

**Estatuto de laicidad y Acuerdos
con la Santa Sede:
dos cuestiones a debate**

**José M.^a Contreras Mazarío
Óscar Celador Angón**

Documento de trabajo 70/2005



José M.^a Contreras Mazarío

Es catedrático de Derecho eclesiástico del Estado de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. El profesor Contreras Mazarío ha centrado su actividad investigadora en el campo de la tutela y promoción del derecho de libertad de conciencia, donde destacan –además de su tesis doctoral, que fue publicada en 1989 por el Ministerio de Justicia– sus monografías relativas a La igualdad y la libertad religiosas en las relaciones de trabajo (1991), Ministerio de Justicia, La enseñanza de la religión católica en el sistema educativo (1992), Centro de Estudios Constitucionales; y La asistencia religiosa en centros docentes públicos en el ordenamiento jurídico español (2002), Ed. Dykinson. En la actualidad, sus investigaciones se centran en el estudio de los derechos de las minorías y grupos vulnerables.

Óscar Celador Angón

Es profesor titular de Derecho eclesiástico del Estado en la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid con la tesis doctoral titulada El estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense. El profesor Celador ha realizado su labor investigadora en el ámbito del derecho de libertad de conciencia y la laicidad del Estado, tanto en el Derecho español como en el Derecho comparado. Es autor de numerosos trabajos de investigación en este terreno, destacando las siguientes monografías: El Estatuto Jurídico de las Confesiones Religiosas en el Ordenamiento Jurídico Estadounidense (1998), Dykinson; Religión y Política en el Reino Unido en el Siglo XVIII (1999), Dykinson; Proceso Secularizador y Sistema Educativo en el Ordenamiento Jurídico Inglés (2001), Marcial Pons; y Tolerancia y Sistema Educativo en Irlanda del Norte (2001), BOE.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© José M.^a Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón

ISBN: 84-96204-70-7

Depósito Legal: M-30971-2005

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1. Modelo constitucional en materia de creencias y convicciones	12
1.1 Breve reseña sobre la historia del constitucionalismo español en materia religiosa	12
1.2 Principios generales informadores del modelo político español con relevancia en materia religiosa	13
1.3 Principios específicos informadores del modelo político español en materia religiosa	14
2. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa	20
2.1 Modelo de Estado: la discriminación entre creencias religiosas y no religiosas	20
2.2 Discriminación entre creencias religiosas: el Registro de Entidades Religiosas	22
2.3 Derechos de los grupos religiosos inscritos en el Registro de Entidades Religiosas	23
2.4 Propuestas de reforma	26
3. Los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede	27
3.1 Aspectos formales de los Acuerdos con la Santa Sede	27
3.2 Ámbito material de los Acuerdos	33
3.3 Propuestas de reforma	34
4. Régimen económico de la Iglesia católica y enseñanza de la religión católica: cuestiones a debate	35
4.1 La cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas	35
4.2 La enseñanza de la religión católica y el estatuto jurídico de sus profesores en los centros docentes públicos	45
Conclusiones	57
Normativa citada	61
Bibliografía	64

Siglas y acrónimos

A	Auto
AAE	Acuerdo sobre Asuntos Económicos
AAJ	Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos
AARFA	Acuerdo sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos
AEAC	Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales
art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CDC	Código de Derecho Canónico
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EGB	Educación General Básica
ET	Estatuto de los Trabajadores
FE	Fuero de los Españoles
FJ	Fundamento jurídico
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LOCE	Ley Orgánica de Calidad de la Educación
LOLR	Ley Orgánica de Libertad Religiosa
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LPMN	Ley de Principios del Movimiento Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
RD	Real Decreto
Reçueil	Reçueil de Jurisprudance de la Cour de Justice des Communautés Européennes
RER	Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado por el que se establece una Constitución para Europa
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TS	Tribunal Supremo

Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate

José M.^a Contreras Mazarío

Catedrático de Derecho eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Óscar Celador Angón

Profesor titular de Derecho eclesiástico del Estado
Universidad Carlos III de Madrid

En este estudio se abordan únicamente dos materias, las cuales pueden ser calificadas de paradigmáticas a la hora de medir el grado de evolución, tutela y promoción del derecho de libertad de conciencia seguido en España desde la entrada en vigor de la CE de 1978. Estas dos materias son: el régimen económico establecido para la Iglesia católica y la enseñanza de la religión católica en centros docentes públicos.

La CE de 1978 ha supuesto un cambio radical en el terreno de los derechos y libertades, y con él también en las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, de manera que se establece un Estado democrático caracterizado de forma genérica por los principios de personalización, pluralismo y participación, y de forma específica por los principios de libertad de conciencia, igualdad, laicidad y cooperación. Ello nos sitúa ante un modelo de Estado, el laico, que se concreta en la garantía y respeto del pleno y real ejercicio del derecho de toda persona a la libertad de conciencia, sin discriminación por razón de sus creencias o convicciones.

La LOLR supone un desarrollo parcial del art. 16 de la CE, dedicado únicamente a las creencias religiosas, y posee un alto grado de ambigüedad, que se traduce en el uso de excesivos términos indefinidos con su carga de inseguridad jurídica. Estos parámetros han permitido que la Ley pueda ser interpretada en clave de cierta confesionalidad. Se propone por ello la elaboración de una nueva ley orgánica cuyo contenido sea la libertad de creencias y convicciones, mientras que respecto a los Acuerdos con la Santa Sede, y dadas las dificultades técnico-jurídicas que la aplicación y acomodación material que algunos de sus contenidos suponen respecto de la CE, debería iniciarse un proceso de negociación bilateral tendente a su modificación mediante la celebración de unos nuevos Acuerdos.

• Régimen económico de la Iglesia católica

Con relación a este primer tema, el Acuerdo sobre Asuntos Económicos (AAE) estableció un régimen de financiación estatal de la Iglesia católica temporal, que, además de haber sido incumplido por ambas partes, resulta de difícil encaje en la definición de un Estado laico o aconfesional, ya que la financiación de las confesiones religiosas no puede entenderse como contenido del derecho de libertad religiosa; amén de que su mantenimiento únicamente en favor de la Iglesia católica supone una violación del principio de igualdad (art. 14 CE). Frente a esta situación, los poderes públicos tienen dos opciones: la primera es la de continuar, a pesar de lo manifestado, con la financiación estatal de la Iglesia católica, en cuyo caso debería extenderse a otros grupos religiosos; y la segunda es la sustitución del sistema de asignación tributaria por un generoso régimen de deducciones fiscales en el IRPF para las donaciones que los particulares realicen a la Iglesia católica. Ahora bien, hablamos de una medida transitoria, o bien de una medida fiscal que debe ser aplicable tanto a los demás grupos religiosos (con independencia de que tengan acuerdos o no con el Estado), como a los demás grupos ideológicos, para evitar lesionar –de nuevo– los principios de laicidad y no discriminación.

• La enseñanza de la religión católica

Respecto a la configuración de la enseñanza de la religión católica, ésta adquiere la naturaleza de derecho para los católicos, lo que supone, por un lado, que los padres (o en su caso, los alumnos) deben tener el derecho a decidir si quieren que sus hijos cursen las mismas o a no cursar ninguna, incluidas las alternativas, y, por otro, su no reconocimiento académico, especialmente para concursar a becas o a las pruebas de acceso a la Universidad. A nuestro juicio, la enseñanza de la religión de manera confesional debe situarse en el ámbito de lo privado y personal, o todo lo más como una disciplina complementaria con libertad de acceso de la propia confesión. Por su parte, y en cuanto al estatuto del profesorado, un modelo coherente con los principios constitucionales de laicidad e igualdad en la libertad es la relación contractual, pero no entre la Administración educativa y el profesor, sino entre la Iglesia católica y el profesor. Y, por tanto, abogamos por la derogación de la Orden de 9 de abril de 1999. Por último, somos partidarios de una asignatura de carácter científico, objetivo y cultural sobre los hechos cívico-religiosos, obligatoria para todos los alumnos, la cual sería impartida por profesores de los cuerpos de funcionarios docentes, que accederían a la misma mediante los concursos-oposición que el MEC o la Comunidad Autónoma convocaran al efecto para los distintos niveles educativos, estando éstos sometidos a los principios de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE).

Introducción

El establecimiento de un estatuto de laicidad en España supone abordar un conjunto de materias mucho más amplio y extenso que el aquí efectuado, por lo que el presente estudio no pretende ser maximalista, sino constituir una contribución real y posibilista respecto de dos cuestiones básicas que afectan no sólo a las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, sino que permiten definir tanto el concepto de Estado como el concepto de persona que en nuestro ordenamiento se acoge, y en esta medida servir de barómetro para medir el grado de establecimiento de dicho estatuto de laicidad. Estas dos cuestiones no son otras que el régimen económico de la Iglesia católica y la enseñanza de la religión católica en centros docentes públicos.

Hablar del estatuto de laicidad obliga, en primer lugar, a realizar una serie de precisiones terminológicas imprescindibles sobre las categorías jurídicas que se van a utilizar a lo largo del presente estudio, para describir los diferentes modelos de relación entre el Estado y las confesiones religiosas. Se trata de categorías que, si bien son autónomas, pueden describirse como eslabones de una misma cadena por los cuales circulan los Estados, ya sea a diferentes velocidades, ya sea con pequeñas matizaciones que se fundamentan en reminiscencias históricas, hacia el pleno respeto al derecho de libertad de conciencia de sus ciudadanos y, en consecuencia, hacia la laicidad. El proceso hacia la laicidad se va a construir sobre los principios de igualdad y de libertad, y las construcciones constitucionales que las revoluciones ilustradas harán de los mismos. A medida que los Estados ideológicamente pluralistas van asumiendo el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, y que todos los individuos son iguales en el ejercicio de dichos derechos y libertades, porque todos son ciudadanos y tienen derecho a participar en el Estado, independientemente de sus convicciones o creencias, éstos irán pasando de un eslabón a otro en la cadena a la que antes nos referíamos.

a) El origen del **Estado confesional** se remonta a los países en los que triunfó la Contrarreforma católica. Un Estado confesional es aquél que considera que unas determinadas creencias religiosas son las únicas verdaderas, por lo que se identifica con ellas y se considera responsable de proteger y difundir las mismas entre sus ciudadanos. Por este motivo, el Estado confesional discrimina negativamente a los ciudadanos que carecen de creencias religiosas o que tienen creencias religiosas diferentes a aquéllas que el Estado considera verdaderas. La confesionalidad del Estado supone la quiebra del

principio de igualdad entre los individuos, ya que los únicos que van a disfrutar de libertad religiosa son aquéllos que practican la religión oficial, mientras que los demás, bien serán objeto de persecución por sus creencias, bien podrán disfrutar de cierta tolerancia religiosa o incluso de libertad religiosa, pero siempre limitada por la religión oficial. La confesionalidad excluyente e intolerante ha estado relacionada históricamente con el despotismo y las dictaduras políticas, de forma que los Estados se comprometían a defender la fe verdadera, acometiendo las depuraciones y purgas pertinentes, y a cambio las Iglesias refrendaban la autoridad del Estado, legitimando tanto su autoridad como su forma despótica de gobierno. A este modelo responden los Concordatos pactados entre la Iglesia católica y los regímenes fascistas italiano (1929), alemán (1933) y español (1953), basados en la concesión mutua de privilegios. En la actualidad, los Estados confesionales intentan compatibilizar el confesionalismo con la libertad religiosa, a través de la confesionalidad histórico-sociológica, de forma que, si bien el Estado no se identifica con ninguna confesión religiosa, sí que privilegia a una confesión sobre las demás, bien porque históricamente ha tenido un especial papel en dicho Estado, bien porque es la religión que profesan la mayoría de sus ciudadanos.

- b) Por su parte, un **Estado pluriconfesional** es aquél que concede un trato privilegiado a varios grupos religiosos. La pluriconfesionalidad se configura como un modelo intermedio entre el abandono de la confesionalidad y la evolución hacia la laicidad. La pluriconfesionalidad surge cuando los Estados aplican el principio de igualdad entre un grupo privilegiado y los demás, pero en vez de equiparar a los grupos no concediendo privilegios a ninguno (esto sería coherente con un Estado laico), extienden los privilegios a varias confesiones religiosas. Por tanto, al igual que ocurre con la confesionalidad, la pluriconfesionalidad supone una vulneración del principio de igualdad, entre los creyentes y no creyentes, y entre los creyentes de las Iglesias oficiales y los de las demás. Actualmente, en el contexto europeo Alemania, Austria, Luxemburgo y Bélgica pueden calificarse de Estados pluriconfesionales. Las constituciones de los Estados referidos, si bien protegen expresamente el derecho de libertad religiosa, conceden un tratamiento privilegiado a más de un grupo religioso por motivos de carácter histórico y sociológico.
- c) El origen de las **Iglesias de Estado** se remonta a los países en los que triunfó la Reforma. Las Iglesias de Estado se caracterizan por la sumisión del poder religioso al estatal, de forma que la cabeza del poder civil lo es igualmente de la Iglesia. El Estado considera a la Iglesia como una más de sus instituciones y, en consecuencia, si bien le concede una situación privilegiada, la somete a su derecho y organiza su regulación jurídica, limitándose a cederle cierta autonomía en el ámbito espiritual. Por ejemplo, los cargos eclesiásticos son nombrados por el Estado, se insertan en la estructura orgánica funcional y su salario es pagado por el Estado. En la actualidad, todos los sistemas de Iglesia de Estado europeos protegen expresamente el derecho de libertad religiosa, tanto de los miembros de la Iglesia oficial como de los del resto de las confesiones religiosas, intentando armonizar dicho principio con la existencia de una Iglesia oficial. Es más, dos modelos clásicos de Iglesia de Estado, como son Suecia y Finlandia, están

inmersos en un proceso constitucional que está provocando el desestablecimiento de sus respectivas Iglesias oficiales. La sumisión de la Iglesia al Estado aparece recogida expresamente en la Constitución de Dinamarca, mientras que en el caso de Finlandia, Suecia y Noruega se realiza una remisión al Derecho del Estado en lo referente a la regulación de sus Iglesias nacionales, aunque la tendencia es que la Iglesia oficial disfrute de una gran independencia del Estado. La Constitución griega establece que la Iglesia ortodoxa griega es la Iglesia oficial y la somete al ordenamiento del Estado, e incluso le concede el estatus jurídico de corporación de derecho público, pero paralelamente garantiza el derecho de gobierno interno de la confesión religiosa. El supuesto inglés, por último, puede calificarse como el de una Iglesia de Estado de carácter teórico, pero de separación entre el Estado y las confesiones religiosas en el ámbito práctico, ya que, si bien la Iglesia anglicana es la Iglesia oficial y la Reina de Inglaterra es su máxima autoridad, en el terreno práctico no existen grandes diferencias entre la Iglesia anglicana y el resto de las confesiones religiosas, toda vez que ésta se autofinancia y disfruta del mismo régimen fiscal que el resto de las confesiones religiosas.

d) La **laicidad** como modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas incluye dos elementos esenciales: la neutralidad y la separación entre el Estado y las confesiones religiosas. La neutralidad se caracteriza por exigir, tanto la igualdad de trato entre las confesiones, como la igualdad de trato entre lo religioso y lo no religioso. Una de las consecuencias de la aplicación del principio de neutralidad a las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas es la imposibilidad de que el Estado financie a las confesiones religiosas. La separación entre el Estado y las confesiones religiosas implica la independencia de ambos, impidiendo que, en palabras del TC, “los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos, eludiendo cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales” (STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1, párrafo 1). En consecuencia, la laicidad así entendida define al Estado como laico. La laicidad puede, por tanto, definirse como una condición indispensable para el pleno ejercicio de la libertad de conciencia, de forma que el grado de desarrollo y plenitud de la libertad de conciencia depende del grado de desarrollo y plenitud de la laicidad (Llamazares, 2002:260). Cualquier Estado democrático que propugne como valores superiores la libertad y la igualdad se está declarando laico, excepto en el supuesto de que haga una declaración expresa de confesionalidad, de forma que laicidad, por un lado, es inherente a dicha concepción de Estado y, por otra, no se configura como un límite a la libertad religiosa, sino a la actuación de los poderes públicos.

Por su parte, el laicismo es una actitud desfavorable y negativa del Estado hacia lo religioso, que históricamente surge como respuesta del poder político frente a lo religioso, porque previamente la religión ha invadido una esfera estatal. Al igual que ocurre con el pluriconfesionalismo, se trata de un eslabón de la cadena que algunos Estados utilizaron en el proceso hacia la laicidad. Consiguientemente, la adopción del laicismo como principio da lugar al Estado laicista (Suárez Pertierra, 2001).

El modelo francés de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas sirve de ejemplo del proceso evolutivo hacia el reconocimiento del derecho de libertad de conciencia y la laicidad (el Estado actual del modelo constitucional francés), partiendo de un sistema confesional católico y pasando por la pluriconfesionalidad y el laicismo. Hasta la Revolución, Francia era un Estado confesional católico que, después de los avatares revolucionarios, firmó un Concordato con la Iglesia católica en 1801 estableciendo un régimen pluriconfesional. Durante el siglo XIX, las relaciones entre Francia y Roma se caracterizaron por el ataque constante de los pontífices al poder político francés, e incluso la Encíclica de Pío IX “Quanta cura” (1864) cuestionó la legitimidad de la República para gobernar a los católicos franceses, y reclamó el monopolio de la educación de los franceses. El Estado vio en la Iglesia a un rival hostil, no a un grupo que representaba el ejercicio colectivo de un derecho fundamental. La defensa del Estado fue el laicismo, es decir, la ausencia de preocupación del Estado por el ejercicio del derecho de libertad religiosa, por ejemplo, obstaculizando e incluso suprimiendo la libertad de enseñanza de las confesiones religiosas.

e) Si atendemos a los principales tratados internacionales sobre derechos humanos, la expresión genérica que éstos utilizan es la libertad de pensamiento o de conciencia, y como una subespecie de ésta la libertad religiosa. La DUDH establece en su artículo 18 que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia...”. El artículo 9 del CEDH es preciso al exponer que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad para manifestar su religión o convicciones...”. Esta posición aparece refrendada en la Declaración número 11 del Tratado de Ámsterdam, de cuya lectura se deduce que el Tratado opta por una interpretación amplia de la libertad de conciencia, o como libertad ideológica que incluye a la religiosa, al establecer que “la Unión Europea respeta igualmente el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”. Asimismo, el TCE protege en su artículo II-70 el derecho de toda persona a “la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad para cambiar de religión o de convicciones...”.

Con ello queda justificada la elección del término libertad de conciencia o de convicciones, por lo que resulta necesario aclarar –a continuación– qué papel o relación tiene el mismo con la libertad religiosa y con la laicidad. A este respecto, el proceso de evolución histórica que ha padecido Europa en materia de creencias y convicciones puede reconducirse, a grandes rasgos, a cuatro formulaciones: intolerancia religiosa, tolerancia religiosa, libertad religiosa y libertad de conciencia. La libertad de conciencia es la culminación de un proceso, que arranca en la intolerancia religiosa previa a la Reforma protestante, caracterizado por la unidad política y religiosa de Europa gracias a la cristiandad; la tolerancia religiosa se alternó con la intolerancia hasta la Ilustración y las revoluciones de ella nacidas como

consecuencia del pluralismo religioso innato a la Reforma; los primeros modelos de libertad religiosa los encontramos en las Constituciones francesa y estadounidense del siglo XVIII, cuyos textos van a reconocer expresamente los derechos de libertad religiosa e ideológica y les van a conceder cierto grado de protección, escaso al principio pero que irá aumentando y se perfeccionará de forma paralela al desarrollo de los ideales democráticos. La libertad de conciencia, entendida como derecho fundamental, va a ser reclamada por la evolución y la secularización de la sociedad, de forma que, si bien inicialmente los individuos circunscribían sus creencias exclusivamente al ámbito de lo religioso, como consecuencia de la secularización aludida van a consolidarse en la sociedad numerosas creencias o convicciones que no tienen un fundamento u origen religioso, pero que ocupan el mismo papel en el fuero interno de los sujetos. La equiparación entre las creencias religiosas y no religiosas, y la correlativa inclusión de ambas en la libertad de conciencia, es una consecuencia de la aplicación del principio de igualdad a los dos tipos de creencias, ya que “la razón de ser de una especial protección jurídica está en que se trate de creencias e ideas indisolublemente unidas a ellas, no en que sean religiosas, habida cuenta de la intensidad con la que afectan a la persona hasta constituir parte de su identidad en ambos casos” (Llamazares, 2000:18). La libertad de conciencia se refiere tanto a las creencias religiosas como no religiosas, ya que lo importante es el papel que éstas juegan en el desarrollo de la personalidad del individuo, que es el protagonista del debate en materia de derechos y libertades fundamentales.

