

# ACUERDOS CON LAS CONFESIONES NO CATÓLICAS. (LEY PACCIONADA, LEY ORGÁNICA, SISTEMA NORMATIVO RELIGIOSO)

Por

JOSÉ MANUEL BRETAL VÁZQUEZ

Letrado de las Cortes Generales

**SUMARIO:** I. LEYES-PACTO O PACCIONADAS. A) *Supuestos de leyes paccionadas.* B) *Los Acuerdos con las confesiones, ¿leyes paccionadas?*—II. LAS LEYES DE APROBACIÓN DE LOS ACUERDOS, ¿LEYES ORGÁNICAS?—III. ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS. A) *Personalidad jurídica y reconocimiento.* B) *Sistema normativo religioso.* C) *Régimen interior.* D) *Acción religiosa y social.*—IV CONCLUSIONES.

El «BOE» del 12 de noviembre de 1992 ha publicado las leyes que aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (en adelante Ac. Evangélico), con la Federación de Comunidades Israelitas de España (en adelante Ac. Israelí) y con la Comisión Islámica de España (en adelante Ac. Islámico) (1). El presente estudio pretende analizar estas leyes, que plantean diversas cuestiones, algunas de dogmática jurídica, de indudable interés.

Las tres leyes tienen textos similares, aunque no siempre idénticos. De su lectura parece clara la voluntad de sus autores de establecer regímenes parejos para las tres confesiones, inspirados, al menos, en parte, del régimen jurídico para la Iglesia Católica establecido por los Acuerdos existentes entre el Estado español y la Santa Sede (2).

## I. LEYES-PACTO O PACCIONADAS

El primer elemento formal común a las tres leyes es que están constituidas como normas de artículo único, que aprueba, consagra o ratifica un pacto, concluido con anterioridad y fuera del ámbito parlamentario, entre el Estado español y la confesión religiosa de que se trate.

---

(1) Para evitar repeticiones innecesarias, las siglas transcritas se refieren tanto a los «Acuerdos» con las confesiones como a las «Leyes» que los aprueban, pudiéndose deducir normalmente del contexto si se trata de una u otra referencia.

(2) Esta inspiración está reconocida en las declaraciones del representante del Grupo parlamentario socialista, Diputado señor Cuesta Martínez, en el curso del debate

Es ésta una primera cuestión de dogmática jurídica, de la mayor importancia, que ha de analizarse, pues nada tienen de pacíficos, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, la existencia, validez, contenido, procedimiento de tramitación ni eficacia de lo que se ha venido en denominar ley pacto o ley paccionada.

Una primera observación ha de hacerse. El problema no se plantea en el marco internacional, o sea, cuando el Estado concluye acuerdos o convenios con otro u otros sujetos de Derecho internacional, sino en el marco del Derecho interno. La primera cuestión es, pues, si el Estado puede concluir acuerdos con sujetos o personas sometidos a su propio ordenamiento interno. El tema ha dado lugar, en un reciente pasado, a controversias doctrinales en España, particularmente en relación con varios muy concretos supuestos, y las presentes leyes debieran contribuir a actualizar ese debate. Sin pretender agotar la materia ni repetir concepciones y argumentos expuestos en otras instancias con suficiente claridad y detalle, es, en todo caso, conveniente realizar un breve recordatorio y resumen de la antes citada controversia para determinar el posible encaje de las normas ahora analizadas en uno u otro de los supuestos que una parte de la doctrina ha considerado típicos de ley paccionada.

Esta concepción, llevada a sus últimas consecuencias, supone plantearse toda una teoría general del poder legislativo, en particular de su titularidad. Los defensores más moderados de la institución de las leyes paccionadas proclaman la presencia de dos partes, una de las cuales es el Estado y la otra una institución o persona que, si bien no siempre es considerada un igual del Estado, sí se estima que posee el suficiente grado de independencia y autonomía para que el Estado no pueda imponerle unilateralmente las reglas normativas que disciplinen su existencia y actividad. Ello hace necesario que los dos entes negocien esas normas.

#### A) *Supuestos de leyes paccionadas*

Los supuestos que, históricamente, se han presentado como ejemplos de ley paccionada no son homogéneos, en el sentido de que las partes que no son el Estado no disponen ante éste de la misma capacidad de autodeterminación, autonomía o, en definitiva, poder y peso institucional, político o social. Parece, por consiguiente, oportuno analizar separadamente esos supuestos presentándolos, por una cuestión de procedimiento, con un criterio de grado, es decir, de más a menos, autonomía y peso institucional frente al Estado. De acuerdo con este principio, se examinan a continuación:

---

del Pleno del Congreso del día 17 de septiembre de 1992, que aprobó el texto enviado posteriormente al Senado. Declaró: «Es preciso afirmar que en la elaboración de estos acuerdos se han tomado como referencia importante los acuerdos con la Santa Sede». («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados». Pleno y Diputación Permanente, año 1992, IV Legislatura, núm. 210, pág. 10279, al final).

- a) El Estatuto de Autonomía de Navarra.
- b) Los otros Estatutos de Autonomía.
- c) Otros pactos (3).

- a) El Estatuto de Autonomía de Navarra

Fue aprobado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Ha dado origen a una abundante literatura jurídica, cuya cuestión nuclear es precisamente determinar si constituye un tipo o, mejor cabría decir, el arquetipo de la ley paccionada (4).

Brevísimamente, se enfrentan, al respeto, dos posturas, con diversidad de matices.

Los foralistas, cuya manifestación más radical es la llamada «reintegración foral plena», que parte de unos derechos históricos previos a la Constitución e independientes de ella y plenamente vigentes. Al lado de esta postura, un foralismo más moderado mantiene el carácter pacticio del régimen navarro, pero insertándolo en el marco constitucional y singularizándolo respecto de otros regímenes territoriales también, al menos en parte, pactados, que son los restantes estatutos de autonomía. El más conspicuo defensor de esta corriente, a la que hay que considerar triunfadora por su consagración última en realidades normativas y respaldo jurisprudencial, es DEL BURGO. Sostiene que el principio de supremacía de la Ley, como expresión de la voluntad general, no puede invocarse en un sistema democrático con carácter absoluto, pues está limitado, entre otros elementos, por los «derechos históricos», que subyacen en la conformación de la nación española. Esos derechos históricos dan origen a los fueros navarros y la integración de éstos en el marco constitucional se hace mediante ley paccionada. La lógica consecuencia es que el régi-

---

(3) No se entra aquí en un análisis similar relativo a los tratados o convenios internacionales, con independencia de que más adelante se rechace la inclusión de estos Acuerdos en esa categoría de normas, porque la doctrina, por su naturaleza específica, no ha pretendido incluirlos en el catálogo de supuestos de leyes paccionadas.

(4) Los trabajos más representativos en la materia son los siguientes:

Jaime I. DEL BURGO, «Introducción al estudio de Amejoramiento del Fuero». *Los Derechos Históricos de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, 1987.

José A. RAZQUIN LIZÁRRAGA, «Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero», *Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, 1989.

María C. MINA APAT, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Alianza Editorial, 1981.

María C. MINA APAT, «El Amejoramiento del Fuero: contribución a su explicación histórica», *Coloquio Nation et nationalites en Espagne XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> s.*, Ed. Fondation Singer-Polignac.

Hay también importantes contribuciones en obras generales y tratados de Derecho administrativo. En particular:

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, Tomo I, Ed. Cívitas, 1974.

Santiago MUÑOZ-MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Cívitas, 1982.

men foral sólo puede modificarse por pacto o convenio entre las instituciones representativas de Navarra y el Estado.

Esta concepción puede hoy apoyarse en bases normativas sólidas. En primer lugar, antes de la promulgación de la Constitución y en base al entonces vigente sistema constitucional de las Leyes Fundamentales, se promulgó la Ley de 1.º de marzo de 1973 que aprueba la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra. Su Disposición final 1.ª afirma:

«Régimen de modificación.—Para cualquier modificación o alteración de la vigencia total o parcial de esta Compilación será necesario nuevo convenio previo con la Diputación Foral al efecto de su ulterior formalización».

Algún autor, como HERRERO DE MIÑÓN, que, con el paso del tiempo, ha mantenido tesis claramente favorables al reconocimiento de los «derechos históricos», escribía en 1974 sobre «la no muy ortodoxa confederalización del Estado llevada a cabo con ocasión de la Compilación Foral navarra...» (5).

Otro autor, contrario de siempre a las tesis foralistas, según veremos, como es GARCÍA DE ENTERRÍA, reconoce el carácter federalizador de la norma citada, aunque la ataca afirmando que sus contenidos son «excesivos para una Ley ordinaria y parecen más bien propios de una reforma constitucional que no se ha formalizado por los cauces debidos» (6).

El apoyo normativo esencial a la tesis foralista viene dado por la Constitución y por la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. La Disposición adicional primera de la Constitución declara:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

De este precepto deriva claramente la formalización constitucional del reconocimiento y amparo de los derechos históricos (7). La consecuencia, para los foralistas, es la necesidad de actualizar los mismos precisamente por el tradicional sistema de pacto; ello distingue al régimen navarro de otros, que, por haber visto sus derechos históricos limitados o derogados, deben actualizar sus respectivos regímenes jurídicos por

---

(5) Miguel HERRERO DE MIÑÓN, «Aspectos constitucionales del nuevo título preliminar del Código civil», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 198, 1974, pág. 103.

(6) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, pág. 104.

(7) Sobre los derechos históricos, además de lo contenido en la mayoría de las obras citadas en la bibliografía sobre el Amejoramiento navarro, es útil la lectura de:

Miguel HERRERO DE MIÑÓN, «La titularidad de los Derechos Históricos vascos», libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí, Ed. Civitas, 1989.

Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Idea de los Derechos Históricos*, Ed. Espasa-Calpe, colección Austral, 1991.

las vías comunes de los Estatutos de Autonomía. Esa actualización del régimen foral navarro se plasma en la Ley de Reintegración y Amejoramiento antes citada. Su Preámbulo recoge en varias expresivas frases el reconocimiento de los derechos históricos, sobre los que se apoya el régimen foral, y reafirma el sistema del pacto, eso sí, previo a la incorporación del régimen jurídico resultante al ordenamiento español por Ley orgánica. Este Preámbulo, y el mantenimiento de la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que se refiere a Navarra, que deriva del número 2 de la Disposición Derogatoria de la Constitución, sirven, entre otros argumentos, de apoyo a los foralistas para reivindicar el carácter específico del régimen foral navarro y desvincularlo del resto de los Estatutos de Autonomía.

Frente a esta concepción, se alza otra, sustentada en principios de dogmática jurídica y teoría general del Derecho, cuyo máximo representante es GARCÍA DE ENTERRÍA, que rechaza decididamente la noción de «ley paccionada». En su «Curso de Derecho administrativo», 1974, afirma categóricamente:

«El pacto requiere un sujeto que pacte y el poder legislativo no está personalizado ni es un órgano tampoco de ningún sujeto místico transpersonal a quien llamaríamos Estado; el poder legislativo es la expresión de la comunidad, del pueblo, y la libertad del pueblo para ir conformando abierta y originariamente su futuro no puede ser jurídicamente alienada ni, por tanto, pactada con nadie. La Administración, en cuanto sujeto, puede pactar, y pacta; el legislador, que es decir la comunidad a quien representa, no» (8).

Pero esta decidida postura antiforalista ha debido, con desgana, ceder ante la evidencia de que el ordenamiento ha integrado, aunque sufra la dogmática, elementos pacticios en su seno. Prueba de ello, la siguiente afirmación, entre otras, que realiza GARCÍA DE ENTERRÍA en su Prólogo a la *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero de DEL BURGO*:

«Me atrevo a prever que los *ius publicistas* de “régimen común” que han hecho ya un hábito de la reconducción de todo el sistema normativo a la Constitución (hábito ya preceptivo: Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985), encontrarán siempre resistencia a aceptar en su plenitud las tesis foralistas estrictas, aunque en el plano histórico y político la Ley de Reintegración y Amejoramiento no tenga explicación posible si se prescindiese totalmente de dichas tesis» (9).

(8) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, pág. 105.

(9) Jaime I. DEL BURGO, *ob. cit.*, pág. 19

No es cuestión, para el que esto escribe, arbitrar esta polémica, entre otros motivos porque, probablemente, las dos partes están, en alguna medida, en lo cierto y la situación actual en este terreno deriva de incoherencias que la evolución histórica y política cambiante ha ido filtrando en el ordenamiento. Este es hoy el que es y parece estéril pretender ignorar su realidad por las dificultades para ahormarlo en un determinado esquema conceptual, por respetable y riguroso que éste sea.

Un dato más que refuerza las notas pacticias de esta Ley es su procedimiento de tramitación parlamentaria, que, tanto en el Congreso como en el Senado, fue de lectura única. Ello supone que el debate sólo puede ser de totalidad, es decir, que no cabe más que aceptación o rechazo en bloque del texto, sin la posibilidad de proponer ni, por ende, aceptar, enmiendas parciales.

En los Reglamentos de las dos Cámaras, similares en este punto, no se establece que éste u otro tipo de iniciativas legislativas deban tramitarse por lectura única. Es el Pleno, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, quien decide en varios supuestos, entre los cuales «cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de Ley... lo aconsejen...» (art. 150.1 del Reglamento del Congreso y 129.1 del Reglamento del Senado). Parece, pues, claro que, en el presente supuesto, las Cámaras, por razones que se pueden fácilmente suponer, excluyeron la posibilidad de modificar el texto legislativo que se les presentaba para su aprobación.

#### b) Los otros Estatutos de Autonomía

Los demás Estatutos de Autonomía, a diferencia del navarro, no parten de unos «derechos históricos», reconocidos o no. Y, sin embargo, se ha replanteado respecto de ellos la cuestión de si cabe o no considerarlos como leyes paccionadas. Ello es principalmente debido a la intervención, más o menos intensa, que, para su elaboración y aprobación, la Constitución otorga a los representantes de los territorios a los que se aplicará el Estatuto de que se trate.

Los elementos pacticios que caracterizan a los procedimientos que la Constitución prevé para la elaboración de los Estatutos varían en intensidad según de qué procedimiento se trate, pero son evidentes y prácticamente ningún sector de la doctrina los niega. Otra cosa es que esos elementos constituyan base suficiente para considerar que configuran una ley paccionada.

De entrada, cabe mencionar que el edificio del Estado autonómico se sustenta en unos acuerdos políticos, suscritos el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno y su partido y el Partido Socialista Obrero Español, principal partido político entonces de la oposición, que se denominaron Pactos Autonómicos y que sentaron las bases de la configuración autonómica del país.

Pero, aparte esta nota, de carácter político, es en la Constitución donde se establecen las tres vías que conducen a la aprobación de los

Estatutos de Autonomía. Si se permite clasificarlas por su mayor o menor carácter paccionado, se llega a lo siguiente:

a) Procedimiento del artículo 151.

La asamblea de parlamentarios del territorio que pretende elaborar el Estatuto tiene una máxima intervención. Elabora el proyecto del Estatuto de Autonomía y su representación lo negocia con la Comisión Constitucional del Congreso. Si hay acuerdo y el proyecto es aprobado en las provincias, los Plenos de ambas Cámaras se limitan a ratificar el acuerdo.

b) Procedimiento del artículo 146.

La asamblea territorial se limita a elaborar un proyecto que es elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

c) Procedimiento del artículo 144.b).

No existe intervención de órgano territorial.

A la vista de estos procedimientos, la doctrina se ha interrogado sobre el carácter de ley paccionada de los Estatutos elaborados de acuerdo con los dos primeros, o, por lo menos, de acuerdo con el primero, en que la intervención de la representación territorial es, al mismo tiempo, esencial e intensa. La respuesta es que depende de lo que se entienda por ley paccionada. MUÑOZ MACHADO, en su rigurosa obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, da respuesta a estos interrogantes. Afirma:

«Quienes han visto en los Estatutos una “ley paccionada” han podido expresar con claridad la importancia que ha dado el constituyente a que el Estatuto sea expresión de los intereses, las expectativas y las pretensiones autonómicas del territorio interesado. Pero la garantía de estos intereses y expectativas se construye constitucionalmente permitiendo que sean los representantes del territorio los que redacten el proyecto (en sustitución del Gobierno y de las Cortes, que son los titulares ordinarios de este poder); permitiéndoles que lo defiendan, en régimen de paridad de representación, en la Comisión Constitucional; ordenando que antes de su aprobación definitiva reciba el formidable respaldo de la aceptación popular; restringiendo la potestad de enmienda de los plenarios de ambas Cámaras; y, en fin, impidiendo que el Estatuto pueda ser reformado sin intervención del territorio interesado. Estos efectos se articulan técnicamente ordenando un procedimiento especial de elaboración del Estatuto, que restringe las potestades ordinarias del legislativo y del Gobierno y da entrada a una instancia territorial que participa decisivamente en la elaboración del texto. Y, por otro lado, dando cobertura constitucional a la estabilidad de su contenido, haciendo particularmente resistente a cualquier cambio que no proceda de la iniciativa territorial. Denominar ley paccionada al Estatuto por estas razones, aunque no sea técnicamente preciso, no es desproporcionado. Usar esa denominación en el

sentido, ya rebatido, de que la ley no sea producto exclusivo en el sentido de recibir su fuerza y valor, de las Cortes, no es admisible» (10).

Es decir, nos encontramos ante leyes estatales con una fuerte caracterización pacticia, consagrada en la propia norma constitucional, que opera y se actualiza a través de la representación popular de las entidades territoriales. Ahora bien, estas notas no pueden alterar aquella naturaleza jurídica esencial de leyes estatales, que reciben su fuerza, en última instancia, del mandato representativo de la comunidad nacional encarnado en las Cortes Generales.

c) Otros pactos

Se hace aquí referencia esencialmente a la institución de la concesión administrativa de servicios públicos, de frecuente uso en el pasado siglo, así, las concesiones de ferrocarriles, y de la que quedan restos en la actual práctica administrativa, el más relevante de los cuales es el régimen administrativo de la Compañía Telefónica Nacional de España. En todos estos supuestos, el Estado o la Administración pública pacta con una entidad sometida, en principio, al ordenamiento jurídico interno, el régimen de actuación de esa entidad y la prestación por ésta de un servicio público por el sistema de la concesión administrativa. El pacto establece normalmente para la entidad una situación jurídica exorbitante, es decir, más favorable que la del administrado ordinario. Pero, a los efectos que aquí interesa, la cuestión principal es la pretensión expuesta por una parte de la doctrina y, en alguna medida, por la jurisprudencia, de que esta relación concesional se concreta y formaliza en una ley paccionada.

El caso paradigmático antes aludido, el de la Compañía Telefónica, ha sido analizado de forma exhaustiva por NIETO y CÁMPORA en su obra *La Compañía Telefónica nacional de España y las Corporaciones locales* (11). Con múltiples argumentos y tras detallado análisis de la numerosa, aunque no totalmente uniforme, jurisprudencia en la materia, insisten en la naturaleza contractual de la figura y descartan su configuración normativista. Así, apoyándose en diversas sentencias, como la de 10 de mayo de 1984 (Ponente: PÉREZ TEJEDOR, Ar. 2878) en que se dice, entre otras cosas, que «la naturaleza contractual de la concesión determina que sean aplicables a la misma los principios generales de la contratación», afirman que

«... la presencia de una Ley autorizante y de un Decreto aprobatorio son rasgos meramente formales, cuya trascendencia es evidente..., pero que no alteran su naturaleza jurídica sustancial» (pág. 38, último párrafo).

