

ESTUDIOS

PROBLEMAS QUE AFRONTA LA LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA DE ESPAÑA Y SOLUCIONES QUE OFRECE PARA LOS MISMOS ⁽¹⁾

MARIANO LÓPEZ ALARCÓN

*Catedrático Emérito
de Derecho Eclesiástico del Estado
en la Universidad de Murcia*

ÍNDICE: 1. Antecedentes.—2. Su naturaleza de Ley Orgánica.—3. Es una Ley que afecta a todas las confesiones religiosas, incluso a la Iglesia Católica.—4. Es una Ley fuertemente judicializada.—5. Es una Ley que, siguiendo el mandato constitucional, tiene en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española.—6. Es una Ley minimalista que regula estrictamente el derecho de libertad.

1. Antecedentes

La legislación sobre libertad religiosa es muy reciente en España, pues la influencia social y política de la Iglesia Católica a lo largo de los siglos, unido a la escasa presencia de otras religiones desde que fueron expulsados judíos y musulmanes, se tradujo en regímenes estatales de confesionalidad católica y de intolerancia o tolerancia restringida respecto de otros cultos. Y cuando la libertad religiosa apareció en textos constitucionales se hizo por razones políticas, ya para suprimir trabas que pudieran molestar a los grupos no católicos de extranjeros asentados en nuestro país (Constitución 1876), ya para desarticular a la Iglesia Católica y sus instituciones en España (Constitución de 1931).

Como manifestaciones más acusadas de estas tendencias hay que mencionar la Constitución intolerante de Cádiz, de 1812, que proclamó en su artículo 11: «La Religión de la Nación Española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra». La Constitución tolerante de 1876 mantiene la confesionalidad católica y añade que «nadie será molestado en territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral

⁽¹⁾ Relación leída en el «Seminario Luso-Italo-Español sobre libertad religiosa» celebrado en el Castillo-Palacio de Magalia los días 18 a 20 de octubre de 1999.

crisiana. No se permitirá, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado» (art. 11).

Efímera fue la vigencia de las declaraciones de libertad religiosa formuladas por las Constituciones de 1869 y de 1931. Aquélla enuncia oblicuamente la confesionalidad católica en estos términos: «La nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros, residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaren otra religión que la Católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el artículo anterior» (art. 21). De modo más directo se expresó la Constitución republicana de 1931, pronunciándose en términos muy amplios sobre la cuestión religiosa con una manifiesta agresividad contra la Iglesia Católica que se exacerbó en varias leyes de desarrollo de la Constitución. Dispuso que «el Estado no tiene religión oficial» (art. 3), y que «la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión, quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno» (art. 27). Estableció que todas las confesiones religiosas serían consideradas como Asociaciones sometidas a una Ley especial, con la prohibición de que ni el Estado, ni las demás Administraciones públicas auxiliaran económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas, a la vez que una ley especial habría de regular la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero. Se dispone la disolución de las Ordenes religiosas que imponían un cuarto voto de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado y sus bienes se nacionalizarían. Las demás Ordenes religiosas quedarían sometidas a una ley ajustadas a las bases que enumeraba el mismo artículo y que comportaban la disolución en casos de peligro para la seguridad del Estado, la inscripción en un Registro especial, la incapacidad de adquirir y conservar otros bienes que los necesarios para vivienda y cumplimiento de sus fines privativos, prohibición de ejercer la industria, el comercio y la enseñanza, rendición anual de cuentas, posibilidad de nacionalizar sus bienes (art. 26). Este cuadro de medidas anticatólicas se completó con el Decreto de 23 de enero de 1932, que disolvió la Compañía de Jesús y se dispuso la nacionalización de sus bienes, la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas de 2 de junio de 1933, que confiscó los destinados al culto católico, respetando solamente su afectación al culto, y estableció severos instrumentos de control de las actividades de la Iglesia católica y de sus entidades.

Bajo el que se denominó «Nuevo Estado» se volvió al régimen de confesionalidad católica con tolerancia restringida para las otras confesiones religiosas. En efecto, la Ley de 17 de julio de 1945 promulgó el Fuero de los Españoles, cuyo artículo 6.º dispuso: «La profesión y la práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica».

El examen de la realidad histórica de España demuestra que no se crearon nunca de manera estable y prolongada las condiciones adecuadas para que la sociedad española pudiera vivir prácticamente y de modo pacífico los derechos de libertad e igualdad religiosas, pues el liberalismo español fue prevalentemente ideológico y doctrinario,

sin criterios políticos flexibles que hubieren conducido la cuestión religiosa por cauces pacíficos de entendimiento con la Jerarquía de la Iglesia Católica, antes bien se siguieron vías importadas de anticlericalismo sectario que acabaron pervirtiendo aquellas relaciones con desconocimiento de la religiosidad católica del pueblo español. No obstante, se sucedieron las declaraciones de confesionalidad católica en Constituciones y en Concordatos y cuando algunas de aquéllas hacen referencia a la libertad religiosa, la ausencia de un real pluralismo religioso, la escasa proyección social, doctrinal y práctica de la convivencia en régimen de libertad religiosa y la tendencia persecutoria contra la Iglesia Católica, a pesar de su secular arraigo en la sociedad española, alejaban la posibilidad de que ni tan siquiera se pensara en proyectar una Ley de Libertad Religiosa.

La necesidad de este tipo de Ley se siente en la política española, no por causas internas, sino cuando, no sin cierto asombro, la Declaración «*Dignitatis humanae*» del Concilio Vaticano II, proclama solemnemente en la sesión de IX, del 7 de diciembre de 1965, que la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa y que este derecho se debe reconocer en el ordenamiento jurídico de la sociedad de forma que se convierta en un derecho civil, añadiendo que la libertad o inmunidad de coacción en lo religioso que compete a las personas individualmente consideradas se les debe reconocer también cuando actúan en común.

Esta declaración discordaba abiertamente del régimen de confesionalidad católica y de mera tolerancia que habían implantado las Leyes Fundamentales del Nuevo Estado y concretamente el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, que inmediatamente se reforma por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, que introdujo la siguiente redacción: «La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público». Esta pretensión de compatibilizar confesionalidad y libertad religiosa se apoya en el párrafo de la Declaración conciliar citada que dice: «Si en atención a peculiares circunstancias del pueblo, se otorga a una comunidad religiosa un reconocimiento civil especial en el ordenamiento jurídico de la sociedad política, es necesario que juntamente se reconozca a los demás ciudadanos y comunidades religiosas y se les respete su derecho a la libertad en lo religioso».

