

LOS ACUERDOS DEL ESTADO ESPAÑOL CON LAS CONFESIONES NO CATOLICAS

CARMEN SERRANO
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

- I. *Introducción.*
- II. *Las Coordinadas sistemáticas de los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Ordenamiento jurídico español.*
 - A) Los presupuestos normativos.
 1. Los datos constitucionales.
 2. Los datos normativos de desarrollo.
 - B) Los presupuestos generales: los principios de la relación Estado-fenómeno religioso vigentes.
 - C) Los presupuestos conceptuales e ideológicos de la relación.
- III. *El supuesto normativo: datos de su identificación.*
 - A) El contenido.
 - B) La forma.
 - C) Naturaleza jurídica y fuerza vinculante.
 - D) Función de la cooperación y de los Acuerdos en el marco legal.

I. INTRODUCCIÓN

Por tradición histórica y por elaboración doctrinal, los perfiles del tratamiento estatal del fenómeno religioso han sido neta y preferentemente institucionales y, por ende, pacticios.

En una suerte de exasperación del catolicismo nacional, prácticamente continuo en nuestra azarosa historia constitucional, la posición del Estado ante el hecho religioso ha venido predeterminada por un dato simbólico: La exclusividad de un régimen pacticio con la Iglesia Católica, y su correlato lógico: La nula o escasa parcela de la libertad religiosa individual y, menos, de la colectiva, caldo de cultivo inadecuado para el establecimiento de un diálogo entre el Estado y las Confesiones no católicas. El resultado

es que, hasta la promulgación de la Constitución de 1978 —excepción hecha del breve período de la II República— en nuestro país, más que de un *Derecho Eclesiástico en sentido moderno*, pudiéramos hablar de un *Derecho concordatario*, de «tesis» en la mayor parte de los casos.

El origen de esos Concordatos y la naturaleza de ese Derecho pertenecen ya, al menos a nivel teórico, a la Historia.

El nuevo período constitucional español, en lo que al Derecho Eclesiástico del Estado se refiere, contempla, junto a la legislación específica unilateral respecto al fenómeno religioso, un sistema de fuentes bilaterales que, sin estar constitucionalizadas, algunas son ya efectivas y otras sólo hipotéticas, y esto a través de los Acuerdos y Convenios con las Confesiones religiosas, previstos por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980, y que sólo se han materializado con la Iglesia Católica.

Frente al clásico tratamiento institucional abstracto y formalista del fenómeno religioso de épocas pasadas en los países en los que la religión, en cuanto tal, era el bien jurídico protegido por el ordenamiento positivo, y ello a través de la Confesión protegida o Confesiones preferencialmente favorecidas, aparece la libertad religiosa hoy, en los Estados democráticos como el nuestro, como uno de los cauces adecuados y específicos de algo que constituye el núcleo de las Constituciones modernas: *La dignidad igual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad*, fundamento, a su vez, de las propias relaciones institucionales.

Concebida no sólo en su aspecto negativo, sino valorada en relación con su real sustancia política, ideológica y humana, como el derecho inviolable a la formación de las propias convicciones personales en materia religiosa y a la formación crítica de la propia conciencia, valorada en lo que BELLINI denomina su «momento contenutistico e funzionale», aparece no sólo como el derecho fundamental a creer, sino a elegir entre las varias creencias y optar por una profesión ideológica.

Desde este prisma, que exige al jurista, no menos, la lucha siempre constante por la actuación de la Constitución y sus principios inmanentes, es desde donde, a mi juicio, debe afrontarse un tema tan interesante, polémico y delicado como el de los Acuerdos entre el Estado español y las Confesiones no católicas, objeto de esta Ponencia: Un tema que desde los históricos presupuestos doctrinales y fácticos del Derecho español carece de entidad real y que, de alguna manera, me puede hacer aparecer aquí y ahora como albacea de unas Confesiones que, como la católica, no son para mí, como jurista laica, sino objeto de estudio en tanto que posibles sujetos activos legitimados en el orden jurídico estatal y en orden a una función específica: *El ser espacios adecuados para desarrollo de la personalidad de todos y cada uno de los ciudadanos en radical libertad*. Una función que, integrando a los grupos intermedios, cualquiera que sea su denominación, compromete también al Estado desde los principios de

igualdad y libertad, y aún más, desde *el de justicia y pluralismo ideológico*, puntales de nuestra actual convivencia democrática.

Aunque la temática de los Acuerdos entre el Estado español y las Confesiones religiosas en general es susceptible de múltiples y todos ellos interesantes enfoques, y aun compartiendo la opinión de algún autor de que en tales tratamientos, si se quiere ser eficaz, quizá fuera necesario partir de una posición ideológica comprometida distinta de la mayoritaria, en orden a la demostración del contraste muchas veces existente, entre declaraciones formales, más destinadas a acallar conciencias, y libertades reales, quisiera precisar que, al margen de otras valoraciones u otras preferencias, mi posición, aquí y ahora, es la de jurista, y mi propósito, el de un tratamiento técnico-jurídico del tema que me ocupa.

