

**JIMÉNEZ GARCÍA, FRANCISCO (Dir.); JORDÁ
CAPITÁN, EVA (Coord.). El principio de no confesionalidad
del Estado Español y los Acuerdos con la Santa Sede.
Reflexiones desde los principios constitucionales.**

Servicio de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales de la Universidad *Rey Juan Carlos*. Madrid, 2007. 281
páginas.

Mercedes Murillo Muñoz.

TEU Derecho Eclesiástico del Estado.
Universidad *Rey Juan Carlos*.

Si siempre es una buena noticia dar cuenta de una nueva publicación, la satisfacción es, en este caso, aún mayor: primero, por tratarse del análisis interdisciplinario de una cuestión tradicionalmente vinculada al Área de conocimiento del Derecho Eclesiástico del Estado y segundo, porque ha tenido lugar en la Universidad de la que formo parte. Efectivamente, el libro objeto de nuestra recensión recoge el resultado del Seminario dirigido por el Prof. JIMENEZ GARCIA que tuvo lugar los días 27 de marzo, 25 de abril y 10 de mayo de 2006 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid que, bajo el mismo título de esta obra, tenía como objetivo “fomentar el debate y el análisis interdisciplinar sobre los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede” desde la óptica de los principios constitucionales. Y puedo dar fe que el éxito de la convocatoria entre los alumnos y los profesores de la Facultad, permitió cumplir con creces dicho objetivo. El debate se estructuró en torno a tres grandes temas: la constitucionalidad

de los Acuerdos con la Santa Sede, la financiación de la Iglesia Católica en España y el régimen jurídico de los profesores de religión. El libro, coordinado por la Prof^a JORDÁ CAPITÁN, ha recogido las ponencias que se presentaron así como las contribuciones de profesores participantes en el Seminario y pertenecientes a distintas disciplinas jurídicas.

El libro contiene, por tanto, diversos trabajos que, el propio Prof. JIMENEZ GARCIA en el Prólogo del mismo, sistematiza en los siguientes bloques temáticos: los Acuerdos con la Santa Sede y la Constitución Española, la financiación estatal de la Iglesia Católica y sistemas alternativos; el estatuto jurídico de los profesores de religión; la libertad de conciencia y la libertad religiosa; y, finalmente, las fundaciones y la Iglesia Católica (p.16). Sirvanos esta sistematización para desgranar los contenidos del libro que conservan, en buena medida, el dinamismo de las intervenciones orales.

El primer bloque temático tiene a los Acuerdos de cooperación con la Iglesia Católica como protagonista. Se abre con un trabajo del propio Prof. JIMENEZ GARCIA que, no sólo resume los contenidos de las ponencias presentadas en el Seminario, sino que aporta su valoración a las cuestiones debatidas. Especialmente interesantes son sus aportaciones sobre la internacionalidad de los Acuerdos con la Santa Sede que certeramente compendia en tres ideas: provisionalidad, infraconstitucionalidad y sometimiento al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especialmente destacables son sus conclusiones sobre que “no todos los Acuerdos con la Iglesia Católica son acuerdos internacionales y, por lo tanto, no se puede predicar de ellos su carácter supralegal” (p. 24). Este sería el caso de los Acuerdos firmados por las autoridades subalternas a los sujetos internacionales (caso de la Conferencia Episcopal y los distintos Ministerios) que, en su fundada opinión, tendrían naturaleza reglamentaria aunque no haya sido ésta, la tesis mantenida por el Tribunal Supremo tal como se recoge en su trabajo. A ello se añade su afirmación sobre que la

constitucionalidad de los Acuerdos con la Santa Sede se ha de medir no sólo por su conformidad con el contenido de la misma sino también con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que son criterio hermenéutico de nuestra Constitución en esta materia según dispone el artículo 10.2 de la misma. De donde concluye que los Acuerdos con la Santa Sede deben ser examinados e interpretados “bajo el prisma de este acervo internacional sobre derechos humanos, sin que la internacionalidad de la norma imponga al Tribunal constitucional una rebaja o exclusión de este canon interpretativo” (p. 25).