---

(10) Santiago MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, págs. 286 y 287.

(11) Ed. INAP. CEMCI, 1988.



Es conveniente, en todo caso, señalar en qué medida el Poder Legislativo, ante la presión de intereses económicos o sociales poderosos, se siente constreñido o limitado por la idea (o la realidad) del «pacto». La Ley 15/1987, de 30 de julio, de tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España fue consecuencia de unos acuerdos entre la Administración Central del Estado, la Federación Española de Municipios y la Compañía Telefónica. En el curso del debate del proyecto de Ley en el Senado, y frente a algunas enmiendas que pretendían modificar el texto o protestaban por la insuficiencia de la información proporcionada por el Gobierno a las Cámaras, el ponente socialista señor Villalonga Riudavets, olvidando la potestad de los representantes del pueblo de legislar con independencia, no duda en declarar que

«... el proyecto de Ley se ajusta a los criterios que, aunque no le guste al señor Baselga, tengo que decir que son fruto de un pacto, y precisamente en este sentido es por el que nosotros mantenemos el proyecto de Ley en su integridad...» (12).

Los contratos pueden ser modificados, como admite pacíficamente la doctrina, por razón del *ius variandi* de la Administración, que debe velar por la protección del interés común: el contrato es un instrumento que sirve a ese interés predominante. Si los cambios en las circunstancias hacen que el interés público no sea ya adecuadamente servido por las cláusulas pactadas, la Administración, respetando el equilibrio de intereses establecido al adjudicar el contrato (es decir, indemnizando, en su caso, al concesionario), puede, unilateralmente, modificar aquellas cláusulas o, sencillamente, rescatar la concesión, como ya se ha hecho históricamente así en el caso de las concesiones de ferrocarriles, al crear RENFE. GARCÍA DE ENTERRÍA insiste en la ausencia de vinculación del Poder Legislativo por pactos de este género, al afirmar que «si el legislador se hubiese condicionado en sus determinaciones al previo acuerdo de un particular, este hubiese pasado a ser copartícipe del Poder Legislativo, lo cual sólo la Constitución podría haberlo hecho, y nunca una ley ordinaria» (13).

#### B) *Los Acuerdos con las confesiones, ¿leyes paccionadas?*

Analizadas las categorías que se han considerado, propiamente o impropiamente, leyes paccionadas, se trata ahora de ver si las leyes que aprueban los acuerdos con las confesiones no católicas pueden encajarse en alguna de ellas.

La causa remota de estos acuerdos se halla en la norma contenida en el número 3 del artículo 16 de la Constitución, que declara:

(12) Cortes Generales, «Diario de Sesiones del Senado», año 1987, III Legislatura, Comisiones, núm. 47, pág. 9.

(13) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, pág. 103.

«Ninguna confesión 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».

Este precepto contiene el reconocimiento del hecho religioso y la obligación para los poderes públicos de cooperar con las confesiones religiosas, mencionando explícitamente sólo a la Iglesia Católica. Ello no supone el reconocimiento constitucional de ningún tipo de «derechos», y menos aún de «derechos históricos» en el sentido en que se han analizado antes respecto de algún territorio español. Sí supone, en cambio, el reconocimiento de la importancia, al mismo tiempo, histórica y actual, de la dimensión religiosa de los ciudadanos y de la obligación de los poderes públicos de cooperar con las corporaciones e instituciones sociales que promueven esa dimensión religiosa de los hombres (las confesiones o iglesias) para hacer posible su desarrollo, en los términos de libertad que se consagran en el número 1 de ese mismo artículo 16.

En cumplimiento de esa genérica obligación de cooperación, se aprobó la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa. Esa ley reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y confesiones (art. 5.º) y toda una serie de derechos encaminados a favorecer el ejercicio de su función (art. 2.º, art. 6.º, etc.). Establece además un importante precepto a efectos de la materia analizada. Dice su artículo 7.º Uno:

«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 o Comunidades religiosas 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».

Este precepto establece, pues, la forma del «pacto» como instrumento para regular la cooperación que los poderes públicos (según la fórmula constitucional vista) o el Estado (según la presente norma) deben establecer con las confesiones o iglesias. Una observación cabe hacer sobre esta obligación de pactar. El texto antes citado afirma que «... el Estado... establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios...». El inciso «en su caso» introduce un elemento de oscuridad a la hora de interpretar la norma. Podría entenderse que deja a la discrecionalidad administrativa o de los órganos del Estado la decisión sobre cuándo y con quién deben concluirse esos acuerdos. Cabe, sin embargo, una interpretación diferente y que estimo más ajustada. Ese inciso es superfluo y su presencia es sólo debida a un vicio de técnica legislativa, muy frecuente últimamente, que introduce esa apostilla en una serie de preceptos, venga o no venga a cuento, con

el fin de establecer cautelas para el supuesto en que las consecuencias, no se sabe cuáles, sean diferentes de lo previsto (14).

El precepto fija el marco que configura esa obligación de pactar al establecer que ello se realice con iglesias o confesiones inscritas en el correspondiente registro y que tales iglesias o confesiones sean aquellas que «por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España». El primer requisito es objetivo y de fácil comprobación. La delimitación del segundo no se hace en norma alguna, por lo que cabe suponer que el Gobierno o la Administración, en base a las informaciones en la materia que obren en su poder, ha debido determinar qué grupos sociales o instituciones religiosas cumplen los requisitos fijados por la norma antes vistos. En todo caso, la aprobación por ley de los acuerdos concluidos parece ratificar formalmente (legalmente) los criterios de selección de la otra parte en el pacto, lo que no parece excluir la posibilidad de que otra iglesia o confesión no elegida que estime reunir las condiciones legales mentadas interponga un recurso para obligar al Estado a pactar.

El carácter formalmente pacticio del instrumento se refuerza en las tres leyes que aprueban los acuerdos objeto de este análisis. En la Exposición de motivos de las tres se afirma que «... el Ministro de Justicia, habilitado al efecto por el Consejo de Ministros, suscribió el Acuerdo de Cooperación del Estado con (la confesión de que se trate)». Otra nota que abunda en el mismo sentido, ya apuntada, es la estructura de estas leyes, que son de artículo único con una remisión a un Anexo que contiene todas las normas materiales que integran el Acuerdo. La Exposición de motivos de los Anexos, o sea, de los propios Acuerdos, incluye frases como «... tras las oportunas negociaciones, se llegó a la conclusión del presente Acuerdo de Cooperación...», «... se ha procurado siempre tener el más escrupuloso respeto a la voluntad negociadora de los interlocutores religiosos...», etc.

Es también importante a este respecto la Disposición Adicional Segunda, cuyo texto es el siguiente:

«El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las partes que lo suscriben, notificándolo a la otra con seis meses de antelación.

Asimismo, podrá ser objeto de revisión, total o parcial, por iniciativa de cualquiera de ellas, sin perjuicio de su ulterior tramitación parlamentaria».

Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre la capacidad y el procedimiento para establecer y modificar estas normas, hay ya que constatar una voluntad (del legislador o de los negociadores) de dar

---

(14) Puede verse, a este respecto, las observaciones realizadas por el que suscribe en su artículo «La calidad de las leyes». *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril de 1991, pág. 264, último párrafo.

carácter sinalagmático a las reglas que se establecen. Ello se confirma por lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera, que establece:

«Se constituirá una Comisión Mixta Paritaria, con representación de la Administración del Estado y de la (confesión o iglesia que firma cada uno de los Acuerdos) para la aplicación y seguimiento del presente Acuerdo».

Del texto de los antes citados preceptos deriva que cada una de las partes puede emprender iniciativas destinadas a revisar o aplicar las normas pactadas, pero para que tales iniciativas prosperen el acuerdo de las dos partes es necesario, lo que, por otra parte, es consecuencia lógica del principio mismo del pacto.

Sin embargo, la Disposición Final Unica introduce un elemento perturbador en este esquema. Afirma:

«Se faculta al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Justicia y, en su caso, conjuntamente con los Ministros competentes por razón de la materia, dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente Acuerdo».

Este precepto, aparentemente simple, suscita numerosos interrogantes. En una primera aproximación se trata de la consagración para estas materias de la potestad reglamentaria. Ahora bien, ello se hace, formalmente, no en una ley, sino en un acuerdo pactado entre el Estado y otra parte que tiene, o se le otorga, capacidad para pactar con aquél. La expresión inicial del precepto «se faculta al Gobierno» es, en este contexto, equívoca. ¿Quién faculta al Gobierno? No parece que sea la ley, es decir, que la norma no configura una potestad reglamentaria porque no está integrada en una ley formal. La potestad reglamentaria está consagrada con carácter general en el artículo 97 de la Constitución y no es concebible que el Estado pacte su establecimiento y su ejercicio. La explicación plausible es que una de las partes del Acuerdo, la confesión o iglesia de que se trate, renuncia o cede en favor del Gobierno la facultad de cooperar en la elaboración de las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Acuerdo. Otra cuestión, que deriva directamente de lo antes dicho, es la más que debatible naturaleza jurídica de esas disposiciones de desarrollo. Parece que no deban ser normas reglamentarias, por todas las razones alegadas, sino sólo, en todo caso, instrucciones o disposiciones con fuerza vinculante sólo para las relaciones entre las partes.

Pero el problema no acaba aquí. La Disposición Final Primera de la Ley (no del Anexo) establece:

«Se faculta al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Justicia y, en su caso, conjuntamente con los Minis-

tros competentes por razón de la materia, dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la presente Ley».