Sin embargo, quisiera, también, hacer una precisión: Aunque el tratamiento, en estricta sede jurídica, podría metodológicamente abordarse desde una perspectiva abstracta, quizá la menos comprometida, tal que situara la cuestión, por decirlo con IHERING, en «el cielo de los conceptos», la he obviado, porque soy consciente de que ello, junto a otras interpretaciones al hilo de la simple literalidad, podría muy bien ser el germen de esa rica y abundante literatura técnica sobre una figura no aplicada, o que, todo lo más, se cristaliza en proyectos nunca o tardíamente llevados a la práctica, como nos muestra el Derecho Comparado, o de decisiones políticas que desde inconfesadas posturas jurisdiccionalistas o de intolerancias teístas, ateas o agnósticas, abocaran a nuestro Estado a una pluriconfesionalidad, cuando no a una monoconfesionalidad fáctica, dando paso así a un Derecho Eclesiástico aislado de nuestra realidad democrática constitucional, en el que la quiebra del pluralismo, de la igualdad y de la libertad fueran uno de sus principales componentes.

Frente al operar ilusorio del jurista con proposiciones apriorísticas, una de cuyas traducciones es la atribución necesaria, a los individuos o a los grupos, de titularidades jurídicas que la abstracción y generalidad de las leyes les conceden, pero cuyo real ejercicio la «praxis» les niega, creo que es preciso enfrentarse con la auténtica función del Derecho: Un lugar de encuentro político respecto a sus contenidos, nexo irrenunciable entre éste y los intereses por él regulados. Teoría y «praxis», en consecuencia, deben ser los parámetros en los que yo entiendo deben encuadrarse el conjunto de valores o intereses en juego en una sociedad democrática, como los religiosos, en los que sus sujetos y su contenido, lejos de la jurisprudencia conceptual pughtiana y del formalismo kelseniano, encuentren un perfecto equilibrio entre la norma positiva, las ideologías y las situaciones histórico-materiales.

Es desde esta actitud metodológica realista desde la que me parece correcto el tratamiento del tema, en la que la interpretación, la sistematización y no menos la crítica deben estar presentes. Una cuestión en cuyo

núcleo se insertan una serie de problemas y núcleos de problemas que, derivados de la tradicional polémica acerca de la posible conjugación entre sistema pacticio y modelo de neutralidad, y de los posibles riesgos que para la igualdad efectiva entraña, tiene en nuestro país, a mi juicio, como uno de sus principales protagonistas, la existencia de unos Acuerdos firmados, cuatro de ellos *in extremis*, con la Iglesia Católica, con una más que probable fuerza distorsionadora de lo que, en otro caso, hubiera sido el sistema de Derecho Eclesiástico surgido tras nuestra Constitución. Unos Acuerdos que, desde la pretensión de algún sector doctrinal de un rango privilegiado en la jerarquía de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, levanta todo tipo de recelos hacia el sistema pacticio desde el prisma de la igualdad.

Es más, la propia calificación de los Acuerdos entre el Estado español y la Iglesia Católica como *paradigmáticos* del resto de los de las otras Confesiones en aras de *la igualdad*, y la viva defensa de una concepción maximalista en cuanto a la fuerza vinculante de estos Acuerdos entre el Estado y las Confesiones no católicas, que lleva a la doctrina a «imaginar» un *tertium genus*, entre el pretendido Derecho Internacional y el Derecho Público del Estado, que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa no distingue, como tampoco distingue, en su aplicación, entre Confesiones, sean católicas o no, produce la sensación de posibles deseos inconfesados de reforzamiento y pervivencia de las pretendidas peculiaridades y los concretos contenidos de esos Acuerdos hoy vigentes, y la otención, en consecuencia, de un posible *status* más favorable que el que los propios principios constitucionales imponen.

II. LAS COORDENADAS SISTEMÁTICAS DE LOS ACUERDOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La nueva fuente pacticia prevista en nuestro Ordenamiento jurídico, que, carente prácticamente de desarrollo, e inexistente en la «praxis» con las Confesiones no católicas, aparece así rodeada de un halo misterioso que la hace, de alguna manera, particularmente atractiva, debe afrontarse, en su tratamiento, desde las coordenadas sistemáticas que la encuadran en nuestro ámbito normativo.

Preliminarmente, creo que es conveniente el planteamiento de estos tres puntos:

- A) Los presupuestos normativos.
- B) Los presupuestos generales del tratamiento del fenómeno religioso por parte del Estado, aquí y ahora, en nuestro país.

