

CARLOS CORRAL SALVADOR, S. J.

## **VALORACION ACTUAL DE LA LEY ORGANICA DE LIBERTAD RELIGIOSA (7/1980, DE 5 DE JULIO) EN SI MISMA Y EN SU APLICACION**

Si se quiere hacer una valoración adecuada de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se impone una consideración de la misma, no sólo en su aplicación e interpretación, sino también como, dato previo, en sí misma. Y la razón es que sólo así se tienen el encuadramiento y los principios informadores que deben presidir, tanto su interpretación como su aplicación.

### **1. LA VALORACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA EN SÍ MISMA<sup>1</sup>**

No se procedería con honestidad, si la valoración se acometiera partiendo exclusivamente del presente, sin tener en cuenta el momento de promulgarse la Ley Orgánica. Por ello, los dos momentos deben tenerse en cuenta: primero, el entonces histórico de su promulgación; y, segundo, el hoy. Y el hoy lo juzgamos conveniente para ver hasta qué punto aquella Ley fue un acierto o no, y, además, para que a la vista de las regulaciones posteriores, que se espera o se suponen más perfecciona-

---

<sup>1</sup> C. CORRAL SALVADOR y A. RIVERO CORNELIO, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*: Universidad y Sociedad 5 (1982) 7-73.

das, se pueda aspirar a mejorar la concepción como la interpretación y aplicación de la misma ley de hace diez años. En otros términos, la comparación y encuadramiento en el momento presente incentiva la mejora de la misma ley y de su cumplimiento y desarrollo. Servirá, al menos, como pantalla de contraste ante comportamientos de gobernantes y políticos en España.

### 1.1. *Al momento de promulgarse la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*

La Ley 44/1967, de 28 de junio, por la que se regulaba el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, no sólo resultaba inadaptada ante el ordenamiento jurídico configurado por la Constitución de 1978, sino hasta en cierto modo insuficiente ante la misma concepción del Vaticano II en que decía inspirarse<sup>2</sup>.

En efecto, la exigencia de una nueva Ley venía requerida por el sistema de relaciones de Iglesia y Estado establecido en el artículo 16 de la Constitución. Se trataba y se trata de un sistema de aconfesionalidad abierta, con libertad religiosa completa dentro del principio general de igualdad ante las leyes. Esto implicaba e implica, bajo el aspecto negativo, la supresión de la situación de privilegio, al menos jurídicamente aparente, a favor de la Iglesia católica, y la eliminación de una cierta restricción de libertad para las demás confesiones religiosas. Bajo el aspecto positivo, significa el conocimiento tanto del factor religioso como de las instituciones que lo encarnan, en régimen de igualdad jurídica.

1.1.1. Ahora bien, ¿cómo establecer dicha regulación? Una mirada en derredor de los ordenamientos jurídicos vigentes nos manifiesta una rica variedad de regulaciones, y una consideración reflexiva de los mismos nos conduciría al descubrimiento de una pluralidad de soluciones, que, rectamente aplicadas, serían legítimamente opcionables para los gobiernos. De un cuidadoso análisis de los tipos normativos en vigor se podría deducir, a nuestro entender, una sistematización bastante exacta de todos ellos en los siete tipos básicos siguientes<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Puede verse, en tal sentido, C. CORRAL, *El ordenamiento español de libertad religiosa y su valoración comparada*, en CARVAJAL-CORRAL, *Relaciones de la Iglesia y el Estado*, Facultad de Ciencias Políticas y Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1976, 389ss. (agotado), que recoge en gran parte los artículos: *El ordenamiento español de libertad religiosa*: *Revista Española de Estudios Políticos* (1968), 77-100; *La Ley española de Libertad Religiosa ante el Derecho comparado de Europa Occidental*: REDC (1967) 623-664; y *Comentario a las normas complementarias para el ejercicio del derecho civil de libertad religiosa*: REDC 24 (1986) 401-408.

<sup>3</sup> Cf. C. CORRAL, *El régimen de la Iglesia en España sin concordato: análisis y va-*

El *primer tipo* estaría constituido por un parco enunciado de grandes principios en la Constitución, y por el desarrollo general de los mismos mediante la legislación común de asociaciones. El enunciado constitucional se reduce a proclamar solemnemente, como uno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, el de libertad religiosa. En la tabla de derechos fundamentales, y a su lado, aparece éste, bien en forma autónoma, bien asociado a la libertad de pensamiento. Se trata, en definitiva, de recoger a nivel interno la disposición de la Declaración de los Derechos del Hombre (1948), expresada en su artículo 18.

A diferencia de otros derechos fundamentales, no se promulga una ley específica que desarrolle el de libertad religiosa. Se garantiza ésta mediante la tutela de los derechos afines, en cuanto dicen relación a la actividad religiosa y eclesial. Aquélla quedará amparada por la libertad de opinión, expresión y enseñanza; ésta, en cuanto resulta salvaguardada por el derecho común asociativo. Tal es el tipo normativo *norteamericano*.

El *segundo tipo*, por un lado, mantiene con la misma generalidad el enunciado más o menos escueto del derecho de libertad religiosa; pero, por otro, lo desarrolla mediante una ley específica. Ley específica que se puede concebir con carácter totalmente genérico, sin distinción de credos ni cultos e iglesias, o con carácter genérico sí, pero restringido de hecho a todas las confesiones minoritarias. Tal sería el tipo normativo *francés*, definido por la «ley de separación de las Iglesias y del Estado»<sup>4</sup>.

El *tercer tipo* normativo en materia religiosa parte de una sobria declaración de la libertad religiosa, que desarrolla posteriormente mediante leyes ordinarias. Sin tener como oficial confesión alguna, el Estado dicta las oportunas normas que atañen a las Iglesias afectadas. Mientras el Derecho común asociativo de Derecho privado regula la libertad asociativa con carácter universal, una ley de corporaciones religiosas regula el aspecto institucional de las iglesias ante el ordenamiento civil. Tal es el caso de *Canadá*, donde, además, las diócesis podrán constituirse en corporación episcopal o arzobispal.

Un *cuarto tipo* podría distinguirse en base al configurado por el derecho *belga y luxemburgués*. En este modelo, mientras la Constitución enuncia la proclamación de los principios y el mantenimiento del Derecho común asociativo, se conserva, no obstante la completa abrogación del régimen concordatorio napoleónico, un sistema administrativo estatal que, surgido en dependencia de aquél en virtud de los artículos orgánicos, subsiste en vigor hasta el presente, en cuanto aplicado de forma especial a las instituciones de la Iglesia católica.

---

loración, en *La Iglesia en España sin concordato —Una hipótesis de trabajo—*, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1977, cap. III.

<sup>4</sup> Ley de intencionalidad discriminatoria, tanto para la Iglesia católica como para las congregaciones que, sometidas a las leyes de 1 de julio de 1901, 4 de diciembre de 1902 y 7 de julio de 1904, se ven afectadas por disposiciones restrictivas que les privan de los beneficios del Derecho común.

El *quinto tipo* normativo ofrece unas características peculiares. En la propia Constitución, junto con la proclamación de la libertad religiosa (de profesión, confesión y asociación religiosa), se enuncian ulteriores principios de comportamiento del Estado —o Estados— con las Iglesias en su aspecto institucional. Tal es el sistema *germánico*, antes de la República de Weimar, ahora de la «Ley Fundamental de Bonn», que recoge las prescripciones de aquélla. En ellos se determina la relación de la Federación con las Iglesias —sistema de separación—, el *status* de las mismas —corporaciones de Derecho público— y la forma de interrelacionarse. El sistema no se restringe a la Ley Fundamental. Se extiende también, y con mayor detalle, a las constituciones de cada uno de los *Länder*. Después, los principios y preceptos constitucionales son aplicados mediante régimen normativo de convenios a diversos niveles, que recibirán su posterior aplicación a través de normas internas. Hoy, a partir de 1984, es seguido por Italia con sus Pactos de Letrán e *Intese* con las Confesiones<sup>5</sup>.