La intervención del Prof. LLAMAZARES, “Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede y la Constitución de 1978”, se centra sobre la constitucionalidad de dichos Acuerdos. Después de introducir el concepto de laicidad como criterio de contrastabilidad de su análisis de constitucionalidad, se adentra en cada uno de los Acuerdos para hacer un análisis riguroso y completo de su adecuación a la Constitución y no sólo de algunas de sus cláusulas concretas sino, sobre todo, de su interpretación más acorde con la Constitución. Porque, precisamente, su primera conclusión que es, a la vez, premisa de su trabajo, afirma que, aún cuando existan cláusulas inconstitucionales en los acuerdos (el sistema de nombramiento del Vicario General Castrense y la diferencia de régimen impositivo entre las confesiones y de éstas con las ONGs), lo fundamental es la aplicación y la interpretación que se ha hecho de los mismos que, en algunos aspectos y en su opinión, están colisionando con la Constitución (caso del sistema de asignación tributaria o del régimen laboral de los profesores de religión católica en los que otra interpretación es posible a la luz de los principios constitucionales). Y ¿qué es lo que está entorpeciendo esta interpretación más acorde con la Constitución? Pues las cláusulas que obligan a las partes a resolver de mutuo acuerdo las dificultades que puedan surgir en la aplicación e interpretación de estos Acuerdos y que ha llevado a la Iglesia a pretender convertirse en “colegisladora”, pretensión rechazada por el Tribunal Supremo pero que, en todo caso, ha dado lugar a que la negativa a una solución acordada sólo deje la

salida de la sumisión de una parte a la otra o la denuncia del Acuerdo. Pero el Prof. LLAMAZARES va más allá en sus conclusiones al sostener que lo obligado constitucionalmente es la cooperación (Art. 16.3 CE) no los Acuerdos, que éstos “conducen inexorablemente al privilegio” (p. 70) y que su función, cuando de derechos fundamentales se trata, es la de permitir conocer al poder público las obligaciones de conciencia de las creencias en cuestión para tenerlas en cuenta dentro de los límites del orden público definido en el Art. 3.1 de la LOLR y del principio de laicidad. Y concluye con una denuncia: los Acuerdos con la Santa Sede están siendo un freno “en la armonización del ordenamiento constitucional con el principio de laicidad constitucional” por la fuerza de atracción que ejercen sobre los otros Acuerdos que tienden a acercarse a los privilegios de la Iglesia Católica precisamente cuestionados en su constitucionalidad y por la inversión interpretativa que supone que es la Constitución la que debe armonizarse con los Acuerdos en “lugar de interpretar los Acuerdos de conformidad con la Constitución” (p. 71).

En este mismo bloque temático se incluyen los trabajos de los eclesiasticistas RODRÍGUEZ GARCÍA Y PARDO PRIETO, dedicados respectivamente, a “los Convenios entre la Universidad Rey Juan Carlos y la Iglesia Católica” y “Los Acuerdos con confesiones en Italia ¿un modelo a imitar?”. El primero de los trabajos estudia los dos Convenios suscritos entre la mencionada Universidad y el Obispado de Getafe y el Arzobispado de Madrid (hay que agradecer que el autor los haya incluido como Anexos a su trabajo) y se inicia con el análisis de la naturaleza jurídica de estos Convenios sobre la que Prof. RODRÍGUEZ GARCÍA, buen conocedor de estas cuestiones administrativas, concluye se trata de auténticos convenios de colaboración cuyo fin es hacer efectivo el derecho de libertad religiosa de los alumnos y profesores católicos de la Universidad que pueden ser considerados *acuerdos de ejecución, desarrollo y complemento* a que se refiere el Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y

Asuntos Culturales, pero que, “ningún caso, pueden ser calificados como contratos administrativos” (p. 188). A continuación realiza un detallado estudio del contenido de los Convenios que gira en torno a las siguientes tres cuestiones: la asistencia religiosa, la oferta de cursos de Teología Católica y la creación de una comisión mixta para la resolución de los conflictos y seguimiento del Acuerdo en las que, curiosamente no existe paridad al tener mayoría los representantes de la Iglesia. El tema de la asistencia religiosa es sin duda el más controvertido. El Convenio crea un *Servicio de Asistencia y Formación religiosa católica* dentro de la Universidad sobre el que el Prof. RODRIGUEZ GARCIA de forma contundente afirma que la situación de los universitarios no hace necesaria la prestación por la Universidad de dicha asistencia al no encontrarse en una situación de dificultad objetiva para el ejercicio del derecho de libertad religiosa; que el modelo de integración por el que se opta en el Convenio vulnera el principio de laicidad y “nos sitúa ante un Estado confesional” (p.192); y que, además, se vulnera el principio de igualdad “al establecer una discriminación positiva de los miembros católicos” sin justificación constitucional suficiente (p.193). En su opinión, la cooperación en este caso no es obligada aunque si posible y el modelo más adecuado para su realización debería ser el de libertad de acceso de las confesiones religiosas o de salida de los alumnos y demás personal de la Universidad.