- C) Los presupuestos conceptuales e ideológicos que subyacen en la base del sistema.

Tríada que, a mi juicio, puede muy bien ser el índice tanto de la calificación del Estado en materia religiosa cuanto de la real sustancia fáctica de los derechos y libertades, entre ellos los de opción de creencias e ideologías, por nuestra Constitución proclamados.

A) *Los presupuestos normativos*

1. *Los datos constitucionales* con relevancia en el tema que nos ocupa son los siguientes:

Artículo 1.1 de la Constitución española de 1978, por el que: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y el pluralismo político.»

Artículo 10.1, en cuya virtud: «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.»

Artículo 14, que, a la cabecera de los derechos y libertades fundamentales, señala que: «Todos los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.»

Artículo 16.1, por el que: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley.»

Artículo 16.2: «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.»

Artículo 16.3: «Ninguna religión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás Confesiones.»

Artículo 9.2, que marca la efectividad real de tales dictados: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

2. Los datos normativos de desarrollo

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, coherente con los dictados constitucionales que desarrolla, pero quizá recortando el propio derecho que debía desarrollar, prevé dos mecanismos técnicos en orden a la colaboración estatal en relación al fenómeno religioso: Los Acuerdos y Convenios.

El artículo 7.1 dice así: «El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades inscritas en el Registro que, por su ámbito y número de creyentes, hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.»

El artículo 7.2, a su vez, señala: «En los Acuerdos y Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.»

El artículo 5.2 marca los requisitos de la inscripción: «La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.»

El Real Decreto de 19 de junio de 1981, por el que se constituye en el seno del Ministerio de Justicia la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, reitera el requisito del *notorio arraigo* cuando establece la composición de sus miembros.

El artículo 2 del mismo Real Decreto atribuye a la Comisión: «Las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.»

En este contexto normativo aparecen los Acuerdos y Convenios con las Confesiones como uno de los puntos de inflexión del tratamiento estatal del fenómeno religioso, tras la Constitución de 1978, cuya interpretación, en orden a la fijación de su posible estructura y función, naturaleza jurídica, rango jerárquico en el sistema de fuentes, dependen directamente, a mi juicio, de la valoración que merezcan tanto los principios informadores del Derecho Eclesiástico español como el modelo de relación que de los mismos surge: Las consecuencias, en este orden, son de no escasa importancia: Reconocer la persistencia de un Derecho concordatario desde la

ecuación Acuerdos-Privilegios para una o algunas Confesiones, o, por el contrario, como una auténtica *Legislatio libertatis*, plenamente respetuosa con el binomio libertad-igualdad entre el individuo, grupos religiosos y grupos ideológicos.

Por ello me parece conveniente plantear previamente las coordenadas generales y subyacentes desde las que basaré mi interpretación.

B) *Los presupuestos generales: Los principios de la relación Estado-fenómeno religioso vigentes*

La Constitución Española de 1978, que inaugura un régimen político radicalmente distinto de la etapa anterior, abre un nuevo período histórico en el tratamiento estatal del fenómeno religioso, presidido por el pluralismo ideológico, la libertad e igualdad religiosa de los ciudadanos y de los grupos en que se integra, la laicidad del Estado y el compromiso constitucional de promoción y remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

La relación entre Estado-fenómeno religioso aparece así enmarcada por unos principios jurídicos e ideológicos, cuya organización podría reflejar la situación exacta de los grupos religiosos en el contexto general del sistema, caracterizando y matizando su actuación, así como marcando las lindes de los poderes-deberes que tanto al Estado como a éstos corresponden.

En efecto, nuestro texto constitucional, en el artículo 1.1, enumera como valores superiores y metas a alcanzar la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Frente a declaraciones puramente semánticas reconoce, garantiza y promueve la libertad, en sus múltiples manifestaciones, entre ellas la religiosa e ideológica, como el marco adecuado para el desarrollo integral de la persona, a la que contempla como fundamento del orden político y de la paz social en el artículo 10.1, al que sustancialmente se compromete el Estado, a través del mandato del artículo 9.2 de «promover y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud».

Después de una larga y azarosa historia constitucional, en la que ha imperado el dogmatismo y la intransigencia, y en la que «la cuestión religiosa» ha sido el eje de nuestras interminables pugnas, el pluralismo ideológico, por presión del artículo 16, tal y como ha advertido LLAMAZARES, aparece, por primera vez, como un valor sustantivo de nuestro orden jurídico.

