

BOLETIN

LOS ACUERDOS CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS DISTINTAS A LA IGLESIA CATOLICA EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA

ANDRES-CORSINO ALVAREZ CORTINA
Universidad de Oviedo

1. La previsión de la posibilidad de establecer Acuerdos o Convenios de cooperación entre el Estado y las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas recogida en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980, ha sido calificada por algún autor como la «aportación más destacada y la novedad más importante» de la misma¹. Con independencia del juicio que pueda merecer tal interpretación doctrinal, no puede dudarse de su acierto al menos en lo que se refiere a la inexistencia de antecedente normativo alguno en nuestro ordenamiento que otorgara la posibilidad a las confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica de mantener relaciones de cooperación con el Estado instrumentadas bilateralmente.

Quizás por ello, el artículo 7 de la L.O.L.R. parecía estar llamado a convertirse en uno de los más atractivos temas de reflexión en nuestra doctrina eclesiasticista. Ciertamente que el artículo 16.3 de nuestra Constitución contenía ya un mandato dirigido a los poderes públicos de cooperar con las confesiones religiosas, que dicha norma constituía ya el fundamento implícito de futuros posibles acuerdos y, en todo caso, es el principio inspirador de aquella; en tal sentido, las reflexiones doctrinales en torno al principio de cooperación ya constituyen un acercamiento a la fundamentación o a la legitimación jurídico-constitucional de los Acuerdos de Cooperación. Pero de entre la variedad de los posibles instrumentos o técnicas concretas en que ese principio puede derivar, los Acuerdos o Convenios previstos en el artículo 7.1 de la L.O.L.R. deben tener una consideración específica, por determinarse allí un cauce formal definido que, por sí mismo, plantea dificultades, interrogantes y problemas que pueden ser abordados separadamente². ¿De qué forma ha ido

¹ Cfr. D. BASTERRA, *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Madrid 1989, pág. 333.

² Omíto toda referencia a las múltiples reflexiones doctrinales en torno al principio de cooperación como clave para la interpretación de las distintas posturas doctrinales. Ello re-

abordando la doctrina española esos problemas, dificultades e interrogantes?

El proceso de conclusión de Acuerdos previsto en el artículo 7.1 de la L.O.R.L. ha pasado por distintas bases: *a)* la que podría denominarse *fase de expectativa*, que transcurre desde la promulgación de la L.O.R.L. hasta el comienzo del proceso negociador con las confesiones,, debiendo afrontarse durante ella su novedad, el desarrollo reglamentario de la propia Ley, así como los problemas específicos que la propia norma plantea en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico en general y eclesialista en particular; *b)* la fase de *negociación y preparación de los anteproyectos* de Acuerdos y publicación de los mismos, caracterizada por la voluntad de trasladar a ellos las diversas actitudes o posiciones doctrinales adoptadas con anterioridad y por la necesidad o conveniencia de abordar su propio contenido; *c)* la fase final de *conclusión de los proyectos de ley*, su remisión a las Cortes y su posterior aprobación, fase en la que nos encontramos cuando se redacta esta reseña *.

Soy consciente de que la doctrina española no ha elaborado sus reflexiones en torno a los Acuerdos desde este escalonamiento del proceso convencional; no obstante, su proyección sobre los distintos períodos, sin perjuicio de su referencia a la globalidad del proceso, puede resultar de utilidad para, en suma, hacer una valoración de conjunto o, con una pretensión más modesta, conocer el nivel de sus aportaciones al tema que nos ocupa.

2. La que he denominado *fase de expectativa* viene definida por varias notas que analizaremos. Temporalmente puede situarse entre la promulgación de la L.O.R.L. y el comienzo del proceso negociador de los Acuerdos, que se inicia en mayo de 1987.

