doble exigencia: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las confesiones... De esta forma se va introduciendo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales (así SSTC 340/1993, de 16 de noviembre; 177/1996, de 11 de noviembre; 46/2001, de 15 de febrero y 154/2002, de 18 de julio, entre otras. Dos breves apuntes: el primero, que nuestro Tribunal Constitucional utiliza, con carácter general, para calificar el sistema, las expresiones de aconfesionalidad o no confesionalidad; rara vez (en total cuatro sentencias frente a quince) la expresión laico (refiriéndose al Estado) o laicidad y cuando lo hace, la matiza con el adjetivo de positiva. El segundo, que la positividad de esa laicidad se apoya o funda en el mandato de cooperación que, en cierta forma, aparece como principio subordinado a la aconfesionalidad al tiempo que matizador de éste. Por lo que respecta a los acuerdos de cooperación, el TC se ha ocupado de su fundamento (STC 187/1991 y rango normativo de los suscritos con la Santa Sede (SSTC 66/1982 y 187/1991), así como su relación con la Constitución y con la Ley (SSTD 24/1982; 66/1982; 48/1988; 47/1990; 187/1991; 155/1997 y ATC 480/1989.

Lo cierto es que la propia doctrina constitucionalista y eclesiasticista dista bastante de mantener un criterio uniforme respecto a las relaciones entre los poderes públicos y las confesiones religiosas, partiendo de que el propio artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tras proclamar la libertad de religión, guarda un elocuente silencio sobre la naturaleza de las relaciones que los Estados deben mantener con las confesiones religiosas. De acuerdo con dicho artículo, si bien no cabría la imposición de una determinada fe religiosa, no se excluye la posibilidad de que exista una religión oficial o, incluso, una Iglesia de Estado, tal como ocurre en algunos países europeos de clara tradición democrática como pueden ser el Reino Unido o los países nórdicos. Recuérdese, en tal sentido, la Declaración 11 del Tratado de Amsterdam, según la cual “la Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros”.

3. EL MARCO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La distribución de competencias en materia de derechos y deberes constitucionales está presidida por dos grandes temas generales: la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas que establece el artículo 81.1 CE; y la determinación del alcance del artículo 149.1.1ª CE, que habilita al Estado para dictar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en materia de derechos y deberes constitucionales. Junto a ello, el artículo 149 CE contiene reglas de reparto específicas que atañen a sectores materiales directamente entroncados con derechos fundamentales sobre los que el Estado puede ejercer facultades distintas al establecimiento de esas condiciones básicas, por lo que merecen un tratamiento diferenciado.

En principio, existe un cierto consenso doctrinal a la hora de señalar que el reparto de competencias está basado en una doble lista de materias y una cláusula residual o de cierre que se distribuyen de la siguiente manera: dentro del artículo 149.1 se hallan las competencias exclusivas del Estado¹⁵; dentro del artículo 148 nos encontramos con las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas¹⁶; finalmente, dentro del artículo 149.3

¹⁵ En ella se contemplan tanto aquellos supuestos en los que no cabe participación autonómica alguna, como otros en los que sí se permite la asunción autonómica de ciertas funciones por parte, al menos de las que se denominaron Comunidades Autónomas de primer grado, que serán entendidas como competencias compartidas de legislación en el marco de las bases estatales o de mera ejecución.

¹⁶ Se trataba de una lista en principio limitativa tan sólo para las Comunidades que se denominaron de segundo grado y enmarca competencias que podrían ser exclusivas siempre que no

tendríamos una cláusula residual o de cierre que permitiría que aquellas materias que no hubieran sido atribuidas de manera expresa al Estado por la Constitución podrían ser asumidas por las Comunidades autónomas en sus Estatutos de Autonomía. Completa este espectro la regulación relativa a las leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización, recogidas en el tenor literal del artículo 150 de la Constitución.