Desde este valor sustancial, y con referencia al fenómeno religioso, aparece una tríada de principios: Libertad religiosa, igualdad religiosa y laicidad o no estatalidad, cuya organización, no casual, da cuenta del tra-

tamiento del fenómeno religioso por parte de nuestro Estado y, en consecuencia, de las propias relaciones institucionales en su seno. Y digo no casual porque a cualquier analista de nuestra Constitución no se le escapa, analizando el *iter* parlamentario, la inversión que de dichos principios se hizo a lo largo del mismo, reflejo tanto de la prudencia y el consenso que (en este tema conflictivo, como en tantos otros) quisieron adoptar nuestros constituyentes, cuanto, y por ello mismo, de la cesión en aras de la consolidación de la democracia en momentos particularmente delicados de una difícil y, por única vez en nuestra historia, esencialmente pacífica transición de un régimen dictatorial a un sistema democrático, a determinados condicionamientos impuestos por el lastre histórico de su propio desarrollo.

En junio de 1977 se celebran las primeras elecciones generales, tras el franquismo, que habían de dar lo que en la práctica fue una Asamblea Constituyente.

La mayoría de las fuerzas sociales estrechamente vinculadas al régimen periclitado, y, entre ellas, amplios sectores de la Iglesia Católica, se aglutinan en torno a la figura de Adolfo Suárez y de su partido, la U.C.D. La izquierda, tradicionalmente enfrentada al colaboracionismo secular de las derechas y la Iglesia, pese a recordar el papel que ésta desempeñara en la Guerra Civil de 1936-39, no pudo, sin embargo, también dejar de recordar las trágicas consecuencias que para su causa supuso el anticlericalismo, ni tampoco olvidar la ayuda que en la última etapa del franquismo recibió de determinados sectores de la Iglesia, en su hostigamiento a la dictadura.

Todo ello condicionó, junto con la debilidad derivada de la ausencia de la vida política oficial durante cerca de cuarenta años, su posición en el debate constitucional sobre el fenómeno religioso, considerando, por el momento al menos, una cuestión menor la de la mención específica de la Iglesia Católica.

Simultáneamente con la discusión del texto constitucional se llevan a cabo las negociaciones para sustituir totalmente el Concordato de 1953 por los Acuerdos, cuatro de los cuales se firman a escasas fechas de la promulgación de la Constitución, en un clima de inseguridad para la democracia, que la izquierda no quiere alentar resucitando la cuestión religiosa, y menos aún cuando carece de la fuerza suficiente para bloquear definitivamente dichos Acuerdos.

Se introduce con ellos un elemento «perturbador» del desarrollo armónico de la Constitución en materia religiosa, al incrustarse en él unos Acuerdos que fueron gestados en el período preconstitucional y que responden al espíritu que imperaba durante el mismo; unos Acuerdos que pensados, fundamentalmente, para sustituir al Concordato, acomodándolo al nuevo estilo, explican muchos de los contenidos que en nuestro Ordenamiento aparecen respecto al factor religioso.

En efecto, frente a lo que era el inicial propósito de configuración de nuestro Estado en términos similares al francés, de separación y laico, garante a ultranza de la igualdad, tal como se deduce del primer borrador, que se refleja en las fórmulas del artículo 3, «El Estado español no es confesional», con una remisión expresa a artículo 17, en donde se equiparaban la libertad religiosa y de cultos y la de profesión filosófica e ideológica, el Anteproyecto presenta un auténtico giro copernicano: La libertad religiosa sustituye, como primer principio, a la laicidad.

El Estado, a su vez, se compromete a garantizar y promocionar la real efectividad de las *creencias religiosas de la sociedad española*, desde una terminología que, interpretada literalmente, nuevamente representa un desajuste a la visión personalista de nuestra Constitución.

Finalmente se proclama algo insólito en nuestra tradición histórica, en lo que al hecho religioso se refiere: «Ninguna religión tendrá carácter estatal.»

Las interpretaciones exclusivamente en el texto aparecen así abonadas: La relación entre el Estado y el fenómeno religioso se institucionaliza hasta el punto de olvidar al ciudadano, sujeto nato del derecho de libertad religiosa.

Si a esto añadimos la explicitación que, tanto en el Anteproyecto informado de la Ponencia, cuanto en el texto definitivo se hace de la Iglesia Católica y «de las demás Confesiones», como sujetos de cooperación con el Estado, es evidente que su manejo, siempre en el texto, y sin referencia al contexto, puede ser el vehículo de la discriminación y, por ende, de la confesionalidad larvada de nuestro Estado.

Sin embargo, una interpretación en el contexto puede arrojar otro tipo de enfoque con los consiguientes resultados prácticos.

El artículo 16.1 proclama y garantiza, junto a la libertad religiosa, y, en pie de igualdad, a la libertad ideológica de los individuos y comunidades, señalando para ambas, en el artículo 16.2, la inmunidad de coacción. A tal reconocimiento y garantía se añade la función promocional de Estado respecto a las mismas del artículo 9.2 de nuestra Constitución.