A) Primera nota: *la novedad impone acudir al Derecho (comparado) extranjero*, como punto de referencia. La carencia de antecedentes en nuestro ordenamiento obliga a la doctrina a observar la realidad en otros ordenamientos, más o menos próximos, que el propio legislador había tenido en cuenta a la hora de redactar la norma contenida en el artículo 7 de la L.O.R.L. Alemania e Italia, especialmente esta última, constituyen el panorama comparatista a contemplar. La primera con una larga tradición concordataria y convencional, tanto con la Iglesia católica como

basaría las pretensiones de esta reseña. Basta, pues una remisión general a los «Manuales» al uso. No puede prescindirse tampoco de los estudios monográficos sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa; además del citado de BASTERRA, para un estudio de su posición constitucional, J. J. AMORÓS, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid 1984; para el proceso de elaboración de la Ley Orgánica, la monografía citada de M.^a J. CIÁURRIZ.

* Por Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre (B.O.E. del 12), han sido aprobados los Acuerdos de cooperación del Estado Español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España. Dicha aprobación y publicación se produjo con posterioridad a la redacción de este Boletín.

con las Iglesias evangélicas, traducida en una gran variedad de concordados, contratos y convenios eclesiásticos (*Staatkirchenverträge* y *Kirchenverträge*); la segunda, con una norma constitucional, la del artículo 8.3, que legitima la conclusión de *intese* con los cultos acatólicos, cuyo desarrollo no se plasma en hechos concretos, no obstante, hasta los años 1984-85, coincidiendo con la revisión de los Pactos de Letrán y la firma de los Acuerdos de Villa Madama con la Iglesia católica.

Pronto, no obstante, comenzó a no dudarse, al menos desde el punto de vista de la mayor parte de nuestra doctrina, que las *intese* parecían el modelo a tener en cuenta. La influencia del modelo italiano ya se deja notar en las discusiones parlamentarias de la L.O.L.R. y el posible paralelismo de nuestra futura realidad con la italiana —aunque con algunas diferencias—, provoca un mayor acercamiento doctrinal a ésta.

Expresa o implícitamente, se traslada la polémica doctrinal italiana, especialmente en torno a la naturaleza jurídica de las *intese*, a España. Los problemas en torno al fundamento, la naturaleza jurídica, los sujetos y el contenido de los posibles Acuerdos con las confesiones religiosas distintas a la católica pasarán a ser los temas clave en nuestra doctrina, con una clara influencia de la doctrina italiana, aunque tratando de hallar particularidades propias de nuestro ordenamiento.

El primer ejemplo en tal sentido lo constituye la ponencia de P. LOMBARDÍA, *Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español*, presentada en las «Atti del II Convegno nazionale di diritto eclesiástico», celebradas en Siena entre los días 27 y 29 de noviembre de 1980, y publicadas en el volumen *Nuove prospettive per la legislazione eclesiastica* (Milano 1981, págs. 413-431), que constituye un resumen y avance de lo que a dicha cuestión dedicará en las *Fuentes del Derecho eclesiástico español*, en VV.AA. *Derecho eclesiástico del Estado español*, 1.ª ed., Pamplona 1980 (en donde el tratamiento se hará sobre el Proyecto de la L.O.L.R.), págs. 194 y sigs.; (ya sobre el texto promulgado de la L.O.L.R.), Pamplona 1983, págs. 133 y sigs., 2.ª ed.

Muchos autores adoptarán con posterioridad, tanto el esquema de tratamiento de problemas que lleva a cabo P. LOMBARDÍA, como sus propias tesis en torno a la naturaleza de la Ley aprobatoria de los Acuerdos como *ley paccionada*. Con un estudio más pormenorizado de la doctrina italiana (a la que también hace una extensa referencia P. M.ª PEDROSO en «Las "intese" en el Derecho constitucional italiano y en la praxis de los últimos años», en *Ius Canonicum*, XX (1980), págs. 111-192), así lo hace, por ejemplo, A. MOTILLA en su monografía *Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, págs. 237-290 y especialmente en las págs. 291 y sigs., y en sus trabajos «Fuentes pacticias del Derecho eclesiástico español», en *Anuario de De-*

recho Eclesiástico del Estado, vol. III (1987), págs. 175 y sigs. y «Los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Revista de Derecho Público*, núm. 99, II (1985), págs. 400 y sigs.

En otras ocasiones, los autores renuncian a trasladar dicha polémica (la sede apropiada, desde luego, no es un «Manual»), y optan por seguir, casi literalmente, a P. LOMBARDÍA. Tal sucede, por ejemplo, en V. REINA-A. REINA, *Lecciones de Derecho eclesiástico español*, Barcelona 1983, páginas 286 y sigs., o J. M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, 1.^a ed., Madrid 1989, págs. 94 y sigs.