Entrando en nuestro objeto de análisis, observamos que una lectura detenida de la redacción de los listados de materias de los artículos 148 y 149.1 CE nos revela la aparente ausencia de un título competencial específico que haga referencia al “hecho”, “factor” o “asunto” religioso¹⁷. Ciertamente los diferentes apartados contemplados en este artículo fueron elaborados con una falta de criterio unívoco; en el mismo se recogen tanto formas de actuación administrativa (como por ejemplo, el urbanismo) como instituciones de Derecho administrativo (verbigracia, la expropiación forzosa) o meros objetivos programáticos (las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y deberes). Pero, curiosamente, existe un antecedente no tan remoto en el tiempo en el que sí fue contemplado ese “hecho religioso” como un título competencial específico. En concreto, dentro del artículo 14 de la Constitución de la Segunda República, se señalaba que eran “de exclusiva competencia del Estado español la legislación y la

choquen con títulos competenciales estatales del artículo 149.1, en cuyo caso podrían incluir la legislación y la gestión, o competencias compartidas cuando afectaban a títulos competenciales estatales, lo cual conllevaría bien que el Estado fijaría las bases sobre las que ellas podrían legislar o bien que el propio Estado legislaría y ellas ejecutarían dicha legislación.

¹⁷Sobre el llamado “Derecho eclesiástico autonómico”, se ha ido desarrollando ya una abundante bibliografía. Así, con carácter general, Antonio MARTÍNEZ BLANCO, *La relaciones de las Comunidades Autónomas con la Iglesia*, Murcia, 1987; Id. “Hacia un Derecho eclesiástico autonómico”, en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, IV (1988), pp. 415-462; Id. “El diálogo entre las Comunidades Autónomas y las iglesias regionales y locales”, en *Estudios de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado n homenaje al profesor Maldonado*, Madrid, 1983, pp. 389-437 y en *Documentación administrativa* 197 (1983), pp.121-183; Juan CALVO OTERO, “Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado”, en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural*, Salamanca, 1987, pp. 259-276; Juan GOTI ORDEÑANA, “El Derecho Eclesiástico ante el Derecho Autonómico español”, en *Estudios en Memoria del Profesor Lombardía*, Madrid, 1989, pp. 421-463; María Elena OLMOS ORTEGA, *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, Salamanca, 1991; Id. “Derecho eclesiástico autonómico”, en *iustel.com*; Santiago BUENO SALINAS, “Relacions entre confessions religioses i regions o nacionalitats”, en *Acuerdos con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid, 1996, pp. 261-281; M. A. CAÑIVANO, “El desarrollo del Derecho eclesiástico: un reto para las Comunidades Autónomas”, en *Il diritto eclesiástico CXIII* (2002), pp. 978-2006; Adoración CASTRO JOVER, “El Derecho eclesiástico autonómico en España”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos* 1 (2001), pp. 47-86; Guadalupe CODES BELDA, “La descentralización del Derecho eclesiástico español”, en *Il diritto eclesiástico*, CXIV (2003), pp. 212-255; A. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *Libertad religiosa y Estado autonómico*, cit.

ejecución directa en las materias siguientes:... 2ª. Relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos". Cuarenta y siete años más tarde, sin embargo y de manera un tanto sorprendente, no se ha efectuado ninguna referencia concreta a la cuestión ni en el texto constitucional ni en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Constatada esta ausencia, ¿cómo explicar la misma? Las explicaciones han sido variadas. Se puede entender que la combinación de la cláusula primera del artículo 149.1 CE (título competencial exclusivo del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, incluyendo, por tanto el de libertad religiosa), con los artículos 16 (derecho fundamental a la libertad religiosa) y 81.1 (contenido material de las leyes orgánicas como único vehículo de desarrollo de los derechos fundamentales), hacían innecesario contemplar el "hecho religioso" de manera literal en el listado de materias del artículo 149.1¹⁸.

¹⁸ Me parece oportuno ilustrar este hecho con la interpretación derivada de algunas sentencias del Tribunal Constitucional. El TC viene afirmando desde la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, que la reserva constitucional de ley orgánica no conlleva un título competencial a favor del Estado, ya que las normas constitucionales de reserva a determinadas fuentes no son normas atributivas de competencia. Sin embargo, lo cierto es que sólo el Estado puede dictar leyes orgánicas en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, que las Comunidades Autónomas han de respetar. Por ello, la cuestión más relevante no es tanto la distinción entre la naturaleza jurídica de la reserva de ley y las reglas de competencia, como la delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica en la medida en que esta delimitación deba hacerse o no a partir del sistema de distribución de competencias.