El principio de igualdad, informador tanto de «los derechos y libertades públicas» cuanto de «los derechos y deberes de los ciudadanos» de las Secciones 1.^a y 2.^a del texto constitucional, plasmado en el artículo 14, se erige así en criterio hermenéutico de la propia idea de libertad. La igualdad no es ya tanto uniformidad cuanto el adjetivo de la libertad. Se trata, pues, como han dicho LLAMAZARES y SUÁREZ PERTIERRA, de la igualdad en la titularidad y, sobre todo, en el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales, entre ellas la religiosa e ideológica.

Los derechos y libertades fundamentales, así, aparecen como el mismo espacio de reconocimiento, garantía y formato, al margen de las diferencias, en nuestro caso, religiosas o ideológicas.

No es casual, por tanto, y, en consecuencia, no puede dejar de ser olvidado en la interpretación, que la igualdad, proclamada en el artículo 14, aparezca en el pórtico de nuestra Constitución.

El mandato constitucional de cooperación del Estado con los grupos religiosos, desde el concepto técnico, y literalmente preciso de «las Confesiones religiosas», no debe interpretarse desde otro contexto.

La laicidad del Estado aparece en el artículo 16.3 del texto constitucional, reflejando así el propio *iter* parlamentario.

C) *Los presupuestos conceptuales e ideológicos de la relación*

Subyacen, sin embargo, otras razones que avalan el tratamiento de esta cuestión: Hay una serie de concepciones en la propia configuración del sistema, cuya combinación ordenada son cruciales para la tipificación del mismo.

Aplicado el esquema general que, para el modelo y principios básicos de relación Estado-Iglesias, propone LLAMAZARES, nuestro caso vendría representado así:

- 1.º *Dualismo de sujetos* y, en consecuencia, de la propia relación Estado-fenómeno religioso, cuya base es la distinción entre materia y espíritu.
- 2.º *Personalización de la relación* La relación es primaria y originariamente del Estado con los individuos, causa, a su vez, de las relaciones derivadas institucionales Estado-Confesiones. El Estado se relaciona así con las Confesiones, *como una consecuencia derivada de las relaciones originarias con sus ciudadanos*, en tanto que titulares de los derechos y libertades fundamentales de creencias e ideología.
- 3.º *Pluralismo ideológico*, sede precisa para la igualdad de libertad de todas y cada una de las opciones ideológicas, en el que encuentra fundamento la libertad religiosa e ideológica. El artículo 1.1 de nuestro texto constitucional eleva el pluralismo a valor sustantivo, digno, por ello, de especial protección.
- 4.º *Valoración positiva del fenómeno religioso* por parte del Estado, no en cuanto tal, sino del derecho fundamental de los ciudadanos a creer, a elegir entre las varias creencias o para decidir no tener ninguna. La libertad religiosa pasa así a ser libertad ideológica, idea que late en los artículos 16.1 y 14 de nuestra Constitución.

La conjugación ordenada de los principios y concepciones ideológicas subyacentes califican el modelo de nuestro Estado en relación a fenómeno

religioso y marcan, en definitiva, su posible actuación respecto a las Confesiones religiosas:

Es un Estado cuyo punto de mira es el ciudadano y, con él, sus derechos y libertades, cuya defensa, tutela y promoción asume.

Es un Estado pluralista, democrático, imparcial y equitativo ante las diversas creencias e ideologías, en cuyo Ordenamiento jurídico es la persona el vértice.

Valora positivamente el fenómeno religioso, tan sólo como derecho fundamental del ciudadano, sintiéndose incompetente respecto a otra cualquier valoración y, *en consecuencia*, mantiene relaciones de cooperación institucionales.

La cooperación aparece así como uno de los vehículos en orden a la promoción de la libertad e igualdad religiosa de los españoles y, a través de ellos, de los grupos en los que se integran.

El *cuanto* de la misma y la propia obligatoriedad para el Estado aparecen limitados por el contenido del artículo 9.2: *La que exija y requiera la promoción* de «las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas» y la «remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud».

Constitucionalmente, y desde esta perspectiva, otros tipos de cooperación no son preceptivos, pero, sin estar prohibidos, siempre deben de respetar el principio de igualdad.

El cómo de la cooperación puede presentar varias facetas, entre las que destacan: La decisión unilateral del Estado o el Acuerdo con las Confesiones.

A su tenor, el Estado, y por fuerza del artículo 9.2, no puede coaccionar, discriminar o privilegiar una o varias opciones, entre las institucionalmente constituidas como grupos religiosos o ideológicos. Por el contrario, deberá arbitrar, con independencia de los medios técnicos explicitados, los procedimientos idóneos para que los legítimos derechos de los ciudadanos integrados en las minorías religiosas o ideológicas vean, igualmente, satisfechas su igualdad y libertad, a todos reconocida. Si no es así, el Estado, en colisión con los principios pluralistas e igualitarios, devendría en un Estado, cuando menos, criptoconfesional.