Por lo que respecta a su relación con la laicidad, hay que señalar que sólo un Estado laico garantiza plenamente la libertad de conciencia, ya que cualquier discriminación, favorable o desfavorable, implica una limitación en la libertad de conciencia (Llamazares, 2002:261). La laicidad se presenta como un valor inherente a todo Estado democrático que propugna la igualdad en la libertad de sus ciudadanos, de forma que la laicidad es inherente a dicha concepción de Estado, y no opera como un límite al principio de libertad de conciencia, sino que se conforma como un límite a la actuación del Estado. Un Estado laico proclama entre los derechos de sus ciudadanos el de libertad de conciencia, y respeta y valora positivamente que sus ciudadanos tengan creencias religiosas, pero no por su concreta ideología, sino porque estamos ante la manifestación del ejercicio de un derecho fundamental; pero, de forma contrapuesta, el Estado no puede financiar o promover dichas creencias, ya que el principio de laicidad, inherente a su propia identidad de Estado, le impide que lo haga.

1. Modelo constitucional en materia de creencias y convicciones

La entrada en vigor de la CE supuso un profundo proceso de renovación del ordenamiento jurídico para acomodarlo a una nueva configuración de España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1).

1.1 Breve reseña de la historia del constitucionalismo español en materia religiosa

En lo religioso se pretendió básicamente superar etapas anteriores basadas bien en el modelo de Estado confesional, o bien en el del Estado laicista. Una somera aproximación a la historia del constitucionalismo español pone en evidencia una historia de compenetración e imbricación, más o menos intensa, más o menos radical, entre la Iglesia católica y el Estado español (Suárez Pertierra, 1978). Esta forma de relación en su fórmula más intensa y radical dio lugar no sólo a establecer a dicha Iglesia como religión oficial del Estado (declaración de confesionalidad), sino, además, a la realización de un juicio valorativo a favor de la misma (confesionalidad doctrinal) (*vid.* Constitución de 1812, art. 12). En sus manifestaciones menos intensas, dicha declaración de confesionalidad se fundamenta en elementos de carácter sociológico, aunque extrayendo de ahí, entre otras, la consecuencia de la financiación del culto y el clero católico característica del confesionalismo español (Constituciones de 1837, art. 11, y de 1845, art. 11). La posición confesional menos radical la representa la Constitución de 1876 (art. 11), ya que junto a una declaración de confesionalidad se reconoce una cierta tolerancia en privado de los cultos distintos del católico.

Frente a esta impregnación y compenetración entre lo público y lo religioso reaccionará, en un primer momento, la Constitución de 1869 y la I^a República, y más tarde el modelo de la II^a República española, aunque la respuesta en uno y otro momento resultó muy diferente. Así, en la Constitución de 1869 se combinó el mantenimiento del culto y el clero católico con un modelo de libertad de religión (art. 21), mientras que en el Proyecto de Constitución de 1874 se optaba por un modelo de separación (art. 35) junto al reconocimiento del derecho a la libertad de culto (art. 34), cuya consecuencia principal era el no mantenimiento de ningún culto (art. 36). Una solución más radical fue la adoptada por la Constitución de 1931, cuyo modelo parte de la no oficialidad de ninguna religión (art. 3)

y del reconocimiento de la libertad de conciencia y religiosa (arts. 25 y 26), pero acabó concretándose no tanto en una posición hostil frente al fenómeno religioso, cuanto en una posición beligerante frente a la Iglesia católica (art. 27), lo que ha permitido calificar este modelo como de un Estado laicista.

El Franquismo supuso una vuelta a posiciones de compenetración entre la Iglesia y el Estado, en el que se produce una declaración de confesionalidad de carácter doctrinal y valorativo (art. 6 FE y principio II LPMN), al tiempo que se garantizaba una mínima tolerancia en privado para los cultos no católicos. Se vuelve, además, a mantener por parte del Estado español el culto y clero católico, y se produce una imbricación entre lo político y lo religioso que se manifestó no sólo en una subordinación del poder político al poder religioso, sino en poner la vida pública al servicio de la religión católica, dando lugar a lo que se ha denominado el “nacional-catolicismo”.

1.2 Principios generales informadores del modelo político español con relevancia en materia religiosa

En el nuevo contexto que supone la CE de 1978, caracterizado por el consenso y la superación de las quiebras históricas de la “cuestión religiosa” en España, se debe traer a colación un conjunto de principios generales y específicos, todos ellos presentes en la cuestión objeto del presente estudio. Por lo que se refiere a los principios de carácter general informadores de nuestro modelo político, éstos los conforman la personalización, el pluralismo y la participación (Llamazares-Suárez Pertierra, 1979).

- a) En materia de derechos fundamentales en general, y –por ende– del derecho de libertad ideológica, religiosa y de culto en particular, éstos aparecen informados por la adopción del principio de personalización (art. 10.1 CE). La aplicación de este principio supone que la persona pasa a configurarse, en nuestro Derecho constitucional, como sujeto activo o titular originario de los derechos fundamentales, por ser éstos inherentes a la dignidad humana (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8). Ello sitúa a los grupos, y en nuestro caso a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas como sujetos derivados, en la medida en que los derechos son ejercidos por las personas de manera colectiva. En consecuencia, y por lo que a la materia religiosa se refiere, la Constitución de 1978 diseña como relaciones originarias las que vinculan al Estado con sus ciudadanos, al tiempo que convierte a éstas en condicionantes de las que pueden y deben existir entre los poderes públicos y las distintas comunidades ideológicas o religiosas, cuyas organizaciones sociales se convierten en instrumento al servicio de la persona y de su libertad.
- b) Con el fin de que los derechos fundamentales se puedan ejercer y cumplir en su totalidad, es necesario el reconocimiento y garantía del valor del pluralismo (art. 1.1 CE), ya que no hay libertad si no existe posibilidad de elección, y para ello es necesario que

la persona pueda tener ante sí y elegir diferentes opciones, creencias, ideas, convicciones y/o cosmovisiones ideológicas, filosóficas y/o religiosas. La presencia del pluralismo ideológico y religioso se convierte y transforma, por tanto, en el único marco adecuado para la plena realización, desarrollo y formación de la persona en libertad, de tal manera que sólo la pluralidad de opciones hace al hombre plena y verdaderamente libre, y es garantía de un sistema democrático real y efectivo. Esto, aplicado al fenómeno religioso, supone que la función del Estado debe ser una posición de escrupuloso respeto, es decir, deberá proteger y garantizar el pluralismo ideológico y religioso, de tal manera que puedan coexistir creencias y convicciones religiosas o filosóficas diversas, así como distintas confesiones religiosas o asociaciones filosóficas, sin situaciones de privilegio ni trabas innecesarias, salvo las establecidas legalmente y que sean necesarias en una sociedad democrática.

c) Finalmente, la valoración positiva del factor ideológico-religioso tiene como correlato más importante el principio de participación de los individuos y los grupos religiosos o filosóficos en los que éstos se integran (art. 9.2 CE). Una participación que debe ser entendida no sólo en sentido negativo o pasivo de los ciudadanos, sino también en sentido activo, lo que supone no sólo situar a los ciudadanos, sino también a las organizaciones sociales, incluidas las religiosas y filosóficas, en las tomas de decisiones, al menos en aquellas materias o cuestiones que puedan afectarles directamente o en aquello que sea de actuación de los grupos referidos (derecho de autonomía), sin que ello pueda llegar a implicar, en modo alguno, la expropiación de la potestad legislativa del Estado.

1.3 Principios específicos informadores del modelo político español en materia religiosa

Por lo que a los principios informadores específicos del sistema político y jurídico español en materia religiosa se refiere, éstos vienen determinados por el reconocimiento y tutela de la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1), por la garantía de la igualdad de todos ante la ley, sin discriminación alguna por motivos religiosos (art. 14), y por que “ninguna religión [tenga] carácter estatal” (art. 16.3). Junto a ello, debe traerse a colación igualmente los valores superiores establecidos en el artículo 1.1 y la función promocional de los poderes públicos (art. 9.2). Se pueden, por tanto, destacar como principios constitucionales informadores específicos en materia religiosa los siguientes: a) la libertad de conciencia; b) la igualdad en materia de convicciones; c) la laicidad del Estado; y d) la cooperación con las confesiones y comunidades religiosas.

A) El principio de libertad de conciencia

En cuanto al principio de libertad de conciencia, el artículo 16.1 de la CE garantiza el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto, entendido éste como una esfera de

agere licere de los individuos y de los grupos donde éstos se integran y en un mandato de actuación para los poderes públicos (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1; 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2; 120/1990, de 27 de junio, FJ 10; 137/1990, de 19 de julio, FJ 8; y 154/2002, de 18 de julio, FJ 6). Se garantiza así de manera originaria el derecho a la libertad de conciencia, de la que se derivan genéricamente la libertad ideológica y como especie las libertades religiosa y de culto (Llamazares, 2002:24-5). La libertad de conciencia es al mismo tiempo un derecho fundamental de aplicación inmediata y un principio informador básico del sistema político español en materia de convicciones.

Como principio informador, la libertad de conciencia constituye un elemento de configuración social y cívica en la que se contiene una definición de Estado (Viladrich, 1983: 193) o, lo que es lo mismo, representa un estándar de conducta dirigido a un postulado de justicia que vincula en su acción a los poderes públicos, y que se concreta en su consideración –por un lado– como parámetro de valoración para justipreciar hechos y conductas y –por otro– como garantía constitucional de legalidad de las funciones ejecutivas, así como una forma de imperativo de justicia en la propia creación del Derecho (Peces-Barba, 1991; y Pérez-Luño, 1984). Su asunción ha supuesto para el Estado español un doble mandato: negativo, el primero, y positivo, el segundo. En su aspecto negativo, cabe distinguir, a su vez, un doble contenido, a saber: la incompetencia por parte de los poderes públicos en materia religiosa, tanto en orden a imponerse mediante coacción o sustitución a los individuos, como en orden a coexistir o concurrir con estos últimos en tanto que posibles cotitulares del acto de fe o en la práctica de la fe religiosa, las creencias o las convicciones ideológicas o religiosas (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1; 166/1996, de 28 de octubre; 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9, y 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4), lo que impide, por tanto, a los poderes públicos realizar una declaración de confesionalidad, incluso de carácter sociológico, pero también una declaración en favor de cualesquiera otras formas de resolver el acto de fe, como pueden ser las de contenido negativo (ateísmo), el primero. Y la prohibición para los poderes públicos de poder obligar a nadie a declarar sobre su fe, su religión, sus creencias o sus convicciones ideológicas o religiosas (art. 16.2 CE), salvo que la tutela y ejercicio o práctica de determinados derechos (enseñanza de la religión o asistencia religiosa, entre otras) conlleve saber o declarar sobre las ideas, creencias, convicciones o religión profesadas (*vid.* STJCE de 27 de octubre de 1976, caso Prais [Recueil... 1976, pp. 1589 y ss.]), pero sin que se pueda establecer o producir discriminación alguna ni por la manifestación efectuada, ni por la ausencia de la misma, el segundo.

En el ámbito positivo, la CE encomienda a los poderes públicos una doble función: por un lado, una acción dirigida a la remoción de obstáculos y, por el otro, una actividad promocional de la libertad (art. 9.2 CE). Esta función se traduce en la existencia de una actividad reguladora del ejercicio social del derecho a la libertad de conciencia y de convicciones con el fin de garantizar las condiciones sociales objetivas para que el mencionado derecho fundamental quede no sólo reconocido y tutelado, sino además promovido, ya que el Estado español no encuentra tan sólo en la libertad de conciencia un principio li-

mitativo de actuación, sino por el contrario un valor de la máxima extensión de la libertad, admitiendo nuestro sistema constitucional en materia de libertad de conciencia la aplicación del axioma: “máxima libertad posible, mínima restricción necesaria”.

B) El principio de igualdad en materia de convicciones

El artículo 14 de la CE reconoce la igualdad ante la ley, tanto “en la ley” (esto es, impidiendo que las normas legales creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias) como “de la ley” (es decir, que las consecuencias jurídicas que se extraigan de tales supuestos de hecho han de ser asimismo iguales) (STC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 5), al tiempo que acoge su aspecto negativo de no discriminación, lo que prohíbe toda actitud que pretenda justificarse en una razón que como la ideológica o la religiosa suponga, en la hipótesis de aceptarla, la quiebra de la condición de persona, en tanto que titular originario y paritario de los derechos fundamentales. La igualdad queda constituida, por ende, como un derecho de naturaleza fundamental que viene a completar y profundizar los derechos de libertad, pero también como un principio que deviene en elemento conexo de la libertad, y en concreto de la libertad de conciencia. Por tanto, sólo puede aducirse la quiebra del principio de igualdad jurídica cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones de hecho entre los sujetos afectados por la norma, se produzca un tratamiento diferenciado de los mismos en razón de una conducta arbitraria o no justificada basada en razones de creencias o convicciones ideológicas o religiosas (SSTC de 10 de julio y 30 de marzo de 1981), y siempre que ello suponga un menoscabo o extinción en la titularidad y/o en el ejercicio del derecho de libertad de conciencia o del resto de los derechos fundamentales (STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1).

Junto a una igualdad formal, la CE consagra también una igualdad sustancial (art. 9.2 CE), la cual se manifiesta en un doble contenido: como acción tutelar o defensiva del principio de igualdad, el primero, y como ejercicio de las acciones necesarias para imponer efectivamente la igualdad, el segundo. Este doble contenido supone, a su vez, dos actuaciones de naturaleza distinta por parte de los poderes públicos: una negativa y otra positiva. La actividad positiva exige una intervención de los poderes públicos dirigida a la promoción de las condiciones necesarias para que la igualdad de los individuos y de los grupos donde se integran sea real y efectiva. Mientras que, negativamente, dicha actuación se ejercerá a través de un proceso de remoción de aquellos obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la igualdad. Se pueden entender de este modo constitucionalizadas las acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva y, por tanto, conformes con el principio de igualdad.

C) El principio de laicidad

El tercero de los principios informadores de nuestro sistema político en materia religiosa aparece recogido en el artículo 16.3 de la CE, al establecer que “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”. En esta declaración, que ha sido denominada como de “laicidad por

omisión” (y que debería ser superada en un futuro mediano mediante su acogimiento expreso en el propio texto constitucional), se contiene un mandato para el Estado español según el cual las ideas, las creencias o las convicciones ideológicas o religiosas en sí mismas consideradas no entran a formar parte de su propia naturaleza (principio de neutralidad: SSTC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y 101/2004, de 2 de junio, FJ 3). En cuanto que un Estado neutral obliga a los poderes públicos a realizar una doble actividad: positiva, la primera, y negativa, la segunda. Desde su aspecto positivo, los poderes públicos se comprometen a estar al servicio de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad de sus ciudadanos para conseguir un real y efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales (art. 10.1 CE); mientras que, en su aspecto negativo, conlleva a la absoluta incompetencia del Estado, como ente radicalmente no totalitario, ante la cuestión del acto de fe, tanto desde la perspectiva positiva como de la negativa. La neutralidad se convierte, por consiguiente, en un precipitado no sólo del principio de igualdad de trato, tanto entre las distintas comunidades religiosas o filosóficas como a nivel individual entre creyentes y no creyentes, sino también de imparcialidad respecto a las convicciones o creencias, religiosas o no, de los ciudadanos. Junto a ello, la separación aparece como *conditio sine qua non* de la neutralidad a fin de conseguir y asegurar la mutua independencia y autonomía entre el Estado y las confesiones religiosas (STC 265/1988, de 22 de diciembre, FJ 5). Por tanto, en la medida en que debe cumplirse el elemento de la neutralidad positiva por parte de los poderes públicos en materia de convicciones, el mismo supone que no pueda valorarse de distinta manera la profesión de una creencia o de una convicción respecto de otra, ya sea ésta religiosa o no (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 10 de noviembre de 1981, FJ 3; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2.A, y 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 5).

La confluencia de estos dos elementos, neutralidad y separación, conforma el principio de laicidad (SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FF JJ 4, 5 y 7; y 154/2002, de 18 de julio, FJ 5), dotándole de un cuádruple contenido: en primer lugar, la prohibición para el Estado español de convertirse en protector de dogmas, creencias o convicciones religiosas concretas, sean cuales fueren, al tiempo que le queda vetado cualquier intento de poner la vida pública bajo el signo de una o de varias concepciones religiosas específicas, así como de asumir una fe, un credo, una creencia o una convicción como únicos; y ello aunque aquélla fuera la profesada por la mayoría de los ciudadanos; en segundo lugar, impidiendo “toda posible confusión entre los fines u objetivos religiosos y los fines u objetivos estatales” (SSTC 177/1996, de 11 de noviembre, y 101/2004, de 2 de junio, FJ 3), al tiempo que veda toda posibilidad de que “los valores o intereses religiosos puedan erigirse en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas o de los actos de los poderes públicos” (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1, y 128/2001, de 4 de junio, FJ 2); en tercer lugar, vetando igualmente que las confesiones religiosas puedan formar parte de la Administración pública o puedan ser equiparadas a las entidades públicas (STC 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4); y, en cuarto y último lugar, convirtiéndose en un instrumento dirigido a la consecución de que todos los ciudadanos sean iguales en cuanto a la titularidad y ejercicio del derecho de libertad de conciencia (Llamazares,

2002:260), y a cuyo fin están orientadas las relaciones de cooperación con las confesiones religiosas (STC 49/2001, de 15 de febrero, FJ 4 y 7). La laicidad, por tanto, se presenta como un calificativo inherente al Estado social y democrático de Derecho, la cual no opera como un límite al principio de libertad de conciencia y de convicciones (modelo francés: *vid.* Informe Comisión Stasi), sino que se conforma como un límite de la actuación del Estado.