En este sentido, el TC ha establecido un criterio muy restrictivo para determinar el campo de la ley orgánica, tanto en lo referente al término "desarrollar" del artículo 81.1 CE como a la "materia" objeto de reserva. Así, sólo requiere Ley orgánica la regulación que "desarrolle" un derecho o libertad en elementos que sean esenciales para su ejercicio, ya sea en una regulación directa y global o en una parcial o sectorial, pero, igualmente relativa a aspectos esenciales (SSTC 6/1982, de 22 de febrero y 67/1985, de 24 de mayo). De forma que lo constitucionalmente reservado a la ley orgánica es "la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas" (SSTC 132/1989, de 18 de julio y 101/1991, de 13 de mayo). La ley orgánica es, por tanto, una fuente excepcional que "tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites" (SSTC 76/1983, de 5 de agosto y 160/1987, de 27 de octubre). Respecto a la delimitación del ámbito de la reserva de ley orgánica en función de los títulos competenciales atribuidos al Estado, el TC ha sentado dos criterios interpretativos fundamentales: en primer lugar, que el ámbito reservado a la ley orgánica no es coextenso al de las competencias estatales; en segundo, que dicha reserva de ley orgánica debe interpretarse sistemáticamente con el bloque de constitucionalidad y el conjunto de competencias del Estado las Comunidades Autónomas, ya que, como ha expresado la STC 137/1986, de 6 de noviembre, "ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones (artículo 149) se desvirtuase íntegramente por

A esto se puede añadir la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales recogida en el artículo 149.1.3ª, para entender que el fenómeno religioso quedaba subsumido en algún otro sector material ya previsto en el sistema de distribución competencial (lo que entendemos válido sólo en materia de relaciones con la Iglesia católica, no con el resto de las confesiones). Incluso, –así se ha sostenido por algunos–, el hecho de la creación de la Dirección General de Asuntos Religiosos en el seno del Ministerio de Justicia ha llevado a la inercia de afirmar que la competencia en materia religiosa está atribuida con carácter exclusivo al Estado, aunque parece evidente a todas luces que el mero hecho de la creación de un órgano administrativo no puede implicar *de facto* la asunción de una competencia, pudiendo ser explicado el hecho de la creación de dicho órgano por la mera atribución al Estado, por vía del artículo 149.1.18ª, de la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, es decir, como garante de una unidad de criterio en el tratamiento de la materia.

Por otra parte, la ausencia del hecho religioso en el doble listado de materias nos conduce igualmente a considerar la hipótesis, un tanto incierta pero no imposible, de que en un futuro alguno de los Estatutos de Autonomía contemple de manera expresa un título competencial relativo a los “asuntos religiosos” con base en la puerta abierta que deja el artículo 149.3 CE. ¿Podría en este caso llegar a afirmarse la existencia de una competencia exclusiva de la Comunidad autónoma en la regulación de dichos asuntos? Evidentemente, una decisión de estas características presentaría la problemática en la práctica de que su operatividad estaría condicionada a la manera del ejercicio de dicha competencia en cada caso concreto, debiendo examinarse las materias afectadas a la luz de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad.

lo establecido en otra (artículo 81.1), ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes puede sobreponerse a la norma que busca articular los ámbitos materiales”.

El criterio fundamental que ha orientado al TC en esta tarea de definición sistemática ha sido el de reservar al Estado, ex artículo 81.1 CE, la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto, “en cuanto tal”, mientras que la regulación de la “materia” sobre la que se proyecta el derecho corresponde al legislador ordinario, estatal o autonómico con competencias sectoriales sobre la misma (SSTC 67/1985, de 24 de mayo y 127/1994, de 5 de mayo). Aunque, como el propio TC ha reconocido, esta pauta interpretativa no puede aplicarse indiscriminadamente, ya que siempre es difícil distinguir donde acaba el desarrollo del derecho y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que éste se proyecta. El TC ha llegado a afirmar que para determinar si una norma concreta se refiere al derecho en cuanto tal y, por ello, cae en el ámbito de la reserva de ley orgánica, deberá atenderse no sólo al objeto regulado, sino también al contenido de esa regulación, e incluso, a la intensidad y trascendencia de lo regulado en relación al contenido del derecho, pues, en algunos casos, estas decisiones fundamentales pueden corresponder al legislador orgánico en su función de “constituyente permanente” (STC 173/1998, de 23 de julio).

