

CONCIENCIA Y LIBERTAD, *Reflexiones sobre la ley orgánica de libertad religiosa (1980-2005)*, 16 (2005), Edit. Safeliz, Madrid, 135 pp.

La revista *Conciencia y libertad* es promovida y publicada por la *Asociación Internacional para la Defensa de la Libertad Religiosa* en varias ediciones nacionales. La edición española ha llegado con esta a su decimosexta anualidad, dedicada monográficamente a publicar las Actas de la “Jornada sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a los 25 años de su promulgación”, celebrada en Madrid el 13 de junio de 2005. Se recogen ocho de las contribuciones presentadas en tal Jornada, que estudian, analizan y critican la Ley orgánica de libertad religiosa (LOLR), sea en su texto que en su aplicación. Los trabajos pertenecen a otros tantos estudiosos de la libertad religiosa, especialmente académicos, y a representantes de algunas de las confesiones religiosas presentes en nuestro país: Joaquín Mantecón Sancho (Universidad de Cantabria), Rafael Calonge Bombín (Asociación para la Defensa de la Libertad Religiosa), Mariano Blázquez (Federación de Entidades Evangélicas de España), Alberto de la Hera (Universidad Complutense), María José Ciáurriz (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Agustín Mottilla (Universidad Carlos III), David García-Pardo (Universidad de Castilla-La Mancha) y Jaime Rosell (Universidad de Extremadura). El número ha sido coordinado por Rosa María Martínez de Codes.

Esta publicación se encuadra dentro de las múltiples iniciativas que se han celebrado en España para conmemorar el vigésimo quinto aniversario de la promulgación y entrada en vigor de la Ley orgánica 7/1980 de 5 de julio de libertad religiosa. Muchas son las razones que hicieron de esta Ley un símbolo del nuevo modelo de Estado que el Pueblo español se acababa de dotar. El significado profundo de la aprobación de esta ley va mucho más allá de su carácter normativo, pues se ocupa de una materia que ha caracterizado el sistema histórico-constitucional español en modo profundo. De hecho la confesionalidad ha sido la insignia oficial que ha presidido las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas por siglos, salvo breves periodos en los que fue substituida por un laicismo sin precedentes en el resto de Europa que llevó a cercenar con extrema dureza la libertad religiosa de las comunidades, en un primer momento, y de los individuos posteriormente.

Las contrastadas tendencias que han caracterizado la historia patria –también la más cercana– en materia religiosa estaban sin duda representadas en las Cortes que aprobaron esta Ley. Es quizás por ello que una de las características que comúnmente se predica de ella es la concisión. La concisión y brevedad de esta ley es fruto directo del mismo espíritu que animó al Constituyente de 1978: el consenso. Por primera vez en la historia constitucional española un régimen de gobierno democrático ha sido acompañado por un sistema de libertad religiosa que tutela efectivamente tanto a los individuos como a las comunidades.

El trabajo que inaugura el número, tras una presentación del Consejo de redacción, es de J. Mantecón (*Breve historia de la LOLR*, p. 8-24) y es de gran utilidad para continuar proficuamente el resto de la lectura, pues presenta los elementos cardinales de la estructura, del objeto y de los fines de la LOLR, además que de su contexto y de la sumaria descripción de su aplicación. Se reseña con claridad el *iter* gubernamental y parlamentario de esta importante Ley antes de su aprobación definitiva, dando debida cuenta de las más importantes modificaciones sufridas por el texto en su articulado. De este proceso de elaboración se obtiene la prueba del consenso antes evocado, pues, pese a las notables diferencias ideológicas nutridas en los grupos parlamentarios, “la cultura y la corrección de las discusiones” dio lugar a que esta Ley fuese aprobada casi por

unanimidad (p. 11). Señala además que esta Ley y el consenso que la ha sostenido han contribuido considerablemente a hacer desaparecer el denominado problema religioso en España (p. 23). Es por ello que el autor destaca mucho más el logro histórico de esta Ley que sus carencias, pese a que no dude en dar noticias de ellas. En particular se refiere al desarrollo normativo de la misma, caracterizado por la fuerte discrecionalidad a disposición de la Administración a la hora de determinar algunos conceptos fijados por la Ley sin parámetros objetivos, lo que ha dado lugar, entre otras consecuencias, a la prevalencia de los derechos particulares acordados con las confesiones religiosas singulares frente a un derecho común que el autor se auguraría más sólido.