Sobre esta bipolaridad de confesionalidad y libertad religiosa había que desarrollar legislativamente esta novedad de nuestro sistema de Derecho eclesiástico y así se elabora la Ley de Libertad Religiosa, 44/1967, de 28 de junio, que desarrolla en su nueva redacción el artículo 6 del Fuero de los españoles y cuyo artículo 1.º resume el sentido de esta Ley: «1. El Estado español reconoce el derecho a la libertad religiosa fundado en la dignidad de la persona humana y asegura a ésta, con la protección necesaria la inmunidad de toda coacción en el ejercicio legítimo de tal derecho; 2. La protección y práctica privada y pública de cualquier religión será garantizada por el Estado sin otras limitaciones que las establecidas en el artículo 2.º de esta Ley; 3. El ejercicio del derecho de libertad religiosa, concebido según la doctrina católica, ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus Leyes Fundamentales».

Se regulan minuciosamente en capítulos separados los derechos individuales y los comunitarios. Entre los primeros se incluye la igualdad de los españoles ante la Ley, sin discriminación por sus creencias religiosas para el ejercicio de cualquier trabajo

o actividad, incluso funciones públicas, y se regula el alcance de este derecho de libertad religiosa con motivo del cumplimiento de los deberes religiosos por quienes están empleados en empresas privadas o en instituciones públicas, en las Unidades de las Fuerzas Armadas y en Centros penitenciarios, prestación de juramento, respeto de los ritos religiosos de los matrimonios no católicos, enseñanza religiosa, régimen de cementerios, publicaciones confesionales no católicas, derechos de reunión y asociación.

El capítulo sobre derechos comunitarios constituía propiamente un Estatuto especial de cultos no católicos, dedicándose particular atención a la adquisición de personalidad jurídica civil por las confesiones religiosas a través de la figura interpuesta de las asociaciones confesionales no católicas para que fueran solamente éstas las que tuvieran acceso al reconocimiento como entes exponenciales civiles de las confesiones religiosas minoritarias que les permitiera el ejercicio de las actividades que les son propias, reconocimiento que requería la inscripción en el «Registro de asociaciones confesionales no católicas y de ministros de culto no católicos». También se regulaba la práctica del culto en templos u otros lugares autorizados, así como el control sobre estos lugares y de los actos de culto celebrados fuera de ellos, Igualmente se controlaba la condición de ministro de culto a través del antedicho registro ministerial. Objeto de regulación fue, además, la enseñanza en centros propios y la protección de los derechos reconocidos en la Ley, a través del procedimiento administrativo y mediante los recursos a los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Fue una ley que hoy ha de calificarse de atípica en el ámbito normativo de la libertad religiosa, porque es binaria y desigual, en cuanto mantiene la posición jurídica y los privilegios de la Iglesia Católica que venían reconocidos en el Concordato de 27 de agosto de 1953 y establece minuciosas restricciones y medidas de control sobre las confesiones no católicas, que repercuten en el ejercicio por sus miembros del derecho de libertad religiosa si se les compara con el estatus jurídico de los pertenecientes a la Iglesia Católica. De todos modos, constituyó una apertura a la libertad religiosa y, en general, fue bien acogida por las comunidades no católicas como finalización de la clandestinidad, al ver reconocida, aunque con algunas restricciones, la personalidad jurídica a través de las asociaciones confesionales inscritas, el derecho al culto público, al proselitismo religioso, a la enseñanza y a otras actividades relacionadas con sus creencias religiosas.

De esta manera penetra en nuestro Ordenamiento jurídico una importante fuente del Derecho Eclesiástico español, es decir, una Ley de Libertad Religiosa que, con las leyes fundamentales, constituyen el bloque de unilateralidad con el que debían guardar la debida armonía las fuentes bilaterales que, encabezadas por el Concordato de 1953, constituían el otro bloque de fuentes del referido sistema.

Sentado el precedente inmediato constituido por la Ley de 1967, que desarrolló el texto fundamental sobre libertad religiosa, no debe pasar desapercibido el importante papel que desempeñó en el proceso legislativo de la LOLR de 5 de julio de 1980, en cuanto que la nueva Ley tenía que rechazar la de 1967 en vista de sus numerosos planteamientos y desarrollos contrarios a la Constitución en el tratamiento jurídico de la confesionalidad y de la libertad religiosa. Por otro lado, la ley derogada era extensa y casuística en el desarrollo de los derechos individuales y colectivos de libertad religiosa, circunstancia que tampoco se avenía con el principio constitucional de cooperación pues invadía materias propias de la prevista legislación paccionada. Ello no

fue obstáculo para que se trasladaran a la nueva LOLR textos gramaticalmente idénticos a los de la Ley de 1967, algunos de ellos que, a su vez, reproducían párrafos de documentos del Concilio Vaticano II.

Estos presupuestos llevaron al legislador posconstitucional a considerar que, para derogar la Ley de 1967 sin producir lagunas en el sistema, lo mejor era redactar una nueva Ley, lo que, por otra parte, entraba en el proceder común de desarrollo de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas mediante leyes orgánicas conforme dispone el artículo 53 de la Constitución.

La nueva LOLR tuvo que enfrentarse con una problemática especial generada por el ajuste a la Constitución, por lo vigencia previa de unos Acuerdos con la Iglesia Católica y por los que se preveían con otras Confesiones religiosas, así como por las circunstancias socio-religiosas de la Nación española. La buena disposición de los constituyentes a superar la «cuestión religiosa» facilitó la tramitación de la Ley en un clima de armonía y de consenso. Dicha problemática, satisfactoriamente resuelta en su mayor parte, es la que se expone a continuación en sus más importantes manifestaciones.

2. Su naturaleza de Ley Orgánica

El artículo 53.1 de la Constitución dispone: «Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1, a)».

En principio comenzó tramitándose como Ley ordinaria bajo la denominación de Ley de: Libertad Religiosa, pero el informe de la ponencia aceptó la enmienda número 18, que advirtió el descuido del Proyecto y propuso que su denominación fuera «Ley Orgánica de Libertad Religiosa», tal como fue aprobada por ambas Cámaras.