4. ALGUNOS PROBLEMAS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN.

Visto el problema competencial en el marco de la Constitución de 1978, analizo a continuación un supuesto práctico muy concreto, cual ha sido el proceso del traspaso de los profesores de religión católica de educación infantil y primaria de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la consiguiente problemática relativa a la reclamación judicial del pago de la indemnización por la finalización de los contratos de trabajo temporales que estos suscribían.

4.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA.

La implantación efectiva del Estado de las Autonomías configurado por la Constitución de 1978 supone un proceso de transformación sustancial, a través del cual se pasa de un modelo centralista a otro de plena descentralización, en correspondencia con la pluralidad de poderes públicos dotados de competencias propias.

En el ámbito de la educación esto significa que las Comunidades Autónomas asumen competencias normativas y ejecutivas en materia de enseñanza, para cuyo ejercicio necesitan de los medios (personales, funcionales, materiales y de toda índole) que la Administración del Estado, titular hasta un determinado momento, de esos medios, ha de traspasarles. La necesidad de un acto formal de traspaso de tales medios obliga a distinguir entre el momento de asunción de competencias y el de efectivo ejercicio de éstas.

La educación es en España una materia competencialmente compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Atendido el orden de reparto competencial que resulta de los preceptos constitucionales y de las normas que se integran en el bloque de la constitucionalidad, puede decirse, en términos generales que las competencias del Estado son, en su mayor parte, de índole normativa y versan sobre los elementos o aspectos básicos del sistema, entendiéndose por básicos aquellos cuya regulación común resulta objetivamente necesaria para salvaguardar la unidad sustancial del propio sistema y garantizar las condiciones de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos educativos. No obstante, el Estado cuenta también con algunas competencias ejecutivas. A las Comunidades Autónomas, por su parte, les corresponden competencias para el desarrollo de las normas estatales básicas y la regulación de los elementos o aspectos no básicos del sistema educativo, así como las competencias ejecutivo-administrativas, con la excepción de las muy escasas de esta índole que le están reservadas al Estado.

En concreto, y por lo que se refiere a la distribución de competencias sobre enseñanza no universitaria, el artículo 149.1.30 CE otorga al Estado la

competencia sobre la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos” y “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. En él no se agotan, sin embargo, las disposiciones constitucionales con incidencia en la materia. Junto al mencionado artículo 27, en el que se consagra el derecho fundamental a la educación con la consiguiente reserva de Ley orgánica, ha de tenerse en cuenta la importante incidencia que en este ámbito tiene la competencia estatal sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, que viene reconocido por el artículo 149.1.1ª CE.

Por lo parte, los distintos Estatutos de Autonomía consagran, en términos coincidentes, la competencia autonómica sobre “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que lo desarrollen”, así como de las “competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.

Atendiendo a los términos en que este reparto de competencias ha de producirse, el Tribunal Constitucional ha declarado la competencia del Estado para determinar “los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, así como para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”¹⁹; establecer “las distintas clases de centros docentes en atención a los niveles educativos que impartan”²⁰; proceder a la ordenación general de los órganos de gobierno de los centros públicos y sus competencias, “pieza clave del sistema educativo cuya homologación impone el artículo 27.8 de la Constitución”²¹; y para concretar las enseñanzas mínimas con el fin de alcanzar “una formación común en un determinado nivel de todos los escolares”²², competencia ésta que lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la de fijar los horarios mínimos y determinar “objetivos y bloques temáticos en relación a cada disciplina o materia de las contenidas en las enseñanzas mínimas”²³. Al Estado también se le atribuye la regulación de “la enseñanza del castellano, en cuanto única lengua oficial en todo el territo-

¹⁹ SSTC 42/1981, de 22 de diciembre y 122/1989, de 6 de julio.

²⁰ STC 5/1981, de 13 de febrero.

²¹ STC 5/1981, de 13 de febrero.