El *sexto tipo* normativo, por un lado, retiene en la Constitución la misma atildada proclamación de libertad religiosa y de los principios que configuran la posición del Estado ante las Iglesias, como el tipo quinto, pero, por otro, a diferencia del mismo, no extiende a todas éstas por igual el régimen de convenios normativos, sino que lo reserva para la Iglesia católica, y aplica el derecho unilateral a las otras Iglesias. Tal es el régimen estatuido por *Austria*, dentro de un sistema separacionista.

En rigor, debería añadirse un tipo más, el *séptimo*, caracterizado por una legislación que, si bien enunciando el principio de libertad religiosa en cuanto miembro de las Naciones Unidas, lo desarrollará para restringirlo o hasta suprimirlo. Tal es el régimen seguido por los países que, con un sistema de separación de Iglesia y Estado, imponen y mantienen el «ateísmo de Estado», como es el caso de los países comunistas, todavía restantes.

De entre los siete tipos normativos expuestos, el legislador español se ha decidido —al menos al presente— por el quinto, el germánico, si bien con el matiz italiano, es decir, por el establecimiento de unos principios constitucionales sucintos (sólo uno, el art. 16), su posterior desarrollo mediante una ley específica (Ley Orgánica) y, sobre todo, mediante el instrumento normativo de los Acuerdos con la Iglesia católica y los Acuerdos de cooperación con las Confesiones religiosas (LOLR, artículo 7.1).

Así clasificada la LOLR resultaba perfectamente enmarcada dentro de la Constitución española como del ordenamiento de Europa Occidental. En efecto, la LOLR es el desarrollo obligado de una libertad fundamental enunciada en el artículo 16 de la Constitución. Pero ahora, a di-

<sup>5</sup> *Un Accordo di libertà*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1986.

ferencia de los regímenes inmediatamente precedentes —el republicano y el franquista—, se parte de una actitud armonizadora y de concordia. Y esto, tanto por parte de la Iglesia —actitud de comprensión hacia el mundo de hoy desde la perspectiva del Vaticano II como de los políticos— todos quieren evitar una guerra de religión a la vez que algunos partidos, como el PSOE y el PCE, se gloriaban de tener senadores y diputados sacerdotes.

En el entonces del ochenta, la LOLR resultaba, además, acorde con el ordenamiento europeo occidental relativo a la libertad religiosa, tanto de sus Estados como de los Convenios internacionales que los vinculan, sean de ámbito universal o sean de ámbito europeo, al que España se adhiere de manera expresa conforme al artículo 10.2 de su Constitución en cuanto norma de interpretación de los derechos y libertades fundamentales.

Tres eran las aportaciones fundamentales de la LOLR en orden precisamente a garantizar con carácter general la libertad que había sido siempre la más controvertida, la institucional. Primera, la amplitud del reconocimiento de la personalidad de las entidades religiosas; segunda, la garantía específica de la salvaguardia de la propia identidad y del carácter religioso, y tercera, la universalización, sin discriminación, del régimen de Convenios y/o Acuerdos con las respectivas Confesiones.

No obstante, al lado de dicha amplitud y positivas aportaciones, se yuxtaponen ciertos matices que pueden calificarse como negativos para con las Iglesias en general y para con la Católica en particular. Tales son, en primer lugar, la repetición de que ninguna confesión tendrá carácter estatal, simultánea con la omisión de la mención expresa de la Iglesia católica —que, por cierto, sí se menciona en la Constitución (artículo 16). En segundo lugar, la serie de cortapisas que acompañan a la salvaguardia de la identidad religiosa. En tercer lugar, las exigencias que se requieren para las entidades religiosas, mayores, en todo caso, que las que contempla la Constitución para el resto de las entidades y asociaciones. En cuarto lugar, el rigor estricto que se aplica al uso del instrumento normativo de los Convenios y/o Acuerdos, al requerirse la superación de tres controles, el de una ley, el del Congreso y el del Senado.

En su conjunto, la LOLR ensanchó el ámbito de la libertad religiosa y, ante todo, introdujo, siguiendo el modelo alemán, el instrumento pacticio de los Acuerdos como flexible herramienta para diversificar y adaptar las normas constitucionales y generales a la idiosincracia de cada confesión religiosa con notorio arraigo en España.

## 1.2. *La LORL ante el vigente marco eclesial y europeo*

1.2.1. El punto de referencia supremo para elaborar y evaluar una regulación de libertad religiosa venía siendo, desde la perspectiva eclesial —y por eso lo hemos recordado ayer—, el Concilio Vaticano II con su Declaración *Dignitatis humanae*. ¿Lo sigue siendo? En mi reciente encuentro en Roma con el profesor Giovanni Barberini (especialista en temas de Iglesia-Estado en los países socialistas) en marzo pasado, hablando sobre su publicación *Codice delle Conferenze per la Securità e la Cooperazione in Europa*, me decía: Ya no. Ahora lo es el Mensaje de Juan Pablo II para la celebración del Día Mundial de la Paz de 1990: «Si quieres la paz, respeta la libertad de conciencia y de religión», y el Documento que lo precedió, la Carta —del 5-IX-1980—, dirigida a los 35 miembros de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, reunidos en Madrid de 1980 a 1983<sup>6</sup>.

La razón es que en ellos se trata de la libertad de religión en todos los planos, el individual y el institucional, y en todos los ámbitos, el personal y el familiar, el nacional y el internacional. Pero, sobre todo, porque, dado que vivimos en un mundo de relaciones planetarias, se subrayan el plano institucional, que afecta a las Iglesias, Instituciones y Comunidades religiosas sin distinción ni discriminación, y el ámbito internacional. No se puede encerrar la dimensión religiosa en solo el ámbito circunscrito y controlado por el Estado.

Por la motivación que se aduce y por el elenco de derechos y facultades concretos que debe incluir un régimen de libertad religiosa justo y correctamente llevado a la práctica, no nos resistimos a reproducir las expresiones de la mencionada carta del Papa. En ella se pasa de los enunciados genéricos a los concretos que pudieran servir —como de hecho han servido en la política vaticana— para propuestas de artículos en Declaraciones y Convenios internacionales al respecto.

He aquí el elenco distribuido en tres niveles o planos: el personal, el comunitario, y (dentro de él) el internacional:

a) *En el plano personal*, es necesario tener en cuenta:

— La libertad de adherirse o no a una fe determinada y a la comunidad confesional correspondiente.

— La libertad de realizar, individual y colectivamente, en privado y en público, actos de oración y de culto, y contar con iglesias o lugares de culto en la medida en que lo exijan las necesidades de los creyentes.

— La libertad de los padres de educar a sus hijos dentro de las conviccio-

<sup>6</sup> C. CORRAL y J. M. URTEAGA (ed.), *Diccionario de Derecho Canónico*, Tecnos, Madrid 1988, voz «Libertad Religiosa».

nes religiosas que inspiran su propia vida, como también la posibilidad de hacer que asistan a la enseñanza catequística y religiosa impartida por la comunidad.

— La libertad de las familias de elegir escuelas u otros medios que aseguren a sus hijos esta educación sin necesidad de padecer, directa o indirectamente, cargas suplementarias tales que impidan de hecho el ejercicio de esta libertad.

— La libertad para las personas de beneficiarse de la asistencia religiosa donde quiera que se encuentren, concretamente en los lugares públicos de cuidados (clínicas, hospitales), en los cuarteles militares y en los servicios obligatorios del Estado, así como en los lugares de detención.

— La libertad de no ser coaccionado, en el plano personal, cívico o social, a realizar actos contrarios a su propia fe, ni a recibir un tipo de educación, o de adherirse a grupos o asociaciones que tienen principios opuestos a sus propias convicciones religiosas.

— La libertad de no padecer, por razones de fe religiosa, limitaciones y discriminaciones, en relación con otros ciudadanos, en las diversas manifestaciones de la vida (en todo lo que concierne a la carrera, ya se trate de estudios; de trabajo, de profesión, participación en las responsabilidades cívicas y sociales, etc.).

b) *En el plano comunitario*, es necesario considerar que las confesiones religiosas, las cuales reúnen a los creyentes de una fe determinada, existen y actúan como cuerpos sociales que se organizan según principios doctrinales y fines constitucionales que les son propios.