El artículo 53 de la Constitución contiene tres previsiones:

La primera es la expresada reserva de ley, que habrá de tener la naturaleza de Ley Orgánica, conforme dispone el artículo 81 del texto constitucional: «1. Son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto». Este requisito de la mayoría absoluta y la restricción de su empleo no confiere a la Ley Orgánica prelación sobre la Ley Ordinaria, sino que, como ha declarado el Tribunal Constitucional (SS 5/1981, de 13 de febrero; 76/1983, de 5 de agosto, y 137/1986, de 6 de noviembre), la Ley Orgánica no guarda orden jerárquico respecto de la Ley Ordinaria, sino que está informada por un principio de especialidad en cuanto a su objeto de regulación y se relaciona con la ley ordinaria según un criterio de competencia, esto es, de separación de ámbitos.

Esta reserva de ley que hace el artículo 53.1 de la Constitución para regular el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales se refleja en la parquedad con que la disposición final de LOLR autoriza al Gobierno para desarrollar la Ley, que ha de limitarse exclusivamente a dictar las disposiciones reglamentarias que sean nece-

sarias para la organización y funcionamiento del Registro y de la Comisión Asesora de: Libertad Religiosa, autorización que se agotó con el Real Decreto de 9 de enero de 1981, sobre organización y funcionamiento del Registro de entidades religiosas, y con el de 19 de junio del mismo año, sobre constitución de la Comisión asesora de libertad religiosa.

La segunda previsión es que estas leyes de desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas tendrán que respetar el contenido esencial de tales derechos, noción que, según la sentencia del Tribunal Constitucional 13/1981, de 8 de abril, puede alcanzarse por dos caminos: el primero es tratar de acudir a lo que suele llamarse la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho y los especialistas en Derecho pueden responder que «constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a estar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así». El segundo posible camino «consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos (y) entonces se puede hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses protegibles que dan vida al derecho resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

La tercera previsión es la expresa declaración por el artículo 53 de la Constitución que estos derechos, entre ellos el de libertad religiosa, se tutelarán por el Tribunal Constitucional, tanto mediante el recurso de inconstitucionalidad, como del recurso de amparo.

De estos tres condicionamientos que habían de tenerse en cuenta al redactar la LOLR interesa resaltar aquí el respeto al contenido esencial del derecho de libertad religiosa, problema de capital importancia, sobre todo cuando se trata de una temprana ley para cuya elaboración no se contaba aún con la valiosa construcción del Tribunal Constitucional sobre leyes orgánicas y reservadas ni sobre la noción de contenido esencial. Hasta ahora, no se me alcanza que se haya planteado ninguna cuestión conflictiva sobre el respeto de la LOLR al contenido esencial del derecho de libertad religiosa. Es más, pienso que el legislador ha puesto especial cuidado en que no se rebase dicho contenido esencial sino en lo estrictamente necesario para atenerse fielmente al desarrollo estricto de la norma constitucional sobre libertad religiosa, huyendo del casuismo que sofoca el pluralismo generado por la libertad religiosa y que constriñe hasta su anulación el principio de cooperación mediante Acuerdos del Estado con las Confesiones religiosas.

3. Es una Ley que afecta a todas las Confesiones religiosas, incluso a la Iglesia Católica

No hay que calificarla como una Ley de confesiones minoritarias o de *culti ammessi* que dejare fuera de su contenido a la Iglesia Católica, la cual seguiría rigiéndose por la Constitución y por Acuerdos, mientras que los otros cultos se someterían además

a la LOLR. La razón que se alega por algunos autores para segregar a la Iglesia Católica del ámbito de la LOLR es que los Acuerdos con la Iglesia Católica empezaron a regir antes que la LOLR con el rango de tratados de derecho internacional y, por lo tanto, son prevalentes en el tiempo y en jerarquía a las leyes internas, criterio que se acoge por una Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 11 de marzo de 1982 que dispone: «En la aplicación del Real Decreto de 9 de enero de 1981 a las entidades de la Iglesia Católica se procederá siempre de conformidad con lo establecido en el acuerdo sobre asuntos jurídicos entre la Santa Sede y el Estado Español de 3 de enero de 1979». Aparte de esta injerencia de la Dirección General para decidir nada menos que sobre el régimen de vigencia de normas de tan alto rango, lo cierto es que las leyes compatibles no se destruyen entre sí, sino que se integran cuando recaen sobre la misma materia. Por otro lado, no es constitucionalmente correcto un régimen doble: bilateral para la iglesia y unilateral-bilateral para las otras Confesiones, siendo así que la LOLR garantiza un régimen de igualdad rectamente entendida, es decir, como igualdad ante la ley y en la ley.

Por lo tanto, pienso que habrá normas de la LOLR que serán acumulables a los Acuerdos con la Iglesia Católica, cuales son las constitucionales, el desarrollo de los derechos individuales y colectivos de libertad religiosa, así como el estatuto de las confesiones religiosas tanto en el aspecto de su reconocimiento como de su autonomía, quedando a salvo las peculiaridades del reconocimiento *ministerio legis* de la personalidad jurídica de la Iglesia y del sistema de notificación de otras entidades canónicas mayores, debiendo observarse también preferentemente el cumplimiento de los requisitos exigidos por los Acuerdos para el reconocimiento de entidades eclesiásticas menores. En cuanto al principio de cooperación, tal como lo regula el artículo 7, prevalecerán naturalmente la Constitución y el régimen propio de las relaciones concordatarias con la Iglesia Católica.

4. Es una Ley fuertemente judicializada

Se establece un sistema administrativo de Derecho eclesiástico sobre libertad religiosa bajo control judicial de acuerdo con lo que dispone el artículo 106.1 de la Constitución: «1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» y, en relación con los derechos fundamentales y libertades públicas se dispone en el artículo 53.1 que cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los Tribunales por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por ello, el artículo 4 de la LOLR estableció que «Los derechos reconocidos en esta Ley ejercitados dentro de los límites que la misma señala serán tutelados mediante amparo judicial ante los Tribunales ordinarios y amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional en los términos establecidos en su Ley orgánica». Esta tutela judicial se ejercerá ante los Tribunales de la jurisdicción penal cuando se trate de perseguir delitos o faltas cometidos contra los derechos de libertad religiosa reconocidos por LOLR y tipificados por el Código Penal u otras leyes como infracciones punibles (arts. 2 a 5 de la Ley de 26 de diciembre de 1978, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona).