²² STC 87/1983, de 27 de octubre, con referencia a la Enseñanza General Básica.

²³ STC 88/1983, de 27 de octubre.

rio nacional”, en tanto que “atañe a las respectivas a las instituciones autonómicas la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales”²⁴.

La educación constituye, pues, una competencia compartida en la que el Estado despliega importantes facultades de contenido esencialmente normativo, quedando en poder de las Comunidades Autónomas una extensa y heterogénea gama de competencias de carácter fundamentalmente ejecutivo²⁵. Ello no significa, sin embargo, que las Comunidades Autónomas carezcan de poder normativo. Cuentan, como bien expresan algunas Sentencias del Tribunal Constitucional²⁶, con una capacidad de colaboración normativa para cuyo deslinde competencial es necesaria una indagación material, que permite identificar cuáles de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, encierran normas básicas para el desarrollo del artículo 27, porque sólo son ellas las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas.

La jurisprudencia constitucional, por último, se ha pronunciado también sobre el alcance de la alta inspección en materia educativa. Teniendo en cuenta que la alta inspección “constituye una competencia de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado²⁷, y considerando, además, que su noción “no puede perfilarse genéricamente haciendo abstracción de la naturaleza de las actividades sobre las que ha de proyectarse”²⁸, el Tribunal Constitucional estima que la alta inspección en materia educativa “recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las Asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Y, cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias, propiciará su corrección”²⁹. En definitiva, la alta inspección legitima al Estado para aplicar su propia legislación si las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas son insuficientes para garantizar su cumplimiento.

4.2. EL MARCO COMPETENCIAL EN MATERIA EDUCATIVA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS. EL PROFESORADO DE RELIGIÓN.

Partimos en esta materia de que el artículo 149.1.30ª CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales

²⁴ SSTC 87/1983, de 27 de octubre; 337/1994, de 23 de diciembre y 155/1997, de 29 de septiembre

²⁵ SSTC 6/1982, de 22 de febrero y 48/1985, de 28 de marzo.

²⁶ SSTC 5/1981, de 13 de febrero y 137/1986, de 6 de noviembre.

²⁷ SSTC 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de mayo.

²⁸ STC 194/1984, de 28 de junio.

²⁹ STC 6/1982, de 22 de febrero.

y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Por otra parte, el Estatuto de Autonomía para el Principado de Asturias, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, y reformado por las Leyes Orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero, dispone en su artículo 18.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. Finalmente, el Real Decreto 1707/1982, de 24 de julio, determina las normas y el procedimiento a que han de ajustarse los trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto citado, que también regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de transferencias prevista en la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, esta Comisión adoptó, en su reunión del día 21 de diciembre de 1999, el oportuno Acuerdo, cuya virtualidad práctica exige necesariamente su aprobación por el gobierno mediante Real Decreto. En su virtud, previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 30 de diciembre de 1999, se procede a la aprobación del Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de enseñanza no universitaria³⁰. En relación con este traspaso y su posible significación, no sólo técnica, sino política, señala José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, que “como en las demás Comunidades de régimen común, (en el Principado de Asturias) los trasposos se han producido en dos oleadas: primero, los de la enseñanza universitaria y la Universidad de Oviedo, por Real Decreto 848/1995, de 30 de mayo, al final de la cuarta legislatura estatal (de mayoría socialista relativa), con efectos a partir del curso académico 95-96; algunos años más tarde, casi al final de la primera legislatura con mayoría del partido popular (también relativa), y con efectos de 1º de enero de 2000, toda la enseñanza no universitaria” (...). “Los anexos de uno y otro Real Decreto puntualizan los términos de los trasposos tal como fueron acordados por la correspondiente Comisión Mixta de transferencias en sus sesiones plenas, respectivamente, de 4 de mayo de 1995 y 21 de diciembre de 1999”³¹.

³⁰ BOE de 4 de febrero de 2000.

³¹ Vid. “Educación y Enseñanza”, en AAVV-ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.), *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*. Junta General del Principado de Asturias, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXV (2009).