Aquí sí que estamos claramente ante una manifestación de la potestad reglamentaria expresada en una ley formal. El problema es que la materia de la ley es exclusivamente el contenido del Acuerdo, con lo que se plantean, al menos, dos tipos de cuestiones. En primer lugar, que esta potestad reglamentaria se ejerce en relación con unas normas jurídicas pactadas, respecto de las que la otra parte tiene algunas facultades, como está reconocido en la Disposición Adicional Tercera del Anexo citada. Pero, en segundo lugar y principalmente, ¿cuál es la diferencia de contenido y efectos entre esta Disposición final primera de la Ley y la Disposición Final Unica del Anexo? Dados los factores citados de identidad de la materia y de redacción (salvo que una se refiere a la Ley y otra al Acuerdo) y el carácter pactado del Acuerdo, la única explicación plausible es que la Disposición Final Unica constituye una expresión inoperante y superflua que una interpretación lógica y finalista de la norma debe expulsar de esta área del ordenamiento. Esta conclusión se ve reforzada si, adelantando algunos razonamientos que se harán después sobre la naturaleza de estas leyes, consideramos que, de acuerdo con el último inciso del número Uno del artículo 7.º de la Ley de Libertad Religiosa, «estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales». Es decir que, aunque realmente estas normas tengan su origen en pactos, formalmente acaban siendo leyes. Y, si es así, formalmente, todo su contenido, incluido el Anexo, aunque no la Exposición de Motivos, tiene carácter y fuerza de ley. Lo cual lleva ya a una incoherencia de principio: la superposición de dos disposiciones de igual rango formal que establecen la potestad reglamentaria. La única consecuencia lógica, si es que cabe aún extraer alguna de esta confusísima regulación, es la antes apuntada: la Disposición Final Unica ha de estimarse como no puesta.

Otro aspecto que conviene considerar a efectos de la determinación de la naturaleza de las leyes que han aprobado los Acuerdos es el procedimiento de tramitación parlamentaria, que ha sido diferente en el Congreso y en el Senado.

Ha de decirse, en primer lugar, que, en ninguno de los Reglamentos de ambas Cámaras, hay norma o disposición específica sobre la tramitación de las iniciativas legislativas que sean consecuencia de un previo acuerdo, concierto o pacto (15) y la práctica al respecto no ha sido siempre uniforme. En el caso de los Acuerdos analizados, una documentada nota de la Secretaría General del Congreso puso de relieve varios precedentes, producidos en la tramitación de las leyes sobre los regímenes económico y fiscal del País Vasco y Navarra en que, por la naturaleza de los correspondientes proyectos de Ley, la Mesa de la Cámara aplicó el criterio de que el

---

(15) Ello está ahora previsto en una proposición de reforma del Reglamento del Congreso.

procedimiento debería ser el de lectura única y las enmiendas que se presentasen debían tramitarse como de totalidad o devolución. Ese es también el criterio que, por similares razones, es decir, la existencia del previo concierto, se aplicó a estos Acuerdos.

En el Senado, en cambio, a pesar de la existencia de una nota del Letrado de la Comisión de Justicia en que se afirmaba, entre otras cosas, que «tal ley (la que apruebe el Acuerdo) ha de limitarse a expresar la voluntad de la representación nacional de aceptación o rechazo, sin poder modificar el contenido del acuerdo» y «la imposibilidad, igual que en la tramitación de los convenios internacionales, de admitir y aprobar enmiendas al articulado», se siguió el procedimiento legislativo ordinario, por lo que existió la posibilidad de presentar y, en su caso, aprobar, enmiendas parciales. Ahora bien, ni en la fase del Congreso ni en la del Senado se presentó enmienda alguna, por lo que los textos finalmente aprobados son los mismos de los proyectos de Ley. Queda, por tanto, en el terreno de la hipótesis saber si, caso de haberse presentado enmiendas, las Cortes Generales hubieran modificado los textos.

Tras estas consideraciones, podemos ya tratar de dar una respuesta a la cuestión sobre la categoría de ley paccionada (se emplea aquí esta terminología con todas las reservas ya expresadas sobre la realidad y justeza de esta noción), de entre las antes vistas, en la que cabe encuadrar las leyes objeto de este estudio.

Es claro, y no hace falta extenderse demasiado, que estas leyes no son asimilables al Estatuto de Autonomía navarro. Con independencia del mayor o menor peso social o histórico que tengan o hayan podido tener una u otra de las realidades religiosas no católicas en la sociedad española, ninguna puede ostentar, ni lo ha alegado, derecho histórico formal alguno previo a la Constitución similar al mantenido por los foralistas navarros.

Tampoco es aceptable la asimilación con el resto de los Estatutos de Autonomía. Aún en la medida, limitada y con matices, que se puede reconocer a éstos el carácter de leyes paccionadas (y es aquí oportuno recordar las cautelosas afirmaciones de MUÑOZ MACHADO, antes transcritas, al respecto), ese carácter pactado reposa, como se ve, en normas constitucionales y opera a través de la representación popular de entidades territoriales. Ninguna de esas notas es predicable de las leyes analizadas.

No hace falta extenderse para rechazar una asimilación entre estos Acuerdos y los concluidos con la Iglesia Católica. Aparte las similitudes de regulación material, y más adelante se verá en qué medida las normas aplicadas a la Iglesia Católica han influido en los preceptos equivalentes de los Acuerdos ahora analizados, los Acuerdos con la Iglesia Católica fueron concluidos entre dos sujetos de Derecho Internacional, el Reino de España y la Santa Sede, mientras que la personalidad jurídica de las confesiones no católicas es una creación del ordenamiento jurídico interno español.

Sólo queda, pues, la categoría residual de los otros pactos, cuyas características se han analizado ya. Es la única en que cabe encuadrar a

estas leyes. El Estado, por medio del Poder Legislativo, no constreñido o limitado por derecho histórico o precepto constitucional alguno, habría podido libremente regular el status y funcionamiento de las confesiones religiosas de la misma forma que cualquier otro sector de la realidad social. Por razones de diversa índole, históricas, sociales o políticas, entre las que sin duda se cuenta una voluntad de asimilación (incompleta) del status de esas confesiones al de la Iglesia Católica, se ha querido dar apariencia, y una cierta realidad de pacto, a los presentes acuerdos.

El desarrollo de la tramitación parlamentaria, antes visto, ha apoyado el carácter supuestamente pacticio de las leyes que aprueban los Acuerdos. La tramitación por lectura única y subsiguiente aprobación sin cambios en el Congreso y la aprobación sin cambios, aunque fuera por procedimiento ordinario de tramitación, en el Senado parecen dar a entender que el Poder Legislativo acepta y respeta los pactos antes concluidos en esta materia.

Pero la inconsistencia de esta naturaleza pacticia la revela las facultades de que el Estado dispone para modificar o abrogar el régimen jurídico así establecido. Se puede razonablemente sostener que mientras siga en vigor inalterada la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa, de la que, como se ha visto, traen causa estos Acuerdos, toda modificación de los mismos deba hacerse por vía negociada con las entidades o personas jurídicas con las que se concluyeron, pero nada impide, en el marco constitucional, la modificación o abrogación de la antedicha Ley Orgánica 7/1980, con lo que podría volver al Estado, sin traba formal alguna, la potestad de regular unilateralmente este sector de la realidad social.

## II. LAS LEYES DE APROBACIÓN DE LOS ACUERDOS, ¿LEYES ORGÁNICAS?

Como antes se indicó, según el número Uno del artículo 7.º de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, «... estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

Ahora bien, el artículo 81.1 de la Constitución impone el carácter de «orgánico» a las leyes «... relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...».

Un simple examen del texto de los Acuerdos permite apreciar la inclusión en su materia de toda una serie de derechos y libertades citados en la sección 1.ª del Capítulo Segundo de la Constitución, entre los que cabe, al menos, mencionar la libertad religiosa y de culto, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de enseñanza, la tutela judicial y el secreto profesional.

Sin embargo, de lo que se trata es de determinar si tal inclusión o referencia constituye ese «desarrollo» de que habla el precepto constitucional.

La doctrina y la jurisprudencia han tratado ampliamente esta cuestión (16), y para dar respuesta pueden bastar las siguientes atinadas observaciones de SANTAMARÍA PASTOR:

«Pero que signifique “desarrollo”, en segundo lugar es algo que el precepto no puntualiza y que admite una pluralidad de respuestas: desde la maximalista, según la cual sería desarrollo cualquier regulación que de cualquier forma, incluso tangencial, parcial o indirecta, afectase al régimen de estos derechos y libertades, hasta la minimalista, que exigiría reservar el concepto para las leyes que de modo directo, frontal y global, aborden la regulación de un derecho. Parece claro que la opción minimalista es claramente preferible (STC 6/1982, de 22 de febrero; 67/1985, de 24 de mayo, y 98/1985, de 29 de julio): no sólo porque es difícil imaginar una norma legal que no afecte, directa o indirectamente, a alguno de los derechos y libertades mencionados (lo que llevaría al absurdo de que la inmensa mayoría del sistema normativo debería hallarse integrado por leyes orgánicas), sino por la misma exigencia procedimental que individualiza las leyes orgánicas, una votación sobre el conjunto de su texto, que carecería de sentido respecto de los proyectos en los que sólo algún precepto aislado afectase o rozase el régimen de algún derecho fundamental» (17).

De acuerdo con esta doctrina y la jurisprudencia citada, el desarrollo a que hace referencia el artículo 81.1 de la Constitución consiste en «delimitar», «explicitar» el contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades. En los Acuerdos analizados, de lo que se trata es de aplicar en unos supuestos determinados esos derechos y libertades, cuya sustancia, contenido y límites vienen dados por otros sectores del ordenamiento.