La Iglesia, como tal, y las comunidades confesionales en general, tienen necesidad, para su vida y para la búsqueda de sus propios fines, de gozar de determinadas libertades, entre las que es necesario mencionar en particular.

— La libertad de tener su propia jerarquía interna o sus ministros correspondientes libremente elegidos por ellos, según sus normas constitucionales.

— La libertad, para los responsables de comunidades religiosas —concretamente en la Iglesia Católica, para los obispos y los demás superiores eclesiásticos—, de ejercer libremente su propio ministerio, de conferir las órdenes sagradas a los sacerdotes o ministros, de nombrar los cargos eclesiásticos, de comunicar y de mantener contacto con los que siguen su confesión religiosa.

— La libertad de tener sus propios institutos de formación religiosa y de estudios teológicos, en los que puedan ser acogidos libremente los candidatos al sacerdocio y a la consagración religiosa.

— La libertad de recibir y de publicar libros religiosos que traten de la fe y del culto y hacer libremente uso de ellos.

— La libertad de anunciar y de comunicar la enseñanza de la fe, de palabra y por escrito, incluso fuera de los lugares de culto, y de dar a conocer la doctrina moral concerniente a las actividades humanas y a la organización social, esto, de conformidad con el compromiso, contenido en el Acta Final de Helsinki, de facilitar la difusión de la información, de la cultura y de los intercambios de conocimientos y de experiencias en el campo de la educación, y que corresponden además en el campo religioso, a la misión evangelizadora de la Iglesia.

— La libertad de utilizar con el mismo objetivo los medios de comunicación social (prensa, radio, televisión).

— La libertad de llevar a cabo actividades de educación, de beneficencia, de asistencia que permitan poner en práctica el precepto religioso del amor hacia los hermanos, especialmente hacia quienes experimentan una necesidad mayor. Además:

[c]. *En el plano internacional.*

— En todo lo que concierne a las comunidades religiosas que, como la Iglesia católica, tienen una autoridad suprema, poseyendo en el plano universal como lo prescribe su fe, la responsabilidad de garantizar, por el magisterio y la jurisdicción, la unidad de la comunidad que une a todos los pastores y creyentes en la misma confesión, la libertad de mantener relaciones recíprocas de comunicación entre la autoridad y los pastores y las comunidades religiosas locales, la libertad de difundir los actos y los textos del magisterio (encíclicas, instrucciones...).

— La libertad de intercambios de comunicación, de cooperación, de solidaridad de carácter religioso, concretamente con la posibilidad de encuentros y de reuniones de carácter multinacional o universal.

— En el plano internacional igualmente, la libertad de intercambiar, entre las comunidades religiosas, informaciones y colaboraciones de carácter teológico o religioso.

1.2.2. Y conectando con la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, la decisiva ha sido la última, celebrada en Viena desde el 4-XI-1986 hasta el 19-I-1989, en que fue concluida. En efecto, en sus «Cuestiones relativas a la Seguridad en Europa», los 35 Estados reafirman unos «Principios» en los que el principio más detalladamente desarrollado es el de la libertad religiosa, al que se consagran dos apartados, el 16 y el 17, y de los que el 16 comprende nada menos que once párrafos numerados que vienen a constituir otros tantos paradigmas de enunciados mínimos de libertad para ser tenidos en cuenta y, en su caso, reproducidos por los Estados en sus futuras leyes. Pero lo más relevante es que de los once mencionados párrafos, todos menos el primero, van referidos a la dimensión comunitaria de lo religioso. Véase <sup>7</sup>:

(16) A fin de asegurar la libertad de la persona de profesar y practicar una religión o creencia, los Estados participantes, *inter alia*,

(16.1) — adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación contra individuos o comunidades, por motivo de religión o creencia, en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, po-

<sup>7</sup> CSCE, Documento de Clausura, Viena 1989, p. 148s.

- lítica, económica, social y cultural, y garantizarán la igualdad de hecho entre creyentes y no creyentes;
- (16.2) — promoverán un clima de tolerancia y respeto mutuos entre creyentes de diferentes comunidades, así como entre creyentes y no creyentes;
- (16.3) — otorgarán, a petición de las comunidades de creyentes que practiquen o deseen practicar su religión en el marco constitucional de sus Estados, el reconocimiento del estatuto que para ellas se prevea en sus respectivos países;
- (16.4) — respetarán el derecho de esas comunidades religiosas a
- establecer y mantener lugares de culto o de reunión libremente accesibles;
  - organizarse de conformidad con su propia estructura jerárquica e institucional;
  - elegir, nombrar y sustituir a su personal de conformidad con sus necesidades y normas respectivas, así como con cualquier acuerdo libremente establecido entre tales comunidades y su Estado;
  - solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otra índole;
- (16.5) — realizarán consultas con confesiones, instituciones y organizaciones religiosas, con el fin de obtener una mejor comprensión de los requisitos de la libertad religiosa;
- (16.6) — respetarán el derecho de toda persona a impartir y recibir educación religiosa en el idioma de su elección, individualmente o en asociación con otras personas;
- (16.7) — respetarán en este contexto, *inter alia*, la libertad de los padres de asegurar la educación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones;
- (16.8) — permitirán la formación de personal religioso en las instituciones apropiadas;
- (16.9) — respetarán el derecho de los creyentes individuales y de las comunidades de creyentes a adquirir, poseer y utilizar libros sagrados y publicaciones religiosas en el idioma de su elección, así como otros artículos y materiales relacionados con la práctica de una religión o creencia;
- (16.10) — permitirán a las confesiones, instituciones y organizaciones religiosas la producción, importación y distribución de publicaciones y materiales religiosos y la difusión de los mismos;
- (16.11) — prestarán favorable consideración al interés de las comunidades religiosas por participar en el diálogo público, *inter alia*, a través de los medios de comunicación.
- (17) Los Estados participantes reconocen que el ejercicio de los derechos arriba mencionados relativos a la libertad de religión o creencia sólo puede estar sujeto a limitaciones establecidas por la ley y que sean conformes con las obligaciones de esos Estados según el derecho internacional y con sus compromisos internacionales. Procurarán en sus le-

...yes y reglamentaciones y en la aplicación de las mismas, asegurar la plena y efectiva realización de pensamiento, conciencia, religión o creencia.

1.2.3. Lo extraordinario ahora de la Conferencia de Viena es ver cómo dichos Principios han sido de verdad asumidos por uno de sus máximos protagonistas, la URSS, y por dos de los grandes motores de la transformación del Este Europeo, Polonia y Hungría.

Así, la URSS<sup>8</sup>, en su Ley sobre la libertad de conciencia y las Organizaciones religiosas, del 1-X-1991, a lo largo de sus 31 artículos, establece los principios (la libertad de conciencia, la igualdad de los ciudadanos, la separación de la Iglesia y el Estado, y la separación de la escuela y las organizaciones religiosas; las organizaciones religiosas, que son, según la ley, las comunidades, los departamentos y los centros religiosos, los monasterios, las cofradías religiosas, las asociaciones misioneras, los institutos de instrucción religiosa; el estatuto patrimonial de las organizaciones religiosas; los derechos de éstas y de los ciudadanos relativos a la libertad de culto; la actividad laboral en dichas organizaciones y los órganos estatales concernientes a las organizaciones religiosas. De notar es, de modo particular, las referencias a la garantía del ámbito supraestatal. Así, la admisión de organizaciones que tienen centros directivos en el extranjero (art. 9); la importación de objetos de culto (art. 22.2); mantener relaciones internacionales y contactos de los creyentes y de las organizaciones religiosas (art. 24). Y, de forma general, la preeminencia que se concede al orden internacional sobre la propia legislación interna. En efecto, dispónese en el artículo 31 y final de la Ley:

«Si los tratados internacionales en que participa la URS establecen otras normas de las contenidas en la legislación sobre la libertad de conciencia y organizaciones religiosas, se aplicarán en tal caso las reglas del Tratado internacional.»