En el caso concreto que tratamos, los demandantes, profesores de religión católica en educación infantil y primaria, habían suscrito un contrato de duración determinada con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, celebrado al amparo de lo que determinaba la Disposición adicional 2ª de la LOGSE, del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, de 3 de enero de 1979 y del Convenio sobre el régimen económico-laboral de los profesores de religión católica en centros públicos de 26 de febrero de 1999. El objeto de la demanda era la pretensión de abono de indemnizaciones por extinción del contrato laboral como profesor de la asignatura de Religión católica en el curso escolar 2005-2006. Dicha pretensión tenía su origen en una Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2004, que afectaba a la Comunidad Valenciana y que declaraba el derecho de los profesores a la indemnización legalmente establecida por finalización de contrato. En concreto, dentro de la misma se decía que “siendo la vigencia del contrato coincidente con el curso escolar, finalizado éste se extingue el contrato, a todos los efectos, de suerte que si el interesado es propuesto y nombrado para impartir la enseñanza en el curso siguiente, necesariamente habrá que entender que nace una nueva relación laboral, absolutamente desvinculada de la anterior ya fenecida y, siendo esto así, la aplicación al caso de la regla del artículo 49.1.c) debe ser incondicionada, haciendo a los trabajadores acreedores a la indemnización que reclaman, con independencia de su posible relación futura con la administración docente; no se produce una finalización normal del contrato, sino real y verdadera, y tampoco se renueva la extinguida con el nombramiento para futuros cursos escolares” (FJ 5º); añadiendo más adelante que “la indemnización prevista en el Estatuto de los Trabajadores tiene como finalidad compensar al trabajador del perjuicio que le ocasiona la extinción de su contrato, cuya duración temporal está legalmente autorizada y en su importe hay que entender comprendida la imposibilidad de percepción alguna en concepto de antigüedad, que tampoco sería procedente en caso de nombramiento para otros cursos escolares”.

La duda que surge en primer lugar es si con el Real Decreto 2081/1999 se había producido o no el traspaso en materia de profesores de religión, es decir, quién había de ser considerado empleador en la relación laboral constituida con los profesores de religión católica en centros públicos de Enseñanza Primaria en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Para resolver la misma, hemos de acudir a lo resuelto por la Sentencia de 21 de julio de 2004 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (rec. 4747/2003), en la que se concluye, con cita de jurisprudencia precedente que ya había sido dictada

Asturias, Oviedo, 2003, p. 419.

con ocasión de reclamaciones presentadas frente a otras Comunidades Autónomas³², que la transferencia de las competencias en materia de enseñanza no universitaria con efectos a 1 de enero de 2000³³ no alcanzó a la religión católica (ya nos refiramos a la Educación Primaria, ya a la Educación Secundaria), cuya financiación por cuenta del Estado estaba previsto en el Acuerdo de 1979. Lo cierto es que en el Real Decreto 2081/1999 quedó pendiente la fijación del coste efectivo correspondiente al profesorado de religión de Centros Públicos de Educación Infantil y Enseñanza Primaria, por integrar en el sistema de financiación, una vez concluido el período de equiparación retributiva a que se refería el artículo 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden social, por lo que corresponde al Ministerio de Educación la retribución de los profesores, actuando como empleador en tanto en cuanto no se llevase a cabo la transferencia y el correspondiente traspaso de este personal a la Comunidad Autónoma. De hecho, el propio V Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, excluye del ámbito subjetivo de aplicación del mismo al personal contratado en virtud del Acuerdo de 3 de enero de 1979 sobre enseñanza y asuntos culturales (art. 2). Ciertamente es que el Ministerio de Educación y Ciencia siempre ha alegado que los contratos han sido efectuados por la Administración del Principado de Asturias, la cual tiene el poder de dirección sobre los trabajadores, pero con ello olvida que no podía haber sido de otro modo, ya que la enseñanza de la religión en los centros públicos, viene recogida en las diversas Leyes Orgánicas de Educación y la Administración del Principado de Asturias, para cumplir con la legislación vigente y para que el servicio educativo público se pusiera en funcionamiento tuvo que realizar los contratos, incluso antes de que se produjera el traspaso de los costes efectivos.