III. EL SUPUESTO NORMATIVO: DATOS DE SU IDENTIFICACIÓN

El supuesto en examen, los Acuerdos y Convenios con las Confesiones no católicas, desde estos presupuestos sistemáticos y dogmáticos, y como medio técnico, aunque no el único, de la relación Estado-fenómeno religioso, aparece, a nivel teórico, como una relación comercial compleja, desde la perspectiva de la personalización, cuyo objeto es la dinamicidad del

derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos y con ellos de los grupos, *ratio legis*, de su propio desarrollo orgánico.

En principio, pues, tenemos dos sujetos que intervienen en el negocio complejo que son los Acuerdos: Las Confesiones legitimadas a través del cumplimiento de los requisitos que se les exigen: *notorio arraigo*, derivado de su ámbito y número de creyentes, y el Estado, que otorga los beneficios y auxilios adecuados en orden al real y efectivo ejercicio de la libertad religiosa de sus integrantes y que controla, indirectamente, su actuación, para que ésta no sea contraria al orden público protegido por la ley, del artículo 16.1 de la Constitución, interpretado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa como «la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en una sociedad democrática», del artículo 3.1, y que no se produzca *in fraudem legis*, a través del control establecido para su inscripción en el artículo 5.2 de la misma.

A) *El contenido*

Precisados así los sujetos de la relación y los límites de la misma, con- vendrá hacer una alusión al posible contenido de los hipotéticos Acuerdos. Un contenido nada preciso en la normativa vigente, a excepción de lo previsto en el artículo 7.2 de la L.O.L.R., por el que: «En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico», pero que por los datos, de todos conocidos, de las propuestas de Acuerdos por parte de las Confesiones religiosas ante la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, y por las conversaciones que he mantenido con representantes de las mismas, al margen de la reiteración que en ellas se hace en orden a la libertad religiosa institucional, de la autonomía en su misión, plena independencia en la organización y el libre ejercicio público y privado de las actividades que les son propias en el cumplimiento de sus fines, así como su plena capacidad jurídica y de obrar y, en consecuencia, de la legitimación en orden a la relación jurídica, que, en su caso, pueda establecerse ante el Estado y los organismos públicos y privados, y de la tutela del sentimiento religioso de las mismas, podrá resumirse así:

A nivel de la libertad religiosa individual se recaba para los fieles el derecho a las festividades y servicios religiosos propios de cada Confesión, a través tanto de los permisos laborales o de otra índole, y, en su caso,

a través de la asistencia religiosa en los recintos cerrados en orden a su cumplimiento.

Para los ministros de culto se requiere la posibilidad del ejercicio de sus funciones en centros públicos, el derecho al secreto profesional, la dispensa del servicio de armas y, en algunos casos, los beneficios de la Seguridad Social.

En cuanto a lugares de culto se reclama su inviolabilidad e inexpropiabilidad, sin previo consentimiento, así como su asimilación a efectos de exenciones fiscales a entidades sin fines de lucro. En tema de beneficencia o actividades asistenciales solicitan la extensión de los beneficios fiscales previstos para este tipo de actividades.

En el matrimonio se solicita la relevancia de la forma religiosa.

En relación a los medios de comunicación social el derecho a acceso a los mismos en condición de igualdad.

De este contenido cabe destacar un tema, el financiero, por lo que de revelador tiene si se pone en relación con el A.A.E. y las fases que en él se prevén, y que se plasma en propuestas por parte de las Confesiones, propuestas, yo diría, más laicas, y que en síntesis son: Proclaman la autofinanciación de las Confesiones, no se recaba la dotación directa del Estado, sí, y únicamente, la cooperación económica indirecta pasiva, que es la que parece más acorde al mandato promocional del artículo 9.2 de nuestra Constitución, que es compatible y complementaria con la de la autofinanciación y garantiza así la igualdad.

B) *La forma*

En relación a la forma de los Acuerdos hay que distinguir dos momentos lógicos:

- 1.º La negociación entre el Gobierno y los representantes legales de la Confesión, con el preceptivo estudio y dictamen de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, acerca de las propuestas de Convenio de dicha Confesión, y cuyo punto final es la aprobación del mismo por el Consejo de Ministros y su firma por el Presidente del Gobierno y la persona designada por los Estatutos de la Confesión.
- 2.º La aprobación del Acuerdo por las Cortes Generales mediante Ley, tal y como requiere el artículo 7.1 de la L.O.L.R.

C) *Naturaleza jurídica y fuerza vinculante*

Esto nos lleva a una cuestión de fronteras entre la naturaleza jurídica de los Acuerdos y su jerarquía normativa en el conjunto general del sistema.