Se prestó, en cambio, menor atención a las exposiciones del modelo alemán. De él se había ocupado años atrás A. ROUCO VARELA en su trabajo «Los tratados de las Iglesias protestantes con los Estados», publicado en el volumen *La institución concordataria en la actualidad (Trabajos de la XIII Semana de Derecho canónico)*, Salamanca 1971, págs. 105-133. Igualmente, para dar a conocer dicha realidad, en el volumen *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Salamanca 1978, aparece la ponencia de A. HOLLERBACH en torno a *El sistema de concordatos y convenios eclesiásticos*, págs. 179-192, y en el volumen dirigido por C. CORRAL y J. LIST *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado. Actas del II Simposio hispano-alemán* (Madrid 1988), éste último exponía su ponencia, «Desarrollo y significación de los concordatos y acuerdos eclesiásticos en el Derecho eclesiástico de la República Federal de Alemania», págs. 47-61. Igualmente, un buen resumen del modelo alemán nos lo ofrece A. ZABALZA en «Los concordatos y contratos Iglesia-Estado en el Derecho eclesiástico alemán», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II (1986), págs. 333 y sigs.

A pesar del interés de la experiencia alemana, sus conclusiones en muy poca medida se trasladan al Derecho español. Los «manuales» no parecen receptivos a la misma. Tan sólo J. M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE, en la 2.^a edición de su *Derecho eclesiástico español*, Madrid 1991, págs. 106 y sigs., insistirá sobre la utilidad del modelo alemán para la comprensión del modelo español en su conjunto.

B) Con independencia de la utilidad de las referencia al Derecho comparado, especialmente en la fase de introducción de una figura jurídica sin antecedentes en nuestro ordenamiento, esa novedad planteaba problemas propios, cuestiones concretas que había que tratar y resolver.

a) Un primer grupo deriva de la distinta posición que en el ordenamiento español podían tener los Acuerdos del artículo 7.1 de la L.O.L.R. con respecto a los Acuerdos ya firmados con la Iglesia católica mediante el tradicional procedimiento de conclusión de los concordatos. Representa, en definitiva, la preocupación por salvaguardar el principio de igualdad. En tal sentido, la posición mayoritaria, desde LOMBARDÍA, consistía

en utilizar los Acuerdos con la Iglesia católica como paradigma de los demás. En esta línea se mueven los trabajos de A. VIANA TOMÉ, *Los acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de igualdad*, Pamplona 1985, y de J. FERRER ORTIZ, «Laicidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. III, 1987, págs. 237 y sigs. Las consideraciones que globalmente hace E. OLMOS ORTEGA en «Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas», publicado en el volumen *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Madrid 1989, págs. 355 y sigs., siguen, igualmente, en esa pauta.

Esta tesis implica, para otro sector, la posibilidad de dar una paridad de trato a todas las confesiones inscritas, pero corre el riesgo de que, desde una valoración positiva del factor religioso, el Derecho pacticio se convierta en un Derecho especial que quiebre gravemente el principio de igualdad (siguiendo, igualmente, posiciones mantenidas en el Derecho italiano por LARICCIA y ONIDA, entre otros), por lo que la solución más acorde con el principio de igualdad sería justamente la inversa, es decir: la de entender que los Acuerdos con la Iglesia católica no son el paradigma de los demás, sino que son ellos los que deben asimilarse a los acuerdos con el resto de las confesiones. Tal es la postura que sostienen C. SERRANO POSTIGO, «Los Acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV, 1988, págs. 99 y sigs.; D. LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1989, págs. 202 y sigs. Sin entrar en la polémica, debemos situar a IBÁN que, centrándose especialmente en torno a la fundamentación y a la naturaleza jurídica de los Acuerdos, viene a tener la impresión de que las reformas en el ámbito del Derecho eclesiástico español de los últimos años han ido encaminadas más que a eliminar posibles situaciones de privilegio de la Iglesia católica, a tratar de elevar —de modo en exceso artificial, con frecuencia— al mismo rango de privilegios a las restantes confesiones: la exposición en I. IBÁN-L. PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, 1.ª ed., Madrid 1985, págs. 64-66; 2.ª ed., Madrid 1987, págs. 108-110, y especialmente en I. IBÁN-L. PRIETO SANCHÍS-A. MOTILLA, *Curso de Derecho eclesiástico*, Madrid 1991, págs. 154-159.