En el capítulo de los bienes y propiedades, a las organizaciones, no sólo se les reconoce derechos de propiedad (art. 18), sino, además, «el derecho a utilizar para sus necesidades edificios y bienes que los organismos estatales, sociales o ciudadanos les conceden contractualmente. Los Soviets locales de los diputados del pueblo pueden entregar inmuebles de culto religioso y otros bienes, propiedad del Estado, a las organizaciones religiosas en propiedad o usufructo gratuito» (art. 17). La promulgación de la Ley era el cumplimiento de la promesa hecha por el

<sup>8</sup> Apéndice I, *infra*.

Presidente Gorbachov al Papa en Roma, al visitarle el 1 de diciembre de 1989.

En seguimiento del modelo soviético está la Ley de la Federación Rusa con preceptos equivalentes y casi calcados<sup>9</sup>.

Precediéndolas, está la Ley del 17 de mayo de 1989 n. 1555, de Polonia, sobre libertad de conciencia y de confesión religiosa, haciendo en su preámbulo (párrafo cuarto) referencia expresa a la Declaración universal de los Derechos del hombre, al Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos, al Acta Final de la CSCE y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas sobre la religión o la convicción<sup>10</sup>.

De vuelta de un pasado opresor, la Ley detalla los derechos atinentes a la libertad de conciencia y de confesión (I Parte); los principios rectores de las relaciones Iglesias/Confesiones religiosas con el Estado, como son —y expresamente se enumeran (art. 9.2)— la separación de las Iglesias y otras confesiones del Estado, la libertad de éstas, y la igualdad de todas ellas, dentro del marco de un «Estado laico, neutral en las cuestiones relativas a la religión o convicción». Entre las actividades que se garantizan, expresamente se encuentran, además de las funciones religiosas, las docentes (art. 20 y 21) y las asistenciales (art. 24) y el acceso a los medios de comunicación social (art. 25).

Con relación a la Iglesia católica, una ley paralela de la misma fecha, 17 de mayo de 1991 n. 154, fija las recíprocas relaciones y detalla por su nombre cuáles son las personas jurídicas de la Iglesia comprendiéndose también las Cáritas polaca y diocesana, y la Obra Pontificia Misional, sus Organos y los Centros e Institutos Superiores de Enseñanza (artículo 9).

Quizá la Institución más interesante de dicha Ley sea la constitución de una «Comisión conjunta» de representantes del Gobierno de la República Polaca y de la Conferencia Episcopal Polaca, compuesta por sus representantes autorizados en número correlativo sobre base paritaria, que examina los problemas vinculados al desarrollo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado como las cuestiones de interpretación de la presente ley y de su aplicación» (art. 4.1). Esmeradamente se deja a salvo —nótese— la competencia de la Santa Sede (art. 4.2).

En conexión con las obligaciones internacionales —pero que sin que se especifiquen como en la ley polaca—, «la Ley de Conciencia y Libertad de Religión, así como sobre las Iglesias», promulgada por Hungría el 24

<sup>9</sup> *Documentation Catholique* (1991) 234-239.

<sup>10</sup> Apéndice II.

de enero de 1990<sup>11</sup>, al tiempo que garantiza la libertad de conciencia y religión (cap. I), presta atención especial a las Iglesias (cap. II). Respecto a ellas, el Estado, aun reconociendo separadas de sí las funciones de las Iglesias, «las libera de antiguos órganos estatales de control, les reconoce expresamente su actividad educativa, social, asistencial, cultural e incluso se prevé, por parte del Estado, subsidios en la realización de las actividades mencionadas. Todas las Iglesias de Hungría —llámen-se iglesias, denominaciones y comunidades religiosas— son —dícese al comienzo del Preámbulo— factores extremadamente importantes de la sociedad en cuanto que preservan los valores esenciales y ayudan a crear y recrear comunidades».

Unas directrices comunes a las leyes de los tres países: la libertad e independencia de las Iglesias, la vinculación de sus respectivos Estados con las obligaciones establecidas por el ordenamiento internacional, la coordinación con las Iglesias dentro de un sistema de laicidad o separación de Iglesia y Estado. Más que una vuelta al pasado —no se vuelve al sistema antiguo ni de confesionalidad católica en Hungría y Polonia ni de confesionalidad ortodoxa en Rusia—; es una recuperación y reparación de las Iglesias, pero ya dentro de un sistema de recíproca separación con auténtica mutua de coordinación.

En el contexto actual de 1990/91, fuera ya de Europa Oriental, no debe pasarse por alto la actitud iniciada por el Gobierno italiano presidida por el socialista Craxi, de llevar adelante el sistema de acuerdos para garantizar de una forma coordinada el espacio y actividad de libertad religiosa por parte de las distintas Iglesias, Confesiones y Comunidades (como se ha resaltado en la ponencia del profesor Otaduy, *supra*, capítulo V).

En este sentido, la LOLR se puede mover con mérito y holgura gracias a la prevista vía de los Acuerdos de cooperación (art. 7.1) por los que se cumple con creces el requisito de la CSCE relativo a la consulta que debe entablar-se por los Estados con las Iglesias en orden a fijar el correspondiente estatuto (principio 16.3 y 16.5).

A la vez, si éstos son los nuevos altos listones, programados para los 34 países europeos, significará que una interpretación y/o aplicación en España que van por debajo o contra su espíritu sería un obrar incorrecto; jurídico-internacionalmente hablando.

<sup>11</sup> Apéndice III.

## 2. VALORACIÓN DE LA LOLR EN SU APLICACIÓN

Al verificarse la evaluación de la LOLR se requiere previamente conocer los principios informadores de la misma. Conforme a ellos es como ha de ser interpretada y aplicada.

### 2.0. *Los principios informadores de la LOLR*

Tal como se encuentran recogidos los principios informadores en la LOLR, podríamos distinguir entre los principios constitucionales específicos y los principios constitucionales genéricos. Entendemos por principios constitucionales específicos los relativos a la garantía de libertad religiosa; y por principios constitucionales genéricos aquellos que, sin ser exclusivos del ámbito de libertad religiosa, la comprenden o la pueden comprender.

Los principios constitucionales *específicos* de libertad religiosa podrían sintetizarse, a nuestro juicio, en cuatro: primero, la libertad religiosa; segundo, la confesionalidad del Estado; y tercero, la cooperación con las Iglesias y demás Confesiones. Saliéndonos ya del estricto enunciado constitucional, pero no de su espíritu, podríamos añadir un cuarto principio: la adopción del régimen de convenios como régimen común de regulación en materia religiosa.

El principio de *libertad religiosa* en su doble nivel, personal e institucional, tal como figura en la Constitución, ni representó un problema para los Constituyentes ni tampoco después, al elaborarse la LOLR. La exigencia de su garantía venía ya reclamada desde el momento en que se quería entrar en el Consejo de Europa, y firmar, por ende, el Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos y Libertades Fundamentales del Hombre, de 1950, y así se reasume en el artículo 1.1 de la LOLR. Ahora bien, mientras el principio citado reconoce y encuadra el ámbito y contenido de la libertad religiosa en cuanto derecho, el principio de aconfesionalidad determina la actividad propia del Estado ante el fenómeno y el hecho religioso. En la línea de «reforma radical» o de «ruptura pacífica» de los planteamientos del anterior Régimen sobre la materia, quedaban abiertos dos caminos posibles: el de una confesionalidad mitigada con la máxima libertad religiosa, según el modelo anglosajón y escandinavo, o el de una separación, mitigada también, al modo de los países germánicos y del Benelux. El compromiso de los partidos se decidió por la ruptura del régimen de confesionalidad, pero sin la vuelta al laicismo de la II República. En su consecuencia, se estableció la

aconfesionalidad del Estado. Pero, para evitar la expresión hiriente de la Constitución de 1931, se eliminó la formulación negativa —«El Estado español no es confesional»— que, tal como estaba prevista en el borrador constitucional, podría presentar un fácil asidero a una interpretación laicista. En última instancia se mantiene la expresión negativa de la frase, pero se elimina el adjetivo calificador «confesional», y en forma, si no técnica, aséptica al menos, se dirá: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal»<sup>12</sup>. Y así se vuelve a repetir en el artículo 1.3 de la LOLR.