En el curso de la tramitación parlamentaria de los proyectos de Ley, las dos notas de los servicios jurídicos de ambas Cámaras, antes citadas, han analizado igualmente esta cuestión. La nota de la Secretaría General del Congreso, tras examinar en detalle la regulación de los distintos derechos fundamentales contenida en los proyectos de Ley llega a la conclusión de que «todos los preceptos de los Acuerdos que inciden sobre el régimen de derechos fundamentales y libertades públicas deben considerarse como simple especificación o concreción —normalmente de carácter instrumental— de la regulación frontal del estatuto general de aquéllos que se contiene en otras normas dotadas de carácter orgáni-

---

(16) Véase el detallado estudio de Enrique LINDE PANIAGUA, *Las Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Linde Editores, 1990, y la muy abundante reseña bibliográfica que contiene.

(17) Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, págs. 190 y 191.



co...», por lo que estima que los tres proyectos de Ley no han de tener carácter orgánico. La nota del Senado, más concisa, en base a similares razonamientos, llega a la misma conclusión.

Cabe, pues, pensar que las leyes por las que se aprueban estos Acuerdos no tienen por qué ser orgánicas, bastando leyes ordinarias. La realidad, ha confirmado este aserto y las leyes aprobatorias de los Acuerdos han sido de carácter ordinario.

### III. ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS

Lo que sigue no pretende constituir un análisis exhaustivo de estos Acuerdos, lo que requeriría probablemente un tratado, sino sólo el examen y la interpretación de algunos puntos de los mismos que se consideran significativos. Para esta tarea son de escaso apoyo los debates parlamentarios, dada su brevedad, vaguedad e inconcreción.

Como se apuntó, los textos de los tres Acuerdos son similares; cuando se producen diferencias, ello puede ser consecuencia de reglas específicas queridas, que alguna de las partes ha logrado establecer, basadas en diferencias reales o sentidas de las distintas confesiones o, como parece deducirse en algún caso, resultado de un simple descuido o inadvertencia. Se emplea con frecuencia como instrumento útil de comparación el texto de los Acuerdos entre la Iglesia Católica y el Estado español, cuya paternidad respecto de los presentes Acuerdos es, como se indicó, clara.

El análisis que sigue incide en la regulación material contenida en los tres instrumentos legislativos de referencia. Algunas observaciones podrían hacerse sobre la técnica legislativa utilizada, en particular el estilo y la redacción, con frecuencia descuidados (18).

---

(18) El estilo y la redacción de los textos normativos que se van a analizar no son siempre pulcros. Así cabe señalar lo que se dice más adelante, en el apartado III. B de este estudio sobre las definiciones de los distintos sistemas normativos religiosos.

Las reglas de concordancia se ven infringidas en algún texto como el siguiente:

«Los centros docentes públicos y los privados concertados a que se hace referencia en este artículo deberán facilitar los locales adecuados para el ejercicio de aquel derecho, sin que pueda perjudicar el desenvolvimiento de las actividades lectivas» (núm. 4 del art. 10 Ac. Israelí).

Conviene también hacer una observación en cuanto al uso de las mayúsculas en estas leyes. Sobre el abuso de las mayúsculas y sobre otros muchos vicios del lenguaje legal, es interesante y revelador el estudio de Jesús PRIETO DE PEDRO, *Los vicios del lenguaje legal*. Propuestas de estilo, incluido en el libro colectivo «La calidad de las leyes», Ed. Parlamento Vasco, 1989. Afirma, entre otras muchas cosas, que «el uso de las mayúsculas en el lenguaje legal es controvertido, pues existe una tendencia, característica de nuestra época, a la proliferación de este signo gráfico con fines enfáticos o vacuos».

Los proyectos de Ley objeto de este estudio enviados a las Cortes Generales hacían un uso inmoderado, y sin aparente sujeción a criterio uniforme alguno, de las mayúsculas. La nota del Senado, elaborada a efectos de la tramitación parlamentaria, antes aludida, señalaba este vicio. Los textos de las leyes, tal como han sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado», aparecen mostrando los efectos de una enérgica poda de las superfluidades dichas. Pero, a pesar de ello, no parece fácil resistir la tentación de

A) *Personalidad jurídica y reconocimiento*

La Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa, había ya resuelto la cuestión de la personalidad jurídica de las iglesias y confesiones, al establecer en su artículo 5.º Uno:

«Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia».

En efecto, la antes citada Ley establece en favor de toda entidad o persona jurídica que tenga o declare fines religiosos la más amplia libertad y autonomía para desarrollar sus actividades, por supuesto, dentro de los límites que el ordenamiento establece para la salvaguarda del orden público y la protección de los derechos de los demás.

Lo que los nuevos Acuerdos persiguen va más allá, al otorgar un status particular, privilegiado respecto de aquel general antes dicho, a determinadas confesiones o entidades religiosas «que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España» (artículo 7.º Uno de la Ley 7/1980). Ello se logra por el reconocimiento que cada ley hace, en su artículo 1.1, de una concreta entidad religiosa, Ac. Evangélico en favor de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Ac. Israelí en favor de la Federación de Comunidades Israelitas de España y Ac. Islámico en favor de la Comisión Islámica de España.

El reconocimiento es una institución ampliamente estudiada en España, en particular por lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y la

---

utilizar este signo gráfico sin criterios claros o con los fines enfáticos o vacuos que menciona PRIETO DE PEDRO. Se transcriben, a título indicativo, algunos ejemplos.

En el artículo 2.4 Ac. Israelí se habla de «casos previstos en las leyes». En el artículo 2.4 Ac. Evangélico y 2.2. Ac. Islámico la frase equivalente es «casos previstos en las Leyes». El nombre común de «mezquita» se transcribe con minúscula en el artículo 8.2 Ac. Islámico y con mayúscula, sin razón aparente, en los artículos 2.1 y 11.3.A,a) Ac. Islámico.

Los «mandos» militares se transcriben con minúscula en el artículo 8.3 Ac. Islámico, quizá porque en ese precepto se habla de «los mandos correspondientes», mientras se hacen acreedores a la mayúscula en los artículos 8.2 Ac. Evangélico y 8.3 Ac. Israelí en que la referencia es a los «Mandos del Ejército».

El «servicio militar» se transcribe uniformemente con mayúsculas en los artículos 4 de las tres leyes.

Mientras los ministros evangélicos se transcriben generalmente con minúscula (art. 3.1, 4.1, 5, 7.1 Ac. Evangélico) y los correspondientes ministros judíos (rabinos) en una ocasión (art. 3.1. Ac. Israelí) con mayúscula y en otra (art. 6 Ac. Israelí) con minúscula, los ministros islámicos, cuando se les denomina «imames» tienen siempre derecho a la mayúscula [arts. 3.1, 4.1, 8.3, 9.1, 11.2.b), y 11.3.a) Ac. Islámico].

La «legislación penitenciaria» de los artículos. 9.2 Ac. Israelí y Ac. Islámico quizá no tenga igual rango que la «Legislación penitenciaria» del artículo 9.3 Ac. Evangélico.

Se podría alargar la lista. Sin pretender exagerar la importancia de este aspecto de la técnica legislativa, pues cabe pensar que algunos de los errores expuestos son simples descuidos, prácticas como las comentadas contribuyen a la degradación del lenguaje como manifestación de cultura y vehículo de comunicación entre los hombres.

Iglesia Católica (19). Es un mecanismo útil para reglamentar, sin controles o interferencias abusivas por parte del Estado, la actividad, cabría decir, social, civil y patrimonial, de las entidades religiosas. El Estado no se contenta con tomar razón de la existencia de una entidad religiosa, sino que establece para algunas un marco legal e institucional favorable, que se justifica por la acción benéfica de esas entidades para el desarrollo de la dimensión religiosa de los hombres.

Ya se ha apuntado antes algo, y no vale la pena insistir en ello, sobre los criterios (para algunos quizá discutibles) que han podido llevar a la selección de unas concretas entidades religiosas con las que se ha negociado y a las que las leyes analizadas otorgan la situación privilegiada que vamos a ver. Es, pues, claro que la situación y los beneficios que otorga cada una de las leyes no se refieren a todas las entidades de una confesión genéricamente determinada, sino sólo a las que formalmente (registralmente) están incorporadas a la entidad o federación específica de que en cada caso se trate, mencionada, además, en el título de la ley correspondiente. Esta clara y formal determinación, por otra parte, beneficia también al Estado, por los factores de control y seguridad que introduce en su relación con las confesiones que, supuestamente, gozan de un mayor grado de implantación social.

#### B) Sistema normativo religioso

Los tres Acuerdos, para el ejercicio de ciertos derechos y el desarrollo de determinados actos, reenvían a un sistema normativo propio de cada confesión, definido a veces de forma imprecisa o tautológica.

Así, según el número 3 del artículo 1 de los tres Acuerdos, la certificación de fines religiosos necesaria para la inscripción en el Registro de las entidades religiosas se ha de expedir de acuerdo al «ordenamiento», sin más precisiones, de las entidades a las que se aplica el Acuerdo de que se trate.

En Ac. Evangélico se utilizan normalmente perífrasis como «... se consideran funciones de culto o asistencia religiosa las dirigidas directamente al ejercicio del culto, administración de Sacramentos, cura de almas, predicación del Evangelio y magisterio religioso» (art. 6), o «... actividades religiosas y ritos propios de las Iglesias pertenecientes a FEREDE...» (art. 8.1).

En Ac. Israelí las denominaciones son algo más concretas, pero su redacción no se caracteriza siempre por la claridad y la elegancia.

Así, «... se consideran funciones propias de la religión judía las que lo

---

(19) Pueden consultarse a esta respecto los estudios siguientes:

Lamberto DE ECHEVERRÍA, «El reconocimiento civil de las entidades religiosas», libro colectivo sobre *Los Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio. Su desarrollo y perspectivas*, Librería Bosch, 1987.