La cuestión expuesta se extiende, además, a la posición que, dentro del sistema de jerarquía de fuentes, ocupan los Acuerdos con la Iglesia católica y los Acuerdos con las demás confesiones. Mientras los primeros, por su procedimiento de elaboración, son ratificados como tratados internacionales, los segundos, de conformidad con lo dispuesto en la L.O.L.R., serán leyes internas, con categoría de Ley ordinaria aprobada por las Cortes Generales. Lo que reintroduce de nuevo un debate en torno a la naturaleza jurídica de los acuerdos y de la Ley por la que éstos es aprueban.

¿Debate inútil, al menos hasta que no se apruebe alguno de ellos? Tal parece ser la postura de IBÁN en las *Lecciones y Curso* citados. A. MOTTILLA, en *Los acuerdos...* desarrolla la tesis de P. LOMBARDÍA en torno a la posibilidad de otorgarles la naturaleza de leyes paccionadas; F. VERA, al igual que otros autores ya citados, se limita a repetir la tesis de LOMBARDÍA en su *Derecho eclesiástico I*, Madrid 1990, pág. 304; otros, por su parte, delimitándolos como «acuerdos de carácter interno», se limitan a repetir el texto legal para otorgarles la naturaleza de ley, por la que devienen legislación interna del Estado: así, J. GOTI, *Sistema de Derecho eclesiástico. Parte General*, Donostia 1991, págs. 260-261 (que, desde la perspectiva global de la cooperación, su marco constitucional y la normativa de desarrollo en los distintos ámbitos territoriales del Estado, se había ocupado del sistema de pactos con las confesiones en «Los acuerdos con las confesiones religiosas», en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural. Estudios en honor de Dr. D. Lamberto de Echeverría*, Salamanca 1987, págs. 237 y sigs.). De ley interna del Estado los calificaba igualmente D. LLAMAZARES (*op. cit.*), después de exponer su proceso de elaboración como cualquier otra ley ordinaria³.

b) Un segundo grupo de problemas deriva del desarrollo reglamentario de la L.O.L.R. En efecto, su artículo 5 determina la creación en el Ministerio de Justicia del *Registro de Entidades Religiosas*, autorizando su Disposición final al Gobierno a dictar, a propuesta de dicho Ministerio, las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para la organización y funcionamiento del mismo. En tal sentido se dicta el *Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas*, que se complementa por la Orden de 11 de mayo de 1984 sobre publicidad del mencionado Registro.

Al establecer, por su parte, el artículo 7.1 de la L.O.L.R. como requisito indispensable para la conclusión de Acuerdos la inscripción de las Confesiones en el Registro, dos cuestiones fundamentales plantea este requisito: el de si dicha inscripción es meramente declarativa o, si por el contrario, es constitutiva de la personalidad jurídica civil de las confesiones, así como los límites a la amplitud de la calificación registral. Con cierto detenimiento han sido tratados estos temas por E. OLMOS ORTEGA en «El Registro de Entidades Religiosas», en *Revista española de Derecho canónico*, 45 (1988), págs. 97-121, con referencia a sus antecedentes históricos, y últimamente por I. ALDANONDO en «El Registro de Entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII (1991), págs. 13-47. Junto a los citados trabajos resulta igualmente de interés el capítulo dedicado a «La inscripción registral de los grupos confesiona-

³ Incide sobre las cuestiones ligadas a lo tratado en el texto J. MARTÍNEZ TORRÓN en «Jerarquía y autonomías de las Fuentes del nuevo Derecho eclesiástico español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. III (1987), págs. 119 y sigs.

les», de la monografía de M.^a J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid 1984, págs. 14-170. Sin que quepa citar ahora los «manuales», deben tenerse igualmente en cuenta sus referencias a este órgano; de entre ellos, por el mayor detenimiento que presta, cabe citar a D. LLAMAZARES, *Derecho...*, cit., págs. 674-680⁴.