Siendo la L.O.L.R., al igual que cualquier otra Ley Orgánica, una prolongación en el tiempo del poder constituyente y dado el carácter exclusivo y excluyente de su competencia: El desarrollo de los derechos de igualdad y no discriminación y libertad en materia religiosa, ésta se convierte en el parámetro de constitucionalidad del contenido de dichos Acuerdos, así como, junto a la propia Constitución, en criterio hermenéutico de los mismos.

El carácter exclusivo y excluyente de la competencia de la L.O.L.R., que los Acuerdos no pueden invadir, eleva a la L.O.L.R. a un rango superior a éstos que, como señala LLAMAZARES, determina tanto su ámbito de aplicación: *A todas las Confesiones religiosas, incluida la católica*, cuanto la forma obligada de modificación o revisión de los Acuerdos vigentes.

Los Acuerdos y Convenios aparecen así como un Derecho especial, compatible con lo dispuesto en la L.O.L.R., y se insertan dentro del ámbito del Derecho Público interno.

Son un medio técnico, aunque no el único, en orden a la promoción por parte del Estado de la libertad e igualdad de los ciudadanos y los colectivos en materia religiosa, a la que se compromete, por vía del artículo 9.2 de la Constitución, y a los que, por ello mismo, dota de una eficaz tutela jurisdiccional, tanto desde el punto del Derecho interno como del Internacional.

Su fuerza vinculante reside ahí, en ser instrumentos de la valoración positiva por parte del Estado del derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos, así como de la personalización de la relación.

Podrían, sin embargo, ser instrumentos privilegiados en quiebra de la igualdad, desde determinadas interpretaciones del concepto de Confesión y de los propios requisitos añadidos por la L.O.L.R., el notorio arraigo por su ámbito y número de creyentes. La aplicación de los Acuerdos no depende exclusivamente, por desgracia, de la Sociología o Sociometría, tan importantes, que A. REINA recaba a los efectos, sino también de la sinceridad y deseos de quienes tienen encomendada tal función.

La existencia de grupos religiosos inscritos que no reúnan, o no se les reconozcan, los requisitos exigidos, junto a la presencia posible de otros «atípicos», en términos de IBAN, hacen que, en tema de la promoción de la libertad religiosa, nos hallemos, y esto a nivel todavía teórico, ante dos soluciones: Una explícita, los Acuerdos y Convenios, y otra implícita, cualquiera que sea el instrumento técnico que se arbitre, pero que ambos reclaman y exigen los dictados constitucionales de igualdad y libertad, a través del mandato del artículo 9.2 de nuestra Constitución.

D) *Función de la cooperación y de los Acuerdos en su marco legal*

Desde esta consideración es necesario, a mi juicio, el estudio de la función de la cooperación y, por ello, de los Acuerdos, en nuestro actual sistema, si se quiere evitar los peligros inherentes, anteriormente anunciados, y, en definitiva, si se quiere respetar el principio de igualdad y no discriminación.

Aunque son múltiples las explicaciones doctrinales que se han dado en un tema tan importante, la función de los Acuerdos con las Confesiones religiosas, en definitiva de la cooperación, hay una que me parece preocupante: Es la que, alargando y exagerando la idea de la democracia y de la participación social, hace descansar dicha colaboración en la participación de los grupos religiosos en la realización de los valores democráticos o del bien común, grupos que, frente a los partidos políticos, los sindicatos, asociaciones profesionales, etc., directamente mencionados en nuestro texto constitucional como sujetos legitimados en la participación política, no se les exige algo fundamental para esa pretendida participación: *estructura interna y funcionamiento democrático* que, por supuesto, alguna de las Confesiones religiosas, sobre todo la católica, no podría probar. Autonomía, sí, pero funciones distintas también, si se quiere ser coherente.

Lo cierto es que en la valoración de la función de los Acuerdos, y por ello de la cooperación, en el contexto normativo vigente, confluye una clave esencial: La interpretación del enunciado del artículo 16.3 de la Constitución: «Los poderes públicos *tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española* y mantendrán las *consiguientes* relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás Confesiones», y la interpretación del artículo 7.1 de la L.O.L.R.: El Estado «*teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española* establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, etc.».

Los términos «consiguientes» y «teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española» son, a mi juicio, los parámetros de una dualidad de interpretaciones, presentes hoy día en nuestra doctrina, aunque antitéticas, y de no escasos resultados prácticos contrarios.

Una, es la que partiendo de la interpretación literal, interesada y, por ello, poco jurídica de los textos, halla el fundamento de la cooperación en las creencias religiosas, en cuanto tales, de la sociedad española, que, junto a la mención expresa de la Iglesia Católica, elevan a la religión en cuanto tal, y a nivel institucional a la categoría de valor social. Desde esta perspectiva no es difícil trascender a la llamada confesionalidad sociológica del Estado, y no menos al recuerdo de sistemas de pluriconfesionalidad.