Los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa serán competentes respecto de los actos de la Administración pública que vulneren, desconozcan o perturben

el normal ejercicio de los derechos de libertad religiosa a fin de preservarlos o restablecerlos (arts. 114 a 122 de la Ley 30/1998, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que sustituyen a los artículos 6 a 10 de la Ley citada de 26 de diciembre de 1978). Si el acto administrativo emana de la Dirección General de Asuntos Religiosos ha de tenerse en cuenta que el artículo 6.º del Real Decreto de 9 de enero de 1981, sobre organización y funcionamiento del Registro de entidades religiosas, dispone: «Las resoluciones del Ministro de Justicia agotarán la vía administrativa y los interesados podrán ejercitar las acciones que previene el artículo 3 (*rectius*, 4) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa».

Hay un supuesto en la LOLR —y, por ello la hemos calificado de fuertemente judicializada— en el que el legislador entiende que la protección jurídica del derecho de libertad religiosa exige unas garantías extremas que se confían exclusivamente al Poder Judicial, apartándose a la Administración pública de estos asuntos. Es el caso previsto por el artículo 5.3 de la LOLR, conforme al cual «la cancelación de los asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de una sentencia judicial firme». No se expresa cuál es el orden jurisdiccional competente para seguir el procedimiento y dictar la sentencia judicial firme, si bien del contexto de la LOLR parece deducirse que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa cuando la cancelación se solicita por órgano representativo de la entidad religiosa inscrita si la Dirección General de Asuntos Religiosos rechazara la cancelación interesada o la resolución fuere incongruente con las pretensiones de la parte. Y serán competentes los Jueces y Tribunales civiles cuando no hay petición de la entidad en solicitud de cancelación de la propia inscripción y la Dirección General de Asuntos Religiosos entendiese que la entidad se ha extinguido y que procede la cancelación. En este supuesto se silencia que la expresada Dirección General tenga competencia para disponer la cancelación, sino que ésta sólo puede declararse ejecutivamente por sentencia judicial firme, que no puede emanar de la jurisdicción contencioso-administrativa ya que, por su carácter de «jurisdicción revisora», no cuenta con resolución administrativa previa revisable. En consecuencia, corresponde al orden jurisdiccional civil conocer directa e inmediatamente, sin la interposición de acto administrativo previo, de la cancelación de la inscripción en este supuesto siguiendo el procedimiento establecido por los artículos 11 a 15 de la mencionada Ley de 26 de diciembre de 1978, sobre protección jurídica de los derechos fundamentales de la persona, aunque se advierta cierta violencia jurídica al tener que aplicar al caso el artículo 11.2, que limita la actuación del orden civil a los casos en que «las leyes reguladoras de los derechos fundamentales de la persona a que se refiere esta Ley establezcan alguna reclamación de orden civil», siendo así que el derecho de libertad religiosa, regulado por la LOLR, es un derecho público subjetivo. No obstante, para que haya posibilidad de obtener sentencia judicial firme para cancelar las referidas inscripciones, no queda otra opción que el recurso a la vía civil. Por otra parte, el artículo 12.1 legitima «para actuar como demandantes al Ministerio Fiscal y (a) las personas naturales o jurídicas titulares de un derecho subjetivo que les faculte para obtener la declaración judicial pretendida». El Gobierno de la Nación tendrá que entenderse con el Ministerio Fiscal a través del Ministro de Justicia para que aquél actúe conforme a su propio Estatuto en defensa del interés público tutelado por la ley.

El artículo 5.3 de la LOLR silencia la competencia para decidir sobre la extinción de la entidad cuya cancelación se interesa, declaración que ha de ser previa o simultánea

con el mandato de cancelación, ya que ésta es una consecuencia registral de la extinción. Si en el orden sustantivo la cancelación es un acto accesorio respecto de la extinción es lógico que en el orden procesal la competencia para declarar la extinción corresponda también a la jurisdicción civil, en vista de que no puede dissociarse una de otra y de que la fuerza de atracción competencial opera en este caso en favor de la misma jurisdicción que conoce del acto accesorio de la cancelación.

Serán causas de extinción las que, por analogía, establece la vigente Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964: «Las asociaciones se disolverán por voluntad de los socios, por las causas determinadas en el artículo 39 del Código civil y por sentencia judicial» (art. 6.º, pfo. 7). El mencionado artículo 39 del Código civil tiene por extinguidas las asociaciones, corporaciones y fundaciones que dejasen de funcionar por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente, o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron o por ser ya imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían.

5. Es una Ley que, siguiendo el mandato constitucional, tiene en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española

Dispone nuestra Constitución que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» (art. 16.3), lo que guarda congruencia con las palabras del preámbulo que expresan, entre otros propósitos, la voluntad de la nación española de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus *culturas y tradiciones*, lenguas e instituciones». Como he escrito en otro lugar «la valoración positiva o relevante por el Estado del fenómeno social religioso es un principio constitucional que fundamenta e informa todos los demás relacionados con lo religioso. Debe considerarse el primero *in re religiosa*, el que sustenta y armoniza los demás. Si el Estado se interesa por el hecho religioso introduce un factor primario constitutivo, objeto y promoción, sobre el cual tendrán un asentamiento más amplio y cualificado, tanto la libertad y la igualdad religiosa, como las relaciones asistenciales de cooperación» («Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía», Madrid, 1989, p. 469). Mi propuesta se ha calificado con razón por el Profesor Joaquín Calvo-Álvarez, en un reciente libro, como un esbozo de replanteamiento de los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español y, en efecto, yo no pretendía otra cosa que lanzar una idea, todavía inmadura, que dejé aparcada sin dedicarle más atención. Mantengo el propósito de poder desarrollar aquella idea porque sigo sosteniendo que estamos en presencia de un importante principio que, a la vez, es la madre de todos los principios en cuanto fija la actitud primaria del Estado español en la ordenación jurídica del factor social religioso.

La LOLR configura, dentro de aquella proclamación de relevancia social y jurídica de las creencias religiosas, un régimen de libertad religiosa igualitaria, a la vez que se declara laico, con libertad y laicidad positiva o cooperacionista. Es decir, que el sistema español de Derecho eclesiástico se basa, no en el principio de laicidad y así se evita la tentación y el peligro de su corrupción política, como sucedió en el ensayo constitucional de la II República, sino en el de libertad religiosa, en cuyo contenido esencial entran los restantes.