Julio MANZANARES, «Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia», y José María DE PRADA, «Personalidad civil de los entes eclesiásticos», en el libro colectivo *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*. Biblioteca de Autores Cristianos, 1980.

sean con arreglo a la ley y a la tradición judía, entre otras las de religión que se derivan de la función rabínica...» (art. 6), «... la propia normativa formal israelita...» (art. 7.1). En el artículo. 14.1 se habla de «Ley judía» y en el artículo 14.2 de «Ley y tradición judía».

Aparte las repeticiones, cabe preguntarse qué se ha de entender por funciones propias de una religión o qué es la propia normativa formal israelita.

En Ac. Islámico la terminología es más breve y precisa. Así se habla de «...la Ley y la tradición islámica emanadas del Corán o de la Sunna...» (art. 6), y en varios preceptos se hace referencia a la «Ley islámica».

En todo caso, por razones de seguridad jurídica y protección de los derechos de las personas, quizá fuera conveniente, en algún instrumento jurídico o norma de desarrollo de estos Acuerdos, precisar más la denominación, el contenido y alcance de los sistemas normativos de referencia.

### C) *Régimen interior*

La Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa había ya establecido en su artículo 6.º Uno que:

«Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal».

Los Acuerdos analizados, partiendo de ese principio general de autonomía y libertad de organización, conceden facultades o derechos adicionales a las confesiones o entidades reconocidas en cada Ley. Son los siguientes:

#### a) *Status de los ministros de culto*

El artículo 2.º.Dos de la Ley Orgánica 7/1980 reconoce, con carácter general, a las iglesias y confesiones el derecho a designar y formar a sus ministros, pero sin conceder a los mismos status o situación particular diferente del común de los ciudadanos.

##### i. *Secreto profesional*

Los tres Acuerdos analizados otorgan a esos ministros algunos privilegios específicos inspirados en los que se conceden a los ministros de la Iglesia Católica en los Acuerdos entre la Santa Sede y España. Así, les ampara el secreto profesional, por los hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de funciones de culto o de asistencia religiosa (art. 3.2 en los tres Acuerdos; art. II.3 del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976). Cabe, en todo caso, señalar una diferencia

curiosa entre los textos en la materia de los tres Acuerdos. Mientras en Ac. Islámico se hace la referencia explícita «en los términos legalmente establecidos para el secreto profesional», tal referencia es inexistente en los otros dos Acuerdos. No parece que ello derive de diferencias en los criterios de fondo ni, por tanto, deba tener consecuencia práctica alguna, pues en los tres casos se configura materialmente la institución del secreto profesional y cabe pensar que esa diferencia responda a alguna modalidad de técnica legislativa poco atenta a principios de uniformidad en la regulación de materias similares.

## ii. *Servicio militar*

Los tres Acuerdos someten a los ministros de culto a la obligación del servicio militar (art. 4), permitiéndoles disfrutar del beneficio de las prórrogas por los estudios en los correspondientes seminarios o centros de formación. Pueden, si lo solicitan, ser asignados a misiones compatibles con sus funciones religiosas o ministerio. También en esta materia hay alguna diferencia terminológica que no parece deba tener consecuencias particulares. En Ac. Evangélico se habla de «misiones que sean compatibles con su ministerio», en Ac. Israelí de «misiones que sean compatibles con sus funciones religiosas» y en Ac. Islámico de «misiones de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas u otras que sean compatibles con su ministerio».

Es, en todo caso, interesante señalar que en esta materia de la prestación del servicio militar, la Iglesia Católica obtuvo unos privilegios suplementarios que no se han otorgado a las confesiones no católicas. Están establecidos en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el servicio militar de clérigos y religiosos de 3 de enero de 1979. Son los siguientes:

1. Exención del servicio militar en favor de los obispos y asimilados (art. VI del Acuerdo), que se justifica en la propia norma «a fin de asegurar la debida atención pastoral del pueblo».
2. Posibilidad de considerar como prestación social sustitutoria del servicio militar la consagración «durante un período de tres años, bajo la dependencia de la jerarquía eclesiástica..., al apostolado como presbíteros, diáconos o religiosos profesos en territorios de misión o como capellanes de emigrantes». (art. VIII.4 del Acuerdo).

## iii. *Inclusión en la Seguridad Social*

El artículo 5 de los tres Acuerdos establece la inclusión de los ministros de culto de las confesiones en el Régimen General de la Seguridad Social, asimilándolos a trabajadores por cuenta ajena y atribuyendo a sus respectivas comunidades o iglesias el status de empresario a estos efectos. Se establecen, sin embargo, unas diferencias en la protección otorgada en los distintos Acuerdos que cabe dudar si han sido efectivamente queridas por el legislador o responden a defectos de elaboración o de

técnica legislativas. Se reproduce ahora la parte de los preceptos que interesa a los efectos del razonamiento que sigue después.

El artículo 5 de Ac. Evangélico establece:

«De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, los ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE que reúnan los requisitos expresados en el artículo 3 del presente Acuerdo, quedarán incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social. Serán asimilados a trabajadores por cuenta ajena».

El artículo 5 de Ac. Israelí declara:

«De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, los ministros de culto de las comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España que reúnan los requisitos expresados en el artículo 3 del presente Acuerdo, quedarán incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social. Serán asimilados a trabajadores por cuenta ajena en las mismas condiciones que la legislación vigente establece para los clérigos de la Iglesia Católica, con extensión de la protección a su familia».

El artículo 5 de Ac. Islámico declara:

«De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, las personas que reúnan los requisitos expresados en el número 1 del artículo 3 del presente Convenio, quedarán incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, asimilados a trabajadores por cuenta ajena».

Y el artículo 1 del Decreto 2398/1977, de 27 de agosto establece:

«1. Los Clérigos de la Iglesia Católica y demás Ministros de otras Iglesias y Confesiones Religiosas debidamente inscritas en el correspondiente Registro del Ministerio de Justicia quedarán incluidos en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

2. Quedan asimilados a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, los Clérigos diocesanos de la Iglesia Católica, en la forma establecida en el presente Real Decreto».

Comparando los preceptos antes citados, se llega a las siguientes conclusiones:

1.º Los artículos 5 Ac. Evangélico y Ac. Islámico incluyen una referencia errónea. No existe artículo 1 del Real Decreto 2398/1977. Aún admitiendo que estamos ante un simple error de transcripción y que la referencia es al «artículo 1.º», ello incluye sólo a los ministros del culto y no a sus familiares. La acción protectora que incluye a los familiares se contempla en el artículo 2.º del citado Real Decreto, al que ni Ac. Evangélico ni Ac. Islámico hacen referencia.

2.º Por contra, el artículo 5 Ac. Israelí no sólo se refiere, correctamente, al artículo 1.º del Real Decreto, sino que además, de forma expresa, establece para sus ministros un régimen de protección similar al de los clérigos de la Iglesia Católica (fijado por el Decreto 2398/1977 en su conjunto y no sólo en su artículo 1.º), mencionando taxativamente la extensión a su familia de la protección establecida para ellos.

3.º Quizá las diferencias señaladas sean sólo fruto de la casualidad o del error y la intención de los autores de estas normas era establecer una protección igual y completa para los ministros de todas las confesiones reconocidas y sus correspondientes familias, pero, como se ha visto, ello no se deduce del tenor literal de las disposiciones vistas y la formal separación de los instrumentos legislativos que aprueban los distintos Acuerdos no favorece una interpretación uniforme e integradora de sus preceptos. Es, en todo caso, una cuestión que merecería ser aclarada por los poderes públicos.

#### b) Lugares y medios para el culto

El número Dos del artículo 2.º de la Ley Orgánica 7/1980 reconoce genéricamente el derecho de las iglesias y confesiones a establecer lugares de culto. El artículo 2 de los tres Acuerdos establece reglas similares en lo que concierne a la definición o delimitación y a la protección de los lugares de culto. Esta protección consiste esencialmente en el derecho de audiencia de la confesión titular previa a la expropiación forzosa y también la privación del carácter sagrado antes de la demolición del inmueble afectado.

Es oportuno hacer alguna observación sobre la inviolabilidad que se atribuye a los locales.

Los tres Acuerdos reconocen, en sus artículos 2.2, la inviolabilidad de los lugares de culto en los términos establecidos en las leyes (en Ac. Islámico se dice «establecidos *por* las leyes»). Es un precepto que parece inspirado en el artículo II.5 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979 que establece que «los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes».

Respecto de todos estos preceptos cabe una reflexión similar. Estando reconocida la inviolabilidad del domicilio en el artículo 18.2 de la Constitución y asentada hace tiempo en la doctrina y la jurisprudencia la concepción de que es aplicable tanto a las personas físicas como a las jurídicas, ¿cuál es el sentido de la inclusión del precepto analizado? Si no

tiene más significado y alcance que el del precepto constitucional y sus normas de desarrollo, sobra en todos los instrumentos comentados. Y si se pretende darle un contenido que rebase el antes dicho, ¿cuál es el mismo?

Similares dudas se plantea MANZANARES en su artículo citado sobre «Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia», haciendo referencia al precepto relativo a los lugares de culto católico. Ahora bien, argumentando *pro domo sua*, afirma que «teniendo en cuenta el innato respeto a los lugares sagrados y la misma historia precedente, así como el casi nulo riesgo para el orden público, convendría que la futura ley exigiera el consentimiento de la competente autoridad eclesiástica para cualquier entrada de la fuerza pública o cualquier ejercicio de jurisdicción civil en estos lugares» (20).

Un intento de dar respuesta a estos interrogantes consiste en analizar el contenido del privilegio de inviolabilidad en el marco del Derecho internacional. La Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas, de la que España es parte desde 1967, contiene varios preceptos de interés a estos efectos. Así

*Artículo 22*

«1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión.

3. Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución».