La opinión de R. Calonge (*Aspectos positivos y otras cuestiones de la LOLR*, p. 26-30) sobre el juicio global e histórico que merece la LOLR es también positiva, pues resalta que con su aprobación –en aplicación de la Constitución– se pone fin definitivamente al modelo de Estado confesional, caracterizado por discriminar al resto de las confesiones no oficiales. Pese a ello nota que esta Ley no menciona a la Iglesia católica. Efectivamente, a causa de esta no-mención la doctrina ha puesto en duda la aplicabilidad de la LOLR a la Iglesia católica, que disponía ya en el momento de su promulgación de un régimen jurídico propio, acordado con el Estado constitucional en 1979. En cualquier caso, la LOLR da el primer desarrollo normativo a las previsiones constitucionales en materia de libertad religiosa y crea un régimen jurídico del todo equiparable al de la mayor parte de los estados democráticos, salvadas las diferencias propias de cada modelo adoptado.

La intervención de M. Blázquez (*Ante una posible reforma de la LOLR*, p. 32-34) destaca que la LOLR ha conseguido reconocer “la libertad religiosa más amplia jamás vivida en España”, además de poner fin a “la etapa de mera tolerancia religiosa” vivida en el periodo inmediatamente anterior a su entrada en vigor (p. 32). Pese a reconocer la importancia del sistema de libertad religiosa delineado, el autor anota que las principales imperfecciones del sistema no dependen tanto del texto de la Ley cuanto de la aplicación de la misma por parte de la Administración. En su opinión muchas actuaciones de los poderes públicos denotan la dificultad de recibir profundamente los principios de neutralidad y aconfesionalidad del Estado, influidos por la inercia del pasado. En cualquier caso, M. Blázquez aboga por la conservación de esta Ley, pese a que auspicia que los poderes públicos busquen con más firmeza su aplicación a la insignia del principio de igualdad.

El estudio del Prof. De la Hera (*El régimen de relaciones Estado-confesiones a los veinticinco años de la LOLR*, p. 36-45) presenta el régimen instaurado con la LOLR a la luz de la inmediata experiencia jurídica española en materia de libertad religiosa y de la madurada en los más importantes ordenamientos jurídicos occidentales. Recuerda que la LOLR derogó y substituyó la precedente Ley de libertad religiosa de 1967. Dicha ley se enmarcaba dentro del sistema imperante de confesionalidad; no obstante, trataba de reconocer un espacio a la libertad religiosa que, pese a sus limitaciones e imperfecciones estructurales, constituyó el primer ejercicio práctico tendente a poner fin en España a la cuestión religiosa. Quizás esta sea también la clave de lectura de la LOLR: la común conciencia de la gravedad de la consecuencias que la cuestión religiosa ha tenido en nuestra historia jurídico-religiosa consintió que se lograra el consenso a cerca de un régimen jurídico que, pese a manifestar notables imperfecciones sobre el plano de la igualdad, consiguió ampliar ulteriormente la libertad religiosa y cancelar en nuestro ordenamiento la discriminación por motivos religiosos.

No hay que olvidar –señala el Prof. De la Hera– que la confesionalidad de Estado, característica del derelicto sistema tradicional español, es compatible con un régimen

democrático de gobierno, como demuestra la actual experiencia de más de un país miembro de la Unión Europea. Pese a ello nuestro Constituyente optó por un régimen de aconfesionalidad. A su vez los sistemas confesionales se pueden distinguir por un modelo de relación sin cooperación, característico de Francia y de los Estados Unidos de América, o por otro caracterizado por la cooperación con las confesiones religiosas, que fue el improntado en España con la Constitución de 1978.

El sistema de laicidad adoptado por el Estado español supera sea la confesionalidad propia de nuestro inmediato pasado que el laicismo agresivo característico de la experiencia republicana de 1931. Se ha dado lugar a un sistema caracterizado por la aconfesionalidad con cooperación, del todo nuevo en nuestro acervo cultural y jurídico. Señala finalmente los retos de este sistema, individuándolos principalmente en el pleno desarrollo de los acuerdos alcanzados con las confesiones religiosas.

El trabajo de M. J. Ciáurriz (*El artículo 1º de la LOLR de 1980*, p. 46-56) es un rico estudio sobre el relieve que el artículo 1 de la Ley tiene dentro del texto y lo hace particularmente a través de una reseña transversal de la jurisprudencia constitucional más relevante en materia del reconocimiento del derecho de libertad religiosa. Dicho precepto de la Ley nada añade a cuanto previsto por la Constitución, de modo que la Jurisprudencia prefiere invocar directamente la Carta magna en lugar de este artículo. A su vez, esta norma carece de un desarrollo normativo o reglamentario directo. Hay que recordar que la LOLR no dispone de un preámbulo, como se suele usar en todo tipo de ley según el normal proceder de la técnica legislativa consolidada en las Cortes españolas. Es por ello que el artículo 1 adquiere una importancia simbólica, pues menciona explícitamente aquellas libertades que el resto de la Ley entiende desarrollar, reponiendo el contenido del Art. 16 Const., que, en otras circunstancias, habría sido invocado en el preámbulo. En este sentido la autora retiene que el artículo 1 de la LOLR ha servido para delimitar el ámbito objeto de la ley a la sola libertad religiosa y de culto, dejando explícitamente a parte la libertad mencionada en el Art. 16 Const., es decir, la libertad ideológica.