Las consecuencias técnicas de orden interno que pudieran plantearse,

de ser así, serían graves: Desde una posible participación de las Confesiones religiosas «con notorio arraigo» —desde el requisito, así interpretado, de las consiguientes creencias religiosas de la sociedad española— en la elaboración del Derecho Eclesiástico y, en temas tan importantes y en términos similares, a los graves y polémicos que se reflejan en el Derecho Comparado, y en especial en el italiano, hasta la implantación, a nivel constitucional y orgánico de un régimen claramente discriminatorio que, sobre la base del sustrato sociológico, trascendido a lo institucional, distinguiría en el tratamiento efectivo del fenómeno religioso cuatro vertientes: La Iglesia Católica, las Confesiones de «probada» implantación en España, las demás Confesiones inscritas y los otros grupos religiosos que no pueden, o no quieren pasar, por el requisito de la inscripción.

De ser así, la desconfesionalización que el sistema pluralista e igualitario que nuestra Constitución propugna y que, necesariamente excluye la confesionalidad, decaería en aras de una clara discriminación y los consiguientes tratamientos privilegiarios.

La segunda, es la que, desde la *interpretación de los términos en el contexto general del sistema* y desde los principios informadores del mismo, sitúa la cooperación como una consecuencia del principio de libertad religiosa incluido en el núm. 1 del artículo 16. Las consecuencias técnicas de tal valoración son evidentes: El trato diferenciado o, aún más, privilegiado de una o varias Confesiones no está constitucionalizado, aunque, dadas las diferencias estructurales, orgánicas, en definitiva, ónticas de las diferentes Confesiones, su atención *no sea uniforme, ni mucho menos, impuesta por el Estado*. Es desde esta perspectiva desde la que entiendo que la cooperación obligada del Estado, del artículo 16.3, respecto a las Confesiones, se alarga, por presión del artículo 9.2, para abarcar el fenómeno religioso, en su totalidad, cualquiera que sea su índole organizativa, estructural o jurídica: Allí donde exista un grupo cohesionado en torno al acto de fe, positivo, negativo o neutro, allí debe estar, si se le requiere, la cooperación estatal en orden a su efectividad, en cuanto derecho fundamental del ciudadano a la libertad de creencias e ideologías.

La relación institucional desde este prisma es personalizada. Se deriva de las relaciones del Estado con sus ciudadanos, titulares de los derechos constitucionales de libertad e igualdad de creencias religiosas e ideológicas, en tanto que fundamento del orden y de la paz social que el artículo 10.1 proclama.

De ahí el cuanto de la cooperación: La que exija y reclame la promoción de «las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» (art. 9.2).

De acuerdo con esto, y si se quiere respetar el principio de igualdad, los medios técnicos de tal cooperación, sean Acuerdos, Convenios o cual-

quiera otros, son por igual exigibles al Estado por todos los grupos religiosos que, con independencia de su tipología son, en aras del derecho fundamental de los ciudadanos, los sujetos legitimados de la relación. La fuerza vinculante de tales medios técnicos, al margen de las elaboradas construcciones técnicas que podamos idear, reside justamente ahí: En el compromiso constitucional del Estado del artículo 9.2.

Por ello parece que el artículo 16.3 de la Constitución y el artículo 7 de la L.O.L.R., en relación al 9.2, es tautológico, aunque, no por ello, carente de causa y de consecuencias técnicas de orden interno, peligrosas para la igualdad de los ciudadanos y los grupos, en orden al derecho fundamental de libertad religiosa.

La existencia en el momento de legislar de los Acuerdos con la Iglesia Católica, el hecho de que el Derecho, además de ser ley más costumbre, *se identifica*, sobre todo, *con la sociedad, con su historia y sus contradicciones* y, parangonando a DURKHEIM, no todo en él es jurídico, el proceso de renuncia de nuestros constituyentes, tal y como lo refleja el «*iter parlamentario*», a lo que era el propósito inicial, para derivar, por la fuerza del consenso, en un modelo híbrido entre el francés y el alemán, son, entre otras, las causas de la coordinación estatal que, salvo en el caso de la Iglesia Católica, teóricamente se anuncian en nuestro Ordenamiento jurídico.

Su inaplicación con las Confesiones no católicas, fruto, quizá, entre otros, del propio contenido que por parte de las mismas se pretende, y que haría decaer inmediatamente el calificativo de *paradigmáticos* de los Acuerdos con la Iglesia Católica, es un síntoma preocupante para el eclesiasticista laico que, como en mi caso, se enfrenta ante el duro contraste entre la teoría y la «praxis»: Ante un Estado *de iure*, y constitucionalmente garante y promotor de la libertad religiosa, pero que, orgánicamente, y a través de la L.O.L.R., puede devenir en pluriconfesional, y *de facto*, en monoconfesional.