La protección otorgada, no en base a la ficción de la extraterritorialidad, como se estimó en otros tiempos (21), sino por simples motivos funcionales, es, como se ve, fuerte. Cabría ceder a la tentación de considerar aplicables estos principios a los locales de las iglesias o confesiones, y acabamos de ver cómo así sucede con algún canonista, movido, quizá, en cierta medida, por la circunstancia de que la norma que establece las reglas en la materia respecto de la Iglesia Católica es un convenio internacional.

Pero un somero análisis de los supuestos de hecho desbarata esa pretensión. El ámbito de aplicación de los citados preceptos de la Convención de Viena se circunscribe a los locales de una misión diplomática y no es aceptable una extensión analógica a locales eclesiásticos, ni de la Iglesia Católica ni de ninguna otra confesión. El reconocimiento en los Acuerdos de la inviolabilidad «en los términos establecidos en las leyes» hace obvia-

---

(20) Julio MANZANARES, *ob. cit.*, pág. 217.

(21) Alain PLANTEY, *Tratado de Derecho diplomático*. Teoría y práctica. Trivium, 1992, pág. 355 y ss. Es también útil la consulta de Eduardo VILARIÑO PINTOS, *Curso de Derecho diplomático y consular*. Parte general y textos codificadores. Tecnos. 1987.



mente referencia a las leyes por razón de la materia, es decir, al ordenamiento interno español aplicable a los locales que no gozan de privilegio especial y están sometidos al régimen común, o sea, volviendo al punto de origen, la Constitución y sus normas de desarrollo. Como conclusión, se puede establecer que los preceptos analizados son superfluos.

El número 3 del artículo 2 de Ac. Islámico contiene un precepto que no se incluye en los otros dos Acuerdos analizados. Dice:

«El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos y demás documentos pertenecientes a la “Comisión Islámica de España”, así como a sus Comunidades miembros».

Bien que los tres Acuerdos sean, como se ha dicho, desde un punto de vista formal, totalmente independientes, dadas las claras similitudes en el régimen jurídico consagrado en todos ellos, este precepto singular suscita algunas interrogantes de no evidente respuesta:

¿Hay alguna razón particular para que esta norma se incluya en sólo uno de los Acuerdos y no en los demás, o ello deriva del interés exclusivo de los negociadores islámicos por esta materia, aceptado por los negociadores del Estado español?

¿Tienen los archivos y documentos de las comunidades islámicas alguna particularidad característica no compartida por los archivos y documentos de otras confesiones que les haga merecedores de una atención especial?

¿Qué significa, en este contexto, la inviolabilidad de los archivos y documentos? ¿Supone que, en ningún caso, las autoridades públicas, en particular las judiciales, puedan tener acceso a esos archivos y documentos? ¿Puede, por ejemplo, el contenido de esos archivos o documentos ser alegado o exigido como prueba en un juicio?

Por razones similares a las antes apuntadas, parece que estos preceptos son superfluos y, de nuevo en esta materia, el régimen común debe considerarse aplicable.

En otro orden de cosas, se reconoce el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos de los fieles de las confesiones respectivas en los cementerios municipales en Ac. Israelí (art. 2.6) y Ac. Islámico (art. 2.5), derecho que no se menciona en Ac. Evangélico, ¿por falta de interés de los negociadores evangélicos?

### c) Asuntos económicos

Los aspectos económicos de la actividad de las confesiones religiosas (obviamente en cuanto actúen en cuanto tales y no si desarrollan alguna actividad mercantil) derivan de los principios de autonomía y libertad de organización de su régimen interno reconocidos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa ya antes mencionados. Aquí se trata sólo de hacer una breve referencia a determinados beneficios fiscales que se les concede.

El régimen fiscal establecido en los Acuerdos, contenido en los respectivos artículos 11, es prácticamente uniforme para las tres confesiones y consiste en la exoneración fiscal de una serie de actividades destinadas al mantenimiento de sus medios materiales o de sus ministros, al cumplimiento de sus fines religiosos propios o a la realización de tareas de asistencia social.

Más interés que el análisis detallado de ese régimen es su comparación con el previsto para la Iglesia Católica, pues ello permite apreciar, junto a una general identidad, algunas importantes diferencias en el tratamiento dado a las distintas confesiones. En efecto, la Iglesia Católica obtiene dos beneficios que no se conceden a las otras confesiones y que están consagrados en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos económicos de 3 de enero de 1979: la dotación presupuestaria (art. II), que tiene carácter transitorio y que en la actualidad completa una participación en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la exención del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones «siempre que los bienes o derechos adquiridos se destinen al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad» (art. IV.C).

#### D) *Acción religiosa y social*

Si en el apartado anterior se ha examinado el régimen de la actividad interna o de organización de las confesiones, se analiza ahora su actividad de proyección social, tanto la que tiene por objeto la difusión o propaganda de su credo o doctrina, como las demás actividades con incidencia en la sociedad.

##### a) *Acción de afirmación y difusión religiosa*

Aparte el genérico enunciado constitucional del principio de libertad religiosa, la Ley Orgánica 7/1980 reconoce con amplitud una serie de derechos a la práctica y a la difusión de las doctrinas religiosas, esencialmente en su artículo 2.º. El número Uno del mismo hace referencia a los derechos de las personas en esta materia, mientras que el Dos fija los derechos de las iglesias y confesiones en los siguientes términos:

«Asimismo comprende (la libertad religiosa y de culto) el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

Se enuncian aquí, de forma sintética y clara, los derechos de establecimiento, de reunión, de formación de sus ministros y miembros, de

difusión o propaganda y de comunicación. Esos derechos no aparecen ya mencionados como tales en los Acuerdos, probablemente porque no es necesario, dada la inequívoca declaración antes transcrita. Los Acuerdos desarrollan aspectos parciales de esos derechos, como se verá seguidamente.

#### b) Reconocimiento de días festivos

El artículo III del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos establece que «el Estado reconoce como días festivos todos los domingos» y el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores fija un sistema de descanso semanal, fiestas y permisos, centrado esencialmente en la consideración del domingo como día festivo, aunque acepta que «por disposición legal, o convenio colectivo, contrato de trabajo o permiso expreso de la autoridad competente se regule otro régimen de descanso laboral para actividades concretas» (art. 37.1, segundo párrafo).

Para tener en cuenta las festividades propias de las distintas confesiones, el artículo 12 de los Acuerdos fija, en cada caso, las fiestas de la confesión de que se trate y admite la sustitución del descanso laboral semanal establecido en el artículo 37.1 del Estatuto de los Trabajadores por otro que incluya la tarde del viernes y el día completo del sábado en Ac. Evangélico y Ac. Israelí «siempre que medie acuerdo entre las partes», condición ésta que limita obviamente el alcance y efectividad del derecho al disfrute de la fiesta religiosa. También, con previo acuerdo de las partes, Ac. Islámico establece la posibilidad de cambio en el descanso semanal y de limitación de la jornada laboral durante el mes de ayuno (Ramadán).

Las fiestas reconocidas a cada confesión, que se fijan en el número 2 del artículo 12 de Ac. Israelí y Ac. Islámico, pueden sustituir a las retribuidas y no recuperables mencionadas en el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores, a petición de los interesados y también previo acuerdo de las partes.

El artículo 12.2 Ac. Evangélico y el 12.3 Ac. Israelí y Ac. Islámico establecen una ilusoria ventaja para los alumnos de los centros de enseñanza públicos o privados concertados al eximirles, a petición propia o de sus padres o tutores, de la asistencia a clase los días de descanso semanal concedidos a su respectiva confesión, sin prever ningún mecanismo de recuperación de la enseñanza perdida.

En cambio, por lo que se refiere a los exámenes, oposiciones o pruebas de ingreso en la Administración pública, se admite, para los alumnos de las tres confesiones que lo soliciten, su desplazamiento de una fecha que coincida con un día de descanso semanal de la confesión de que se trate a una fecha alternativa «cuando no haya causa motivada que lo impida» (art. 12.2 y 3 Ac. Evangélico y 12.3 y 4 Ac. Israelí y Ac. Islámico).

En resumen, las normas citadas suponen un intento de reconocimiento y efectividad para las fiestas propias de cada una de las confesiones,

limitado, no obstante, por el claro predominio que en la legislación y en las costumbres mantiene el calendario de la Iglesia Católica.

c) Celebración y efectos civiles del matrimonio religioso

Los tres Acuerdos establecen en su artículo 7 normas sobre la forma de celebración del matrimonio según las respectivas confesiones y sus efectos civiles que no son sino el desarrollo del principio de libertad en la materia consagrado en los artículos 59 y 60 del Código Civil.

Sólo Ac. Islámico, en la última frase del número 1 del artículo 7, pone expresamente como condición para los efectos civiles del matrimonio celebrado según la forma establecida por la Ley islámica, que los contrayentes reúnan «los requisitos de capacidad exigidos por el Código Civil». Esta es, sin embargo, una condición de orden público, que debe entenderse también aplicable a los matrimonios celebrados según los ritos de otras confesiones, aunque no figure de forma expresa en los correspondientes Acuerdos.

En los tres Acuerdos, en cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 61 del Código Civil, se exige la inscripción en el Registro Civil para el pleno reconocimiento de los efectos civiles.

d) Enseñanza, medios de comunicación social y asuntos culturales

i. Enseñanza

En materia de enseñanza, los tres Acuerdos establecen en su artículo 10 normas prácticamente idénticas para las tres confesiones que suponen:

a) el derecho para los alumnos o sus padres a que los alumnos reciban la enseñanza religiosa correspondiente en los niveles de educación infantil, primaria y secundaria (núm. 1), impartida por profesores designados por la confesión de que se trate (núm. 2) y con los contenidos fijados por ella (núm. 3);

b) obligación para los centros públicos y los privados concertados de facilitar los locales en que se pueda impartir aquella enseñanza (núm. 4);

c) posibilidad para que las confesiones organicen cursos de enseñanza religiosa en los centros universitarios públicos, de acuerdo con las autoridades académicas (núm. 5);

d) derecho de establecimiento de centros docentes de todo género y nivel, con sometimiento a la legislación general vigente en la materia (núm. 6).