Con la admisión del principio de libertad religiosa desaparece la diferencia esencial entre el sistema confesional y el separacionista. Con referencia a España, se podría calificar a ésta de forma equivalente a los sistemas análogos de Europa occidental, en especial de la República Federal Alemana, como de *separación coordinada*, al estar expresamente previsto en el artículo 16.3 de la Constitución el principio de cooperación con las iglesias y comunidades.

La forma negativa de expresar la actitud del Estado para con las iglesias necesitaba un ulterior principio que explicitara el contenido de la dejación de la confesionalidad católica de España. Y no es que hiciera falta de modo absoluto, pues todo sistema de relaciones Iglesia-Estado dentro de la concepción democrática, a la que España por su nueva Constitución se adscribe, tiene, por ello mismo, un contenido esencial ineludible: el de la libertad religiosa en el plano comunitario. No obstante, siempre que se abandona una posición, ha de quedar bien nítido qué es lo que se deja y qué es lo que se recibe, si se quieren evitar posteriores ambigüedades y contradicciones en la aplicación y en la interpretación jurisprudencial de la norma.

Por todo ello se prescribe en la Constitución el establecimiento de relaciones de cooperación, como consecuencia de tenerse en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Con la inclusión de la *cooperación*, el nuevo sistema religioso-político entra de lleno en la concepción europea occidental, en que las fronteras entre separación-unión, confesionalidad-laicidad, quedan difuminadas al acercarse entre sí las matizaciones de ambos sistemas.

Como principio también constitucional, pero genérico, que informa toda la LOLR, está el de *igualdad* ante la ley (art. 1.2). Es principio genérico, pues tal como aparece proclamado en el artículo 14 de la Constitución es pórtrico a todos los derechos fundamentales y libertades públicas (Sección 1.ª), como a los derechos y deberes de los ciudadanos

<sup>12</sup> Constitución, artículo 16.3.

(Sección 2.ª). La igualdad viene enunciada en forma negativa, con la prohibición de cualquier género de discriminación<sup>13</sup>.

### 2.1. *La aplicación de la LOLR por la jurisprudencia*

Un principio supremo rige y debe regir la interpretación de la jurisprudencia, y ése es el asentado por la Constitución en su artículo 10.2: que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades, que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España».

Y el principio —nótese bien— comprende no sólo las normas de la Constitución, sino también —como añade el Tribunal Constitucional, Sala Primera, en su sentencia 78/1982, de 20 de diciembre—, «todas las normas del ordenamiento relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas que reconoce la norma fundamental». Si todas las normas, luego también las normas convenidas al respecto como las establecidas en los Concordatos, en cuanto tratados internacionales, pues, como señalaba la Sala Segunda del mismo Tribunal Constitucional en sentencia 66/1982, de 12 de noviembre: «No podemos menos de constatar que este Acuerdo del Estado y la Santa Sede [sobre Asuntos Jurídicos, de 3 de enero de 1979] tiene rango internacional y, por tanto, como aprecia el Fiscal, se inserta en la clasificación del artículo 94 de la Constitución española... y una vez aplicado oficialmente, el tratado forma parte del ordenamiento interno» (Fundamento jurídico 5.º).

Por ello, una interpretación de carácter amplio y no restrictivo es la que de ha de aplicarse a la libertad religiosa como componente del acervo de libertades públicas en cuanto desarrollada en la LOLR y aplicada en su vertiente institucional para la Iglesia católica en los Acuerdos del Estado con la Santa Sede (1976 y 1979).

En dependencia con el anterior principio, está el segundo principio repetido por la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a saber, «el Estado no sólo tiene la obligación negativa de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan».

<sup>13</sup> «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (Constitución, art. 14).

Así lo razona el Pleno del Tribunal Constitucional en Sentencia 53/1985, de 11 de abril, en el Fundamento 4.º:

«Es también pertinente hacer, con carácter previo, algunas referencias al ámbito, significación y función de los derechos fundamentales en el constitucionalismo de nuestro tiempo inspirado en el Estado social de derecho. En este sentido, la doctrina ha puesto de manifiesto —en coherencia con los contenidos y estructuras de los ordenamientos positivos— que *los derechos fundamentales no incluyen solamente derechos subjetivos de defensa de los individuos frente al Estado y garantías institucionales, sino también deberes positivos por parte de éste* (vide al respecto arts. 9.2; 17.4; 18.1 y 4; 20.3 y 27 de la Constitución), pero, además, los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política; son, en fin, como dice el artículo 10 de la Constitución, el “fundamento del orden jurídico y de la paz social”. De la significación y finalidades de estos derechos dentro del orden constitucional se desprende que la garantía de su vigencia no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los individuos, sino que ha de ser asumida también por el Estado. Por consiguiente, de la obligación del sometimiento de todos los poderes a la Constitución *no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan, aun pretensión subjetiva por parte del ciudadano.*»

En su consecuencia, como hace resaltar el profesor Carvajal<sup>14</sup>, la prestación por el Estado de la asistencia religiosa no sólo no es anticonstitucional, sino una forma de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y de las comunidades.

En efecto, «el hecho de que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas —como se asienta en la sentencia 24/1982, de 13 de mayo, del Pleno del Tribunal Constitucional,

«no sólo no determina lesión constitucional, sino que *ofrece*, por el contrario, *la posibilidad de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y comunidades*. No padece el derecho a la libertad religiosa o de culto, toda vez que los ciudadanos miembros de las susodichas Fuerzas son libres para aceptar o rechazar la prestación que se les ofrece; y hay que entender que así mismo tampoco se lesiona

<sup>14</sup> En C. CORRAL y J. LISTL, *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado*, Madrid 1987, cap. IV, p. 63-78.

el derecho a la igualdad, pues por el mero hecho de la prestación en favor de los católicos no queda excluida la asistencia religiosa a los miembros de otras confesiones, en la medida y proporción adecuadas, que éstos *pueden reclamar fundadamente, de suerte que el Estado que desoyera los requerimientos en tal sentido incidiría en la eventual violación analizada*».

## 2.2. *La aplicación de la LOLR por el Gobierno*

Una reflexión sobre la LOLR en la forma y manera de ser aplicada por el Gobierno no puede prescindir del marco general de la política seguida por éste. En las visiones de conjunto de las relaciones del Estado con la Iglesia que el Presidente de Gobierno ha ofrecido a la opinión pública en diversas circunstancias, éste ha solido calificarlas de «buenas» o «correctas». Y la corrección venía entendida en el sentido de que se daba una aplicación escrupulosa de los compromisos asumidos por el Gobierno en los Acuerdos con la Santa Sede.

Con todo, en un sentido realista —la realidad siempre dista de las metas y de los ideales— el anterior director de Asuntos Religiosos, Luis María Zavala, manifestaba en un encuentro con los informadores: «Hay que evitar dar la impresión de que las relaciones son buenas, pero que los resultados son nulos»<sup>15</sup>. Nada extraño, pues, que el sucesor en el cargo, Dionisio Llamazares<sup>16</sup>, afirmara que «uno de mis objetivos es el conseguir pacificar las relaciones entre la Iglesia y el Estado, que haya cada vez más diálogo moderado y mesurado. [...]. Por eso, tanto el ministro como yo, queremos desbloquear los contactos al más alto nivel de Comisión Mixta Iglesia-Estado, que lleva dos años sin reunirse por depender del vicepresidente».

Precisamente para que las relaciones, dentro de las obvias dificultades que necesariamente lleva consigo el quehacer nacional e internacional de los gobernantes, es por lo que se habían institucionalizado unos puentes de contacto, cuales eran por excelencia, entre otros, las comisiones mixtas y el régimen de acuerdos. Comisiones que son, por lo demás, comunes a otros países, como hemos visto en el caso de Italia antes y ahora en el de Polonia en sus respectivos acuerdos y leyes de libertad religiosa.

En nuestro caso, España, la primera en constituirse fue la *Comisión Mixta para el Patrimonio Cultural de la Iglesia*, prevista en el Acuerdo, de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (art. XV). Más adelante, en octubre de 1981, y con carácter ya no monográfico sino

<sup>15</sup> Ecclesia (1991) 633.