Pero, el sistema español de Derecho eclesiástico del Estado entronca también con la realidad sociológica —histórica y actual— de España para adecuar la norma a la

realidad, que fue uno de los postulados inspiradores de la pacífica transición política española iniciada por la Ley de 4 de enero de 1977. El Presidente del primer Gobierno de la transición, don Adolfo Suárez, gustaba de repetir: «Se trata de hacer normal en política lo que es simplemente normal en la calle». Y es notorio el espíritu de entendimiento que animó a los constituyentes a fin de solucionar de una vez para siempre la *cuestión religiosa* en la paz y en la concordia, sin ruptura violenta con la Iglesia Católica ni con ninguna Religión.

De la declaración constitucional que ordena tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española derivan las siguientes consecuencias:

1.^a Se proclama una actitud positiva del Estado español ante el hecho, social religioso tal como lo vive la sociedad española; por consiguiente, los poderes públicos han de ajustar sus actuaciones al pluralismo religioso propio del pueblo español. El pluralismo no es un principio, sino que deriva de los planteamientos jurídicos y desarrollos sociales de la libertad religiosa; pero, ese pluralismo, sin discriminar a ninguna Confesión religiosa, se limita por el que denominamos principio de relevancia jurídica del factor social religioso a conceder un trato especialmente positivo a las creencias o religiones arraigadas en la sociedad española. Las convicciones no religiosas gozarán de los derechos derivados de la libertad de conciencia y, en su caso, de la libertad de expresión, así como de los que indirectamente deriven de las opciones de conciencia que suscite la libertad religiosa individual y de las extensiones que puedan favorecer a entidades basadas en convicciones no religiosas por aplicación de la vertiente positiva de la laicidad.

2.^a Al no tenerse en cuenta otras convicciones que no sean las religiosas, guarda plena coherencia con el principio comentado que el art. 3.2 de la LOLR precise que «quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos y o espiritualistas y otros fines análogos a los religiosos». Se ha puesto de manifiesto el peligro de arbitrariedad que encierra la amplia fórmula de la analogía que cierra la relación a las entidades no protegidas por la LOLR; pero, ante la imposibilidad de enumerarlas exhaustivamente se ha tenido que recurrir, como en tantas otras normas, a fórmulas de esta naturaleza con la seguridad de que los poderes públicos, sobre todo el judicial, cuidarán de que estas arbitrariedades no se produzcan, teniendo en cuenta que el art. 9.3 de la Constitución prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

3.^a Como el texto constitucional se refiere a creencias que vive y practica estable y duraderamente la sociedad española, no desentona que la LOLR exija la condición de «notorio arraigo en España» a las Confesiones que pretendan establecer convenios de cooperación con el Estado a fin de conseguir un *status* de derecho especial, sin perjuicio de guardar a las otras Confesiones y grupos religiosos la debida tutela derivada del derecho de libertad religiosa genéricamente reconocido a todos ellos. Se parte del hecho de que no todas las Confesiones establecidas en España y con personalidad jurídica reconocida en el orden civil tienen entidad histórica, social, territorial e institucional bastante que las acredite como interlocutores cualificados para celebrar Acuerdos de cooperación con el Estado. Por ello se estima razonable que esa condición se demuestre mediante la prueba del «notorio arraigo en España», lo que lleva consigo una laboriosa actividad en la que participan numerosos e importantes órganos del

Estado para tramitar un expediente de notorio arraigo al que sigue la redacción de borradores del Acuerdo, las conversaciones consiguientes, la redacción del proyecto, su firma y la aprobación por Ley de las Cortes Generales una vez debatido y votado en el Congreso y en el Senado. En este proceso habrá de examinarse, además, si las entidades son de las amparadas por la LOLR o están excluidas de su protección; igualmente, si se han sedimentado en la sociedad española y no chocan abiertamente con las creencias religiosas arraigadas en el pueblo español. Es una larga operación administrativa, diplomática y legislativa que debe evitarse cuando grupos notoriamente ineptos pretenden celebrar Acuerdos con el Estado fundándose simplemente en su autodenominación como Confesiones religiosas. En estos casos, ni aún deberá admitirse la pretensión de que se declare el notorio arraigo de grupos religiosos cuando ostensiblemente muestren una manifiesta falta de idoneidad para celebrar Acuerdos de cooperación con el Estado.

No voy a entrar aquí en los juicios doctrinales emitidos acerca de lo que debe probarse para acreditar el notorio arraigo. Conforme a la LOLR habrá de tenerse en cuenta el ámbito y el número de creyentes. Para mí los ámbitos que habrán de considerarse son el histórico, la presencia social y la consolidación de las instituciones propias de la Confesión, tanto religiosas como culturales y asistenciales anejas, siendo de menor importancia el ámbito geográfico, que bastará que sea el suficiente para sus asentamientos institucionales, y sin que pueda fijarse aritméticamente el número de creyentes, lo que estará en función de los otros factores. Lo que no parece considerar la LOLR son las expectativas de difusión y de arraigo, sino que exige arraigo presente consolidado.

Un elemento simplificador, pero distorsionante, de la subjetividad para celebrar Acuerdos se introduce por la LOLR al extender el reconocimiento civil a las Federaciones de Confesiones religiosas una vez inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. Es lógico que la LOLR tenga que preocuparse de identificar las Confesiones religiosas como sujetos de Derecho eclesiástico interno mediante el reconocimiento de personalidad jurídica civil en régimen de autonomía. Igualmente tenía que definir también los sujetos de Derecho eclesiástico externo legitimados para establecer relaciones jurídicas de cooperación entre ellas y el Estado. Ambas identificaciones y su configuración autónoma respecto del ordenamiento civil constituye un presupuesto necesario para establecer dichas relaciones. En este terreno, el artículo 5.1 de la LOLR extendió el reconocimiento de personalidad jurídica civil a las Federaciones de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas, que puedan alcanzar dicha personalidad mediante la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas como tales Federaciones de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas ya inscritas.

Parecía que la recepción de estas Federaciones iba a terminar aquí, pues el artículo 7 de la LOLR no las legitima para convenir Acuerdos con el Estado. Sin embargo, en el año 1992 el Estado celebra Acuerdos de cooperación con dos Federaciones y una Comisión. Ello tiene una convincente explicación y es que se ha considerado que en la práctica acarrearía serios inconvenientes para una correcta actividad pacticia del Estado y hasta insuperables dificultades tener que repetir el mismo Acuerdo con todas las Iglesias, Confesiones o Comunidades que profesan unas mismas creencias, ritos y observancias, propias de la religión matriz que las acoge. Por ello, parecía útil y hasta necesario crear en el ámbito jurídico aquellos supersujetos religiosos de Derecho eclesiástico y se adoptó la fórmula de Federación, dotándola de personalidad jurídica civil, pero sin mencionarse en la LOLR su capacidad pacticia.