Por tanto, una primera conclusión a que podemos llegar es que sin el traspaso del coste no puede nunca haber traspaso de personal, ya que el artículo 150.2 de la Constitución señala que “el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”, debiendo prever la ley “en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”. Por Real Decreto 1291/2005, de 28 de octubre³⁴ se determina como fecha de efectividad del acuerdo el 1 de enero de

³² SSTS de 19 de noviembre de 2001, 24 de septiembre de 2002, 26 de noviembre de 2002 y 4 de febrero de 2003.

³³ Letra I) del Anexo al Real Decreto 2081/1999.

³⁴ B.O.E. de 19 de noviembre.

2006, se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la Disposición Transitoria 4ª del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, por el que se determina el coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria en virtud del Real Decreto 2081/1999 (profesorado de religión de Educación Infantil y Primaria). Importa destacar que en el citado Real Decreto se transfiere el coste, el gasto corriente, pero nunca el profesorado, que tiene un carácter temporal y su fundamento en un tratado internacional, debiendo recordar a tal efecto que el artículo 149.1.3 de la Constitución reserva al Estado en exclusiva la concertación de acuerdos internacionales.

Debe señalarse que la jurisprudencia insiste en el hecho de que difícilmente puede el Principado de Asturias asumir una responsabilidad patrimonial para la cual no se han recibido las correspondientes asignaciones presupuestarias, ya que no debemos olvidar que la Administración del Estado nunca ha procedido al abono de las indemnizaciones por finalización de contrato a las que nos referimos por voluntad propia, sino siempre derivado de ejecución de sentencia condenatoria. De ello se deriva necesariamente que dicho coste jamás puede haber sido transferido, ya que ellos no lo asumían como de obligado cumplimiento.

En otro orden de cosas, también ha sido utilizada por el Ministerio de Educación la alegación de que la Ley Orgánica de Educación vigente (L.O. 2/2006, de 3 de mayo), en su Disposición Adicional 3ª obliga a la conversión de los contratos en indefinidos, lo cual, si bien es cierto, es algo que alcanza su efectividad para el curso 2006/-2007³⁵ y siguientes, pero no para el caso que estamos analizando.

En conclusión, en ningún momento es cuestionable el derecho de los trabajadores a la indemnización reconocida en el artículo 49.1 c) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, si bien dicha obligación corresponde al Ministerio de Educación y Ciencia y no a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, por no haberse producido la transferencia de los profesores de Religión dado que las obligaciones derivadas de un tratado internacional que obliga al Reino de España conforme al artículo 150.2 de la Constitución para que se transfieran dichas obligaciones a la Comunidad autónoma deberían hacerse mediante Ley orgánica. Por otra parte, difícilmente podían transferirse a profesores que tenían contrato de carácter temporal, anual, y cuyo contrato tiene su origen en la designación de un tercero, el ordinario de la diócesis³⁶, que también se hace con carácter anual.

³⁵ Nace concretamente con el Real Decreto 696/2007, cuya entrada en vigor se produce el 10 de junio de ese año.

³⁶ Conforme a lo dispuesto en la Orden de 16 de julio de 1980 y apartado tercero de la Orden de

En cualquier caso, las transferencias realizadas han sido del coste efectivo, del gasto corriente, pero nunca de las indemnizaciones que el Ministerio de Educación nunca ha abonado salvo por sentencia, por lo que es claro que no las ha transferido en ningún caso. Es por ello que las sucesivas sentencias que se han dictado tanto por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia como por los distintos Juzgados de lo Social han considerado que el pago de sus indemnizaciones corresponde al Ministerio de Educación. Así en el supuesto de los profesores de religión de centros públicos de Secundaria, que según el Ministerio de Educación habían sido transferidos en el año 1999 y que, sin embargo, los diversas resoluciones judiciales han considerado que el pago de sus indemnizaciones corresponde a dicho Ministerio, tal como resulta de las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 22 de junio y 19 de octubre de 2007. Esta última indica en su Fundamento Único que “El Tribunal Supremo considera vigentes dichas obligaciones y compromisos –y así parece auspiciarlo el expresivo mandato con que el artículo 96.1 del texto constitucional restringe la posibilidad de derogación, modificación y suspensión de obligaciones estatales nacidas de un tratado internacional–, en los que no aprecia vigor extintivo en vía de novación subjetiva y a esa doctrina debe atenerse esta Sala, como con acierto se ha atendido el Juzgado”.