<sup>16</sup> 12 IV 91: Vida Nueva (1991) 783.

general, se creó al máximo nivel la *Comisión Mixta Santa Sede-Estado español* para la interpretación de los Acuerdos, que llegó a celebrar ocho reuniones (siete de 1981, noviembre, a 1982, julio; y una en 1984). Ante la complejidad y abundancia de temas y cuestiones que resolver, se crea una segunda Comisión para la aplicación y desarrollo de los Acuerdos, la *Comisión Mixta Gobierno-Conferencia Episcopal*. Opera ésta en dos planos: el *político*, compuesto de tres ministros y tres obispos, y el *técnico*, compuesto por peritos de ambas partes<sup>17 bis</sup>. La Comisión Mixta «política» es la aludida, creemos por el director general de Asuntos Religiosos.

Se podría describir la política eclesiástica del Gobierno como la de evitar los enfrentamientos con la Iglesia católica y reducir su influencia social. Es lo que en términos metafóricos tomados de la figura del acomodador por el ministro de Educación, se traduciría por el de «colocar a la Iglesia en su sitio» (8.I.91)<sup>17</sup>. Yo añadiría un dato aclaratorio más. Cuando los partidos más entre sí se asemejan —y esto en virtud de los cambios de la sociedad, sea a nivel nacional, sea a nivel internacional, en particular, el comunitario— y los partidos tienen que adoptar medidas otrora calificadas de conservadoras, sobre todo, tras el derrumbe del muro de Berlín, nada extraño que el partido en el Gobierno intente mantener, como signo de progresía, un cierto anticlericalismo de los años treinta, por más trasnochado que parezca. Tampoco habría que descartar otra explicación adicional: como en tiempos de Romanones —y lo dejó consignado en sus memorias— una forma inteligente de distraer la atención de la opinión pública sobre los problemas graves que afectan en cada momento a España (trátase del paro, del estancamiento de la economía, de conflictos sindicales, de elecciones, de escándalos financieros...) sería la de suscitar, como cebo, temas inevitablemente conflictuales con la Iglesia como el aborto, el divorcio, el sexo... Con tan opíparos como clamorosos enfrentamientos la prensa y televisión estarían más que servidas.

Sea o no del todo exacto, la verdad es que durante 1990, exceptuando el encuentro de los Reyes en Santiago y del Presidente en el Aeropuerto de Asturias con el Papa, no se celebraron contactos al máximo nivel del Gobierno o de los ministros con las máximas autoridades de la Iglesia en España.

<sup>17</sup> ABC 10.I.91.

<sup>17 bis</sup> Guía de la Iglesia en España, Nomenclátor 1987, Madrid 1987, ap. 16, y Anuario 1990 de la Iglesia en España, Madrid 1990, p. 483.

### 2.3. Características de la aplicación de la LOLR

Más que del detalle del cumplimiento y aplicación de la LORL, queremos referirnos a las calidades con que se aplica, especificando las que, a nuestro entender, resultan como verdaderamente características.

#### 2.3.1. El igualitarismo

Una de las tendencias que parece manifestarse no raras veces es la voluntad o intento de tratar a la Iglesia católica exactamente por igual que a cualquier asociación o entidad religiosa más. Y esto se pretende apoyar en el principio de igualdad establecido en la Constitución (artículo 14) por el que «todos los españoles son iguales ante ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal».

Pero la igualdad no es lo mismo que la uniformidad.

La igualdad significa que la titularidad del derecho de libertad religiosa, en igualdad de calidad y trato ante la ley, forma parte del común y radical patrimonio jurídico del ciudadano español<sup>18</sup>. No hay, pues, categorías privilegiadas de titulares de derechos de libertad religiosa. Todos son iguales ante la ley. Se excluye, en consecuencia, la discriminación por motivo o razón de religión, lo que significa la expresa prohibición constitucional de cualquier acepción privilegiada, distinción, restricción o exclusión que, basada en motivos religiosos, tenga por objeto o por resultado la supresión o el menoscabo de la igualdad de titularidad y de ejercicio del derecho de libertad religiosa, tanto en el orden político como en el económico, social, cultural o en cualquier otro orden de la vida pública.

Entonces, si se prescribe la igualdad, ¿no se impondrá la uniformidad? La cuestión no es nueva, ni siquiera restringida al ámbito de la libertad religiosa. Ya Ruffini, decía: «El tratar, como ya hacía el viejo Ahrens, de manera igual relaciones jurídicas desiguales es tan injusto como el tratar de modo desigual relaciones jurídicas iguales. Todavía se podría resaltar que hay aquí una paridad entendida falsamente, a saber, la de la igualdad absoluta, abstracta, matemática, y otro sentido de la

<sup>18</sup> P. J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado español*, en *Derecho eclesiástico español*, cap. V, especialmente parágr. 5, quien trata el tema ampliamente. Cf. CARVAJAL, en CARVAJAL y CORRAL, *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Madrid 1980, cap. I, y CORRAL, en CORRAL y ECHEVERRÍA, *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980, cap. IV.

paridad, esta vez en su acepción justa, que es aquélla consistente en la igualdad relativa concreta, jurídica; puesto que, como señala acertadamente Mahl, el verdadero principio no es el de a cada uno lo mismo, sino a cada cual lo suyo»<sup>19</sup>. Más aún, en el nuevo ordenamiento constitucional, si algún valor se acentúa, es el del pluralismo al mismo nivel que el de la libertad, la justicia y la igualdad<sup>20</sup>. De ahí, como se pregona en el Preámbulo de la Constitución, la voluntad de proteger «a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Ahora bien, proteger jurídicamente tales peculiaridades, ¿qué otra cosa es, dentro de la igualdad y libertad, que aplicarles una normativa peculiar y, por ende, diversificada, en virtud del valor también constitucional de la justicia que implica *unicuique suum*?

Pero si igualdad no equivale a uniformidad, sino a diversidad o especificidad, son tan parecidos, sin embargo, los conceptos que siempre será necesaria una cuidadosa delimitación en cada supuesto concreto. Así, si de la normativa general y de los supuestos abstractos, descendemos a la particularidad de la LOLR y a los supuestos concretos en ella contemplados, no puede pasarse por alto que la misma Ley, conocedora de las «múltiples formas de manifestación del fenómeno religioso» —así se decía en el Preámbulo del Proyecto del Gobierno—, las tiene en cuenta y las respeta, empleando el plural, sin prejuzgar su propia naturaleza, con los términos de Iglesias, Comunidades o Confesiones. Es a la pluralidad de sujetos contradistintos a los que el Derecho, partiendo del principio de igualdad y de no discriminación, reconoce la misma titularidad de derechos, prohibiendo todo aquello que pudiera significar un trato discriminatorio.

Por el contrario y sorpresivamente, sí se privilegian y premian los sindicatos de partido, sedicentes mayoritarios, que tratan de imponer una serie de cortapisas y listones para que otras fuerzas sindicales o profesionales no puedan actuar en pie de igualdad con dichos sindicatos en orden a obtener la debida representación; y eso, a pesar de la escasa militancia sindical. A la Iglesia, en cambio, se trata de aplicar la justicia de Proustes (quien, para que todos los internos tuvieran los mismos lechos, no se le ocurrió otra idea que la de cortar las piernas que de éstos sobresalieran).

<sup>19</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto italiano. La libertà religiosa como diritto pubblico subiettivo*, Torino 1924, p. 424.

<sup>20</sup> «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (*Constitución*, art. 1.1).