D) El principio de cooperación con las confesiones religiosas

El cuarto principio informador es la cooperación del Estado con las confesiones religiosas, entendida como una técnica instrumental no dirigida a realizar una valoración directa y positiva de los intereses religiosos o de lo religioso en cuanto tal, sino dirigida al pleno y real disfrute y ejercicio del derecho de libertad de conciencia (SSTC 66/1982, de 12 de noviembre, FJ 2; 93/1983, de 8 de noviembre, FJ 5; 109/1988, de 8 de junio, FJ 2; 265/1988, de 22 de diciembre, FJ 4; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; y 101/2004, de 2 de junio, FJ 3). Puede establecerse, por tanto, un concepto negativo de “cooperación”, según el cual ésta no puede significar nunca la unión de las confesiones religiosas y los poderes públicos para la consecución de determinados fines u objetivos comunes. La única tarea que el Estado español puede valorar positivamente, desde el punto de vista de la cooperación, es la protección y promoción de la igualdad en la titularidad y en el ejercicio de la libertad de conciencia y de convicciones de sus ciudadanos, así como el establecimiento del estatuto jurídico de las confesiones y comunidades religiosas en el sistema jurídico español (Souto, 1992:93-94). Por consiguiente, la cooperación se presenta como una proyección del artículo 9.2 de la CE dirigida a la consecución del derecho de libertad de conciencia y de convicción en tanto que derecho fundamental de todos e igual para todos. Ahora bien, ello no puede ser entendido como una opción que se reconoce a los poderes públicos, sino como un mandato imperativo que éstos deben cumplir. En este sentido debe interpretarse la mención a la Iglesia católica realizada en el artículo 16.3 de la CE, y no en una posible constitucionalización de los acuerdos celebrados por ésta con el Estado español, ni un posible reconocimiento sociológico a favor de dicha confesión religiosa. Ello nos conduce, por ende, a propugnar, si se lleva a cabo una reforma futura de la CE, si no la eliminación de todo el párrafo, sí al menos la mención expresa a la Iglesia católica.

Junto a ello, debe asimismo precisarse que sus límites se encuentran tanto en los principios de personalización y pluralismo, como en los específicos de libertad, igualdad y laicidad. Los dos primeros impiden que las mismas puedan llegar a legitimar la institucionalización de las relaciones entre el Estado español y las confesiones como un principio informador más del sistema, ya que cualquier intento en tal sentido supondría una quiebra de la CE. Mientras que, por su parte, los tres segundos conllevan a que sólo el tipo de actividad necesaria para la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos merezca ayuda por parte de los poderes públicos y del Derecho estatal, impidiendo en todo momento que el Estado pueda optar por una cooperación que atente contra la laicidad

(neutralidad y separación), inherente a cualquier actividad pública. En consecuencia, la relación entre la cooperación y la laicidad supone, por un lado, que la cooperación encuentre como límite fundamental el que su plasmación suponga un ataque contra la laicidad del Estado español, mientras que, por otro, convierta a la segunda en una laicidad de carácter positivo (SSTC 177/1996, de 11 de noviembre; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; y 101/2004, de 2 de junio, FJ 3).

Por consiguiente, la justicia de la que habla el artículo 1.1 de la CE se concibe como la igualdad en la libertad, esto es, el desarrollo de la personalidad y la dignidad de la persona humana está en su libertad, pero le corresponde por igual y de manera originaria a todas las personas (principio de personalización). Una libertad que sólo es posible si el sujeto tiene a su alcance y en su formación la posibilidad de elección entre varias opciones ideológico-religiosas (principio del pluralismo), así como de operar en las decisiones de su propia vida y de la sociedad en la que vive (principio de participación) de conformidad con las opciones ideológicas, las creencias o las convicciones adoptadas. Al servicio de este objetivo se deben entender e interpretar el resto de los principios informadores del sistema jurídico, como son los de laicidad y cooperación.

Partiendo de todo lo dicho anteriormente, cabe concluir que la CE ha optado por el establecimiento de un sistema político que adopta la fórmula de la laicidad, bajo los principios básicos de libertad de conciencia e igualdad en materia de convicciones. El modelo español puede ser insertado, pues, entre los sistemas de neutralidad, y dentro de éstos entre los calificados de Estado laico. Todos ellos constituyen un modelo de Estado basado en la neutralidad y que tiene como prisma de actuación los derechos fundamentales de sus ciudadanos en un intento por alcanzar los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo (art. 1.1 CE), en favor de la consecución de la dignidad humana y del pleno desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), para lo cual resulta imprescindible realizarlo en un plano de participación y cooperación con los individuos y los grupos (art. 16.3 CE).

2. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa

2.1 Modelo de Estado: la discriminación entre creencias religiosas y no religiosas

El artículo 16.1 CE ha sido desarrollado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LO 7/1980), aunque de un modo parcial, ya que –como su propia denominación indica– sólo desarrolla una de las libertades contenidas en el precepto constitucional. La norma contiene 8 artículos, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una final. La LOLR puede describirse, a grandes rasgos, como una norma incompleta y excesivamente ambigua, que si bien sirvió de transición para romper con el confesionalismo católico instaurado durante la dictadura, hoy en día su aplicación e interpretación necesita ser revisada y adecuada a los parámetros de igualdad, libertad y laicidad recogidos en la CE de 1978. Al análisis de los principales vicios de que adolece la LOLR dedicaremos las próximas líneas, aunque sin ánimo de exhaustividad, ya que ello requeriría un estudio único y monográfico de la norma en cuestión.

Como se acaba de apuntar, la LOLR desarrolla parcialmente el artículo 16.1 de la CE, el cual garantiza “la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades”. El artículo 16.1 de la CE ha de interpretarse en relación con el artículo 14 de la CE. La sistemática de la LOLR es idéntica, ya que su artículo 1.2 establece que “las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley...”. Pues bien, de acuerdo con los parámetros constitucionales, los textos internacionales vigentes en el momento de la aprobación de la LOLR (los cuales conceden el mismo nivel de protección a las convicciones religiosas y no religiosas), así como la propia LOLR, puede ser calificada de incongruente la promulgación de una norma que por su propia naturaleza tiende a crear un derecho especial y específico para un tipo de creencias, las religiosas. En otras palabras, ¿es necesario crear un derecho especial para lo religioso, diferenciado del derecho común aplicable al resto de las creencias? De acuerdo con la lógica constitucional y las directrices en la materia recogidas en los principales textos internacionales sobre derechos humanos, como la DUDH (1948) o el CEDH (1950), la respuesta sólo puede ser negativa. Sin embargo, la LOLR solo protege y garantiza las creencias religiosas, y las somete a un derecho especial por el mero hecho de ser tales, con independencia de si éstas realmente necesitan un tratamiento diferenciado para que los creyentes puedan ejercer el derecho de libertad religiosa.

La LOLR regula el derecho de libertad religiosa, pero, sin embargo, carece de una definición de qué es lo religioso. La norma se limita a enumerar una serie de manifestaciones de la libertad religiosa, y excluye actividades que entiende que carecen de contenido religioso y que, por lo tanto, están fuera del ámbito de aplicación de la Ley. Según el artículo 3.2, “quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos”. La formulación utilizada para definir lo que es religioso es demasiado difusa y genérica, destacando por su indefinición la de “u otros ajenos a los religiosos”, ya que ésta obliga indirectamente al Estado a realizar una labor de definir qué es lo religioso, lo que resulta muy complicado, por no decir imposible.

La libertad religiosa es definida en el artículo 2.1.a) como 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”. Aquí estamos ante el alcance y contenido de la libertad para tener creencias. La libertad para manifestar dichas creencias aparece delimitada en el artículo 2.1.b) como la libertad para: practicar los actos de culto; recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar las festividades; celebrar los ritos matrimoniales; y recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos. Un segundo grupo de manifestaciones de la libertad religiosa se recoge en el artículo 2.1.c), que se refiere a la libertad para recibir e impartir enseñanza religiosa dentro y fuera del ámbito escolar; recibir e impartir información religiosa, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; poder elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. El artículo 2.1.d) reconoce los derechos a reunirse, manifestarse y asociarse, para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas. De forma complementaria a lo anterior, los derechos de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas son recogidos en el artículo 2.2, y comprenden: establecer lugares de culto; establecer lugares de reunión con fines religiosos; establecer, designar y formar a sus ministros de culto; establecer, divulgar y propagar su propio credo; y establecer y mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.

Los límites de la libertad religiosa aparecen recogidos en el artículo 3.1, de forma que “el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite 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”.

2.2 Discriminación entre creencias religiosas: el Registro de Entidades Religiosas

La LOLR no reconoce a los titulares del derecho individual de libertad religiosa derechos especiales o diferentes a los derechos que la CE concede a los grupos ideológicos, salvo la asistencia religiosa en establecimientos públicos. Por ejemplo, el artículo 2.1 de la LOLR reconoce los derechos a reunirse, manifestarse y asociarse para desarrollar comunitariamente actividades religiosas, pero estos derechos ya están reconocidos por la Constitución para todos los ciudadanos con independencia de que los titulares del derecho tengan o no creencias, y sean éstas religiosas o no (Suárez Pertierra, 2002:343). De forma opuesta, los artículos 4 a 7 de la LOLR regulan un estatuto específico para los grupos religiosos, lo que supone, por una parte, la creación de un derecho aplicable exclusivamente a los grupos religiosos y, por otra –como a continuación veremos–, la supeditación del disfrute de ese derecho especial a la inscripción en un registro especial, lo que genera la discriminación entre los grupos religiosos inscritos y no inscritos en el registro.

El artículo 5 de la LOLR dispone que “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”. Los grupos inscritos en el registro aludido “tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación” (art. 6); y en el supuesto de que “por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”, podrán firmar acuerdos o convenios de cooperación con el Estado (art. 7).

De acuerdo con el artículo 5 de la LOLR, los grupos religiosos que pretendan actuar como tales en el tráfico jurídico privado deben inscribirse en el Registro especial de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. La inscripción, según el artículo 5.2 de la LOLR, “se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación”. La aplicación del artículo 5 presenta numerosos problemas de adecuación con el modelo constitucional, como, por ejemplo, la creación de un registro especial para los grupos ordenados en torno a una ideología concreta, ya que parece que hubiera sido más coherente que los grupos religiosos, al igual que los demás grupos no religiosos, se inscribieran en el Registro General de Asociaciones del Ministerio de Interior, y que sólo fueran sometidos a un derecho especial en aquellos temas en que así lo reclame el ejerci-

cio efectivo del derecho de libertad religiosa (Murillo, 2000:226). Ello se ve agravado por el hecho de que incomprensiblemente el artículo 5 no permite que los grupos religiosos puedan optar entre el derecho común de asociaciones (art. 22 CE) o el especial, ya que si un grupo quiere tener personalidad jurídica como religioso sólo tiene la vía del RER. Por este motivo, la redacción del artículo 5 puede calificarse de desafortunada, toda vez que los derechos fundamentales no requieren la intermediación del legislador para poder ser ejercidos, con lo cual es contradictorio que para poder ejercer el derecho fundamental de libertad religiosa sea necesaria la inscripción aludida.

La aplicación práctica del artículo 5.2 tampoco ha sido pacífica, ya que la Administración, en vez de permitir la inscripción de los grupos religiosos que entregasen la documentación referida, ha optado por desarrollar una labor de control e incluso ha denegado la inscripción de algunos grupos religiosos, alegando que sus fines no eran religiosos o que atentaban contra el orden público. Esta actitud choca con la función meramente declarativa que en esta cuestión le corresponde a la Administración, al entrometerse el Estado en un terreno que le está vedado, como es el del carácter constitutivo de estos grupos. Sobre esta temática ha tenido ocasión de pronunciarse el TC en el 2001, delimitando el papel que debía jugar la Administración en el proceso de registro, ya que en su opinión el Registro “no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, sino tan sólo a comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 de la LOLR, y que las actividades y conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales [...] la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a los que se refiere el art. 3, tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos” (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 8).

2.3 Derechos de los grupos religiosos inscritos en el Registro de Entidades Religiosas

A) Plena autonomía, normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, cláusulas de salvaguardia

El artículo 6 de la LOLR reconoce a los grupos religiosos inscritos en el RER plena autonomía y la posibilidad de establecer sus propias normas de organización, régimen interno y de personal, y cláusulas de salvaguardia de su identidad religiosa y carácter propio. Ni la autonomía interna ni las cláusulas de salvaguardia aparecen definidas en la LOLR, aunque según la doctrina “la autonomía implica que el ordenamiento confesional es soberano con el único límite del orden público, siempre que no pretenda tener efectos civiles, en cuyo caso se convertirán esas normas en parte de un ordenamiento secundario

y subordinado al estatal. Las cláusulas de salvaguardia son normas destinadas, en principio, a tener efectos en el ordenamiento estatal, implicando en todo caso una excepción al derecho común” (Cubillas, 2000:242).

Las facultades aludidas pueden describirse como un derecho especial que requieren los grupos religiosos para poder servir de cauce para el ejercicio colectivo del derecho de libertad religiosa, ya que se trata de grupos con una enorme complejidad organizativa e ideológica derivada de su articulación en torno a una fe o sistema de creencias. Esto provoca que los grupos religiosos se gobiernen a través de sus propios ordenamientos jurídicos, denominados confesionales, los cuales tienen eficacia vinculante y se justifican en la fe de los miembros del grupo y en la autoridad de la que emana dicho derecho, y no en el derecho del Estado. Pensemos, por ejemplo, en el creyente que articula su vida en torno a los mandatos de un líder religioso, que si bien pueden parecer carentes de todo fundamento para los no creyentes en ese credo concreto, para él tienen tal relevancia que subordina completamente el desarrollo de su personalidad y su vida privada y pública a los dictados del líder.

La autonomía de las confesiones religiosas para establecer el régimen de su personal implica la existencia de una zona exenta de la aplicación del derecho laboral y la competencia de los tribunales de lo social, cuando el trabajador realiza actividades de carácter estrictamente confesional, como un ministro del culto en su actividad religiosa. Ahora bien, se está ante una posibilidad, no ante una obligación, ya que el grupo religioso puede pactar respecto de su personal un régimen contractual sometido al derecho laboral.

Los derechos aludidos no son ilimitados, siendo la misión del Estado compatibilizar los derechos que el artículo 6 concede a las confesiones religiosas con los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, y en especial con los de libertad, igualdad y no discriminación (art. 6.1 LOLR). Imaginemos, por ejemplo, que un grupo religioso no permite que uno de sus miembros, que así lo ha decidido libremente, abandone el grupo; pues bien, en este caso el derecho confesional cedería ante el derecho de libertad de conciencia del miembro del grupo, ya que las normas confesionales sólo pueden obligar a los fieles en la medida en la que son libremente aceptadas por éstos.

B) La posibilidad de firmar acuerdos

Otro de los beneficios propios que tienen las confesiones inscritas en el RER es la posibilidad de que el Estado establezca acuerdos o convenios de cooperación con ellas, siempre que “por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España” (art.7.1 LOLR). Como se deduce de la redacción del artículo 7.1 de la LOLR, se trata de una vía más de cooperación con las confesiones religiosas, pero no la única, sobre todo en aquellos supuestos en los que el Estado puede realizar actuaciones unilaterales con vocación de generalidad soportadas en los parámetros constitucionales de laicidad y libertad religiosa (Fernández-Coronado, 2000). Un ejemplo se encuentra en el artículo 59 del CC,

según el cual “el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste”. Es más, para evitar discriminar a los que tienen creencias religiosas sobre los que tienen creencias de otro tipo, sería necesario comparar cuándo los grupos ideológicos deben disfrutar de los mismos derechos que los religiosos, como, por ejemplo, en el caso de algunos grupos étnicos que tienen sus propios ritos matrimoniales, como los gitanos, siempre que éstos resulten compatibles con los principios constitucionales.

Los acuerdos a los que se refiere el artículo 7 de la LOLR no deben entenderse como instrumentos de intercambio de privilegios (esto sería característico de un Estado confesional), sino instrumentos posibles para que el Estado promueva el derecho de libertad religiosa en supuestos excepcionales. Por este motivo, el carácter prestacional de la libertad religiosa es exclusivamente el recogido en el artículo 2.3 de la LOLR, según el cual “para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”. Se trata de supuestos excepcionales en los cuales el individuo no es libre para ejercer su derecho a la libertad religiosa, surgiendo aquí la obligación del Estado de actuar (el derecho de prestación), y de poner al servicio de sus ciudadanos los medios necesarios para que puedan ejercer dicho derecho.

La LOLR no explica lo que debe entenderse por notorio arraigo. En la práctica, el requisito del notorio arraigo ha sido interpretado de forma restrictiva, para privilegiar a los grupos religiosos con notorio arraigo sobre los que carecen del mismo, e intentando equiparar a las confesiones con notorio arraigo con la Iglesia católica. En otras palabras, en vez de utilizar el notorio arraigo para fomentar la igualdad entre los grupos religiosos, éste ha servido para discriminar entre los grupos religiosos en función de su número de fieles y carácter geográfico. Esta situación resulta especialmente preocupante en una sociedad como la actual, donde han irrumpido numerosos grupos religiosos de tradiciones religiosas y culturales muy alejadas de la nuestra, y cuyos miembros tienen el mismo derecho a la libertad religiosa que los de los grupos mayoritarios. El derecho de libertad religiosa, al igual que el resto de los derechos fundamentales, es un derecho individual. Para el Estado lo relevante no debe ser el número de miembros de los grupos religiosos, sino que el grupo tenga suficiente entidad para que el Estado pueda proteger y garantizar que sus miembros puedan ejercer en régimen de igualdad el ejercicio de su libertad religiosa.

La LOLR ha cumplido un objetivo: interpretar el derecho de libertad religiosa una vez aprobada la CE de 1978, es decir, en el marco de un Estado democrático garante de los derechos y libertades fundamentales, que rompía de esta manera con la dictadura franquista y la confesionalidad católica. Hoy en día, y a la vista de la patente secularización y redefinición en clave de pluralismo religioso que ha padecido la sociedad española, es evidente que la realidad social dista mucho de la de hace dos décadas y media. Por este

motivo, es necesario plantearse la necesidad de mantener una ley que, por una parte, sólo se dedica a las creencias religiosas y que es necesario interpretar de acuerdo con la sociedad plural (religiosa e ideológica) en la que vivimos; y por otra, dada su ambigüedad y peculiar redacción es un arma potencial para que gobiernos interesados en interpretarla en clave de confesionalidad reconduzcan el modelo de laicidad constitucional a un sistema de pluriconfesionalidad, y de clara discriminación entre los grupos ideológicos y religiosos, y entre los propios grupos religiosos.

2.4 Propuestas de reforma

- La discriminación entre creencias religiosas y no religiosas injustificada que supuso la aprobación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa exige la superación de la misma, y la aprobación de una ley de libertad de creencias y convicciones.
- La ley de libertad de creencias y convicciones debe contener unos principios informadores claros y precisos, que no puedan ser interpretados en clave de confesionalidad, privilegiando a un grupo religioso sobre los demás, o a los grupos religiosos sobre los no religiosos, o viceversa.
- La nueva ley de libertad de creencias y convicciones debería ser aplicable a todas las confesiones religiosas, para lo cual es necesario que sus destinatarios sean todos los grupos que sirven de cauce para el ejercicio de la libertad de conciencia, y entre ellos las confesiones religiosas, sin distinción entre las mismas.
- Para evitar un posible uso discriminatorio o trato de favor por parte de los poderes públicos en la celebración de acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas, entendemos que la nueva ley debe contener una cláusula dirigida a que el Estado promulgue un derecho común aplicable a todos los grupos que sirven de cauce para el ejercicio colectivo del derecho individual de libertad de conciencia, de tal modo que sólo recurra a los acuerdos de cooperación cuando sea indispensable para dicha libertad de conciencia en aquello que sea específico de dicha creencia o convicción.
- Una de las cuestiones que deberán ser abordadas en esa futura ley será, sin lugar a dudas, la configuración del Registro de Entidades Religiosas, actualmente en el Ministerio de Justicia. A este respecto, nuestra propuesta se dirige en una doble dirección: a) bien su supresión e inclusión dentro del Registro General de Asociaciones del Ministerio del Interior; b) bien su permanencia en el Ministerio de Justicia, pero ampliando su ámbito subjetivo a todas las creencias o convicciones, religiosas o no, así como determinando su actuación a través de un procedimiento reglado en el que la única función de la Administración sea comprobar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos para la inscripción.