El escrito de A. Motilla (*El Registro de Entidades Religiosas de la LOLR*, p. 58-81) resalta las diferencias existentes entre el Registro previsto en la LOLR y sus homólogos de la legislación republicana de 1933 y de la Ley de libertad religiosa de 1967: el registro de entidades religiosas no es ya un instrumento de control estatal sobre las confesiones, sino un adminículo para favorecer el pleno ejercicio de la libertad religiosa. Reconstruye las diferencias o ulteriores precisiones fijadas por el reglamento del Registro en relación a la LOLR. El autor muestra una atención especial al estudio del carácter formal o substancial del control que la Administración ha de ejercer en el momento de resolver la solicitud de inscripción en el Registro de una confesión religiosa. En particular resulta muy interesante comprobar la importancia del papel desempeñado por la jurisprudencia constitucional en la interpretación de la cláusula de orden público que la Administración ha aplicado en relación a los fines religiosos y las actividades de las confesiones que solicitan la inscripción. La jurisprudencia, no sin cierta dificultad, ha establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, la imposibilidad administrativa de establecer criterios de control que no estén expresamente reglados normativamente y que impide también un control preventivo sobre el orden público de los fines y actividades de las confesiones, pues tal control corresponde en exclusiva al poder judicial. Sin embargo, la misma sentencia usa una fórmula ambigua que deja abierta la posibilidad excepcional de un control preventivo por parte de la administración cuando haya peligro de conculcación grave de "la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática".

El artículo de D. García-Pardo (*Apuntes sobre el estatuto jurídico de las confesiones minoritarias a raíz de la LOLR*, p. 82-98) destaca que, al margen de cualquier polémica doctrinal, es indudable que el régimen aplicable a las confesiones minoritarias fue notoriamente mejorado con la LOLR, que, sin embargo, no supuso modificaciones particulares a favor de la Iglesia católica. Además de agrupar las confesiones religiosas presentes en España según los regímenes jurídicos que les son aplicables, en el trabajo se señala la equiparación –que no homologación– entre los acuerdos alcanzados con las confesiones minoritarias y los Acuerdos internacionales siglados con la Santa Sede. A su vez nota que el contenido orgánico de los acuerdos con las confesiones diversas de la Católica es tan parecido que más parece fruto de una imposición por parte del Estado que no de una libre negociación por parte de las confesiones religiosas. En este sentido, el autor cree que, pese a los méritos indudables que supuso la aprobación de la LOLR, falta aún hoy el diseño de un marco jurídico común para todas las confesiones religiosas, independientemente del hecho de su inscripción y de la eventual firma de acuerdos de cooperación con el Estado.

El interesante trabajo de J. Rossell (*Las leyes de libertad religiosa española y la portuguesa: un análisis comparativo*, pp. 100-130) focaliza la Ley portuguesa de libertad religiosa, de 2001. Esta Ley, como el resto del ordenamiento portugués, no es suficientemente conocida y estudiada allende sus fronteras. Se trata de una Ley más prolija que la española y, sin embargo, con evidentes paralelismos en su formulación. La principal diferencia de la ley portuguesa en relación a la LOLR es la búsqueda de un derecho común aplicable a todas las confesiones, tendente a evitar el recurso a los acuerdos específicos con las confesiones religiosas, por más que previstos legalmente. Otra notable divergencia está en la mención que hace a la libertad de conciencia, del todo ausente en la LOLR, si bien después carezca de un desarrollo normativo más allá del reconocimiento del derecho de objeción de conciencia. Muchos de los aspectos que en España han sido desarrollados al margen de la LOLR (festividades religiosas, asistencia religiosa en la Fuerza Armadas, en las prisiones,...), en Portugal han sido incorporados en el articulado de la Ley de libertad religiosa. A su vez se ha tratado de dejar menos espacio a la discrecionalidad de la Administración a la hora de individuar algunos elementos definidores de las confesiones religiosas inscritas, como el notorio arraigo. A nuestro parecer, las diferencias en la extensión y minuciosidad de ambas leyes reside en el diferente contexto histórico-constitucional en el que ambas han germinado. Sin duda la ley portuguesa es más completa que la española, por más de que el desarrollo de la LOLR haya completado mucho de lo que faltaba al texto legal. Más difícil será valorar en un futuro el protagonismo que el sistema portugués pueda dar a la cooperación directa del Estado con las confesiones religiosas, precisamente a causa de la vocación omnicompreensiva de la Ley.