Precisamente para que la normativa constitucional no fuera una vuelta a la de 1931 es por lo que se introdujo expresamente en el artículo 16 de la vigente Constitución la mención de la Iglesia Católica (de la misma manera que en los arts. 6 y 7 se mencionaba a los partidos, a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales). De paso —recuérdese—, en la Constitución de la II República la Iglesia venía mencionada, si bien para separarla de sí en el Título Preliminar (art. 6). No en vano se justificaba aquella —hoy constitucional— mención en los debates parlamentarios, antes de la constitución y después de la LORL por parte del actual ministro de Cultura, entonces portavoz del grupo comunista y uno de los padres de la vigente Constitución cuando decía:

«En el artículo 16 de la Constitución la referencia a la Iglesia católica se halla en el mismo párrafo en que se establece la aconfesionalidad del Estado, y en nuestro país la aconfesionalidad significa cosas muy concretas: significa establecer la separación entre el Estado y no otras confesiones cualquiera, sino entre el Estado y la Iglesia católica. Por ello, aceptamos entonces la referencia, aunque nos parecía superflua e innecesaria, a la Iglesia católica. Quisimos evitar entonces que la afirmación del principio supremo de la libertad religiosa y de la aconfesionalidad del Estado derivase hacia la vía falsa, y yo diría que nefasta, de la que-rella clerical y anticlerical»<sup>21</sup>.

Dicho con carácter general, el elemento de realismo histórico, social y político de cada confesión religiosa, al no ser uniforme, impone al Estado la necesidad de adoptar en el terreno práctico para las distintas confesiones religiosas un tratamiento normativo ajustado a sus peculiaridades. Si el Estado tratara de uniformarlas por el mismo rasero, se estaría injiriendo en la constitución interna de las mismas confesiones coartando, supliendo o concurriendo como sujeto gestor de lo religioso, lo que sería contrario a la radical incompetencia del Estado como sujeto de religión<sup>22</sup>. En clave de humor: como si por el derecho constitucional al alimento y al vestido, hubiera que dar el mismo traje a Pablito Calvo que a Orson Wells.

Por cierto, hablando de la igualdad, recientemente constataba el profesor sefardí de Jerusalén, Natan Lerner, que hoy se ha pasado del derecho a la igualdad y uniformidad al derecho a la diferencia y a la propia identidad.

Más aún, al insistir que se pretende igualar por no discriminar, ¿no

<sup>21</sup> F. GARRIDO FALLA (ed.), *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Trabajos parlamentarios*, Madrid 1981, p. 75.

<sup>22</sup> P. D'AVACK, *Trattato di Diritto ecclesiastico italiano. Parte Generale 2*, Milano 1978, p. 389s. y 439s.

se estará incurriendo en discriminación precisamente por primar las minorías? En el campo bien doloroso, por cierto, de los atentados terroristas, ¿no se están levantando lacerantes quejas de que vienen, al parecer, recibiendo mejor trato jurídico y económico los terroristas —cuando son detenidos— que las víctimas y sus familiares? Sin llegar a tanto ni mucho menos, a veces se recibe la impresión de tratarse mejor a otras minorías que a la misma Iglesia<sup>23</sup>.

### 2.3.2. *Reduccionismo*

Por un cierto tiempo, 1982/1985, ha podido aparecer como característica una cierta política reduccionista aplicada a las entidades religiosas en el amplio campo de la asistencia hospitalaria, caritativa, benéfica y cultural, como considerándolos campos de la exclusiva o, al menos, primaria función estatal con la consecuencia de intentar aherrojar la Iglesia a la sacristía y al solo culto. Sin pretenderlo, se estaba siguiendo la misma política que los gobiernos comunistas del Este Europeo. Ya hemos visto cómo los nuevos gobiernos democráticos en Hungría, Polonia y Rusia han rectificado. Es reconocer mediante sus respectivas constituciones y leyes recentísimas que dichas actividades no son ni mucho menos ajenas a la misión religiosa, sino que de ella espontáneamente brotan. Tan es así en el campo cultural que las máximas manifestaciones del arte, lo mismo en España que en Europa, son las Catedrales.

Reduccionismo que, a nuestro entender, debe ponerse en conexión con el otro reduccionismo más amplio y difuminado de la ética: la de identificar moralidad con legalidad. Como razona Ignacio Sotelo, «tratar de compensar la falta de una ética socialmente compartida con una legislación más prolija es un sucedáneo que limita cada vez más la libertad. Por esta vía marcha la tendencia a reducir las cuestiones morales a cuestiones técnico-jurídicas, común a políticos y medios de comunicación social».

### 2.3.3. *Tendencia laicizante*

Excluimos de plano —nótese bien— la calificación estridente de laicista, dado su sentido peyorativo, habida cuenta de la cuidada explicación que de la laicidad dio el episcopado francés sobre la calificación

<sup>23</sup> Caso anedótico, uno más en TVE 1: el 4.V.91, informando de la rehabilitación del Card. MINDSENTY por el gobierno y pueblo húngaros, destacó más la renuncia-deposición del mismo, hecha por Pablo VI, respecto a la sede primada de Erstergon que a los treinta y cinco años de persecución y exilio sufridos de parte de los gobiernos comunistas.

constitucional de la V República como laica. Para aclararla ofreció *cuatro sentidos*, dos correctos y aceptables, y dos incorrectos e inaceptables. Helos aquí<sup>24</sup>:

1. *Laicidad como profanidad o autonomía soberana*: «Si con estas palabras se quiere proclamar la autonomía soberana del Estado en sus dominios de orden temporal, su derecho a regir por sí solo toda la organización política, judicial, administrativa, fiscal y militar de la sociedad temporal, y, de modo general, todo lo que dice respecto a la técnica política y económica, declaramos abiertamente que esta doctrina está plenamente conforme a la doctrina de la Iglesia...»

2. *Laicidad respetuosamente neutral o como neutralidad respetuosa del Estado*: «La laicidad del Estado puede ser también entendida en el sentido de que *en un país dividido* en cuanto a las creencias, el Estado debe permitir que cada ciudadano practique libremente su religión. Este segundo sentido, si se comprende bien, también está conforme al pensamiento de la Iglesia...»

3. *Laicidad agnóstica u hostil como laicismo*: «Por el contrario, si la laicidad del Estado es una doctrina filosófica que encierra una perfecta concepción materialista y atea de la vida humana y de la sociedad, si tales palabras definen un sistema de gobierno político que impone esa concepción a los funcionarios hasta en su vida privada, a las escuelas del Estado, a la nación entera, entonces nos erguimos, con todas nuestras fuerzas, contra esa doctrina; la condenamos en nombre de la verdadera misión del Estado y de la misión de la Iglesia...»

4. *Laicismo indiferente o como amoralidad*: «Finalmente, si la laicidad del Estado significa la voluntad del Estado de no someterse a ninguna moral superior y de no reconocer sino su interés como regla de acción, nosotros afirmamos que esta tesis es extremadamente peligrosa, retrógrada y falsa.»

Y los transcribimos literalmente para eliminar cualquier posible malentendido.

Por evidente, ni hace falta indicar que la laicidad del sistema español se encuadra dentro de la segunda acepción (respetuosamente neutral). Pero dando un paso más, al sistema español se le podría *definir* igual que al francés: de *laicidad positiva y abierta*. Positiva, porque se pasa de la neutralidad radicalmente negativa a la colaboración; abierta, porque se descarga del sentido hostil y excluyente de la religión y se abre hacia el valor religioso.

<sup>24</sup> C. CORRAL y L. ECHEVERRÍA (Dir.), *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, BAC, Madrid 1980, p. 113s.

Decimos una cierta tendencia laicizante. Y con razón, pues en lo normado y, ante todo, en lo concordado, se observa una escrupulosa aplicación e interpretación. Sólo que éstas se hacen a la baja (como humorísticamente manifestaba el Arzobispo de Santiago en unas declaraciones). No obstante, se dan procedimientos inconstitucionales, como en el caso de la regulación de la legislación matrimonial<sup>25</sup>, respecto al Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos e intentos desvirtuadores de lo internacionalmente convenido respecto a la enseñanza de la religión en Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, del sentido de la asignación tributaria prevista en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos.