3. Los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede

En relación con los Acuerdos celebrados entre el Estado español y la Santa Sede, se debe señalar que en la actualidad existen seis, a saber: Acuerdo de 28 de julio de 1976¹; cuatro Acuerdos de 3 de enero de 1979²: el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, el Acuerdo sobre Asuntos Económicos y el Acuerdo sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos; y uno de 1994, sobre Asuntos de Interés Común en Tierra Santa³.

Aunque la materia central de este capítulo va a ser las cuestiones formales, se va a realizar también alguna breve referencia al contenido integrado en los mismos, dejando para el capítulo siguiente las dos cuestiones objeto del presente estudio, esto es, la enseñanza de la religión católica y el régimen económico de la Iglesia católica. Por lo que al ámbito formal se refiere, se van a afrontar básicamente las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica de estos acuerdos, esto es, como fuente del Derecho, así como su relación con las restantes fuentes del sistema jurídico español, y en concreto con la CE y con las normas con rango de ley.

A este respecto, baste con señalar que los citados acuerdos repercuten –a modo de ejemplo– sobre parcelas concretas del tráfico jurídico estatal, como pueden ser la laboral (fiestas religioso-laborales, descanso semanal, etc.), la tributario-impositiva (exención o no sujeción de impuestos) o presupuestaria (régimen económico), la educativa (autonomía universitaria, enseñanza de la religión, creación de centros docentes, etc.), la civil (matrimonio, asociaciones, fundaciones), la penal (secreto de los ministros del culto), la cultural (patrimonio histórico-artístico), la militar (servicio militar, asistencia religiosa), la penitenciaria, la benéfico-asistencial, etc.

3.1 Aspectos formales de los Acuerdos con la Santa Sede

A) Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica de estos Acuerdos, cabe precisar que nos encontramos ante acuerdos o convenios de Derecho internacional, lo que ha llevado a equiparlos o asimi-

¹ Este Acuerdo entró en vigor el 19 de agosto de 1976.

² Todos ellos entraron en vigor el 4 de diciembre de 1979.

³ Este Acuerdo entró en vigor el 4 de julio de 1995.

larlos a los tratados internacionales (SSTC 66/1982, de 12 de noviembre, FJ 5, y 187/1991, de 3 de octubre, FJ 1). Desde esta perspectiva, la base normativa de su recepción en el ordenamiento jurídico español se encuentra, por un lado, en el artículo 96 de la CE⁴ y, por otro, en el artículo 1.5 del CC⁵, convirtiéndose ambos preceptos en el punto de referencia obligado de cualquier operador jurídico. A pesar de sus diferencias, dichos preceptos presentan un elemento común, que es el de configurar a la publicación oficial como técnica de recepción de los tratados y de garantía de publicidad de las normas (Escobar, 1995:39-40). Elemento que entendemos igualmente necesario por lo que se refiere a los Acuerdos con la Santa Sede, por lo que la publicidad se convierte en un elemento esencial en el proceso de aplicación de los mismos, y en especial respecto de la oponibilidad por los particulares. Junto a ello, debe destacarse igualmente la remisión que la CE realiza al Derecho internacional como criterio de validez de los tratados y la permanencia de sus efectos (art. 96.1).

B) Concepto de tratado internacional y elementos definidores

Analizar las reglas que rigen la aplicación de los presentes Acuerdos en el ordenamiento jurídico español exige abordar, en primer lugar, los elementos que definen la categoría genérica de los tratados internacionales. Para ello es necesario partir de la definición que ofrece el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, relativo a los Tratados, y que se limita a recoger lo establecido en la Convención de Viena de 1969, en concreto en su artículo 2.1.a). Así, el artículo 2.a) del citado Decreto dispone que “se entiende por tratado internacional el acuerdo recogido por el Derecho internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un organismo u organismos internacionales de carácter gubernamental, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (Liñán Nogueras, 1995).

De la presente definición se deducen tres elementos definidores básicos aplicables a los tratados internacionales en general, y por asimilación a los Acuerdos con la Santa Sede en particular, aunque en este segundo caso deben realizarse una serie de matizaciones. Estos tres elementos definidores son los siguientes: a) se trata de un instrumento normativo en el que se refleja la voluntad de dos o más sujetos de Derecho internacional; b) es un instrumento sometido al imperio del Derecho internacional; y c) no está sometido a regla alguna en cuanto a su estructura y denominación.

Respecto del primer elemento, los presentes Acuerdos responden al criterio de concurrencia de un acuerdo de voluntades entre sujetos de Derecho internacional. A tal efec-

⁴ Art. 96 CE: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

⁵ Art. 1.5 CC: “Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto en cuanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado”.

to, y aunque la Convención de Viena de 1969 contiene una importante limitación subjetiva al preverse en la misma que los tratados son únicamente los celebrados entre Estados (art. 2.1.a)⁶, en el caso de los Acuerdos el presente elemento aparece referido únicamente a dos sujetos, y uno de ellos es siempre la Santa Sede, cuya consideración como “Estado” no resulta pacífica, sino que más bien es aceptada su consideración como sujeto de Derecho internacional. En concreto, como ha puesto de manifiesto la doctrina, se trata de un sujeto de Derecho internacional *sui generis*, ya que en el mismo no se dan las características propias de los Estados (Díez de Velasco, 1991:283-7).

Debe responderse igualmente de manera positiva al hecho de que el mencionado acuerdo de voluntades tenga como reflejo su realización de un procedimiento formalizado, no perfeccionándose hasta el momento en que consta la voluntad expresa de ambas partes en obligarse, lo que se produce a través de la ratificación, la adhesión, la aceptación, el canje de instrumentos o la firma [art. 2.1.b) de la Convención de Viena, de 1969]. En el caso concreto de los Acuerdos con la Santa Sede, dicha voluntad ha tenido su manifestación a través de la ratificación, debiéndose distinguir entre la fecha de la firma, 3 de enero de 1979, y la fecha en que se produjeron los canjes de instrumentos de ratificación, 4 de diciembre de 1979. A este respecto, en los propios Acuerdos se establece que su entrada en vigor se producirá “en el momento del canje de instrumentos de ratificación”, por lo que sólo a partir de este momento surgen obligaciones para España, mientras que, por lo que respecta a su aplicación en foro doméstico, es necesaria su correspondiente publicación oficial, lo que en el caso de los Acuerdos de 1979 se produjo en el BOE de 15 de diciembre de 1979.

En cuanto al segundo de los elementos reseñados, éste adquiere un doble contenido: el primero es la exclusión de la categoría de acuerdos con naturaleza de tratado internacional de aquellos otros convenios celebrados por España con otras confesiones religiosas, así como de aquellos convenios que órganos distintos al Estado y la Santa Sede puedan celebrar para la aplicación y desarrollo de los mismos o de materias contenidas en éstos; y el segundo es el hecho de que se reconduce al Derecho internacional la definición de los criterios de validez, eficacia y vigencia de los mismos (art. 96 CE).

Por último, en relación con el carácter no formalista de su estructura y denominación, cabe señalar que el mismo ha tenido una escasa o nula incidencia. Así, ya fuera con la denominación de concordato o con la de acuerdo o convenio, cabe precisar que las mismas no afectan a la naturaleza jurídica de la presente norma, la cual se configura en todos los casos como tratado internacional, ni a su régimen jurídico, el cual resulta único. Mientras que respecto a su estructura compleja, con la posibilidad de que los mismos se reflejen en dos o más instrumentos, cabe señalar que se trata de un fenómeno habitual en este ti-

⁶ Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Santa Sede haya podido ratificar la propia Convención de Viena, de 1969.

po de normas, a través sobre todo de la adopción de protocolos o de anexos, por lo que el problema es el conocimiento de dicha estructura por parte del operador jurídico, lo que queda salvaguardado en nuestro ordenamiento por la exigencia de que su publicación se realice de forma íntegra y continuada (arts. 29 y 31 Decreto 801/1972).

C) Criterios de relación entre las fuentes del Derecho español

Dentro de este Capítulo adquiere especial relevancia la cuestión relativa a la relación existente entre este tipo de normas y el resto del ordenamiento jurídico, en especial con las normas anteriormente analizadas. Ello obliga a analizar, en primer lugar, la relación entre la Constitución y los Acuerdos con la Santa Sede, para en un segundo momento entrar en la relación entre las leyes orgánicas y los Acuerdos concordatarios.

a) Relación Constitución-Acuerdos concordatarios

La relación entre la Constitución y los Acuerdos con la Santa Sede debe ser planteada en términos de constitucionalidad, por lo que toda posible contradicción entre ambas debe ser resuelta a favor de la primera, ya que la CE representa la máxima expresión de la soberanía popular. A este respecto, cabe destacarse el establecimiento de una serie de mecanismos de control de la constitucionalidad, en algunos casos directos: con antelación a la prestación del consentimiento (cuestión previa de constitucionalidad: arts. 95.2 CE y 78 LOTC) o después de consumarse su celebración y haberse publicado oficialmente [recurso de inconstitucionalidad: arts. 161.1.a) CE y 27.1.c) LOTC], mientras que en otros son indirectos, a través bien del recurso de amparo (arts. 53.2 CE y 41 y ss. LOTC) o bien del conflicto de competencias [arts. 161.1.c) CE y 59 y ss. LOTC].

En relación con el control previo y cuando puedan existir sospechas de que el tratado suponga o pueda suponer una antinomia con la propia Constitución (e independientemente de que ésta deba ser modificada para que tal antinomia no se produzca [art. 95.1 CE], si no cabe la vía de la reserva), el presente precepto lo que pone de manifiesto es la consideración de la Constitución como norma suprema del ordenamiento, ya que impide –cuando ello sea detectado– la celebración de un tratado que pueda entrar en conflicto con el propio texto constitucional y, de producirse la manifestación positiva del consentimiento, entonces salvaguardar la coherencia del sistema jurídico (Mangas Martín, 1995:26).

Por lo que respecta a la posible inconstitucionalidad de los tratados internacionales que ya forman parte de nuestro ordenamiento, cabe afirmar la aplicación de un control de constitucionalidad, ya sea mediante el recurso de inconstitucionalidad [arts. 161.1.a) CE y 27.2.c) LOTC], ya a través de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 CE y 35 y ss. LOTC). Ahora bien, si el TC llegase a declarar la inconstitucionalidad de un tratado, lo que supondría es su inaplicabilidad en el foro doméstico del ordenamiento español, pero no así una declaración de nulidad, lo cual no puede realizarse de forma unilateral (art.

42.1 Convención de Viena, de 1969), con ello dando lugar, caso de producirse, a responsabilidad internacional por parte del Estado español (Escobar Hernández, 1995:82-3). Todos estos instrumentos deben entenderse como mecanismos de resistencia que juegan a favor de la salvaguardia de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico español, de la que depende, por un lado, la validez del resto de las normas (entre las que están incluidas los propios tratados internacionales), así como la aplicabilidad y eficacia de las mismas en el foro doméstico y frente a terceros.

b) Relación leyes orgánicas-Acuerdos concordatarios

El segundo tipo de relaciones a la que se va a hacer referencia se produce entre ley orgánica y Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, lo que nos sitúa ante la problemática de la aplicación del principio de legalidad. A este respecto, se debe partir de la naturaleza jurídica de los acuerdos reseñados como tratado internacional, lo que nos sitúa ante la problemática más amplia de la relación entre leyes y tratados internacionales. La colisión, por tanto, entre ley y Acuerdo exige la concurrencia de dos elementos, a saber: la presencia de dos normas potencialmente aplicables para la solución del litigio, el primero, y la inexistencia de regla específica contenida en alguna de ellas que defina los criterios de prelación aplicables al caso, el segundo. En caso de producirse la concurrencia de los dos elementos señalados, la solución aplicable no puede ser otra que el recurso a los criterios de prelación normativa previstos con carácter general en el sistema jurídico español, y con ello ante la cuestión del rango normativo que existe entre ambos tipos de normas jurídicas dentro de nuestro ordenamiento. Respecto de esta cuestión, una parte de la doctrina –con la que nos mostramos de acuerdo– considera a los tratados en una posición jerárquicamente superior al resto de las normas con rango de ley y, por tanto, también a las leyes orgánicas. Para estos autores, un análisis de los distintos preceptos constitucionales referentes a los tratados internacionales (esto es, los arts. 93 a 96 CE) permite afirmar que en los mismos se establece un mecanismo que dota a esta categoría normativa de una especial fuerza de resistencia respecto de las normas infraconstitucionales, lo que se traduce en la práctica en la imposibilidad de que los tratados cedan ante leyes o normas reglamentarias ulteriores. Más aún cuando en el artículo 96 de la CE se dispone que su modificación, suspensión o derogación sólo puede realizarse “en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”. Incluso en el supuesto de denuncia como causa de terminación de estos acuerdos es necesario que se utilice el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94 de la CE o, lo que es lo mismo, la prestación de la previa autorización por parte de las Cortes Generales.

Cuestiones distintas son que, por un lado, se pretenda deducir de esta posición de jerarquía superior de los Acuerdos concordatarios que la Iglesia católica no se encuentra sujeta, en sus relaciones con el Estado o con terceros, a las leyes, ya sean orgánicas u ordinarias en general, o a la LOLR en particular. O que, por otro, se defienda que atendiendo al artículo 10.2 de la CE, estos Acuerdos puedan servir como criterio interpre-

tativo de los derechos y libertades fundamentales. Respecto de la segunda, por los motivos ya alegados *supra* al tratar de la función interpretativa e integradora de estos Acuerdos, mientras que en relación con la primera baste con señalar que en estos acuerdos se establecen las pautas de algunas relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica, pero ésta en tanto que persona jurídica está sujeta, igual que el resto de los sujetos, tanto a la Constitución como a la totalidad del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). No obstante, a efectos de superar posibles antinomias entre ley orgánica y Acuerdo concordatario, puede resultar más efectivo aplicar una solución basada en la acomodación o no de la solución adoptada a los principios y derechos constitucionales. Se opta de este modo por una solución de carácter esencialmente interpretativo que afecta a los Acuerdos de manera diversa: bien porque la duda esté en el propio Acuerdo, lo que nos reconduce la cuestión de nuevo al ámbito constitucional, debiéndose optar en este caso por aquella de las interpretaciones que mejor se acomode a la misma; o bien por que la duda esté en el texto constitucional, para lo cual el Estado no puede desconocer las obligaciones internacionales asumidas y, por tanto, buscar la interpretación más favorable al cumplimiento de las mismas.

Partiendo de estas consideraciones, entendemos que en nuestro ordenamiento se ha optado –y debe optarse– por la adopción de fórmulas de interacción que permitan, allí donde sea posible, la actuación conjunta de ambas categorías de normas en el proceso de regulación de un determinado sector de la realidad, por lo que no cabe hablar en sentido estricto de una concurrencia de normas, puesto que una de ellas ofrecerá al operador jurídico la solución sobre la norma aplicable al caso concreto, a través de diferentes fórmulas, como puede ser la remisión por la norma interna a los contenidos de los Acuerdos o viceversa (un claro ejemplo de esta técnica es la disposición adicional segunda de la LO n^o 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, al disponer que “la enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español (...). A tal fin, y de conformidad con lo que dispone [dicho Acuerdo], se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos”. Sólo cuando no sea posible por esta vía salvar el conflicto, sería entonces aplicable el principio de jerarquía, y en este sentido se han pronunciado tanto el TC, en su sentencia de 30 de enero de 1985, en relación con la Ley de Extradición, de 1958, al declarar que “con independencia, incluso, de lo dispuesto en el art. 96.1 de la Constitución, (...) la citada Ley [de Extradición] proclama la primacía de la norma convencional sobre la norma interna, de forma que ésta tiene carácter supletorio” (STC 11/1985, FJ 4), como el TS en sentencia de 22 de mayo de 1989, en la que –en su FJ 3– considera que “el Convenio [...], al haber pasado a formar parte del ordenamiento español, tiene plena vigencia en nuestro país, sin poder entenderse derogado por el Estatuto de los Trabajadores de posterior publicación, porque al garantizar la Constitución Española el principio de legalidad y de jerarquía normativa (art. 9.3), ha de primar el citado Convenio” (*vid.* también, STC 28/1991, de 14 de febrero, y STS de 30 de septiembre de 1982).

3.2 **Ámbito material de los Acuerdos**

Por lo que se refiere al contenido material del Acuerdo de 1976 (que es claramente preconstitucional), cabe señalar que en el mismo se delimitaron las funciones de ambas instituciones, aunque desde postulados radicalmente distintos a los que hasta entonces habían fundamentado las relaciones Iglesia-Estado, como es el reconocimiento de su independencia y la garantía del derecho de libertad religiosa, a través de mutua colaboración (Preámbulo). Con el mismo se pone fin al privilegio del fuero que hasta entonces habían tenido los eclesiásticos en España (art. II), y al derecho de presentación de obispos y dignidades eclesiásticas del Jefe del Estado español (art. I).

En cuanto a los Acuerdos de 1979, cabe señalar –en primer lugar– que nos encontramos ante cuatro acuerdos con autonomía jurídica propia que no conforman unidad normativa. Y, en segundo lugar, se debe precisar que, aunque nos encontramos ante cuatro acuerdos cuya tramitación se desarrolló al tiempo que se elaboraba la CE, la autorización por parte de las Cortes Generales para su ratificación, así como su entrada en vigor se produjeron con posterioridad a la promulgación de la misma, por lo que le fueron aplicadas las reglas previstas constitucionalmente a tal efecto. Ello supone que, desde el punto de vista de su validez formal, no pueda alegarse motivo alguno de inconstitucionalidad. Cuestión distinta es su contenido, pero a este respecto entendemos que las presentes normas están sometidas a la CE y, por tanto, al principio de constitucionalidad.

Así, por lo que respecta al AAJ, en el mismo se recogen una pluralidad de materias de especial relevancia en las relaciones entre la Iglesia y el Estado español, como son el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia (art. I), de los órganos eclesiásticos y de las diferentes entidades menores, ya orgánicas, ya asociativas, ya fundacionales de la Iglesia católica (art. I); la autonomía interna de la Iglesia y su poder normativo (art. II); el derecho a conmemorar y celebrar las festividades religiosas (art. III); el derecho a la asistencia religiosa católica en centros públicos (art. IV); la capacidad de la Iglesia para llevar a cabo actividades de beneficencia o asistenciales (art. V); y el reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico y a las sentencias y resoluciones de los tribunales eclesiásticos en materia de nulidad y disolución de matrimonios ratos y no consumados (art. VI). Mientras que en relación con el AAE, cabe destacar que con el mismo se pretende pasar de un sistema de dotación presupuestaria (art. II.3) propio y característico de un Estado confesional hasta llegar, a través de diferentes etapas y modelos (asignación tributaria) (art. II.2 y 4), a un compromiso de autofinanciación por parte de la Iglesia (art. II.5), al tiempo que se reconoce una serie de exenciones (art. IV), de no sujeción impositiva (art. III) y de beneficios fiscales a las actividades de culto, benéficas o asistenciales propias de la Iglesia (art. V). Por su parte, el AEAC hace referencia básicamente a la enseñanza, tanto a la enseñanza de la religión (art. II) como al derecho de la Iglesia a crear centros docentes (arts. VIII a XI y XIII). Dentro del ámbito de la primera de las cuestiones reseñadas, se abordan las materias relativas a planes de estudio (art. II) y ma-

terial didáctico de la asignatura de religión y moral católica (art. VI), el profesorado encargado (art. III), su formación (art. IV) y su régimen económico (art. VII). Un segundo grupo de materias que forman parte del contenido del presente Acuerdo son la relativa al patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia católica (art. XV), y el respeto de los sentimientos de los católicos en los medios de comunicación social (art. XIV). Por último, y respecto del AARFA, dicha asistencia religiosa aparece conectada con el establecimiento de un vicariato castrense (art. I) (posteriormente erigido canónicamente a ordinariato), constituido como una diócesis personal (art. II), la elección del cargo de arzobispo general castrense (art. III), el servicio militar de clérigos y religiosos, a los que se aplica la legislación estatal con algunas especialidades por lo que se refiere a las funciones a realizar (arts. V y VI), y el establecimiento del cuerpo de capellanes castrenses y de una jurisdicción eclesiástica castrense (Anexo I). Con el mismo, y a través de la normativa unilateral del Estado, se ha pasado de un modelo de integración orgánica existente en el Estado confesional del régimen franquista a un modelo de integración contractual en el que a los capellanes castrenses se les otorga un régimen estatutario especial.