Por su parte, el artículo 8 de la L.O.R.L. crea igualmente en el Ministerio de Justicia una *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*. A dicha Comisión, regulada posteriormente por el Real Decreto de 19 de junio de 1981 sobre su constitución y por la Orden de 31 de octubre de 1983, de organización y funcionamiento de la misma, le otorga el mencionado artículo «las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, y particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación a que se refiere el artículo anterior».

Al estudio de diversos aspectos en torno a su estructura, organización y funcionamiento y competencias han dedicado sendos estudios J. A. SOUTO, «La Comisión Asesora de Libertad Religiosa», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14 (1982), y J. M. CONTRERAS MAZARIO, «La Comisión Asesora de Libertad Religiosa», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 19 (1987).

c) Mayores interrogantes puede plantear el segundo de los requisitos establecidos en el artículo 7 de la L.O.R.L., para que las confesiones puedan concluir acuerdos: el *notorio arraigo en España*. El propio artículo nos ofrece dos pautas para la interpretación de este requisito: el ámbito y el número de creyentes. No es desconocida una exigencia similar para otras organizaciones sociales implicadas en la tarea de creación de normas jurídicas pactadas. El propio Tribunal Constitucional (Sentencia 70/1982, de 29 de noviembre, ha hablado de *notoria implantación*).

La propia Comisión Asesora de Libertad Religiosa, en su reunión del 5 de diciembre de 1983, emitió unas conclusiones en torno a la correcta comprensión y alcance del término «notorio arraigo», que, por su novedad y ambigüedad requiere una interpretación que deberán ser, como cuestión de hecho, examinada en cada caso. Dichos criterios han sido recogidos por E. OLMOS, *Reflexiones...*, cit., págs. 358-359.

A pesar de ello, y por lo que estrictamente se refiere a la exigencia contenida en la L.O.L.R., aun cuando semánticamente parezca adecuado deducir de la expresión legal el significado de las pautas de interpretación

⁴ La escasa bibliografía en torno a cuestiones concretas relacionadas con la inscripción de confesiones y entes religiosos en la nota 2 del trabajo reseñado de I. ALDANONDO. A dicha bibliografía ha de añadirse el trabajo de M. J. CIAURRIZ, «Tratamiento jurisprudencial de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas», en *Das Konsoziative element in der Kirche*. Akten des VI Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht (St. Ottilien, 1989), 821-825.

(lo que puede verse, por ejemplo, en D. LLAMAZARES, *Derecho...*, cit., págs. 197-198), ha planteado a algún autor problemas de dudosa legalidad: tal es el caso de M. J. VILLA ROBLED0, «Reflexiones en torno al concepto de "notorio arraigo" en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I (1985), págs. 143-183, en donde ofrece como precedente a sus conclusiones un ponderado análisis del Derecho alemán e italiano. Al concepto de notorio arraigo, en relación con la publicidad y calificación de la inscripción de las confesiones ha dedicado, igualmente, un estudio J. LEGUINA, «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo», en *Revista española de Derecho Administrativo*, 44 (1984), esp. págs. 683-692, que en algunos puntos no parece coincidir, antes al contrario, difiere con los criterios de la Comisión⁵.

3. *La fase de negociación y preparación de los Acuerdos. La publicación de los anteproyectos de ley (preacuerdos)*. Casi siete años después de que fuera promulgada la L.O.R.L., concretamente el 18 de mayo de 1987, se inicia el proceso negociador con las confesiones evangélica y judía, que habían obtenido la declaración de notorio arraigo el 14 de diciembre de 1984 (como puede leerse en la Memoria explicativa del Proyecto de Ley por el que se aprueba el Acuerdo), precisando agruparse sus Iglesias y Comunidades, en una especie de suma de arraigos y con el objeto de constituirse en sujeto interlocutor válido del pacto con el Estado, a pesar de la falta de previsión de los artículos 5 y 7 de la citada Ley, en dos Federaciones, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.) y la Federación de Comunidades Israelitas de España (F.C.I.).