Donde se dá o puede darse el choque frontal es en lo pertinente ya al extrarradio de la política estrictamente dicha y no al de la justicia reglada, cual es el de los valores: la persona en estadios extremos del *nasciturus* y del *moriturus*, de la familia y el matrimonio, del sexo y la procreación, de la manipulación genética... Aquí es donde se difunden y parece como que se exaltan los contravalores: aborto, eutanasia, infidelidad, indisolubilidad. (Hasta se ha llegado de *facto* a penar fiscalmente la celebración del matrimonio, sea sacramental, sea civil.) En el campo de la pública moralidad, sigue abierta la campaña y divulgación de preservativos y una vida más bien amoral. En el tratamiento de los medios de comunicación de titularidad estatal o paralela, las fiestas religiosas, las procesiones y las noticias de contenido religioso se han venido tratando de forma y explicación preferentemente sociológicas como si se pretendiera vaciarlas de su interior religioso.

Lo grave es que esta situación está sostenida por un secularismo laicista que «está convencido —según la expresión del Cardenal Suquía<sup>26</sup>— de que la dimensión moral y religiosa del hombre es un obstáculo para la realización de un proyecto moderno de sociedad. O quizá cae en la cuenta de que el hombre auténticamente religioso es el único que ofrece una resistencia difícilmente vencible al intento de desvinculación del hombre de sus lazos naturales con la realidad y, por tanto, al dominio omnímodo del poder sobre la persona»<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> En la reforma de la parte correspondiente del Código Civil: Cf. J. G. M. CARVAJAL, *Revista de Derecho Civil* (1982).

<sup>26</sup> Discurso inaugural ante la LIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, 19.XI.90, parte III, p. 9, y ABC (20.XI) 67; cf. *Instrucción Pastoral de la CEE sobre conciencia cristiana ante la situación moral de nuestra sociedad*, 20.XI.90: Ecclesia 1764ss.

<sup>27</sup> Recuérdese la fotocomposición, que no foto auténtica, como después se reconoció, en la concesión del premio a la fotografía del año con el motivo de la campaña Pónselo-Póntelo. Un ejemplo eminente lo constituye el espacio religioso en la TVE: primero se quitan de las horas de máxima audiencia; después, se concentran

### 3. CONCLUSIONES. SUGERENCIAS

Si la finalidad de nuestra exposición —tal como se proclama en el Programa— es, partiendo del análisis del presente, dirigir su mirada a propuestas de futuro, las conclusiones de nuestro estudio han de llevar sugerencias para el porvenir. Pero éstas, para ser realistas, no pueden prescindir de que la aplicación e interpretación de una Ley como la LOLR y en forma paralela los Acuerdos con la Santa Sede e Iglesia Católica han de encuadrarse dentro del marco de las relaciones generales entre la Iglesia y el Estado y éstas, a su vez, dentro de la política general del gobierno de turno. Por ello, distinguimos —hemos distinguido en el análisis realizado— entre lo regulado y concordado y lo que pertenece al campo general de lo político.

Mirando al ámbito de lo jurídico de las relaciones ha habido innegables soluciones. En primer lugar, el recurso al instrumento jurídico de Acuerdos y Convenios a todos los niveles. Y para rematarlo —tal como se ha expuesto por el profesor Otaduy— los Acuerdos con la Federación de Comunidades Judías y con la Federación de las Iglesias Evangélicas.

Con relación ya a la Iglesia Católica quedaron resueltas, creemos que definitivamente, los problemas presentados por la forma de actuarse la LOLR con ocasión de la publicación del Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, mediante la Resolución de 11 de marzo de 1982, de la Dirección General de Asuntos Religiosos sobre inscripción de Entidades de la Iglesia Católica y el Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, sobre Fundaciones religiosas de la Iglesia Católica.

Asimismo, y de manera que puede calificarse de perfecta, la asistencia religiosa a los centros hospitalarios públicos (Orden de 20 de diciembre de 1985 y Convenio de 23 de abril de 1985), que pudo adecuarse a los niveles autonómicos, provincial y locales mediante los respectivos convenios/acuerdos<sup>128</sup>.

De forma satisfactorio en su conjunto quedó solventada la cuestión

---

dos emisiones en un día y, a continuación, muy recientemente —caso del domingo—, se juxtaponen a seguido durante hora y media. Y ahora cae la amenaza de que se supriman las emisiones, tan llenas de arte, música y arte, desde los pueblos y las campiñas de España.

<sup>128</sup> C. CORRAL y J. LISTL (ed.), *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid 1988, cap. XIV, p. 245-268, y J. Gz. y Mz. de CARVAJAL, *Asistencia religiosa en los centros hospitalarios, en Acuerdos Iglesia-Estado en el último decenio*, Barcelona 1987, p. 77-106.

de la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, pues, si bien se suprimió el Cuerpo castrense, se sustituyó por el Servicio religioso a dichas Fuerzas dentro del Arzobispado castrense. Si se rebajó el carácter jurídico oficial de los capellanes, en cambio se mejoró pastoralmente el servicio.

El riquísimo tema relativo a la garantía del Patrimonio Cultural de la Iglesia, si bien no llegó a solucionarse adecuadamente a nivel nacional, pudo arreglarse suficientemente a nivel de las diecisiete autonomías mediante Acuerdos/Convenios con sus correspondiente autoridades, creándose en cada una de ellas la correspondiente Comisión Mixta. De los primeros recelos —que van del 1982 al 1987— se ha pasado a una cada vez más creciente colaboración en pro de un Patrimonio tan importante de España entera<sup>29</sup>.

Pero quedan todavía por resolver cuestiones estrictamente jurídicas, que pasamos nada más que a apuntar.

Así, la regulación atinente al matrimonio sacramental o canónico que resultó quebrada desde la vulgarmente llamada Ley de Divorcio (30/1981, de 7 de julio); la garantía de la Enseñanza de la Religión como disciplina fundamental y de conformidad con el derecho constitucional de los padres (art. 27.3 de la Constitución), cuya naturaleza se desvirtuaría mediante el juego de omisiones y argucias jurídicas<sup>30</sup>.

En su tanto, sigue pendiente la forma del cumplimiento hasta el presente de la asignación tributaria —tal como se indicó en la ponencia sobre «La actividad e instituciones asistencias de las Iglesias» (*supra*, capítulo IV)—. Pendiente, pero ya ultimada, la regulación de la asistencia religiosa en los centros penitenciarios.

Pero, sobre todo, continúan irresueltas y cerradas —y esto es lo más grave— las actitudes generales de Estados asumidas por el Gobierno, cuales son —y antes las recorrimos—, las mantenidas ante el ser humano por nacer (*nasciturus*) y, en su tanto por morir (*moriturus* o terminal); ante la calidad de la vida, como la droga, la manipulación genética; ante la cultura y más en concreto ante la escala de valores.

Y la razón es que, por importantes que sean las cuestiones jurídicas

<sup>29</sup> C. CORRAL, *Del Acuerdo España-Santa Sede* (3.I.79) a los Convenios y Acuerdos Gobierno Central y Autonómico-Iglesia Española (1986-1988) sobre el Patrimonio Histórico Artístico de la Iglesia: *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1989) 911-932.

<sup>30</sup> Al presente y desde el 13 de mayo de 1991 se encuentra recurrido, por la Conferencia Episcopal Española ante el Consejo de Estado, el «Proyecto de Real Decreto sobre enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria Obligatoria», que desarrolla la LOGSE en lo que afecta a dicha enseñanza.

por solventar —y sin graves dificultades, creemos, pueden arreglarse—, las importantes de verdad y más arduas de superar son dichas actitudes. Sin perfeccionarse o rectificarse éstas, aquéllas quedarían vaciadas o, cuando menos, difuminadas.

¿No se podría avanzar en su resolución en orden a abrir nuevos campos de colaboración entre Iglesia y Estado, como se dejó constancia al concluirse el Acuerdo entre la Santa Sede y la República Italiana el 18 de febrero de 1984? La Presidencia de la Conferencia Episcopal Italiana, en su Declaración, señalaba, entre otros no recogidos en el Acuerdo, la promoción de la vida y de la familia, la educación sanitaria y los servicios socio-sanitarios y asistenciales, obras para la juventud, la promoción del voluntariado, el compromiso por el Tercer Mundo y la Paz.

Esta sería nuestra sugerencia fundamental: cambios de actitud en todos, en especial, por parte de los representantes de ambas comunidades, eclesial y estatal, en servicio de la persona humana «principio, centro y fin de todo el orden social».