3.3 Propuestas de reforma

- Debería iniciarse un proceso de negociación entre el Estado español y la Santa Sede cuyo objetivo fuera la modificación de los Acuerdos ahora vigentes de 1976 y 1979, con el fin de acomodarlos materialmente a la CE y a la evolución que ha tenido la sociedad española desde 1978 hasta ahora.
- Dentro del contenido material, apoyando una modificación de las temáticas del matrimonio, y en especial del reconocimiento de efectos civiles a las sentencias y resoluciones canónicas; de la enseñanza de la religión, en especial su configuración y el estatuto jurídico de su profesorado; del régimen económico con el fin de llegar a un sistema de autofinanciación de la Iglesia católica; del régimen tributario y fiscal, con especial incidencia en las exenciones y no sujeciones impositivas, y de la posición de la Iglesia católica respecto a los medios de comunicación social. Pues bien, por lo que respecta a la primera, optamos por una posición de no reconocimiento de efectos civiles para este tipo de sentencias y resoluciones de los tribunales eclesiásticos, mientras que en relación con esta última cuestión, entendemos que el respeto debe ser el de los derechos fundamentales de las personas, así como los límites contenidos y especificados en el artículo 20 de la CE. En cuanto a las cuestiones referidas a la enseñanza de la religión y el régimen económico e impositivo de la Iglesia católica, nos remitimos a las propuestas que se realizarán en el capítulo siguiente.

4. Régimen económico de la Iglesia Católica y enseñanza de la religión católica: cuestiones a debate

Aunque somos conscientes de que podrían ser muchas otras materias contenidas en los Acuerdos con la Santa Sede las abordadas en relación con su compatibilidad con los principios constitucionales, la elección de las dos aquí estudiadas es porque constituyen dos bancos de prueba especialmente significativos, que muestran la necesidad de redefinir el modelo vigente de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas.

4.1 La cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas

El artículo 2 de la LOLR establece el alcance y contenido del derecho de libertad religiosa, excluyendo tácitamente la cooperación económica directa o indirecta entre el Estado y las confesiones religiosas. Esto no quiere decir que el ejercicio del derecho de libertad religiosa no requiera que el Estado colabore económicamente con las confesiones religiosas, es más, en algunos casos concretos el Estado tiene la obligación de hacerlo, tal y como se desprende del artículo 2.3 de la LOLR, según el cual “para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”. Ahora bien, incluso en estos supuestos la cooperación económica no es obligada, salvo que así lo exija el pleno ejercicio del derecho fundamental. Por ejemplo, en el supuesto de la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, lo más razonable es que el Estado, cuando sea posible, prevea la posibilidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan abandonar las instalaciones militares para recibir la asistencia religiosa, y que sólo cuando lo anterior no sea posible el Estado recurra a la figura del capellán castrense.

A) La financiación de las confesiones religiosas

El principio de laicidad impide que el Estado financie económicamente la actividad de culto de las confesiones religiosas, incluso con independencia de que éstas hayan firma-

do acuerdos de cooperación con el Estado. Sin embargo, y como a continuación veremos, la Iglesia católica supone una excepción a esta regla general. Se trata de un supuesto excepcional y temporal, que no se justifica, como algunos han expuesto, en el hecho de que la mayoría de la población se declare católica, o en que en el artículo 16.3 de la CE exista una referencia expresa a la Iglesia católica, sino en la necesidad de llevar a cabo una transición no sólo en el terreno político, sino también en el religioso. El AAE puede definirse como un pacto entre el Estado español y la Santa Sede para que la Iglesia católica española, excesivamente dependiente de los privilegios económicos que tradicionalmente le han concedido los gobiernos españoles, y en especial durante el régimen franquista, pudiera sobrevivir económicamente en la España democrática que instauró la Constitución de 1978. El AAE fue el punto de fractura con el Concordato franquista de 1953 (que a su vez retomaba la tradición confesional del Concordato de 1851), en virtud del cual el régimen financió a la Iglesia católica en agradecimiento a “su contribución a favor de la nación” y la eximió tanto a ella como a los miembros de su clero del pago de todo impuesto.

El AAE se fundamenta en la *a priori* buena fe de las partes. Por un lado, el Estado, consciente del período de transición que debe acometer en la consolidación de la democracia, en vez de someter a la Iglesia católica a los principios constitucionales en materia económica, se decantó por una fórmula que permitiera la supervivencia económica de la Iglesia católica. El compromiso del Estado fue temporal, pues, tal y como establece el texto del Acuerdo, si bien “el Estado se compromete a colaborar con la Iglesia católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico [...], el Estado no puede ni desconocer ni prolongar indefinidamente obligaciones jurídicas contraídas en el pasado”. A cambio, la Iglesia se comprometió a educar a sus fieles para que fueran éstos los que la financiaran, es decir, la Iglesia católica se comprometió a abandonar un modelo claramente contradictorio con el nuevo marco constitucional lo antes posible. El punto 5 del artículo II es preciso a este respecto: “la Iglesia católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades”. Los ingresos, por tanto, que la Iglesia católica recibe en aplicación del AAE son para financiar el salario del clero. Se realiza esta aclaración porque algunos medios de comunicación, así como un sector interesado de la doctrina, suele justificar el régimen económico que estableció el AAE sobre la base de las actividades benéficas y asistenciales de la Iglesia católica, la labor educativa de sus centros escolares, la necesidad de restaurar el patrimonio religioso en mano de ésta, o el pago de los salarios de los profesores de religión o los sacerdotes católicos que prestan la asistencia religiosa en determinados establecimientos públicos. Para explicar lo que decimos, utilizaremos los datos presupuestarios de 1995, ya que no existe ninguna publicación oficial posterior que refleje de manera sistemática los recursos procedentes de los Ministerios destinados a sufragar servicios y actividades de la Iglesia católica. En 1995, la Iglesia recibió 87.787 millones de pesetas, en subvenciones a centros educativos, salario del profesorado de religión, ayudas a organizaciones de la Iglesia que participan en programas de carácter social (incluidos en otros fines en el IRPF), financiación de la asistencia religiosa en hospitales, instituciones penitenciarias y Fuerzas Armadas, para la

conservación del patrimonio histórico y para la emisión en Televisión Española de programas sobre la Iglesia. Todo ello al margen de los casi 20.000 millones que la Iglesia recibió gracias a la aplicación del AAE para el clero.

El procedimiento temporal que prevé el AAE para que la Iglesia católica consiga autofinanciarse a través de sus propios recursos es el siguiente. La primera fase, denominada de “dotación presupuestaria”, se inició en 1978 y se tradujo en que el Estado consignase una partida económica en la ley anual de presupuestos para financiar a la Iglesia católica, la cual fue actualizada anualmente en función del IPC. Aunque esta fase inicial, de conformidad con el AAE, debía haber finalizado en 1983, el Gobierno socialista que gobernaba en aquel momento y los representantes de la Iglesia pactaron que el paso a la segunda fase fuera posterior (en 1987), con el fin de que la Iglesia tuviera más tiempo para explicar a sus fieles que debían ser ellos y no el Estado los que la financiaran. La segunda fase del AAE comenzó en 1988, cuando la disposición adicional quinta de la ley de presupuestos para dicho año estableció que un porcentaje del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se destinase a fines religiosos y a otros de interés social. El porcentaje referido fue fijado para cada periodo impositivo en la respectiva Ley de Presupuestos. En el periodo 1988-1991 coexistió un sistema mixto de dotación presupuestaria y asignación tributaria, de forma que durante el proceso de sustitución, que se llevará a cabo en el plazo de tres años, a la dotación presupuestaria se le restaba el importe que la Iglesia católica recibía de la asignación tributaria, es decir, del porcentaje del IRPF que los contribuyentes asignaban en sus declaraciones de la renta a la Iglesia, para que la Iglesia recibiese la misma cantidad que recibía con el sistema puro de dotación presupuestaria. La tercera fase comenzó en 1991 al implantarse teóricamente el sistema de asignación tributaria puro, tal y como previó el AAE. Con este objeto, el Gobierno estableció que cada año, y siempre con la meta de la autofinanciación, el Estado entregaría mensualmente a la Iglesia católica, en concepto de entrega a cuenta, una doceava parte de la asignación tributaria del penúltimo año (ya que se trata del último año del que se conoce la cantidad que el Estado recauda por IRPF). Las cantidades entregadas a cuenta se actualizarían en función de las asignaciones que los contribuyentes hicieran en la declaración de IRPF, de forma que, si lo entregado a cuenta era inferior se entregaría la diferencia, y si se había pagado de más, se restaría el exceso de las entregas del año siguiente. Las siguientes leyes de presupuestos establecieron el porcentaje del IRPF que los católicos podían ceder a la Iglesia católica, estableciendo en la Ley de 1992 que el porcentaje fuera el 0,5239.

La implantación del sistema de asignación tributaria suponía en teoría la desaparición de la dotación presupuestaria, de forma que la Iglesia católica sólo recibiese el porcentaje del IRPF que le asignasen los católicos, pero no como algo definitivo, sino como un eslabón más de la cadena hacia la autofinanciación. Sin embargo, y pese a los planteamientos iniciales de la Iglesia católica, el porcentaje de católicos que puso una cruz en la casilla dedicada a la Iglesia católica, lejos de aumentar incluso ha decrecido en algunos periodos fiscales, señal inequívoca de que la Iglesia no ha cumplido con su compromiso de

educar a sus fieles, no ya para que la financien, sino incluso para que destinen una parte de un impuesto que están obligados a pagar a la Iglesia en la que creen. Por este motivo, en 1994, el Gobierno, por una parte, estableció que la Iglesia católica recibiría como cantidad definitiva 18.300 millones de las antiguas pesetas (que se actualizarían con el IPC en los sucesivos periodos fiscales) y mantuvo inalterado el 0,52% de lo recaudado por IRPF, cumpliendo de esta manera el compromiso recogido en el Acuerdo de que “este sistema sustituirá a la dotación a que se refiere el apartado siguiente, de modo que proporcione a la Iglesia católica recursos de cuantía similar”; en segundo lugar, desde 1994 el Estado complementa presupuestariamente la cifra que la Iglesia obtiene a través de la asignación tributaria hasta los 18.300 millones actualizados (ya que el porcentaje de población que asigna en su IRPF a la Iglesia católica no es suficiente); y, por último, el Estado perdonó a la Iglesia sus débitos de los tres años precedentes. Desde 1994, e independientemente de los partidos políticos que han ocupado el gobierno, se ha mantenido este sistema, que se aproxima mucho al sistema mixto de dotación presupuestaria y asignación tributaria. Eso supone que, si tenemos en cuenta la historia de las relaciones económicas de la Iglesia católica y el Estado español, la conclusión a la que llegamos es que la política en la materia prácticamente no ha variado desde el siglo XIX, cuando nuestro país hacia gala de ser un país católico, apostólico y romano, y una de sus señas de identidad era ser la reserva católica de Europa, independientemente de las creencias de sus ciudadanos, y por supuesto a costa de su libertad religiosa.

B) Régimen fiscal y tributario de las confesiones religiosas

Como hemos visto, el Estado no puede financiar las actividades culturales de las confesiones religiosas, ya que según la LOLR la financiación de las confesiones religiosas por parte del Estado no forma parte del contenido del derecho de libertad religiosa. Es más, a nuestro juicio, se está en presencia de una actividad que por su propia naturaleza resulta contraria a la CE, y ello con independencia de que se financie a un grupo o a varios, o de la cuantía de la financiación. Por lo que respecta al régimen fiscal de las confesiones religiosas, la LOLR establece en su artículo 7.2 para las confesiones religiosas inscritas en el RER que “en los acuerdos o convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas iglesias, confesiones y comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”. Esta equiparación a efectos fiscales de las confesiones religiosas y las entidades sin ánimo de lucro es una opción que tiene el legislador, no un mandato constitucional, tal y como se desprende del artículo 7.2 de la LOLR. En el supuesto de que el Estado, en aplicación de los principios de participación y cooperación con los grupos ideológicos y las confesiones religiosas (recogidos en los arts. 9.2 y 16.3 CE, respectivamente), crea necesario conceder un régimen fiscal privilegiado a las confesiones religiosas para promover el ejercicio de un derecho fundamental, éste debe respetar los principios de igualdad y laicidad del Estado. Este respeto implica dos consecuencias, a saber: 1) el régimen fiscal privilegiado sólo puede referirse a las actividades estrictamente religiosas que realizan las confesiones religiosas, es decir, cualquier exención fiscal debe te-

ner una relación directa con el ejercicio del derecho fundamental, y debe ser interpretada de forma restrictiva, eludiendo su aplicación (aunque sea indirecta) a las actividades no religiosas, ya que el fundamento de la exención o la desgravación sólo puede ser facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho fundamental. Por ejemplo, si un grupo religioso adquiere un local para la práctica de su culto religioso de 200 metros, pero utiliza sólo la mitad para dicho fin, y la otra mitad para actividades lucrativas o no religiosas, sólo podrá beneficiarse del régimen fiscal privilegiado de la mitad del gasto efectuado; y 2) de acuerdo con el artículo 14 de la CE, en el supuesto de que el Estado opte por conceder un régimen fiscal privilegiado a las confesiones religiosas, no podrá discriminar entre éstas creando diferentes regímenes fiscales. El marco constitucional establece que todos somos igualmente titulares del derecho de libertad religiosa, lo que implica que para el Estado todas las creencias religiosas que respeten los principios constitucionales son iguales, y que no puede discriminar (positiva o negativamente) a sus ciudadanos por tener unas u otras convicciones, o por no tenerlas. La misma lógica impone que el régimen fiscal privilegiado sea extensible a los grupos no religiosos que sirven de cauce para el ejercicio del derecho de libertad de conciencia, pues de lo contrario el Estado primaría a las creencias religiosas sobre las no religiosas (Torres, 2001). Sin embargo, de forma injustificada y claramente opuesta al mandato constitucional, en nuestro ordenamiento jurídico coexisten cuatro regímenes fiscales diferentes, según nos refiramos a la Iglesia católica, a las confesiones inscritas en el RER que han firmado acuerdos de cooperación con el Estado (evangélicos, judíos y musulmanes), a las confesiones religiosas inscritas en el RER, y a los grupos no religiosos que sirven de cauce para el ejercicio del derecho de libertad de conciencia.

La concesión de un régimen fiscal privilegiado a las entidades sin ánimo de lucro y benéficas se justifica en que sus fines y los del Estado coinciden, es más, en muchos casos estas entidades participan en la prestación de servicios a los ciudadanos que son competencia del propio Estado. Por este motivo, el Estado tiene un especial interés en que estas entidades desarrollen sus actividades, y es incongruente que el Estado someta a sus actividades al pago de impuestos. Un último argumento que justifica el régimen fiscal privilegiado de estas entidades es que pueden servir de cauce para el ejercicio del derecho de libertad de conciencia, y son una manifestación de la obligación de los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE).

Pues bien, de acuerdo con el artículo 7.2 LOLR, las confesiones religiosas que tengan acuerdos de cooperación con el Estado pueden disfrutar de algunos de los privilegios fiscales que el ordenamiento jurídico prevé para las entidades sin ánimo de lucro y benéficas. Esto quiere decir que, *a priori*, y en el mejor de los escenarios posibles imaginarios, las confesiones con acuerdo de cooperación se someten al mismo régimen fiscal que las entidades sin ánimo de lucro y benéficas. El régimen fiscal de las confesiones religiosas

que han firmado acuerdos de cooperación con el Estado se regula en las leyes ordinarias 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, que son prácticamente idénticas y se diferencian en función de sus beneficiarios (judíos, evangélicos y musulmanes). El artículo 11 de las normas referidas establece que en el desarrollo de sus actividades estrictamente religiosas, estas confesiones religiosas “tendrán derecho a los demás beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas”.

De forma complementaria, y mejorando el régimen fiscal y tributario de las entidades sin ánimo de lucro, las confesiones con acuerdos de cooperación disfrutaban de supuestos de no sujeción, es decir, de supuestos en los que técnicamente la actividad que generaría el pago de un impuesto (al margen de que estén o no exentas de su pago) no llega a existir. Se trata de los ingresos que reciben de sus fieles a través de colectas, ofrendas y liberalidades de uso respecto al Impuesto de Sociedades, así como la entrega de publicaciones de carácter religioso a sus fieles cuando ésta sea gratuita, y la enseñanza religiosa o teológica en los centros docentes de estos grupos religiosos. Asimismo, las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación están exentas del pago de las contribuciones especiales, y las viviendas de los ministros de cultos evangélicos y musulmanes están exentas del IBI. En otras palabras, las entidades sin ánimo de lucro y benéficas tienen un régimen fiscal peor que las confesiones con acuerdo de cooperación. Esto sólo puede justificarse entendiendo que el Estado valora más positivamente los fines de los grupos religiosos aludidos que los de las entidades sin ánimo de lucro, lo cual supondría una vulneración del principio de laicidad, que debería eludirse sometiendo al régimen más beneficioso a ambos tipos de entidades, religiosas y no religiosas (Llamazares, 2003:518).

La Iglesia católica disfruta de un régimen fiscal más privilegiado que las confesiones con acuerdo de cooperación y, por lo tanto, que las entidades sin ánimo de lucro. Las diferencias más significativas son las siguientes: en primer lugar, la Iglesia católica disfruta de un supuesto más de no sujeción en el caso del IVA, ya que la Iglesia católica está exenta del pago del IVA o del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales cuando los bienes o derechos adquiridos se destinen “al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad”. Los términos sustentación del clero y sagrado apostolado no están incluidos en los Acuerdos de 1992, y suponen que la Iglesia católica puede comprar viviendas para sus sacerdotes o, con carácter general, para los miembros de su clero, sin tener que pagar el IVA o el Impuesto de Transmisiones. Este supuesto de exención fiscal es claramente discriminatorio, y no puede justificarse por la labor religiosa de sus beneficiarios, ya que los ministros de culto de las demás confesiones realizan igualmente una labor capital en la promoción del derecho de libertad religiosa, por no hablar de los individuos que desarrollan papeles centrales en el ejercicio de otros derechos fundamentales como, por ejemplo, en la educación o en la información. En segundo lugar, la distribución y entrega de publicaciones de carácter religioso a los fieles evangélicos, judíos y musulmanes está exenta del pago de impuestos cuando éstas sean gratuitas; sin

embargo, en el caso de las publicaciones de la Iglesia católica no existe ninguna referencia a que éstas deban ser gratuitas. Y, en tercer y último lugar, es necesario llamar la atención sobre algunas exenciones fiscales que, si bien carecen de una apoyatura legal, se aplican cuando su beneficiaria es la Iglesia católica. Así, el AAE incluye entre las exenciones la de la Contribución Territorial Urbana de “los templos y capillas destinados al culto y, asimismo, sus dependencias o edificios y locales anejos destinados a la actividad pastoral”. ¿Están incluidos en el concepto de dependencias o locales anejos los huertos y jardines? El Tribunal Económico-Administrativo Central se pronunció a este respecto en 1981, estableciendo la sujeción a dicho impuesto de una finca propiedad de una congregación de monjas franciscanas, porque de sus 78.000 metros cuadrados sólo 11.000 estaban destinados a aprovechamientos forestales y el resto a huerta, entendiéndose que el tamaño máximo de una huerta o jardín a estos efectos no podía superar los 20.000 metros cuadrados. Por lo tanto, las parcelas adyacentes a los lugares de culto de la Iglesia católica, y sólo estos, están exentos cuando no superan los 20.000 metros cuadrados (Torres, 2001:216).