Fruto de esas negociaciones, el 21 de febrero de 1990 se hacen públicos los dos «preacuerdos» —técnicamente, como pondrá más adelante de manifiesto el Consejo de Estado, anteproyectos—, que irán recogiendo como tales los repertorios legislativos y materiales de prácticas al uso y de los que, igualmente, se harán eco las ediciones de los manuales que se publican al tiempo. Así, pueden verse los textos en D. LLAMAZARES, *Acuerdos del Estado con las Confesiones religiosas (F.E.R.E.D.E. y F.C.I.)*. *Addenda a la 1.ª edición de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid s. f., en el que incluye texto y comentarios; A. MOLINA-E. OLMOS, *Legislación eclesiástica*, 3.ª ed., Madrid 1991 y A. C., ALVAREZ CORTINA-M. CAMARERO-J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE y M. J. VILLA, *Juris-*

⁵ Me parece imprescindible, además, para tratar con más profundidad esta cuestión, tener presentes los siguientes trabajos: A. MOTILLA, «Aproximación a la categoría de confesión religiosa en el Derecho español», en *Il diritto ecclesiastico*, 1989/2, págs. 145 y sigs.; A. ZABALZA, «Confesiones y entes confesionales en el Derecho eclesiástico español», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. III (1987), págs. 249 y sigs.; L. BARBIERI, *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli 1991.

prudencia y formularios de Derecho eclesiástico del Estado y Derecho matrimonial canónico, Madrid 1991, en cuya transcripción se advertía —página 44— que «los proyectos de Acuerdo que se reproducen corresponden al texto de los Preacuerdos, previo informe preceptivo de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, si bien tras el Dictamen emitido por el Consejo de Estado, algunos artículos de los mismos serán objeto de modificación y deberán ser informados de nuevo por la Comisión Asesora de Libertad Religiosa antes de que el Gobierno los presente como Proyecto de Ley al Parlamento», indicándose a continuación algunas de las modificaciones operadas.

A falta de tales dictámenes, dos comentarios de cierta extensión aparecen en nuestro panorama doctrinal. Se trata de los ya citados de D. LLAMAZARES y los de A. MOTILLA, «Proyectos de Acuerdo entre el Estado y las Federaciones Evangélicas y Judía», publicados en la *Revista de Derecho Público*, julio-diciembre 1990, págs. 559 y sigs. Junto a éstos ha aparecido recientemente, en el núm. VIII del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* (1991), un comentario de D. BASTERRA: «Acuerdo Estado español Federación evangélica» (págs. 579-588).

Tanto las consideraciones de carácter general en torno a los textos como los comentarios exegéticos a su articulado tienen un punto de referencia: los Acuerdos con la Iglesia católica, lo que provoca nuevo avivamiento de la polémica en torno a su naturaleza jurídica, a la consideración de los sujetos del pacto y como consecuencia de ello a la posible desigualdad en el plano jurídico-constitucional, tema en el que particularmente insiste D. BASTERRA al analizar las similitudes y diferencias del Acuerdo evangélico con los Acuerdos con la Santa Sede. Por otra parte, el paralelismo del proceso negociador y la tendencia a homogeneizar el contenido de los Acuerdos inciden en otras cuestiones que igualmente se ponen de manifiesto.

Centrándonos en el tema de la naturaleza jurídica, si con fundamento de las exposiciones de motivos y, especialmente, en las dos Disposiciones Adicionales de ambos «preacuerdos», entiende D. LLAMAZARES —repetiendo la tesis ya expuesta en su *Derecho..*, cit.— que «el Acuerdo funciona únicamente como base de la tramitación, discusión y debate parlamentario, pero no compromete las posibles iniciativas parlamentarias destinadas a modificarle, ni, desde luego, la soberanía del Parlamento para introducir las modificaciones precisas. A. MOTILLA, por su parte, —especialmente pág. 564—, entiende que la intervención de las Cámaras debería observar una peculiaridad respecto a los trámites generales de las normas con rango de Ley: la de rechazar o aprobar en bloque el Acuerdo remitido por el Gobierno, sin posibilidad de enmiendas parciales a su articulado, sin que tal solución sustraiga nada a la completa soberanía del Parlamento, expresada en su libertad de aprobar el pacto, tal como

se hace con los Tratados internacionales y tal como se hizo en concreto con los Acuerdos suscritos con la Iglesia católica en virtud de la aplicación del artículo 94 de la Constitución; tesis ésta que entiendo después se confirmaría y de la que participará, igualmente, J. A. SOUTO al afirmar que «la soberanía del Parlamento queda suficientemente respetada y garantizada si se limita la admisión de enmiendas a la totalidad y no al articulado, de tal manera que pueda aprobar o rechazar el Acuerdo, pero no modificarlo», poniendo de manifiesto que la opción es plenamente viable y prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados mediante el procedimiento de tramitación de lectura única (*Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid 1992, pág. 62).