El trabajo del Prof. PARDO PRIETO consigue una magnífica síntesis del modelo italiano de manera que su lectura proporciona una idea exacta de sus problemas y del debate suscitado en torno a los mismos. Así, da cuenta de cómo el principio de bilateralidad consagrado en la Constitución italiana ha obligado a desenvolver el estatuto jurídico de las confesiones a través de los acuerdos, de manera que el resto de entidades religiosas o son reconocidas siguiendo el intrincado procedimiento de la vieja ley fascista de *cultos admitidos*, o carecen de personalidad jurídica, lo que implica la inexistencia de un régimen común. Es ésta la cuestión en torno a la que se debate

el derecho italiano, recogiendo el autor los las dos últimas propuestas legislativas de regulación de la libertad religiosa y derogación de la normativa sobre *culti ammesì* de las que hace un pormenorizado análisis de su contenido. Sin embargo, la subsistencia en estas propuestas de algunos beneficios como la asignación tributaria o la enseñanza confesional que amparan los acuerdos con algunas confesiones religiosas, lleva al Prof. PARDO PRIETO a concluir que estas propuestas suponen un “postrero éxito del *concordato defensionis* desenvuelto desde el siglo XIX para blindar los privilegios de la Iglesia Católica en los Estados que abrazaban la democracia liberal” y entiende que ha llegado el momento de la “sustitución de los acuerdos con las confesiones católica y minoritarias por una norma unilateral basada en la experiencia pacticia” que respete el compromiso de los poderes públicos con la “igual libertad” y su obligación de “tutelar a cada creyente en razón de sus necesidades de conciencia (p.220).

El segundo bloque temático gira en torno a la financiación de la Iglesia Católica que comprende dos intervenciones que muestran claramente la diferente interpretación que existe sobre este tema. En la primera de ellas, con el título “La financiación de la Iglesia Católica en España”, el Prof. GIMENEZ BARRIOCANAL defiende la colaboración económica del Estado con la Iglesia Católica en razón de la actividad social, educativa, benéfica y de asistencia religiosa que presta la Iglesia a la sociedad que afirma “implica una ahorro de costes para el Estado” que no cuantifica pero que entiende es superior a lo que recibe. En su trabajo se detallan las cifras del volumen de estas acciones así como las fuentes de financiación de la Iglesia Católica: las aportaciones del Estado, de los fieles y el rendimiento de su patrimonio. En mi opinión, el trabajo siguiente del Prof. AMERIGO CUERVO-ARANGO, “Sistemas alternativos a la financiación estatal de la Iglesia Católica en España. Una propuesta de modificación de la asignación tributaria”, ofrece una respuesta rigurosa y contundente a

aquellos argumentos, desde la perspectiva jurídico-constitucional. En primer lugar, sitúa el problema de la financiación en su ámbito exacto, el del sostenimiento del culto y del clero, siendo así que el resto de actividades que realiza la Iglesia Católica en cumplimiento de sus fines reciben la financiación que corresponde en razón de la naturaleza de dicha actividad siendo indiferente el sujeto que la preste, de manera que esta financiación no plantea mayores problemas de adecuación a los principios constitucionales. El nudo gordiano es, por tanto, que la financiación pública, vía dotación o asignación tributaria, del culto y del clero compromete el principio de laicidad e igualdad y no está suficientemente amparada por el principio de cooperación. Luego habrá que buscar vías alternativas que cumplan estos objetivos. Y a esta tarea se presta el Prof. AMERIGO CUERVO-ARANGO que con su habitual brillantez no sólo desmonta los argumentos que han venido justificando el sostenimiento público del culto y del clero sino que con la misma solidez delimita el alcance del principio de cooperación en este ámbito y construye una alternativa, denominada de “cuota eclesial”, que, en mi opinión, tiene la virtud no sólo de su adecuación a los principios constitucionales sino también, de ofrecer una fórmula de financiación a las confesiones muy ventajosa que aleja la propuesta de recelos laicistas. Véanse, si no, los cuadros comparativos que acompañan su trabajo.