Lo cierto es que, lejos de encontrar una solución al problema, en la actualidad la existencia de dos sentencias contradictorias dictadas el mismo día y por el mismo ponente de la Sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias ha motivado la interposición por la Abogacía del Estado de un recurso de casación para la unificación de doctrina que esperamos clarifique esta situación.

Lo visto constituye una muestra evidente en la que las obligaciones derivadas de que el hecho de que las indemnizaciones por finalización de contrato de los profesores de religión proviniesen de obligaciones derivadas de la suscripción de un tratado internacional ha sido utilizado por las Comunidades Autónomas como argumento para evitar hacer frente a un pago y una condición de empleador que, seguramente, en puridad les correspondía, tratando de beneficiarse así el carácter cualificado de esas normas.

Lo expuesto pone de manifiesto –y con esto termino haciendo un comentario de carácter general– que la fórmula en que se desarrollaron los Acuerdos de 1979 con la Santa Sede tiene claros elementos diferenciadores respecto a los celebrados en 1992, que derivan en ciertos datos relevadores. En primer lugar, la confesión católica, a través de su supremo órgano de gobierno, que es

11 de octubre de 1982.

la Santa Sede, goza de personalidad jurídica internacional, por lo que los acuerdos con ella suscritos no se vehiculan como los del resto de las confesiones, por vía del artículo 7.1 LOLR, sino con base en el Derecho internacional y, por ello, mediante la forma jurídica de tratados internacionales, lo cual obliga a la intervención del Estado por vía del artículo 149.1.30 de la Constitución.

En segundo lugar, a consecuencia de dicha personalidad jurídica internacional, tampoco va a ser aplicable el requisito de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas a los efectos de la adquisición de la personalidad jurídica.

Partiendo de ambos hechos diferenciales, parece evidente que la regulación introducida en los artículos 7.1 y 5.1 de la LOLR en relación con los convenios y acuerdos de cooperación está dirigida al resto de las confesiones religiosas, excluyendo a la Iglesia católica, que ya gozaba históricamente de su propio régimen. Por tanto, lo cierto es que los acuerdos del artículo 7.1 LOLR, al estar integrados en el ordenamiento jurídico interno del país, exige su aprobación tal y como señala dicho artículo, mediante una Ley de las Cortes Generales que, en la práctica fueron plasmadas en las tres conocidas leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, en los que llama la atención, igualmente, la exclusión de las Comunidades autónomas en todo lo relativo al seguimiento y desarrollo de los mismos.

La diferencia entre Concordato y Acuerdos del Artículo 7 LOLR puede tener, y de hecho ha tenido, una trascendencia importante en su incardinación dentro del modelo de Estado compuesto español. La naturaleza de tratado internacional otorgado al Concordato lo coloca en una posición más fuerte dentro del sistema de fuentes, mientras que, por el contrario, los Acuerdos de cooperación del artículo 7 poseen una posición mucho menos reforzada. En este sentido, frente a quienes afirman la pertenencia, tanto de la LOLR como de las Leyes 24, 25 y 26/1992, al denominado bloque de la constitucionalidad³⁷, podría afirmarse que dichas leyes pueden ser claramente atacables por la normativa autonómica. Quienes así piensan han entendido que toda norma con rango de ley (ya sea estatal o autonómica) que sea contraria a lo dispuesto por las citadas leyes aprobadoras de acuerdos con las confesiones religiosas, debería considerarse inconstitucional, lo que no podemos entender correcto, ya que sostener tal cosa partiría del error de ignorar que la articulación de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía. En base a esto, siempre que se halle en el ejercicio de sus propias competencias, una Comunidad Autónoma estaría facultada para dictar una norma con rango de ley que podría contener aspectos que entrasen en conflicto con las leyes 24, 25 y 26/1992.

³⁷ Vid. sobre esta cuestión, A. Seglers Gómez-Quintero, "Las leyes 24, 25 y 26 de 1992 y su exclusión del bloque de la constitucionalidad: especial referencia a la cláusula recentralizada del artículo 7.1 LOLR", en *Laicidad y libertades: escritos jurídicos* 5.1 (2005), pp. 389-424.