En la Exposición de Motivos de la Ley de aprobación del Acuerdo con la FEREDE («Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España»), se dice: «En este caso se encuentra el protestantismo español, en su conjunto, integrado por las distintas Iglesias de confesión evangélica, la práctica totalidad de las cuales, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, han constituido la FEREDE como *órgano representativo de las mismas ante el Estado*, para la negociación, adopción y ulterior seguimiento de los Acuerdos adoptados» y en términos análogos se pronuncian los otros dos Acuerdos. Por consiguiente las Leyes de 10 de noviembre de 1992, de aprobación de los tres Acuerdos, han confirmado de este modo la capacidad de las Federaciones para suscribir los Acuerdos y para que sean aprobados por las Cortes.

A mi me parece que se ha salvado la omisión del artículo 7 de la LOLR y que ha sido muy útil para la negociación y celebración de Acuerdos la interposición de los órganos federativos, si tenemos en cuenta que son las Confesiones religiosas federadas las únicas beneficiarias del contenido de los Acuerdos y las que deben acreditar su arraigo y recibir la idoneidad para celebrarlos, antes o después de federarse, pues las Cortes no aprobarían Acuerdos con Confesiones que no hubieran demostrado el notorio arraigo. Ha de tenerse en cuenta que la interposición de las Federaciones es puramente instrumental y que carecen de facultades para apreciar el notorio arraigo de las Confesiones integradas en las mismas, pues no son estas Federaciones Asociaciones culturales civiles al modo francés o de la Ley española de libertad religiosa de 1967, sino que constituyen entidades puramente religiosas civilmente reconocidas que representan legalmente ante el Estado los intereses religiosos de las Confesiones federadas.

No obstante, hay un fallo que debe corregirse y es que en los artículos primeros de los referidos Acuerdos se dispone que los derechos y obligaciones que se deriven de la Ley de aprobación serán de aplicación a las Iglesias, Confesiones o Comunidades inscritas que formen parte o se *incorporen posteriormente* a la Federación, mientras conste inscrita en el Registro su pertenencia a la misma, lo que se acreditará mediante certificación expedida por la Comisión permanente de la Federación. Esta fórmula hay que corregirla, pues propicia el fraude de ley al abrir una puerta falsa para que una Confesión pueda obtener los beneficios de un Acuerdo mediante incorporación tardía sin demostrar su arraigo. Asombra conocer que hayan solicitado su inscripción en la FEREDE la Iglesia Ortodoxa Griega en España y la Iglesia Ortodoxa en España y que la FEREDE hubiere accedido a ello, propiciando así el irregular acceso de la ortodoxia al Acuerdo de cooperación con el protestantismo, del que se encuentran a gran distancia dogmática, ritual y eclesial.

4.^a Se menciona a la Iglesia Católica de manera expresa e individualizada por el artículo 16.3, *in fine*, de la Constitución, mención que omitió el correlativo artículo 7.1 de la LOLR. El texto de la Constitución es el siguiente: «Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas». En los debates parlamentarios y en la doctrina posterior se argumentó contra esta fórmula que amparaba una solapada Confesionalidad católica del Estado español y un atentado al principio de igualdad por cuanto quedaban despectivamente tratadas, como un resto, las demás Confesiones religiosas. Desde otros escaños se afirmó que no se trataba de privilegiar a la Iglesia Católica sino de reconocer una realidad social e histórica de la nación española que contribuiría a la construcción de una nueva

democracia participativa que permita en España la convivencia en la paz y en la libertad, a la vez que se aseguraba que la fórmula no permite introducir discriminaciones inaceptables.

Por el contrario, en los debates parlamentarios sobre el artículo 7 de la LOLR se terminó votando que no se incluyera la mención de la Iglesia Católica, barajándose los mismos argumentos que en el debate constitucional; pero, lo cierto es que esta omisión en nada afecta a la declaración del artículo 16.3 de la Constitución, que prevalece sobre el texto de la LOLR.

La mención de la Iglesia no cabe interpretarla como índice de confesionalidad ni de oficialidad católica del Estado español. Se trata de actitudes muy comprometidas que tendrían que haberse consignado de manera expresa y no podía hacerse en cuanto lo impedía la prevalencia del principio de libertad religiosa y el abierto rechazo de la confesionalidad por la laicidad del Estado; por otro lado, tampoco es discriminatoria la mención de la Iglesia Católica, que responde a la realidad histórica y social de la presencia mayoritaria de la Religión católica en España y que obliga, en sus asimétricas diferencias con otras confesiones religiosas, a aplicar el principio de igualdad con tratamiento de proporcionalidad objetiva y razonable, tal como tiene declarado el Tribunal constitucional. Estas diferencias consisten, fundamentalmente, en que en virtud de la mención la Iglesia Católica queda reconocida civilmente como persona jurídica sin necesidad de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y legitimada *ipso iure* para celebrar Acuerdos de cooperación con el Estado, sin que esté sujeta a los requisitos exigidos para obtener declaración de notorio arraigo, de lo que nadie duda, por lo que sería superfluo que tuviera que cubrir estos trámites. Por otro lado, el contenido de estos Acuerdos sería transferible a las otras Confesiones en cuanto fueren ejercitables por las Confesiones idóneas siempre que lo solicitaran y los obtuvieran convencionalmente mediante Acuerdos de cooperación. Así, pues, el contenido de los Acuerdos con la Iglesia, que se firmaron en 1976 y 1979, constituyen el paradigma del contenido de los que pudieran convenirse por las Confesiones minoritarias.

6. Es una Ley minimalista que regula estrictamente el derecho de libertad religiosa

Tal vez el problema más importante que se planteó a los promotores de la LOLR fue decidirse, o por la opción minimalista a fin de redactar una ley marco, breve y que se limitara a desarrollar el contenido esencial del derecho de libertad religiosa y poco más, o por la opción maximalista de ofrecer un texto amplio y casuístico que abarcara tanto las declaraciones generales sobre la libertad religiosa y los demás principios conexos con ella como el desarrollo circunstanciado de la regulación de los derechos derivados del matriz derecho de libertad religiosa, abarcando todos los campos en los que podría manifestarse.