El tercer bloque temático lo componen los estudios sobre el estatuto jurídico de los profesores de religión. El trabajo de los Prof. SEMPERE NAVARRO y CARDENAL CARRO, “Sobre los profesores de religión y el Tribunal Supremo” constituye un extenso y detallado estudio sobre la naturaleza de esta relación que califican como una relación laboral especial amparada en el artículo III del Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales, siendo su renovación anual y la propuesta que a tal efecto realiza el Ordinario sobre su idoneidad los elementos que configuran, sobre todo, su especialidad. Del análisis que realizan, apoyado en una amplia jurisprudencia, dos son las conclusiones que destacamos por el debate que puedan suscitar, aunque sean

muchos más los aspectos interesantes del trabajo que merecen, sin duda, una mayor atención. La primera afirma que el carácter anual del contrato de los profesores de religión católica radica en el valor prevalente que nuestra Constitución atribuye a los Tratados internacionales de manera que “cualquier pretensión de modificación que se entendiera que la LOE ha recogido en este punto está destinada al fracaso”: sólo la modificación de los Acuerdos cambiaría el perfil de de dicho contrato (p.140). La segunda, critica la jurisprudencia que ha considerado libérrima la decisión del Ordinario sobre la retirada de la idoneidad del Obispo y entienden los autores que se trata de un acto fiscalizable por los Tribunales en el marco del respeto a los derechos fundamentales ofreciendo, además, una serie de interesantes criterios que deben constituir límites en la actuación del Ordinario (p. 165). En este cuestión se inscribe el trabajo de la Prof^a QUINTANILLA NAVARRO que realiza una magnífica síntesis sobre el alcance que tienen las llamadas “empresas de tendencia” en orden a limitar los derechos fundamentales de sus trabajadores en aras de la salvaguarda de su identidad. Su trabajo pone de relieve, en mi opinión, cómo este esquema no plantearía mayores problemas si los profesores mantuvieran su vinculación con la “empresa de tendencia”, la Iglesia Católica, de manera que las Administraciones públicas se limitaran a sufragar en los términos convenidos el coste de dicha enseñanza a las confesiones. La dependencia que se produce de los profesores respecto de la Administración educativa plantea una relación a tres en la que siempre parece “sobrar uno”: o la enseñanza pierde su naturaleza confesional y se crea un área científica sobre la religión accediendo los profesores por los sistemas comunes de selección del profesorado o las Administraciones Públicas salen de esa relación limitándose a financiar la enseñanza confesional. No parece, sin embargo que sea ésta la interpretación que sobre esta cuestión ha hecho el Tribunal Constitucional en las sentencias dictadas a partir de la de 15 de febrero de 2007. Un comentario de esta sentencia se incluye como addenda en el trabajo del Prof. JIMENEZ GARCIA que crítica abiertamente la

interpretación del Tribunal poniendo de relieve las dificultades de esta cuestión. La lectura de todas estas aportaciones le permitirá al lector obtener los datos que necesita para hacer su propia valoración sobre esta cuestión.

El cuarto bloque temático comprende un conjunto de trabajos que abordan distintos aspectos del ejercicio del derecho de libertad de conciencia. Así, nos encontramos con una aproximación constitucional del derecho de libertad religiosa, tanto en su normativa reguladora, su contenido constitucional y la interpretación del Tribunal Constitucional en una valiosa síntesis que realiza el Prof. MATEOS Y DE CABO en “La perspectiva constitucional del Derecho de Libertad religiosa”. Desde el ámbito del Derecho laboral, las Prof. CANO GALAN Y PEREZ CAMPOS abordan la cuestión del ejercicio del derecho de libertad religiosa en el ámbito laboral, “Libertad religiosa y relación laboral: encuentros y desencuentros”, y llegan a una conclusión que invita a la reflexión: los Tribunales no están buscando el modo de armonizar el ejercicio del derecho de libertad religiosa y la organización del trabajo, de manera que la única vía posible, el contrato de trabajo, es insuficiente cuando no existe acuerdo entre las partes lo que obliga al trabajador o a renunciar al contrato de trabajo o a renunciar a sus convicciones. Desde la perspectiva de la filosofía del Derecho, la Prof. GALAN JUAREZ escribe acerca de “La libertad de conciencia como presupuesto para la promoción del *libre desarrollo de la personalidad*” en el que aporta una conclusión que no puedo dejar de compartir por cuanto representa la perspectiva desde la que los discípulos del Prof. LLAMAZARES entendemos el Derecho Eclesiástico del Estado, como Derecho de la libertad de conciencia, entendido tal como concluye la Prof. GALAN JUAREZ: como un derecho básico en un sistema democrático del que derivan los demás en la medida que asegura al individuo “el marco más amplio posible de libertad y de coherencia entre lo que cree, hace y dice”, es decir le permite reconocer “aquellas creencias e ideas que forman parte de su identidad” y, a la vez, respetar y valorar la libre “formación de la conciencia de los