El último eslabón de la cadena lo ocupan las confesiones religiosas inscritas en el RER que carecen de un Acuerdo de cooperación con el Estado, las cuales, *a priori*, están exentas de los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico, pese a que han sido reconocidas como entidades religiosas por la Administración. La única solución que les queda a las entidades religiosas sin acuerdo de cooperación es su sometimiento al régimen general previsto para las entidades sin ánimo de lucro, pero no por ser entidades religiosas, a diferencia de lo que ocurre con las confesiones con acuerdo de cooperación, sino a pesar de ser entidades religiosas (Llamazares, 2003:521). Esta situación carece de todo fundamento lógico, pues la igualdad fiscal en el ejercicio de la libertad religiosa no puede hacerse depender de la firma o no de un acuerdo, lo cual, a su vez, depende de elementos tan aleatorios como el notorio arraigo y el número de fieles.

C) La quiebra del sistema constitucional: el uso perverso de los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas

Una vez aprobada la Constitución de 1978, fueron incluidos en nuestro ordenamiento jurídico cuatro acuerdos con la Iglesia católica que supusieron la aparición de un derecho especial de aplicación exclusiva a la Iglesia católica, que en el terreno económico y fiscal se recoge en el AAE. Lo más razonable hubiera sido que los poderes públicos se plantearan en qué medida dicho derecho especial es coherente con el marco constitucional, o bien que hubieran promulgado un derecho común aplicable a todos los grupos (religiosos o no) que sirven de cauce para el ejercicio del derecho de libertad de conciencia. Sin embargo, después de 26 años de convivencia de la Constitución y el AAE, la regla general no ha sido la promulgación de un derecho común para las confesiones religiosas, sino la de intentar asimilar a las confesiones religiosas en lo que sea posible a la Iglesia católica, perpetuando un régimen privilegiado y creando, a su vez, otros regímenes privilegiados

que lejos de subsanar la patente vulneración de los principios de igualdad y laicidad que representa la situación privilegiada de la Iglesia católica, agravan dicha situación a través de una espiral que no parece que tenga un final predeterminado.

Esta realidad suscita la siguiente cuestión: ¿por qué un Estado que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la igualdad, la libertad, la justicia y el pluralismo, trata de forma diferente a los grupos que se configuran como la manifestación colectiva del ejercicio del mismo derecho fundamental?; ¿por qué no se ha promulgado un derecho común aplicable a todos los grupos religiosos? Se trata de cuestiones de difícil respuesta, sobre todo si se enfrentan el marco constitucional y la realidad legal aplicable a las confesiones religiosas en terrenos tan espinosos como, por ejemplo, el régimen económico y fiscal aplicable a estas entidades. Sin lugar a dudas, uno de los factores que más ha influido en la conformación del actual modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, o mejor dicho en su deformación en clave de confesionalidad, son los acuerdos de cooperación, y en especial los Acuerdos con la Iglesia católica.

El AAE bascula sobre la base de la aplicabilidad del principio de bilateralidad, es decir, en el caso de que se plantee una duda interpretativa objetiva ésta deberá solucionarse por acuerdo entre las partes, lo cual plantea el grave inconveniente de que la Iglesia católica pretenda consensuar los desarrollos legislativos que puedan realizarse en materias relacionadas con los acuerdos, pese a que ésta no parezca ser la posición ni del Consejo de Estado ni de la reciente jurisprudencia del TS. El artículo VI del AAE establece que “la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan”. De forma complementaria, el artículo 2 del protocolo final del AAE establece que “ambas partes, de común acuerdo, señalarán los conceptos tributarios vigentes en los que se concretan las exenciones y los supuestos de no sujeción enumerados en los artículos III a V del presente Acuerdo. Siempre que se modifique sustancialmente el ordenamiento jurídico-tributario español, ambas partes concretarán los beneficios fiscales y los supuestos de no sujeción que resulten aplicables de conformidad con los principios de este Acuerdo”. Los artículos VI y 2 del protocolo final del AAE suponen un serio atentado contra la soberanía del Estado, ya que a partir de este sustrato legal la Iglesia se ha limitado a reiterar sus peticiones a los diferentes gobiernos y a esperar que, bien un despiste legislativo, o un legislador excesivamente preocupado por no perder el peso político inherente a las críticas que pueda hacerle la Iglesia católica, acceda a interpretar los Acuerdos de una forma claramente confesional y contradictoria con el mandato constitucional, siendo precisamente en ese momento cuando ambas partes han llegado a un acuerdo. Un peligro añadido de las disposiciones aludidas reside en que, tal y como están redactadas, es suficiente con que un gobierno concreto acuerde con la Iglesia católica una determinada interpretación, para que ésta sea posteriormente vinculante para futuros gobiernos, que no podrán modificar la misma unilateralmente.

El ejemplo más ilustrativo de la necesidad de que el Estado y la Santa Sede pacten el sometimiento de la Iglesia al pago de impuestos es el IVA, ya que se trata de un impuesto que no existía cuando se firmó el AAE. Esta situación se ha saldado con la negativa de la Iglesia a pagar este impuesto, amparándose en el AAE, lo cual plantea numerosos problemas tanto desde la óptica de la acomodación de la normativa en materia de IVA, como por las exigencias derivadas de la armonización fiscal comunitaria. Lo paradójico de esta situación reside en que, por ejemplo, una pareja que carece de recursos económicos y que quiere comprar una vivienda debe pagar el IVA o el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, al igual que ocurre con los grupos religiosos; mientras que la Iglesia católica puede adquirir una casa parroquial, o una residencia para sus sacerdotes, religiosos o religiosas, sin pagar dichos impuestos. La exención del IVA no se ha planteado con el resto de las confesiones religiosas que han firmado Acuerdos con el Estado en 1992 (judíos, evangélicos y musulmanes), pues en la disposición adicional primera de los respectivos Acuerdos se establece que “el Gobierno pondrá en conocimiento de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, para que ésta pueda expresar su parecer, las iniciativas legislativas que afecten al contenido del presente Acuerdo”. En otras palabras, como en cualquier otro ámbito, el Estado decide unilateralmente el sometimiento de estas confesiones religiosas o no al pago de impuestos.

La discriminación entre los grupos religiosos se aprecia con especial rotundidad en la regulación fiscal y tributaria de los mismos. De forma incongruente con el marco constitucional, el legislador ha graduado la concesión de privilegios fiscales a las confesiones religiosas, de forma que las confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación disfrutan de lo que podríamos denominar un estatus básico, las confesiones con acuerdo de cooperación de un régimen intermedio y la Iglesia católica disfruta del régimen más privilegiado. La tendencia es que las confesiones sin acuerdo se asimilen a las confesiones con acuerdo, y las que tienen acuerdo a la Iglesia católica, pero manteniendo siempre un régimen diferenciado, a la par que injustificado, entre los diferentes grupos religiosos. Dos ejemplos de cómo la regulación fiscal y tributaria, por una parte, prima a las confesiones con acuerdos de cooperación sobre las que carecen de los mismos y, por otra, tiende a equipar a las confesiones con acuerdo entre ellas, son los siguientes: 1) la disposición adicional segunda de la Ley de Fundaciones (Ley 50/2002, de 26 de diciembre) establece que “lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos con la Iglesia católica y en los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por el Estado con otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como en las normas dictadas para su aplicación, para las fundaciones creadas o fomentadas por las mismas”; 2) en la misma línea, la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, establece que “los incrementos de patrimonio a título gratuito adquiridos por las entidades a que se refieren los artículos IV y V del [AAE] entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 estarán exentos en el Impuesto sobre Sociedades, cuando concurren las condiciones y requisitos exigidos por dicho Acuerdo para disfrutar de exención en el impuesto que grava las sucesiones y donaciones. El mismo beneficio será aplicable a las asociaciones confesionales no cató-

licas reconocidas, cuando concurran las condiciones y requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la [LOLR]”, es decir, que tengan celebrados acuerdos de cooperación con el Estado.

D) Propuestas de reforma

La principal crítica que puede hacerse al AAE reside en que, pese a su carácter temporal (lo que sirvió para justificar su no aplicación a las confesiones religiosas que firmaron Acuerdos con el Estado en 1992), la financiación estatal de la Iglesia católica se ha dilatado en el tiempo, lo que provoca, por un lado, el incumplimiento por parte de la Iglesia católica del compromiso de conseguir la autofinanciación a través de las donaciones de sus fieles; y, por otro, una patente vulneración de los artículos 16 y 31 de la CE. En virtud del artículo 31 de la CE, todos los españoles, independientemente de sus creencias, deben contribuir en condiciones de igualdad al sostenimiento de los gastos públicos; mientras que el artículo 16, añadido al sentido común de cualquier sociedad democrática, impide configurar a las confesiones religiosas como un servicio público y, por lo tanto, que el Estado financie a la Iglesia católica. Y ello a pesar de aceptar que la labor de la Iglesia católica es muy relevante para la sociedad española, tanto para los católicos, como para aquéllos que se benefician de la actividad asistencial, benéfica o docente que ésta realiza. Pero estas actividades ya son financiadas a través de otras partidas presupuestarias diferentes, de la misma manera que con el dinero obtenido por esta vía la Iglesia no repara el patrimonio histórico-artístico, la educación de los católicos o la asistencia religiosa en centros públicos (para eso ya existen otras partidas presupuestarias autonómicas, locales y nacionales), sino que éstas cantidades se dedican a sufragar el salario del clero. Precisamente una de las paradojas del sistema actual reside en que la Iglesia católica también recibe ingresos de la asignación tributaria destinada a otros fines de interés social, ya que sus entidades benéficas y asistenciales pertenecen a esta categoría.

El sistema vigente de financiación de la Iglesia católica es inconstitucional, porque supone que el Estado financie el culto y el clero de dicha iglesia. En otras palabras, independientemente de que sólo se asigne a la Iglesia católica el porcentaje del IRPF de los españoles que así lo soliciten, no por ello desaparece la patente inconstitucionalidad del sistema, ya que una parte de los ingresos estatales se dedicarían a financiar a un grupo religioso a costa de los presupuestos generales del Estado y, por lo tanto, del dinero de todos. Otra cosa diferente sería que los contribuyentes católicos pagasen voluntariamente, además del IRPF, otro impuesto para financiar a la Iglesia católica, de forma que se trate de un impuesto religioso que pagan aquellos católicos que quieran obligarse voluntariamente, y no de un impuesto estatal que financia fines religiosos. En este contexto, el principio de laicidad implica que el principio de igualdad se aplique a “0”, de forma que todos los grupos religiosos sean iguales porque ninguno percibe nada del Estado para el culto, aunque sí podría percibir aquello que sus propios fieles den de forma voluntaria para financiar a su iglesia mediante un incremento del IRPF.

La inconstitucionalidad del AAE sólo puede salvarse debido a su carácter transitorio y excepcional, así como por la necesidad de que los católicos se acostumbren, después de siglo y medio de financiación estatal, a sostener y financiar a su Iglesia. Sin embargo, actualmente la financiación se ha convertido en indefinida, o cuando menos no parece que vaya a desaparecer a corto plazo, por lo que es inconstitucional. Da igual que se trate de un solo euro o de muchos millones, el principio de laicidad implica que el Estado no puede financiar el culto a ningún grupo religioso, en ninguna medida. Cuestión diferente es que la Iglesia católica reciba financiación para sus finalidades benéficas, asistenciales o docentes, siempre que la reciba en régimen de igualdad con las demás entidades benéficas, asistenciales o docentes (religiosas o no), ya que su exclusión de la recepción de este tipo de ayudas supondría su discriminación por motivos religiosos, y una vulneración del artículo 14 de la CE.

En esta misma línea, el régimen fiscal aplicable a las confesiones religiosas adolece igualmente de numerosos problemas de inconstitucionalidad, debido a que el artículo 31.1 de la CE establece que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio”. El texto constitucional es muy preciso, se refiere a todos los españoles, sin excepciones, y en régimen de igualdad, de forma que los beneficios fiscales son la excepción y el sostenimiento de los gastos públicos la regla general. A esta igualdad hay que añadir el mandato de no discriminación por motivos religiosos recogido en el artículo 14 de la CE, lo que implica que el Estado no puede conceder privilegios fiscales a un grupo religioso discriminando a los demás, o a los grupos religiosos discriminando a los ideológicos.

Para solucionar esta problemática, un sector de la doctrina ha propuesto –a nuestro juicio– acertadamente que tal y como ocurre en Francia y Estados Unidos se sustituya el sistema de asignación tributaria por un generoso régimen de deducciones fiscales en el IRPF para las donaciones que los particulares realicen a las confesiones religiosas. Ahora bien, hablamos de una medida transitoria, o bien de una medida fiscal que debe ser aplicable tanto a los demás grupos religiosos (con independencia de que tengan acuerdos o no con el Estado) como a los demás grupos ideológicos, para evitar lesionar el principio de laicidad.

4.2 La enseñanza de la religión católica y el estatuto jurídico de sus profesores en los centros docentes públicos

A) La enseñanza religiosa y la problemática de su fundamentación

El establecimiento de la enseñanza de la religión en nuestro sistema educativo se ha justificado con base en la propia CE, de tal manera que su no existencia supondría una vio-

lación del derecho fundamental a la libertad religiosa, así como del derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Sin embargo, cabe precisar que en el ámbito educativo, la garantía del derecho a la libertad de conciencia obliga a las autoridades educativas a reconocerlo y tutelarlos respecto de todos los sujetos afectados: alumnos, profesores y gestores. Un reconocimiento y tutela que no supone sólo la garantía de un concepto negativo, sino que respecto del mismo resulta aplicable en este ámbito y respecto de esta materia un concepto positivo de la libertad religiosa fundamentado en el artículo 9.2 de la CE (art. 2.3 LOLR). De este segundo contenido puede deducirse una obligación dirigida a las autoridades educativas para que éstas establezcan en los centros docentes públicos las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio real y efectivo del derecho de libertad religiosa, lo que supone la existencia de una enseñanza religiosa formando parte del currículo de los estudiantes. No obstante, se debe distinguir entre el establecimiento de una enseñanza religiosa en el ámbito de los centros docentes públicos y que su modalidad de aplicación deba ser una determinada, o que ésta deba tener carácter confesional. La primera de las cuestiones debe quedar —a nuestro juicio— en el ámbito del Estado, mientras que respecto de la segunda el Estado español ha decidido situar dicha cuestión en el ámbito de sus relaciones con las confesiones religiosas, y dentro de éstas y en relación con la Iglesia católica se ha optado (en el contenido de las negociaciones con esta confesión) por el carácter confesional de este tipo de enseñanzas. Por tanto, puede afirmarse que la enseñanza de la religión (de una concreta religión) no aparece constitucionalizada, ni se ha constituido en un derecho constitucional, ni se ha optado por una modalidad de aplicación propia de la integración orgánica, ya que en la CE no cabe encontrar un único y completo sistema educativo (STS de 31 de enero de 1997, párrafo 5); cuestiones todas ellas que quedan en el ámbito de la libre discrecionalidad de las autoridades académicas competentes. Por tanto, no es en la CE donde debe situarse el fundamento jurídico de la enseñanza de la religión en España.

La fundamentación de su establecimiento no cabe encontrarla tampoco en los textos internacionales (DUDH, art. 26; PIDCP, art. 18.4; PIDESC, art. 13.3; Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza, art. 5; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 28 y 29; Protocolo Adicional I al CEDH, art. 2; Convenio marco para la Protección de las Minorías Nacionales, arts. 12 y 13; Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, art. 14, o art. II-74 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa), ya que los términos “educación religiosa y moral” que se utilizan en los mismos deben entenderse en el contexto del principio de libertad de enseñanza en sus dos manifestaciones, a saber: a) como libertad de aprender, o de optar porque el hijo reciba una determinada enseñanza; o b) como libertad de enseñar. Pues bien, la facultad de opción que corresponde a los padres respecto a una educación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones ha sido interpretada mayoritariamente en el ámbito internacional como la obligación de permitir la existencia de centros docentes no estatales y la posibilidad por parte de las personas físicas o jurídicas de crear tales establecimientos, así como el derecho de dirigirlos. Pero no surge de aquí un deber para los

poderes públicos de financiar este tipo de centros como tampoco la obligación para el Estado de establecer un sistema educativo cerrado y único, o lo que es lo mismo, sistemas educativos “a la carta”, ni un derecho ni un deber dirigido a integrar dentro de los sistemas educativos nacionales una enseñanza o adoctrinamiento en una religión o creencias determinadas. Como ha manifestado el TEDH, “la obligación que nace para los Estados es hacer posible que todas las personas sometidas a su jurisdicción se beneficien y tengan acceso al sistema educativo que exista en cada momento” (STEDH de 23 de julio de 1968, caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica).

Por tanto, dichos preceptos implican para los Estados la obligación de adoptar sistemas educativos basados en la objetividad y la neutralidad (no adoctrinamiento) de sus contenidos, de modo que –tal y como establece la Convención contra la Discriminación Racial– se favorezcan y promuevan “la comprensión, la tolerancia, el entendimiento mutuo y la amistad entre las naciones y los grupos étnicos, religiosos y lingüísticos, y el respeto de los derechos y libertades fundamentales” (art. 4). Al tiempo que se establece una obligación paralela, también para el Estado, “de combatir los prejuicios y los estereotipos que conduzcan, justifiquen, inciten o promuevan el odio o la discriminación” (art. 7). En esta misma línea, se han manifestado tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, para quienes la efectividad del derecho a la libertad de conciencia en el ámbito del sistema educativo supone, por un lado, la adopción del principio de neutralidad académica y, por otro, la posibilidad de establecer una asignatura, con carácter obligatorio y curricular, de enseñanza religiosa y moral no confesional (o, mejor diríamos nosotros, de tipo cultural), cuyos contenidos (propios de la historia de las religiones, de las ideas filosóficas, creencias o convicciones, de la ética, de los valores morales o cívicos y de los principios y derechos constitucionales) serán fijados por las autoridades educativas competentes, y deberán impartirse de forma neutral o imparcial y objetiva (Comité de Derechos Humanos, comentario al art. 18, párrafo 6, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comentario al art. 13, párrafo 28).

Todo ello permite afirmar que la enseñanza de la religión católica en el marco de nuestro sistema educativo, como materia formando parte de las materias mínimas o comunes equiparadas al resto de las asignaturas fundamentales, tiene su origen o, mejor, su fundamento jurídico en el AEAC, y en concreto en sus artículos II, III, IV y VII. Esta fundamentación está en el origen de dos conflictos básicos en las relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica: la propia clase de religión y su naturaleza jurídica en el marco de nuestro sistema educativo, el primero, y los profesores que imparten dicha materia y su situación o estatuto jurídico, el segundo.

B) La enseñanza de la religión católica y su naturaleza jurídica

La enseñanza de la religión y moral católicas viene reconocida de manera expresa en el AEAC, en concreto en su artículo II. El Acuerdo establece a tal efecto la obligatoriedad

para los centros docentes de ofertar esta enseñanza, al tiempo que se garantiza el carácter voluntario para los alumnos. La aplicación de la presente normativa obliga a plantearse en este momento dos cuestiones básicas, como son la determinación de la expresión “se aplicará en condiciones equiparables al resto de las materias fundamentales”, y con ella la problemática relativa a su valor curricular, la primera, y la temática de la alternatividad de otras disciplinas, la segunda.