Por lo que se refiere a los sujetos, vuelve a insistir D. LLAMAZARES sobre la confusión que crea la L.O.R.L., al determinar como uno de los sujetos del pacto al Estado —entendiendo que debe ser el gobierno—, lo que convierte, a mi modo de ver, el pacto en un simple compromiso político, sin garantía jurídica alguna. De mayor interés parece la referencia a la introducción del requisito extralegal de la necesidad de agruparse en Federaciones (el islamismo lo hará en una Comisión que agrupa a dos Federaciones), que abre otra reflexión en torno a los sujetos, que pone de manifiesto MOTILLA, que no es otra que la consideración de los Acuerdos como un «pacto abierto» con la posibilidad de posterior incorporación (o, en su caso, abandono) de otras Iglesias, Confesiones y Comunidades a la Federación y, consecuentemente, al Acuerdo que se haya suscrito.

Es precisamente esta particularidad, introducida, según la mayoría de la doctrina, al único objeto de representar a las respectivas religiones ante el Estado español y a los solos efectos de los Acuerdos que se estipularan, el punto de arranque del que parte J. M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE en la 2.^a ed. de su *Derecho eclesiástico español* (Madrid 1991), cit., para ofrecernos su visión de los Acuerdos desde la experiencia pacticia alemana, que reproduzco en síntesis por entender que constituye una interesante aportación desde el panorama comparatista a la doctrina española. Partiendo de la distinción que en el derecho pacticio alemán se hace entre *Staatkirchenverträge* (acuerdos que tienen por función proporcionar un *status* jurídico a la confesión que los estipula y para los que se utiliza la técnica internacionalista, con independencia de que la confesión que lo estipula tenga personalidad jurídica internacional) y *Kirchenverträge* (convenios de ejecución práctica de aquéllos), afirma que los Acuerdos firmados el 21 de febrero de 1990 tienen indudablemente planteamiento de *Staaakirchenverträge*, aunque su naturaleza jurídica es distinta, dado que estos preacuerdos tienen la peculiaridad, con respecto a los *Staatkirchenverträge*, de que, mientras éstos son pactos bilaterales, aquéllos se han convertido en pactos multilaterales, por efecto de suscri-

birse con Federaciones, asemejándose así a los convenios colectivos de carácter sectorial (si se pertenece a la Federación, la confesión ratifica implícitamente el pacto; si se abandona, se produce una negativa a ratificar el acuerdo).

De esta forma, entiende J. M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE que el precepto del artículo 7 de la L.O.L.R. no se ha observado, ya que el «*ius tractatus*» atribuido a las confesiones para celebrar *Staatkirchenverträge* se ha trasladado —extralegalmente— a las Federaciones, lo que, a mi entender, podría ser un obstáculo a la posibilidad de aproximar la naturaleza de estos Acuerdos a los suscritos con la Iglesia católica utilizando la perspectiva comparada alemana.

4. La fase de *conclusión de los proyectos de Ley, su aprobación por el Consejo de Ministros y su remisión a las Cortes* para su tramitación parlamentaria. Encontrándose ya en la fase de negociación los acuerdos con las religiones evangélica y judía, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa emite informe favorable sobre el notorio arraigo en España respecto a las Comunidades Islámicas el 14 de julio de 1989, comenzando, paralelamente a la negociación con las otras dos, la negociación del Acuerdo con la Comisión Islámica de España (constituida, a su vez, por dos Federaciones). Tras los preceptivos dictámenes de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y del Consejo de Estado, el 28 de abril de 1992, el Ministro de Justicia, habilitado al efecto por el Consejo de Ministros, suscribe los Acuerdos de Cooperación con la Federación de Comunidades Israelitas de España (F.C.I.), la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.) y la Comisión Islámica de España (C.IE.).