demás” (p.242). Por último, incluimos en este bloque el trabajo de la Prof. ROPERO CARRASCO, “Derecho Penal, libertad de creencias y diversidad cultural”, que arranca con una provocadora pregunta “¿Está en peligro la libertad de creencias?”. La pregunta, que surge a raíz de las denuncias de “laicismo” al actual gobierno por parte de algunas autoridades de la Iglesia Católica, tiene una respuesta muy clara en la Prof. ROPERO CARRASCO: en nuestro derecho han sido las situaciones de confesionalidad dogmática las que han cercenado la libertad ideológica y religiosa como lo demuestra el recurso al Derecho penal para tutelar la confesionalidad del Estado y castigar la heterodoxia ideológica y religiosa. El principio de laicidad es la garantía de la libertad ideológica y religiosa en cuanto separa Iglesia y Estado y asegura su neutralidad frente a las creencias de sus ciudadanos. A partir de aquí, la Prof. ROPERO da un paso más al cuestionar con arreglo a qué principios se pueden resolver los nuevos conflictos que se plantean en las sociedades donde la pluralidad religiosa, étnica, cultural o ideológica es cada vez mayor. El derecho penal, la cláusula de orden público o el principio de laicidad pueden aportar soluciones en distintos supuestos pero se trata de un debate inacabado en el que todos estamos concernidos.

El último bloque temático se refiere a las fundaciones de la Iglesia Católica. La primera aportación que realiza la Prof. JORDÁ CAPITÁN, “Las fundaciones creadas por la Iglesia Católica”, se detiene en el análisis del marco normativo de la actividad fundacional de la Iglesia Católica. Partiendo de la diferenciación entre fundaciones de la Iglesia Católica que persiguen fines religiosos y aquellas que persiguen fines sociales o asistenciales, se estudia tanto su diferente régimen de creación, canónico en el primer caso, civil en el segundo, como de inscripción, en el Registro de Entidades religiosas o en el registro general respectivamente. Por otro lado, la Prof. DE PRIEGO FERNANDEZ se cuestiona a cerca de “La Iglesia Católica como posible beneficiaria de los bienes de las fundaciones extintas”. Después de analizar el régimen previsto en la ley para el destino

de los bienes en el caso de la liquidación de una fundación, concluye que la Iglesia Católica no puede ser destinataria de estos bienes al no cumplir los requisitos legales del Art. 33 de la ley de fundaciones, en particular, lo relativo a la afectación de sus bienes al interés general para el caso de disolución, siendo así que la Iglesia no tiene previsión de disolución y no se ve amparada por la excepción que el propio artículo prevé respecto de la “entidades públicas de naturaleza no fundacional” que sí pueden beneficiarse de dicha liquidación de bienes. Para la autora, tal exclusión carece de justificación y entiende que, si existe voluntad del fundador para destinar los bienes resultantes de la liquidación de la fundación a la Iglesia –tal como había sucedido históricamente-, debería respetarse su voluntad por cuanto la Iglesia cumple fines de interés general.

Es este sólo un aperitivo del succulento menú que contiene este libro que, espero, haya abierto el apetito de leerlo. Porque permitirá, además, observar cómo es posible analizar una misma materia desde objetos formales diferentes: los que definen cada disciplina jurídica. Y el resultado no puede ser más enriquecedor. Es desde este planteamiento que me permito hacer una observación: entiendo que el título hubiera de haber sustituido la imprecisa fórmula de “principio de no confesionalidad” por la de “principio de laicidad” que además de haber sido respaldado por el propio Tribunal Constitucional, tiene un contenido bien definido y mucho más preciso. Y de ello da fe esta obra.