La configuración de la enseñanza de la religión católica como una asignatura de carácter fundamental equiparable a las demás asignaturas de dicha naturaleza y, por tanto, integrante de la escuela misma para los niveles, en la actualidad, de infantil, primaria y secundaria, ha supuesto un ámbito continuo de conflictividad, no sólo respecto de los niveles educativos señalados, sino también a nivel universitario, y más concretamente en relación a su inclusión dentro de los planes de estudios de la Diplomatura de Formación del Profesorado o Magisterio (*vid.* Orden de 19 de mayo de 1980, sobre Enseñanza de la Doctrina Católica y su Pedagogía en las Escuelas Universitarias de Profesorado de EGB).

En este último ámbito, la naturaleza que se atribuye a la presente disciplina es la misma que la señalada en el precitado artículo II: “La enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía en las escuelas universitarias de formación del profesorado, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales, tendrá carácter voluntario para los alumnos” (art. IV, párrafo 1, AEAC). Por ello, a efectos de poder determinar el alcance que supone la expresión “en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”, resulta imprescindible detenerse en la controversia surgida a raíz de la elaboración de los planes de estudio de la Diplomatura en Magisterio en la Universidad Autónoma de Madrid. En relación con los presentes planes de estudio, la primera consecuencia que cabe deducirse respecto de la mencionada asignatura de “Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía” es la obligatoriedad en los mismos como asignatura optativa, sin que ello quede al ámbito de la discrecionalidad de la administración universitaria, ni suponga una violación del derecho a la autonomía universitaria (S. Audiencia Territorial de Madrid de 14 de septiembre de 1987 y STC 187/1991, de 3 de octubre).

En segundo lugar, la asignación de un número de créditos que haga posible hablar de una cierta equiparación en cuanto a tiempo o número de créditos invertidos en el estudio de cada una de las asignaturas con el fin de que sean suficientes para garantizar una formación adecuada en cada disciplina (*vid.* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de octubre de 1993, FJ 3), por lo que dichas “condiciones de equiparación” no se producirán cuando exista una “desproporción entre el número de créditos asignados a la asignatura de religión [que fue de 4 créditos] y los atribuidos a las demás disciplinas fundamentales [a las cuales se les atribuye un número de créditos notoriamente superior] e incluso a otras que sólo son optativas” (por ejemplo, a la plástica: 18 créditos, a la filosofía: 20, o a la música: 84), lo que a juicio de dicho Tribunal incide de manera negativa en la formación del

profesorado y conculca, en consecuencia, los derechos reconocidos en los artículos 27.1, 27.3 y 16 CE (STS de 26 de junio de 1995, FJ 1, y STC 155/1997, de 29 de septiembre).

En tercer término aparece la temática de la no evaluación de la enseñanza de la religión católica como regla general, solución esta que resultaría contraria al principio de legalidad, ya que la misma resultaría incompatible con el artículo II del AEAC, y en concreto con la obligación de su “equiparación al resto de las asignaturas fundamentales”. Debe matizarse, no obstante, que una cosa es que la no evaluación resulte incompatible con lo establecido en el Acuerdo con la Santa Sede, y otra muy distinta que para supuestos concretos y determinados, establecidos previamente y de manera clara –como son cuando entran en concurrencia con otros expedientes académicos a efectos de ayudas o becas y en la selectividad (art. 5.3 RD 2438/1994)–, la no consideración de las calificaciones obtenidas resulten igualmente ilegales y, por ende, nulas. En este sentido, la solución que proponemos no difiere de la adoptada en 1994, esto es, por la integración de la evaluación de la presente asignatura dentro del expediente académico del alumno, teniendo a estos efectos las mismas consideraciones jurídicas que el resto de las disciplinas fundamentales o, lo que es lo mismo, sirviendo de elemento de madurez necesario para el paso de un ciclo a otro, de un nivel educativo a otro por parte de los alumnos, así como para la obtención y expedición de los títulos académicos correspondientes. Con lo que la función académica y docente de dicha disciplina, que son los elementos con los que debe encontrarse equiparada con las demás disciplinas fundamentales, se produce de un modo real y efectivo (Cubillas Recio, 1997).

Sin embargo, la excepción de la no consideración de las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de religión resulta plenamente coherente con el principio de igualdad en los supuestos relativos con “la obtención de la nota media a efectos de acceso a la universidad ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las administraciones públicas cuando hubiera que acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes” (art. 5.3 RD 2438/1994). Amén de que en relación con el principio de no discriminación, éste actúa tanto de una manera negativa como positiva, esto es, que quien profesa una creencia o convicción ideológica o religiosa no sea discriminado, cuanto que por el hecho de profesarla no sea favorecido. La enseñanza de la religión es una opción personal y voluntaria basada en dictados de conciencia y, por tanto, una enseñanza de carácter dogmático-confesional, de la que no se puede hacer derivar en ningún caso que quien ha optado imponga a los demás, y a las autoridades académicas, su consideración más allá del ámbito estricto del currículo personal del alumno, y menos aún cuando se trata de optar a favor de distintos expedientes académicos. De la misma manera que por el hecho de tener en el expediente dicha calificación no podrá ser excluido y perjudicado en dichas convocatorias. Por consiguiente, sólo podrá aducirse la quiebra del principio de igualdad cuando, dándose los requisitos previos de igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produzca un tratamiento diferenciado de los mismos en razón de una conducta arbitraria y no justificada basada en razones religiosas o ideológicas por parte de

las autoridades educativas competentes (SSTC de 30 de mayo de 1981 y de 10 de noviembre de 1981).

En cuanto a la segunda de las temáticas referidas, es decir, las enseñanzas de estudio alternativo a la enseñanza de la religión católica, y en concreto a su afección al principio de legalidad por la posible violación del AEAC, cabe señalar que desde 1980 existe una alternativa a este tipo de enseñanzas: primero, la “ética” (Orden de 16 de julio de 1980); después, los “estudios sobre contenidos de materias mínimas asistidos por profesor” (RR DD 1006, 1007 y 1700 de 1991); más tarde, los “estudios de contenidos de materias no mínimas” (RD 2438/1994); y, por último, los “valores cívicos” (LOCE). Ahora bien, debemos plantearnos si el establecimiento de materias alternativas resulta obligatoria o si, por el contrario, su no existencia violaría el AEAC e incluso la propia CE. A este respecto, se debe precisar que a lo único que están obligadas las autoridades educativas, por presión del citado Acuerdo, es a asegurar la enseñanza de la religión católica en los distintos niveles educativos, mientras que por presión de la CE tanto para los alumnos como para los padres dicha enseñanza debe tener, y no siempre lo tiene, carácter voluntario y, por consiguiente, facultativo: sólo el ejercicio del derecho de opción crea la obligación educativa de ofertar ese concreto tipo de enseñanza. Por consiguiente, esta misma configuración conlleva la opción de no recibirla, lo que supone un estado de no obligación, por lo que el establecimiento de una alternativa obligatoria no es, a nuestro entender, un problema de constitucionalidad, sino que entra más bien en el ámbito de la libre discrecionalidad de la Administración, y más concretamente dentro de las facultades que la CE le atribuye a ésta de ordenación general del sistema educativo (STC italiano nº 203, de 11 de abril de 1989, FJ 9, párrafos 1 a 3).

En cuanto a la cuestión de otorgar valor académico obligatorio a estas disciplinas alternativas, su establecimiento podría ser calificado de desproporcionado, toda vez que en el diseño del proceso educativo no se garantizaría que los alumnos puedan actuar sin ser compelidos por los poderes públicos, pudiendo calificar a esta solución como discriminatoria (así como contraria al principio de laicidad [STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1]) por el hecho de que quienes no han ejercido expresamente su derecho de opción en favor de la enseñanza religiosa reciban unas enseñanzas alternativas que son objeto de evaluación, quedando constancia de la misma en sus respectivos expedientes académicos. A este respecto, baste con traer a colación lo que el propio TC ha manifestado en relación con el valor no académico de estas enseñanzas, según el cual “la falta de constancia en los expedientes académicos puede reputarse consecuencia lógica de la renuncia a ejercer el derecho de opción expresa, amparada por el acotamiento negativo que de las libertades de conciencia y pensamiento se establece en el artículo 16.2 CE” (ATC 40/1999, FJ 2).

C) Los profesores de religión y su estatuto jurídico

En cuanto a los profesores encargados de impartir esta enseñanza, cabe distinguir tres supuestos diferentes: el primero viene determinado por aquellos profesores de EGB que

además quieran impartir esta asignatura, cuya condición es la de funcionarios públicos; el segundo hace referencia a los profesores de secundaria que con anterioridad venían impartiendo la misma, a través de la figura de los profesores interinos y posteriormente equiparados a los funcionarios (art. 54 de la Ley de Ordenación de Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953, art. XXVII del Concordato, de 27 de agosto de 1953, art. 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964 [Decreto 315/1964], Resolución del Ministerio de la Gobernación, de 19 de diciembre de 1974, y STS de 6 de marzo de 1978), y la tercera la de aquellos profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, son designados por la autoridad educativa competente, previa propuesta de las autoridades eclesiásticas competentes, para impartir esta enseñanza (art. III AEAC). Es esta tercera categoría la que presenta mayores conflictos a la hora de la determinación de su estatuto jurídico. En el mencionado Acuerdo se establece que estos profesores serán “designados” por la autoridad académica de entre los propuestos por el ordinario diocesano y su régimen económico se concertará entre la Administración central y la Conferencia Episcopal Española (art. VII AEAC). La problemática se sitúa en determinar la relación existente entre los profesores y las autoridades académicas, y entre aquéllos y las autoridades eclesiásticas, lo que obliga, a su vez, a entrar en la relación existente entre las autoridades del Estado y las eclesiásticas.

Respecto a la primera de las relaciones, cabe señalar que el Acuerdo de 1979 no determina ningún tipo de relación jurídica entre el profesorado y las autoridades educativas, asumiendo respecto de dicha enseñanza el Estado la única obligación de su financiación (art. VII). Por lo tanto, el modelo de aplicación quedó al ámbito de las normas de desarrollo, y es aquí donde el modelo ha encontrado su plasmación concreta y donde cabe situar las dificultades de legalidad de la modalidad de aplicación adoptada en relación con el estatuto del profesorado de esta enseñanza. A este respecto, cabe señalar que en un primer momento la relación se estableció en razón de la retribución económica de este profesorado, equiparándoles a tal efecto a los profesores interinos, pero no estableciendo una relación de servicios con la Administración educativa (Órdenes de 26 de septiembre de 1979, de 16 de julio de 1980, de 11 de octubre de 1982 y de 9 de enero de 1985).

Por su parte, su configuración como relación laboral tuvo su origen en la actividad de la jurisprudencia (SSTS de 19 de junio de 1996 y de 30 de abril de 1997), la cual posteriormente se ha acogido también en el correspondiente desarrollo reglamentario. La indeterminación quedó entonces para los profesores de religión de los niveles de preescolar y general básica, ya que respecto de éstos se aplicaba la regla del no reconocimiento de relación de servicios con la Administración educativa (art. 3.5 Orden de 16 de julio de 1980). El reconocimiento en favor de la relación laboral de este profesorado, y en concreto por una relación laboral, a tiempo completo o parcial, de duración determinada coincidente con el curso escolar y, por tanto, no indefinida (STS de 11 de abril de 2001), se produjo a través del artículo 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, encontrando su plasmación convencional en el Acuerdo de 26 de febrero de 1999, celebrado entre el Ministerio de Educación y Cul-

tura, el Ministerio de Justicia y la Conferencia Episcopal Española, sobre el régimen económico-laboral de las personas que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, están encargadas de la enseñanza de la religión católica en centros docentes públicos (Orden de 9 de abril de 1999). En concreto, en el artículo 5 del presente Convenio se establece que “los profesores encargados de la enseñanza de la religión católica (...) prestarán su actividad en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso o año escolar, a tiempo completo o parcial, y quedarán encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social... La condición de empleador corresponderá a la respectiva Administración educativa”.

Se está, por tanto, en presencia de una relación laboral de carácter temporal, pero de naturaleza singular, ya que no puede olvidarse que se trata de una relación jurídica caracterizada por la intervención de tres sujetos: la Administración central del Estado, la autonómica y la Conferencia Episcopal. Pues bien, la solución adoptada en el Convenio de 1999, y no en el Acuerdo de 1979, excluye a las autoridades eclesásticas de la condición de empleador, atribuyendo dicha condición a la administración educativa competente, esto es, de forma transitoria al Ministerio de Educación y, cuando se lleve a cabo el traspaso de este profesorado, a cada una de las respectivas comunidades autónomas; momento este segundo en el que nos encontramos en la actualidad. Esta configuración del profesorado de religión católica próxima a un modelo de “integración orgánica-contractual” en la que la administración educativa es el empresario, pero determinado, sobre motivos exclusivamente religiosos, por un sujeto extraño a la Administración como es el obispo diocesano, y en la que la enseñanza de la religión es entendida como “empleo público”, todo lo cual conforma un modelo que resulta claramente incompatible con el artículo 16.3 de la CE, ya que es en esta conjunción donde estriba la inconstitucionalidad del sistema. Incluso en relación con el artículo 27.3 de la CE, toda vez que en él se reconoce que los poderes públicos deban garantizar el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, pero no que la Administración deba hacerse cargo de impartir dicha formación de forma directa, ya que ello supone un salto de calidad incompatible con el artículo 16.3 de la CE, al producirse una identificación entre formación religiosa o moral y confesiones religiosas organizadas, al tiempo que convierte a la Administración en una “empresa de tendencia”.

En cuanto a la segunda de las relaciones, se debe precisar que la misma presenta problemas importantes de encaje en el sistema, ya que, por un lado, el empleador –como se acaba de señalar– lo es la administración educativa competente (en cualquier caso, el poder público) y, por otro, quien propone es la Iglesia católica, a través del ordinario diocesano, de tal manera que este requisito parece convertirse de obligado cumplimiento para las autoridades estatales. Se establece de este modo una doble relación que debe ser analizada.

Por lo que respecta a la vinculación entre el profesor y la Iglesia católica, ésta entraña una habilitación o idoneidad eclesástica respecto a la actividad encomendada por la autoridad eclesástica al profesor (cánones 228.1, 747, 750, 742, 804 y 805 del CDC, Cri-

terios de la Conferencia Episcopal Española para la selección y permanencia de profesores de religión, de 24 de noviembre de 1995, Requisitos básicos exigidos por la Conferencia Episcopal Española para poder impartir clases de religión, de 13 de diciembre de 1995, Criterios de actuación en casos de incorporaciones, permanencia, traslados y ceses de profesores de religión y moral católica, de 16 de junio de 2000, y Principios y criterios para la inspección del área y el seguimiento de los profesores de religión católica, de 24 de abril de 2001). Nos encontramos, pues, ante una relación de confianza entre el obispo diocesano y el profesor propuesto que se constituye en el eje de la relación, de tal manera que el obispo es libre de otorgarla o de retirarla (Declaración de la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis sobre la no propuesta de dos profesores de religión, de 5 de septiembre de 2001). Por su parte, el profesor debe reunir un conjunto de requisitos que se integrarían como elementos necesarios para la idoneidad; estos requisitos son la recta doctrina, testimonio de vida cristiana y aptitud pedagógica, por lo que la actitud del profesor frente a la doctrina y fe católica, tanto en su trabajo como en su vida particular, se convierte en “aptitud” para la enseñanza de religión católica en los centros docentes. Por tanto, el profesor designado para enseñar esta disciplina no es libre en cuanto a la materia a enseñar, con lo que se quiebra el derecho a la libertad de cátedra [art. 20.1.c) CE], y no es libre en cuanto a su conducta y su comportamiento en ámbitos pertenecientes a su intimidad personal o familiar, lo que entra en contradicción con el art. 18 de la CE.

El nudo gordiano aparece no en el momento anterior, sino cuando dicho requisito se constituye, por presión en este caso sí del Acuerdo de 1979, en un deber de obligado cumplimiento para la administración educativa competente a la hora de la contratación, o en “condición de validez del contrato de trabajo”, de tal manera que “sin ella no puede llegar a existir dicha relación y la retirada provoca su automática extinción” (Otaduy, 2000:38). Partiendo de este postulado, se puede afirmar que se está en presencia de una actividad que puede ser calificada como de ideológica y, por tanto, como una actividad de tendencia, lo que permite superar algunas posiciones relacionadas con el principio de igualdad y no discriminación convirtiéndolas en lícitas, lo que de no existir y reconocer este tipo de actividades o tipos de empresas serían calificadas claramente como de discriminatorias (*vid.* art. 4.1 y 2 Directiva 2000/78/CE del Consejo); ello no permite, sin embargo, superar la posición de subordinación en que el Estado se sitúa frente a la Iglesia en esta materia, lo que resulta –a nuestro juicio– incompatible con el principio de laicidad que nuestra Constitución consagra, ya que convierte a las autoridades educativas en brazos seculares del poder religioso más propio de modelos confesionales que de sistemas neutrales o aconfesionales, amén de las dificultades que el presente modelo representa respecto de la protección de los derechos fundamentales del profesorado en cuanto trabajador y el germen de inseguridad jurídica que el propio sistema conlleva (*vid.* cuestiones de inconstitucionalidad presentadas hasta la fecha por parte de los propios tribunales de justicia: núms. 5162-2003, 5924-2003, 785-2004, 786-2004 y 1127-2004, todos ellos admitidos a trámite por el TC). En cuanto a los derechos fundamentales, baste con señalar que los mismos deben ser garantizados en el ámbito laboral, aunque no de manera abso-

luta, por lo que pueden sufrir restricciones. El problema en el caso que nos ocupa está en situar determinados derechos fundamentales (derecho a la intimidad, derecho a la vida familiar, libertad de expresión, etc.) como contenido de una causa objetiva de despido o, por el contrario, como justificación para declarar un despido como nulo por discriminatorio (art. 55.5 ET). A este respecto, y de mantenerse la condición de empleador por parte de las autoridades educativas, las dos únicas soluciones son la modificación del presente precepto pacticio, la primera, o su no aplicabilidad por parte de las autoridades académicas, o de los poderes públicos en general, si el TC declara su inconstitucionalidad por entender que de él se deriva la violación de los derechos fundamentales de este profesorado, la segunda.

De no producirse ninguna de estas dos propuestas, ello obligaría a los tribunales caso por caso a ir pronunciándose cuándo sí y cuándo no el ejercicio de determinados derechos fundamentales del profesor puede ser causa objetiva de despido u objeto de un despido disciplinario, ya que el mero hecho de no ser propuesto de un año para otro no equivale a entender que se produzca con carácter general una u otra situación. La cuestión puede resultar aún más compleja, ya que puede darse la situación de que un despido pueda ser declarado nulo y, sin embargo, dicho profesor no reciba el “obligado” certificado de idoneidad de las autoridades eclesiásticas. La cuestión entonces es si dicho profesor puede o no impartir clase de religión católica sin el mencionado certificado. Si la respuesta es afirmativa, deberemos preguntarnos por el valor que tiene la cláusula del artículo II del AEAC, salvo que entendamos que en este supuesto la cláusula se tendrá por no puesta, lo que supone, además, que se transforme la presente relación laboral en indefinida. Mientras que si la respuesta es negativa, se produce la paradoja de que el profesor siga vinculado laboralmente con la administración educativa, pero en una actividad distinta o sin actividad, por lo que el mencionado certificado no sería tanto un requisito de validez del contrato, cuanto una condición para el desempeño de la actividad académica concreta.