Es de nuevo de interés comparar este régimen con el establecido para la Iglesia Católica en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979, en el que aquél claramente se inspira.

El sistema acordado para la Iglesia Católica incluye todas las cuestiones antes vistas para las confesiones no católicas, generalmente reguladas

con mayor detalle, y algunos beneficios no concedidos a las confesiones no católicas o, al menos, no mencionados. Así:

1.º Inspiración cristiana de la educación impartida en los centros públicos [«En todo caso, la educación que se imparta en los centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana» (art. I, segundo párrafo)].

2.º Equiparación de la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación (art. II, primer párrafo) o de la enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía en las escuelas universitarias de formación del profesorado (art. IV, primer párrafo) a las demás disciplinas fundamentales.

3.º Integración de los profesores de religión en los claustros de los centros docentes (art. III, último párrafo, y art. IV, segundo párrafo).

4.º Posibilidad de que las universidades del Estado, previo acuerdo con la competente autoridad de la Iglesia, establezcan centros de estudios superiores de teología católica (art. XII).

ii. *Medios de comunicación social*

Los tres Acuerdos analizados no incluyen disposición alguna al respecto. El Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales antes citado incluye en el artículo XIV una disposición del siguiente tenor:

«Salvaguardando los principios de libertad religiosa y de expresión, el Estado velará para que sean respetados en sus medios de comunicación social los sentimientos de los católicos y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia Episcopal Española».

iii. *Asuntos culturales*

Los artículos 13 Ac. Israelí y Ac. Islámico incluyen normas similares referentes a la colaboración entre el Estado español y la confesión correspondiente para la conservación y fomento del respectivo patrimonio cultural, en línea similar a lo establecido en el artículo XV del Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales.

La ausencia del correspondiente precepto en Ac. Evangélico hace dudar de si sus negociadores estimaron la inexistencia de un patrimonio cultural significativo propio de la confesión evangélica que mereciera específicas medidas de protección o se ha tratado de un simple descuido.

e) *Asistencia religiosa a los militares*

El artículo 8 de estos Acuerdos reconoce el derecho de los militares a recibir asistencia religiosa de ministros de su propia confesión. En esta materia se produce una diferencia significativa con el régimen aplicable a la Iglesia Católica. Los ministros de ésta que asisten a los militares están

integrados en la estructura de las Fuerzas Armadas por medio del Vicariato Castrense (art. I a IV del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el servicio militar de clérigos y religiosos de 3 de enero de 1979).

Los ministros de las confesiones no católicas no están integrados en las Fuerzas Armadas, y, quizá por eso, deben ser «autorizados por los Mandos del Ejército» (art. 8.3 Ac. Israelí, art. 8.2 Ac. Islámico). Ahora bien, si todos los Acuerdos reconocen en sus respectivos artículos 3 el status de los ministros del culto, ¿cuál es la razón o la necesidad de esa autorización? ¿En qué casos y por qué motivos puede denegarse tal autorización?

El citado artículo 8 establece varias reglas destinadas a facilitar la prestación de la asistencia religiosa que no requieren especial comentario; sí, en cambio, la que se menciona seguidamente.

El número 4 del artículo 8 de Ac. Islámico y Ac. Israelí incluye una norma que no se contiene en Ac. Evangélico: establece la obligación para las autoridades militares de comunicar a sus familiares el fallecimiento de los militares en servicio.

Tal obligación existiría aunque no se concretara formalmente, pero en el caso de Ac. Israelí se añade una coletilla que pudiera incidir en el ejercicio de la libertad individual: la comunicación del fallecimiento se hace «... a fin de que (los fallecidos) puedan recibir las honras fúnebres y ser enterrados según el rito judío». Es claro que la libertad religiosa y la libertad sin más consisten en que las personas tengan o manifiesten las creencias que estimen oportuno, o no tengan ninguna. Con independencia de la confesión que haya podido profesarse, las honras fúnebres deberán ser las que haya deseado en vida el fallecido, si su voluntad consta, o las que elijan sus parientes y no las que deriven de una norma general apoyada en la pertenencia en vida a una confesión determinada. En resumen, el supuesto contemplado en el precepto sólo concierne a los individuos y la regulación establecida, si sólo plantea una posibilidad, es innecesaria, mientras que si se pretende darle algún carácter imperativo atentaría a la libertad individual.

f) Asistencia religiosa en centros penitenciarios, hospitalarios y asistenciales

Se regula en el artículo 9 de los Acuerdos. También en estos casos los ministros que presten la asistencia deberán recibir la autorización de los directores o centros de que se trate; caben, en consecuencia, análogas observaciones a las hechas respecto de ese requisito en relación con la asistencia a los militares.

En los tres Acuerdos se establece que el acceso de los ministros de culto a los centros es libre y sin limitación de horario. Ello parece chocar con la regla según la cual la asistencia religiosa se prestará «con observancia de las normas de organización y régimen interno de los centros».

Los Acuerdos Ac. Islámico y Ac. Israelí contienen un precepto que no se incluye en Ac. Evangélico. Dice:

«La asistencia religiosa prevista en este artículo comprenderá la que se dispense a los moribundos...» (segundo párrafo del núm. 1 del art. 9 Ac. Islámico y segundo párrafo del núm. 2 del art. 9 Ac. Israelí).

Esta norma es, cuando menos, superflua. Si los beneficiarios de la asistencia religiosa son las personas, no se ve la necesidad de este añadido.

En Ac. Islámico se establece para la Comisión Islámica de España una ventaja que no tiene su equivalente para las otras dos confesiones. Mientras estas últimas soportan los gastos del servicio de asistencia religiosa a sus fieles en los centros de referencia (núm. 3 del art. 9 Ac. Israelí y núm. 4 del art. 9 Ac. Evangélico), en el caso de la confesión islámica los gastos «serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la "Comisión Islámica de España", con la dirección de los centros y establecimientos públicos contemplados en el número 1 de este artículo (los penitenciarios, hospitalarios y asistenciales)...». Es decir, cabe el pacto y, aparentemente, el reparto de tales gastos de asistencia.

#### g) Amparo de particularidades religiosas

Se han examinado hasta ahora las más importantes formas de concreción del reconocimiento y amparo que los Acuerdos hacen de las manifestaciones en la vida social del hecho religioso no católico y que afectan de modo parecido a las tres grandes confesiones.

El artículo 14 Ac. Israelí y Ac. Islámico regula algunas específicas manifestaciones, en la vida social o económica, de los credos judío e islámico, respectivamente, que se consideran merecedoras de reconocimiento y protección. Se trata de la elaboración, con arreglo a criterios religiosos, de ciertos alimentos o productos cosméticos y la adecuación de los horarios de comida de los centros públicos y privados concertados a las reglas de observancia de los musulmanes. En el primer supuesto, las confesiones interesadas deben solicitar y obtener del Registro de la Propiedad Industrial el registro de la marca propia de los alimentos o productos de que se trate, y en el segundo supuesto se enuncia un compromiso de colaboración o adecuación de un carácter vinculante limitado.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La elaboración y aprobación de estas leyes, como, probablemente, las de cualquier norma legislativa, responde, sin duda, a unos factores ideológicos, políticos y sociales que no era el caso, en un estudio como el presente, analizar.

Llama, de todas formas, la atención que el peso de algunos de esos factores haya conducido a un procedimiento de elaboración, el pacto, cuando menos inusual (22) y que debería incitar a la reflexión sobre toda una serie de grandes cuestiones de teoría general del Derecho y de organización del Estado.

2. En paradójica relación con lo antes dicho, es notable el mínimo impacto que la aprobación de estas normas parece hacer tenido, tanto en la opinión pública en general como en los medios profesionales más directamente interesados. Una de las razones de ello puede ser la muy escasa transparencia de todo el proceso, tanto en la fase de negociación del pacto como en su posterior tramitación parlamentaria. Esta segunda pudo haber compensado, en ese aspecto, las insuficiencias de la primera, dando lugar a un debate sobre los aspectos controvertidos, que no son pocos, de los textos objeto de discusión. En la realidad, como se ha apuntado, ello no sucedió así. Los debates en los plenos de ambas Cámaras se limitaron a genéricas alusiones, generalmente laudatorias, a la utilidad de la regulación propuesta.

3. Por lo que se refiere a la regulación material establecida, el status y los privilegios otorgados a las confesiones o iglesias, sin llegar, como se ha dicho, al nivel de los que disfruta la Iglesia Católica, suponen notables ventajas (reconocimiento, exoneraciones fiscales, etc.). En relación con esto, la ambigüedad e imprecisión de algunas nociones y algunas normas podrían incitar a la utilización de este marco normativo con fines distintos de los que le están formalmente atribuidos.

4. No hay razón para pensar que el proceso de negociación con las entidades religiosas está cerrado. La aprobación de estas leyes podría dar lugar al surgimiento de reivindicaciones de otras entidades o confesiones que se estimen con derecho a disfrutar de los beneficios que se conceden. Pero el marco para nuevas discusiones no parece ya favorable. El secretismo y el desinterés que han caracterizado todo el proceso de elaboración de las normas comentadas atentan contra el derecho a la información, indispensable a una sociedad democrática para conocer su presente y preparar su futuro.

---

(22) Recentísimos acontecimientos de la vida política y parlamentaria (el procedimiento de negociación y tramitación del proyecto de Ley de Huelga) plantean la cuestión de si empezamos a asistir al surgimiento de un neocorporativismo cuyas consecuencias están por ver.