Los respectivos proyectos de Ley enviados a las Cortes, una vez aprobados por el Consejo de Ministros, constan cada uno de ellos de un artículo único y dos disposiciones finales, a los que se incorpora como Anexo el correspondiente Acuerdo. Parece confirmarse así la tesis de A. MOTTILLA, según la cual la posibilidad de introducir enmiendas al texto del Acuerdo podría desvirtuarlo, acercándolo más, de esta forma, al procedimiento previsto para la ratificación de los Acuerdos con la Santa Sede. No es esta la opinión de A. FERNÁNDEZ-CORONADO, que en su artículo «Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.) y la Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.) (Consideraciones sobre los textos definitivos)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII (1991) págs. 541 y sigs., insiste en la tesis sustentada ya por D. LLAMAZARES y C. SERRANO, según el cual el Acuerdo funcionaría únicamente como base de la tramitación parlamentaria en todas sus fases, no compartiendo la opinión según la cual las Cortes Generales habrán de aprobar o rechazar en bloque los Acuerdos remitidos por el Gobierno sin poder enmendarlos par-

cialmente, por entenderlo incompatible con el principio de división de poderes y con el de soberanía del Parlamento (pág. 576).

La realidad, en cambio, como describe J. A. SOUTO en su *Derecho eclesiástico...* cit., pág. 544, ha sido distinta (y los fundamentos que él mismo y A. MOTILLA apuntan, creo que son suficientemente comprensibles), al solicitarse por el gobierno y aprobarse por la Mesa del Congreso la tramitación de estos Proyectos de Ley por el procedimiento de lectura única (quizás, en el fondo, puede ser que, como expresa J. M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE, aunque la función del Parlamento sea en este caso, a su entender, la de introducir enmiendas, era de esperar, sin embargo, que el Parlamento aprobase estos Acuerdos —así parece que ya lo ha hecho el Congreso de los Diputados en el momento en que se escriben estas líneas, según informaciones de prensa— como simple cuestión de trámite, ya que, previamente se adoptó una política en torno a posibles reservas por parte del Parlamento o de las confesiones: *Derecho eclesiástico español*, 2.^a ed., cit., pág. 111).

Por lo que se refiere a la exégesis de su contenido, contamos sólo —el tiempo no ha dado aún para más— con el reseñado trabajo de A. FERNÁNDEZ CORONADO, en el que ofrece un análisis comparativo de los textos definitivos de los Acuerdos con evangélicos y judíos respecto a los preacuerdos y a los Acuerdos con la Iglesia católica, dando noticia, igualmente, de las modificaciones introducidas en los textos durante el proceso negociador hasta su redacción definitiva y con el «Apéndice» al «Manual» referido de J. A. SOUTO —págs. 541 y sigs.—, en donde incluye también los textos definitivos de los proyectos de Ley y un comentario común a los tres sobre las distintas cuestiones abordadas en ellos (ámbito, lugares de culto, funciones y fiestas religiosas, calendario laboral, enseñanza y acceso a la función pública, matrimonio, asistencia religiosa, financiación, protección del patrimonio histórico-artístico y protección de marcas), comentario común, porque los tres proyectos de Ley responden a unos principios y a una sistemática común que aconseja su exposición conjunta, siendo, en realidad, muy pocas las singularidades propias de cada Acuerdo.

El camino queda, pues, abierto. No sólo a los comentarios globales —necesarios, ya que los hasta ahora realizados pueden considerarse «de urgencia» o «de referencia»—, sino también al tratamiento de las cuestiones concretas. No en vano, ya en el último volumen del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* citado, D. GARCÍA HERVÁS hace un primer acercamiento al estudio del matrimonio evangélico y judío desde la perspectiva de la regulación pactada en su *Contribución al estudio del matrimonio religioso en España, según los Acuerdos con la Federación de Iglesias Evangélicas y con la Federación de Comunidades Israelitas*, páginas 589 y sigs., dedicando su apartado 3 al estudio de las cuestiones relativas al momento constitutivo, el momento registral y el momento extintivo.