D) Propuestas de reforma

La superación de los dos problemas suscitados respecto a la enseñanza de la religión católica tiene y debe venir de la mano de una nueva redacción de los artículos II y III del AEAC por la vía de una negociación que lleve a la celebración de un nuevo Acuerdo en la materia. En ese nuevo Acuerdo, la enseñanza de la religión católica debería situarse en el plano que le corresponde en un Estado laico, y que no puede ser otro que el ámbito privado y personal. Por todo ello, el marco de referencia que propugnamos debería ser el de las disciplinas complementarias, cuyo magisterio corre a cargo de la propia confesión religiosa, en este caso de la Iglesia católica. De esta manera se evitaría la confusión ahora existente entre lo público y lo religioso, y sobre todo entre las funciones que corresponden a cada una de las instituciones, y se situaría a la confesión religiosa, y no al Estado, como sujeto encargado de prestar dicha actividad eminentemente catequista o pastoral, propia en este caso de la potestad de magisterio de la Iglesia católica. Se superaría con ello la problemática de los profesores de religión, que no tendrían la consideración de tal,

así como las dudas con relación al papel que las autoridades académicas, en tanto que poder público, desempeñan; papel que en esta materia, y en un Estado laico, debe limitarse a permitir la libre entrada a las instalaciones de la escuela pública de la persona designada por las autoridades eclesiásticas competentes para cumplir con dicha prestación formativa.

Junto a ello, somos partidarios de establecer una asignatura de carácter científico, objetivo y cultural sobre las realidades cívico-religiosas, obligatoria para todos los alumnos, de tal manera que además de adquirir un conocimiento sobre las distintas creencias y convicciones religiosas o filosóficas, así como de las distintas respuestas ante Dios y ante la vida, se integre igualmente un contenido en valores conformado, entre otras posibles materias, por la enseñanza de los derechos humanos, mecanismos e instrumentos para el mutuo entendimiento y respeto a los derechos y libertades de los demás, instrumentos de convivencia y diálogo entre culturas y religiones, etc. En definitiva, una enseñanza para la convivencia y la diversidad cultural y religiosa.

Dicha asignatura sería impartida por profesores que formarían parte de los cuerpos de funcionarios docentes, los cuales accederían a la misma a través de los correspondientes concursos-oposición que el MEC o la comunidad autónoma convocaran al efecto para los distintos niveles educativos. Asimismo, el acceso a dichos cuerpos docentes estaría sometido a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE).

Mientras, y de no producirse dicha modificación, deben buscarse fórmulas que hagan compatible mantener el AEAC dentro de los límites que conforman los principios constitucionales en la materia. A este respecto, y por lo que a la enseñanza de la religión como disciplina académica se refiere, la propuesta de solución debería ir encaminada a un mantenimiento como materia mínima o común dentro del sistema educativo con reconocimiento académico, salvo en lo que pueda afectar a becas o pruebas de acceso a la universidad, en cuyos supuestos no sería tenida en cuenta. Por su parte, el establecimiento de asignaturas alternativas a la misma queda en el ámbito de la discrecionalidad de las autoridades educativas, y tan constitucional –a nuestro juicio– es que se establezcan como que no se establezcan. En cualquier caso, también entendemos y apoyamos el que debería reconocerse, en el supuesto de establecerse ese tipo de disciplinas, la opción de que el alumno no tenga por qué cursar asignatura alternativa alguna. Cualquiera de las opciones deberá ser elegida por los padres hasta una edad en que sea el propio alumno el que pueda libremente decidir. Esa edad entendemos que podría ser a partir de los 14 años, y no a partir de los 18 como hasta ahora está previsto.

Por lo que respecta a los profesores de religión católica, el modelo que mejor permite salvar el conflicto normativo sería el de libertad de acceso de este personal, y todo lo más el modelo contractual, pero no entre la administración educativa y el profesor, sino entre la Iglesia católica y el profesor. Sus ventajas resultan incuestionables para todas las partes,

ya que –por un lado– la Iglesia católica disfrutaría de la misma capacidad de control sobre el profesorado, sólo que ahora, en cuanto que empleados que realizan trabajos de tendencia o trabajos ideológicos, podría despedirlos de forma válida cuando éstos violen la relación de confianza que obliga al profesor a impartir su docencia de acuerdo con los principios religiosos católicos; los profesores –por su parte– identificarían de forma clara y precisa a su empleador y, en la medida en la que su contrato estaría supeditado al principio sobre el que bascula el Derecho laboral (la realización correcta de la prestación para la que se es contratado por el empleador, si bien con el límite de que su libertad de cátedra estaría supeditada al carácter confesional que tiene la enseñanza), podrían disfrutar de los derechos que el Estatuto de los Trabajadores prevé; y –por último– el Estado no se responsabilizaría de la impartición de una enseñanza que, por su carácter confesional, corresponde a la Iglesia, limitándose a poner los medios necesarios, en este caso económicos, para que ésta pueda llevarse a cabo.

Conclusiones

De todo lo anteriormente manifestado, cabe deducir un conjunto de consideraciones finales que expondremos a modo de conclusiones.

- La evolución histórico-doctrinal de la materia pone de manifiesto el uso en ocasiones de términos y expresiones de manera equívoca, cuando no tendenciosa o sesgada. A este respecto, la única conformación coherente con la configuración de un Estado democrático y social de Derecho es la de un Estado laico que respeta y garantiza el derecho de libertad de conciencia de sus ciudadanos. En consecuencia, la laicidad se define por la neutralidad de los poderes públicos frente a los distintos grupos religiosos e ideológicos, así como por la aplicación del principio de igualdad entre creyentes y no creyentes, lo que supone –a su vez– la separación entre el Estado y las confesiones religiosas. Mientras que con el término libertad de conciencia se hace referencia al derecho fundamental de todos los ciudadanos a tener unas u otras creencias o convicciones, o a no tener ninguna; a cambiar dichas creencias o convicciones, así como a manifestarlas en público o en privado, y a comportarse de conformidad con las mismas.
- La CE supuso un cambio radical en el terreno de los derechos y libertades, y en especial en la forma de entender las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, ya que de un Estado dictatorial confesional se pasó a un Estado democrático caracterizado de forma genérica por los principios de personalización, pluralismo y participación, y de forma específica por los principios de libertad de conciencia, igualdad, laicidad y cooperación. Todo ello nos sitúa ante un modelo de Estado, el laico, que se caracteriza por la garantía y respeto del pleno y real ejercicio del derecho de toda persona a la libertad de conciencia, sin discriminación por razón de sus creencias o convicciones. De modo que la laicidad no se configura como un límite al ejercicio del mencionado derecho, sino que es una seña de identidad del propio Estado que define su posición frente a las convicciones o creencias de sus ciudadanos, bien coexistiendo, concurriendo o sustituyendo a éstos.
- La LOLR tiene un alcance subjetivo limitado y contradictorio con la evolución y secularización que ha padecido la sociedad española en los últimos 25 años. Por este motivo, nuestra propuesta se dirige a la elaboración de una nueva ley, y no a la modificación parcial de la existente.

La nueva ley, que calificamos como ley de libertad de creencias y convicciones, debería contener unos principios informadores claros y precisos, que no puedan ser interpretados en clave de confesionalidad, privilegiando a un grupo religioso sobre los demás, o a los grupos religiosos sobre los no religiosos, o viceversa. Por este motivo, la futura ley deberá ser aplicable a todos los grupos que sirven de cauce para el ejercicio de la libertad de conciencia, y entre ellos las confesiones religiosas, sin distinción entre las mismas. El valor esencial que debe informar la futura ley debería ser el de igualdad entre los grupos soportados en una creencia o convicción, lo que exige redefinir el papel de dos materias centrales: la primera, la posición de los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico y, la segunda, el papel que debe desempeñar el RER. En relación a la primera cuestión, la nueva ley debe contener una cláusula dirigida a que el Estado promulgue un derecho común aplicable a todos los grupos que sirven de cauce para el ejercicio colectivo del derecho individual de libertad de conciencia, de tal modo que el Estado sólo recurra a los acuerdos de cooperación cuando sea indispensable para el ejercicio del derecho de libertad de conciencia, y siempre para aquello que sea específico de dicha creencia o convicción. Mientras que respecto al papel que debe jugar el RER, la propuesta de solución se dirige en una doble dirección: a) bien la supresión del RER y la inclusión de las confesiones religiosas dentro del Registro General de Asociaciones del Ministerio del Interior, es decir, su sumisión al derecho común; o b) bien la permanencia del RER, pero ampliando su ámbito subjetivo a todas las creencias o convicciones, religiosas o no, y determinando su actuación a través de un procedimiento reglado en el que la única función de la Administración sea comprobar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos para la inscripción, por lo que su competencia debe ser meramente declarativa y en ningún caso constitutiva de la personalidad jurídico-civil del grupo o entidad religiosa.

- En relación con los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, debería iniciarse un proceso de negociación bilateral tendente a su modificación. De manera genérica, y por lo que respecta a su contenido material, abogamos por una redacción clara y precisa que evite equívocos o posibles interpretaciones confesionales, y respetuosa con la laicidad del Estado. Esto es necesario en lo referente a la enseñanza de la religión, así como en lo concerniente a su configuración dentro del sistema educativo, y el estatuto jurídico de su profesorado; el matrimonio canónico y el reconocimiento de efectos civiles a las sentencias y resoluciones canónicas; los regímenes económico, tributario y fiscal, con especial incidencia en las exenciones y no sujeciones impositivas; así como respecto de la posición de la Iglesia católica en el ámbito de los medios de comunicación social.
- El régimen económico establecido en el AAE para la Iglesia católica era temporal, habiéndose convertido por la práctica llevada a cabo por los distintos gobiernos en indefinido. El sistema vigente equiparable a la asignación tributaria mixta con dotación presupuestaria difícilmente encaja en la definición de un Estado laico o aconfesional,

toda vez que la financiación de las confesiones religiosas no puede entenderse como contenido del derecho de libertad religiosa, y supone una flagrante violación del principio de igualdad y no discriminación por motivos religiosos o ideológicos contenido en el artículo 14 de la CE, amén de que el estancamiento de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica en esta materia supone un incumplimiento de los propios términos del acuerdo, ya que el compromiso del Estado de financiar a la Iglesia católica expiró hace muchos años, mientras que, por su parte, la Iglesia católica no ha cumplido su compromiso de educar a sus fieles para que la financiaran.

Frente a la situación presente, los poderes públicos tienen dos opciones. La primera opción es la de continuar con la financiación estatal de la Iglesia católica, pese a que ésta representa en sí misma el incumplimiento de lo pactado en el AAE, y una patente vulneración del principio de laicidad. La segunda opción, ante el evidente fracaso del AAE, y que a su vez es reclamada por un sector de la doctrina española, es la de adecuar la financiación de la Iglesia católica a los principios constitucionales, de forma que se sustituya el sistema de asignación tributaria por un generoso régimen de deducciones fiscales en el IRPF para las donaciones que los particulares realicen a la Iglesia católica. Ahora bien, hablamos de una medida transitoria, o bien de una medida fiscal que debe ser aplicable tanto a los demás grupos religiosos (con independencia de que tengan acuerdos o no con el Estado) como a los demás grupos ideológicos, para evitar lesionar de nuevo el principio de laicidad.

- La enseñanza de la religión católica en la escuela pública plantea dos cuestiones básicas, como son su configuración dentro del sistema educativo español y el estatuto jurídico de su profesorado. Dicha configuración aparece en el AEAC, al considerarla como una asignatura que debe ser impartida en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales, lo que supone su reconocimiento como materia mínima o común dentro del sistema educativo. Ello, sin embargo, no tiene por qué suponer su reconocimiento académico, especialmente en lo referente a la validez de su calificación para concursar a becas o para las pruebas de acceso a la universidad, por presión del artículo 14 de la CE. Respecto al establecimiento de asignaturas alternativas, los padres, o en su caso los alumnos, deben tener el derecho a decidir si quieren que sus hijos cursen las mismas o ninguna, e incluso ninguna de dichas alternativas. Mientras que, finalmente, en relación con el estatuto jurídico de su profesorado, el modelo más coherente con los principios constitucionales sería el de libre acceso, mientras que de optarse por el contractual, éste no puede ser entre la administración educativa y el profesor, sino entre la Iglesia católica y el profesor. Abogamos, por tanto, por la derogación de la Orden de 9 de abril de 1999.

La superación definitiva de los dos problemas señalados sólo puede venir, a nuestro entender, de una nueva redacción del AEAC. En ese nuevo acuerdo, la enseñanza de la religión católica de forma confesional debe situarse en el plano que le corresponde en un Estado laico, es decir, el ámbito de lo privado y personal. Por todo ello, propugna-

mos que el marco de referencia sea el de las disciplinas complementarias, cuyo magisterio corre a cargo de la propia confesión religiosa, en este caso de la Iglesia católica, al tiempo que somos partidarios de establecer una asignatura de carácter científico, objetivo y cultural sobre los hechos cívico-religiosos, obligatoria para todos los alumnos. Dicha asignatura sería impartida por profesores que formen parte de los cuerpos de funcionarios docentes, los cuales accederían a la misma a través de los correspondientes concursos-oposición que el MEC o la comunidad autónoma convocara al efecto para los distintos niveles educativos y sometidos a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE).

Normativa citada

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978).

Declaración Universal de Derechos Humanos, de 18 de diciembre de 1948.

Convenio Europeo, de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (BOE nº 108, de 6 de mayo de 1999).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966 (BOE nº 103, de 30 de abril de 1977).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966 (BOE nº 103, de 30 de abril de 1977).

Convención de Viena, de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados (BOE nº 142, de 13 de junio de 1980).

Acuerdo de 28 de julio de 1976, sobre Renuncia de Presentación de cargos eclesiásticos y al privilegio del Fuero (BOE nº 230, de 24 de septiembre de 1976; corrección de errores: BOE nº 259, de 28 de octubre de 1972).

Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos (BOE nº 300, de 14 de diciembre de 1979).

Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (BOE nº 300, de 14 de diciembre de 1979).

Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asistencia Religiosa y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos (BOE nº 300, de 14 de diciembre de 1979).

Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos (BOE nº 300, de 14 de diciembre de 1979).

Acuerdo 21 de septiembre de 1994, sobre Asuntos de Interés Común en Tierra Santa (BOE nº 179, de 28 de julio de 1995).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE nº 239, de 5 de octubre de 1979).

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE nº 177, de 24 de julio de 1980).

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE nº 238, de 4 de octubre de 1990).

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE nº 307, de 24 de septiembre de 2002).

Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (BOE nº 303, de 19 de diciembre de 1987).

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (BOE nº 272, de 12 noviembre de 1992).

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (BOE nº 272, de 12 noviembre de 1992).

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (BOE nº 272, de 12 noviembre de 1992).

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1998).

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE nº 310, de 27 de diciembre de 2002).

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE nº 75, de 29 de marzo de 1995).

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE nº L 303, de 2 de diciembre de 2000).

Decreto 801/1972, de 24 de marzo de 1972, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados internacionales (BOE nº 85, de 8 de abril de 1972).

Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria (BOE nº 152, de 26 de junio; corrección de errores: BOE nº 183, de 1 de agosto de 1991).

Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (BOE nº 152, de 26 de junio; corrección de errores: BOE nº 183, de 1 de agosto de 1991).

Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato (BOE nº 288, de 2 de diciembre de 1991).

Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión (BOE nº 22, de 26 de enero de 1995).

Orden de 26 de septiembre de 1979, por la que se fija la remuneración de los profesores de “religión” de centros oficiales de Enseñanza Media (BOE nº 258, de 28 de octubre de 1979).

Orden de 19 de mayo de 1980, sobre Enseñanza de la Doctrina Católica y su Pedagogía en las Escuelas Universitarias de Profesorado de Educación General Básica (BOE nº 124, de 23 de mayo de 1980).

Orden de 16 de julio de 1980, sobre enseñanza de la “Religión y Moral Católicas” en Bachillerato y Formación Profesional (BOE de 19 de julio de 1980).

Orden de 16 de junio de 1980, sobre enseñanza de la “Religión y Moral Católicas” en centros de Educación Preescolar y General Básica (BOE de 19 de julio de 1980).

Orden de 11 de octubre de 1982, sobre profesorado de “Religión y Moral Católica” en los centros de Enseñanzas Medias (BOE nº 248, de 16 de octubre de 1982).

Orden de 9 de enero de 1985, por la que se dispone el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en 9 de octubre de 1984 en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros estatales (BOE nº 120, de 20 de mayo de 1985).

Orden de 9 de abril de 1999, por la que se dispone la publicación del Convenio sobre el Régimen económico-laboral de las personas que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, están encargadas de la enseñanza de la religión católica en los Centros Públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria y de Educación Secundaria (BOE nº 94, de 20 de abril de 1999).

Bibliografía

- Cubillas Recio, M. (1997), Enseñanza confesional y cultura religiosa. Estudio jurisprudencial, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Cubillas Recio, M. (2000), La facultad normativa de las confesiones de establecer cláusulas de salvaguarda de su identidad en el ordenamiento español, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, nº 0, pp. 229-257.
- Díez de Velasco, M. (2003), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14ª ed., Ed. Tecnos, Madrid.
- Escobar Hernández, C. (1995) “La aplicación de los tratados internacionales en España”, en *Cuestiones prácticas de Derecho Internacional Público y cooperación judicial internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 39-90.
- Fernández-Coronado, A. (2000), Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 0, pp. 285-302.
- Liñán Noguerras, D.J. (1995), La aplicación en España de los tratados relativos a derechos y libertades fundamentales, en *Cuestiones prácticas de Derecho Internacional Público y cooperación judicial internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 269-327.
- Llamazares, D., y Suárez Pertierra, G. (1979), En el fenómeno religioso en la nueva Constitución española, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 61, pp. 7-34.
- Llamazares, D. (2000), LOLR: las contradicciones del sistema, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, nº 0, pp. 15-43.
- Llamazares, D. (2002), *Derecho de libertad de conciencia*, 2ª ed., Ed. Civitas, vol. I.
- Llamazares, D. (2003), *Derecho de libertad de conciencia*, 2ª ed., Ed. Civitas, vol. II.
- Mangas Martín, A. (1995), Las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho español, en *Cuestiones prácticas de Derecho Internacional Público y cooperación judicial internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 9-37.
- Murillo Muñoz, M. (2000), La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, nº 0, pp. 201-227.
- Otaduy, J. (2000), Relación laboral y dependencia canónica de los profesores de religión, en *Aranzadi Social*, nº 14, noviembre, pp. 33-38.

- Peces-Barba, G. (1991) Los valores superiores, Ed. Tecnos, Madrid.
- Pérez-Luño, A. (1984), Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Ed. Tecnos, Madrid.
- Souto Paz, J.A. (1992), Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias, Marcial Pons, Madrid.
- Suárez Pertierra, G. (1978), Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español, Vitoria.
- Suárez Pertierra, G. (2001), El laicismo de la Constitución republicana, en Llamazares, D. (ed.), Estado y Religión. Proceso de secularización y laicidad, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, pp. 57-84.
- Suárez Pertierra, G. (2002), La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución, en Laicidad y libertades. Escritos jurídicos, nº 2, pp. 313-350.
- Torres, A. (2001), Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España, Ed. Colex, Madrid.
- Viladrich, P. J. (1982), Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución Española de 1978, en Ius Canonicum, vol. XII, nº 43, pp. 31-85; y en Revista de Derecho Público, nº 90 pp. 65-121 (1983).
- Viladrich, P. J. (1983), Los principios informadores del Derecho Eclesiástico del Estado, en VVAA.: Derecho Eclesiástico del Estado español, 2ª ed., EUNSA, Pamplona, pp. 169-261.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Féléz, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Féléz.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos)**. José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal**. Ángel Manuel Moreno Molina.

67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos**. María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.

68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria**. Patricia Laurenzo Copello.

69/2005. **El problema de los incendios forestales en España**. Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.