El número de la Revista se concluye con el anexo del texto de la Ley orgánica, que no deja de ser útil.

En cualquier caso merecería la pena destacar que la reflexión sobre el valor y el significado de la LOLR no se reduce a un mero ejercicio conmemorativo en ocasión de un solemne aniversario. Ello nos lo demuestra la reciente la reciente aprobación en Portugal de una ley de libertad religiosa y que en este preciso momento se esté valorando también en Italia la oportunidad del recurso a una ley general sobre la libertad religiosa, pues en la recién inaugurada XVª legislatura se han presentado ya dos propuestas de ley con este fin. El caso italiano se asemeja, en cierto sentido, aún más que el portugués al caso español. Si en el momento de redactar la LOLR se disponía en España de acuerdos firmados con la Santa Sede que condicionaban materialmente el

contenido posible de la Ley, en Italia se dispone no sólo de un Concordato con la Santa Sede, sino también de un considerable número de acuerdos firmados con otras confesiones. Es por ello que alguna doctrina pone en duda la necesidad actual de dotarse de una ley general que estaría materialmente vinculada por los compromisos adquiridos por el Estado en los acuerdos ya en vigor.

Todo ello pone de manifiesto la actualidad y el interés del estudio de la tutela posible de la libertad religiosa, en una época en la que el factor religioso vuelve a adquirir protagonismo a causa de la irrupción de nuevos movimientos religiosos hasta ahora desconocidos y del consolidarse de otros hasta ahora poco relevantes. Sin duda, en el inmediato futuro de nuestro país y de toda Europa emergerán nuevos elementos en el cuadro socio-religioso que obligarán a mantener viva este tipo de reflexión para afrontar nuevos retos bien distintos a los planteados apenas veinticinco años atrás. Paralelamente se hace necesario intensificar la reflexión sobre la libertad religiosa en su vertiente individual, no tanto en el sentido de la tutela del *cives-fidelis* cuanto de la tutela del fiel al interno de las actividades desarrolladas por la confesión religiosa.

Por último queremos reseñar dos elementos que hacen de esta publicación, breve en su extensión, meritoria de lectura provechosa. El primero es la referencia a algunas de las sentencias del Poder judicial más relevantes en materia, en algunos casos fundamentales para la correcta interpretación de los contenidos legales y reglamentarios. En segundo lugar, la atención a la experiencia jurídica europea -y no sólo- en materia de libertad religiosa. Estos dos elementos en su conjunto consienten al lector evaluar con mayor justicia los logros y las carencias de la LOLR, aprobada, promulgada y entrada en vigor en 1980, cuando estaba viva aún la experiencia constituyente y el espíritu de consenso que la animó.

JOSÉ IGNACIO ALONSO PÉREZ

GÓMEZ PÉREZ, RAFAEL, *Informe sobre las libertades*, Universidad Católica San Antonio, Murcia 2006, 152 pp.

Con la elegancia y la gracia que acostumbra a hacerlo, el Profesor Alberto de la Hera me ha pedido que recensione, para el *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, esta obra, *Informe sobre las libertades*, escrita por el profesor de antropología, doctor en Derecho y en Filosofía, Rafael Gómez Pérez. No se trata, sin embargo de una monografía de Derecho eclesiástico, sino de un *ensayo*, que constituye un estudio de las libertades humanas y civiles en el mundo. No obstante, la obra puede presentar cierto interés para quienes nos dedicamos al cultivo del Derecho eclesiástico, ya que el autor realiza su estudio partiendo de la libertad de conciencia, que describe como la libertad nuclear del hombre, que ocupa el primer lugar y que él mismo define como un "santuario íntimo que Dios respeta y que nadie tiene derecho a violar". Arrancando de la libertad de conciencia, que constituye una aportación esencialmente cristiana, se pone en conexión las libertades con el empeño de la justicia ante los graves desequilibrios económicos y sociales.

La obra consta de una introducción, cuatro partes, subdivididas en distintos apartados sin numerar, y un epílogo. El autor muestra, desde las primeras páginas del libro, su preocupación por la cada vez mayor desigualdad existente entre un gran número de