Se optó muy tempranamente —y estimo que con acierto— por un texto breve y muy reduccionista. En un discurso pronunciado el día 2 de diciembre de 1978 por el entonces Director General de Asuntos Eclesiásticos, don Eduardo de Zulueta, decía: «...se ha querido aprovechar la coyuntura actual de nuestro país para, por medio de una nueva normativa jurídica, afianzar sólidamente la libertad religiosa por encima de los avatares políticos y la fugaz e inconstante actitud del poder». Y luego explica que se ha querido partir de un planteamiento diferente al seguido por la precedente Ley de 28 de junio de 1967. Además —añade—, se ha querido tener en cuenta como

medida previa la opinión de todas las confesiones religiosas existentes en España, reuniéndolas alrededor de una mesa para discutir el tema con representantes de la Administración y, por primera vez, asistiendo a dichas reuniones un representante de la Iglesia Católica (según publicó la prensa, asistieron a la primera reunión representantes de la Iglesia Católica, de las Iglesias evangélicas, mormones, ortodoxos, budistas, anglicanos, israelitas y musulmanes, entre otros). Por último, manifestó que la ley habrá de ser el marco que garantice a la Iglesia la necesaria libertad, en lo que insistió el preámbulo del proyecto de ley publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 17 de octubre de 1979, que luego no apareció en el texto definitivo, explicando que «la ley ha pretendido, en suma, ser una ley marco, caracterizada por su flexibilidad, con el objeto de que puedan tener cabida en ella las múltiples formas de manifestación del fenómeno religioso».

Se sucedieron varios borradores de bases que, de acuerdo con tal línea directriz, se limitaron a enumerar los derechos individuales de libertad religiosa, los derechos colectivos y el estatuto jurídico de las Iglesias o Confesiones y de sus Federaciones, incluyéndose una disposición final derogatoria de la Ley 44/1967, de 28 de junio, que pasó a la vigente LOLR.

Yo destacaría de este proceso legislativo:

1.º La introducción del diálogo en la elaboración de la LOLR y considero que se debe seguir recurriendo al diálogo como el más adecuado instrumento para la preparación de normas de Derecho eclesiástico, procurando obtener los mejores resultados de la legislación contratada o simplemente consensuada, porque nadie mejor que las propias Confesiones religiosas conocen sus intereses y sienten sus necesidades y para que, desde las posibilidades que ofrece la vertiente positiva de la libertad religiosa, puedan convenirse instrumentos normativos de libertad adecuados a los intereses y necesidades propios y peculiares de cada Confesión religiosa. La legislación concertada se acomoda a la regulación del derecho de libertad religiosa porque la esfera íntima de la persona en la que opera el hecho religioso se traduce en la diversidad de exigencias nacida de las peculiaridades propias de cada una de las Confesiones; que aconsejan un tratamiento jurídico individualizado. Las fórmulas de concertación varían desde las normas previamente convenidas, (como las de 30 de marzo de 1982 sobre patrimonio histórico o artístico o documental de la Iglesia Católica), hasta las leyes civiles sometidas a consulta previa a la Santa Sede (así se hizo para redactar la tercera de la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888, del Código civil), y las normas de naturaleza religiosa que obtienen la conformidad de la autoridad civil (en esta línea se han fijado por la Conferencia Episcopal Española en su Instrucción de 5 de febrero de 1999, con la conformidad expresa del Ministerio de Justicia, los «fines religiosos» a los efectos de los certificados que debe expedir dicha Conferencia episcopal para el reconocimiento civil de la personalidad jurídica de entidades religiosas católicas).

2.º La elaboración de una estricta ley de libertad religiosa, que se limita a recoger, con escasas ampliaciones, el contenido esencial de este derecho de libertad religiosa, que comprende: a) Los otros principios; b) Los límites legales al ejercicio del derecho de libertad religiosa; y c) El estatuto de los sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa.

a) La inclusión de los otros principios en el contenido esencial del derecho de libertad religiosa no atenta contra la propia naturaleza y operatividad autónoma de cada uno de ellos, que se respetan; pero, a la vez, contribuyen a configurar el contenido

esencial del derecho de libertad religiosa, tanto en su vertiente negativa como positiva, pues el principio de igualdad modera el ejercicio del derecho de libertad religiosa, el de laicidad lo preserva de posibles excesos intervencionistas del Estado y el de cooperación desarrolla la vertiente positiva de la libertad religiosa.

b) Los límites intervienen también en la configuración de los derechos fundamentales y, concretamente, del derecho de libertad religiosa. El artículo 16.1 de la Constitución establece de manera muy estricta el único límite del orden público, en los siguientes términos: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitaciones, en sus manifestaciones, que las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». La noción de orden público es indeterminada y polisémica, por el diverso sentido que tiene en las ramas de Derecho público e internacional, así como en las diversas culturas y sistemas políticos, por lo que se presta a interpretaciones erróneas o arbitrarias. Con intención de evitarlo la Constitución matiza que el texto se refiere al «orden público protegido por la ley», es decir, al regulado por la ley que, si quita al orden público su auténtico sentido, propio de una noción abierta cercana a los principios generales del orden político y de la paz social, es una noción legal que ha de observarse por su rango constitucional.

La LOLR desarrolló el sentido de «orden público protegido por la ley» y lo hizo en doble vertiente. En primer lugar, recurrió a los textos internacionales sobre derechos humanos, sobre todo al Convenio europeo de 1950, y dispuso en el artículo 3.1: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como únicos límites la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática». El texto pretende llenar el contenido legal del orden público para que pudiera tener sentido el límite establecido por la Constitución del «orden público protegido por la ley» y para ello incluye los elementos de la seguridad, la salud y la moralidad públicas, que toma del artículo 9.2 del expresado Convenio internacional, que dice: «La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que, las que previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o la protección de los derechos o de las libertades de los demás».

Una comparación de los dos textos pone de relieve que la LOLR, a fin de explicar lo que es el «orden público protegido por la ley», ha hecho una adaptación de los elementos que emplea el Convenio, para a costa de incurrir en la discordancia de que el orden público es en el Convenio un límite más y no el único límite como lo es en la Constitución y en la LOLR. Hay que entender, por lo tanto, la prevalencia del texto constitucional que mantiene la noción de orden público abierto y que la LOLR no ha agotado el contenido legal de la noción de orden público y se ha limitado a incluir a título ejemplificativo la seguridad, la salud y la moralidad públicas, así como el derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales. Así, pues, poco se ha avanzado con la LOLR en la fijación de criterios para aplicar el orden público como límite del ejercicio del derecho de libertad religiosa.

Por otro lado, la referencia al orden público protegido por la ley «en una sociedad democrática», aunque procede del Convenio citado, parece que ha querido aclarar

que, aun cuando el texto del artículo 3.1 de la LOLR guarda similitud con el artículo 2.1 de la Ley de Libertad Religiosa de 28 de junio de 1967 («El derecho de libertad religiosa no tendrá más limitaciones que el acatamiento... a la moral, a la paz y a la convivencia pública y a los legítimos derechos ajenos, como exigencias del orden público»), ello ha de entenderse en una sociedad democrática y no en una sociedad autoritaria.

c) Por último, decimos que forma parte del contenido esencial la identificación de las Confesiones religiosas como sujetos colectivos de Derecho eclesiástico, tanto en lo que concierne a las relaciones internas del Ordenamiento civil, como a las relaciones de cooperación entre aquéllas y el Estado, pues esta identificación y su configuración como entes con personalidad jurídica civil y autónomos respecto del Estado, con las peculiaridades que establece el artículo 6.º de la LOLR, constituye un presupuesto esencial del derecho de libertad religiosa colectivo en el ámbito de las relaciones interpostestativas.

3.º La LOLR no pretende regular minuciosamente todas las manifestaciones de la actuación de la libertad religiosa en los diversos campos del Derecho, sino que deja vía libre para que se regulen por otras leyes, generalmente acordadas, pero también unilaterales que, dentro de la unidad de contexto de cada una de ellas según su respectiva materia, serán tributarias de la LOLR en lo que concierne a las cuestiones reguladas por aquélla que guarden relación con la libertad religiosa, pues el elenco de derechos que formula la LOLR, a título meramente indicativo, con posibilidad de ampliación, reconduce a ella los preceptos de otras normas que, en su totalidad o parcialmente, afecten a la libertad religiosa, como la enseñanza religiosa, los matrimonios religiosos, las asociaciones y fundaciones religiosas, el régimen patrimonial y fiscal de las Confesiones religiosas, la asistencia religiosa, las relaciones laborales y seguridad social de clérigos y religiosos, los deberes de las empresas de tendencia, las exigencias del ideario en las relaciones de trabajo, etc. En este sentido, la LOLR es una ley especial y a la vez es una ley de especialización para el Derecho eclesiástico de otras normas relacionadas con la libertad religiosa.

4.º La LOLR no regula ni la libertad de conciencia, ni la libertad ideológica, que tienen su lugar propio en otros lugares del Ordenamiento civil. Por lo que a ésta respecta se la sitúa entre las libertades propias de la libertad de expresión, aunque se trate de ideologías conexas con doctrinas religiosas. La libertad de conciencia, o no alcanza entidad jurídica mientras la opción o el ethos individual permanecen en el fuero interno, o cuando se exteriorizan se colorean de libertad religiosa o de libertad ideológica o de libertad de otras convicciones, según sus motivaciones y contenido, bajo sus respectivas normas de libertad y asumen en su regulación aquella parcela de libertad de conciencia. Al fin y al cabo la libertad de conciencia es factor principal integrante de numerosas opciones de la voluntad humana. La LOLR se está refiriendo a este complejo juego de libertades, de conciencia y religiosa, cuando en su artículo 2.º, 1, a), incluye en la libertad religiosa el derecho de toda persona a «profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas». Y son numerosos los supuestos en que se ejerce el derecho de libertad religiosa y en los que se implica una previa decisión de conciencia, como sucede cuando los padres tienen que optar por un tipo de enseñanza religiosa de sus hijos menores de edad.

Estas exclusiones descargan a la LOLR de materias que no corresponden a su contenido esencial, como la problemática que suscita la libertad de formación de la conciencia en su aspecto negativo (no manipulación de las conciencias) y positivo (cooperación del Estado para que se establezcan las debidas condiciones y se eliminen los obstáculos que impidan la libre formación de las conciencias); igualmente queda fuera del ámbito de la ley de libertad religiosa la objeción de conciencia como manifestación de desacuerdo entre el mandato moral y la obligatoriedad de la ley con la pretensión por parte del objeto de que, en cada caso y por razones de conciencia, prevalezca aquélla sobre ésta.

5.^a Que se trate de una ley minimalista permite que la vertiente positiva o promocional de la libertad se realice selectivamente a través de los acuerdos de cooperación que la Ley ha previsto con la Iglesia Católica y con las demás Confesiones religiosas. Una ley maximalista de libertad religiosa, que pretendiera agotar todas las manifestaciones del derecho de libertad religiosa, establecería un régimen uniforme de derechos y beneficios derivados del derecho de libertad religiosa, siendo así que, por el contrario, este derecho exige, a tenor de la Constitución, que se eliminen obstáculos a la libertad y al pluralismo. Además, una ley de máximos sofocaría la fuente bilateral del sistema español, tal como lo estructura la Constitución, pues no dejaría contenido a los convenios de cooperación y, por otra parte, abriría uniformemente el aspecto promocional de la libertad religiosa a todas las Confesiones religiosas inscritas, siendo así que la inscripción solamente otorga a las Confesiones religiosas personalidad jurídica civil y autonomía propia en el Ordenamiento estatal, reservándose el nivel máximo de libertad religiosa beneficiada a las Confesiones que celebran Acuerdos de cooperación con el Estado con la extensión que permiten la flexibilidad de estas normas.

6.^o Por último, opino que este reduccionismo se corresponde con los propósitos de la Unión Europea de alcanzar un espacio común europeo de libertades, tal como se ha manifestado en la cumbre celebrada en Tampere (Finlandia) durante los días 15 y 16 del pasado mes de octubre, que parece ser el comienzo de una preocupación por abordar ya los temas concernientes a la persona humana y a sus libertades, una vez que están en marcha los procesos de unidad económica y monetaria, para alcanzar la necesaria presencia de los aspectos humanísticos en la equilibrada integración de la Unión Europea. En el ámbito de la libertad religiosa no se puede esperar que una directiva comunitaria imponga un texto uniforme, sino que son todos y cada uno de los Estados de la Unión Europea los que deben aproximar sus posiciones para alcanzar un espacio común de libertad religiosa. Y es lógico pensar que una ley minimalista tendría muchas posibilidades de aproximar las posturas de los diversos Estados de la Unión Europea y de contar con el asentimiento de los órganos comunitarios. Sería mucho más difícil que lo consiguiera una ley maximalista, dificultades que incluso crearían numerosos obstáculos para la aprobación de cada una de ellas por los respectivos parlamentos nacionales.