

LA LEGISLACIÓN ECLESIASTICA DEL ESTADO Y SU INTERPRETACIÓN

El breve análisis de estas líneas, sobre la legislación eclesiástica del Estado y su interpretación, consta de los siguientes apartados: 1) Las fuentes legislativas; 2) Interpretación de la Administración estatal; 3) Interpretación jurisdiccional; 4) Interpretación doctrinal; y 5) Conclusión.

I. LAS FUENTES LEGISLATIVAS

Las fuentes legislativas del Derecho Eclesiástico del Estado presentan, al menos, una doble perspectiva lógica, desde el Estado y desde la Iglesia.

Para el Estado, en efecto, tienen un valor fundamental las fuentes de procedencia unilateral estatal, como son la Constitución, la ley orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) y las disposiciones normativas engendradas por una y otra, porque ofrecen una voluntad estatal más definida y porque se refieren de forma generalizada a las diversas confesiones religiosas, en congruencia con los principios constitucionales de libertad religiosa, igualdad y no discriminación, además del de no confesionalidad. A estas fuentes el Estado añade lógicamente también las de procedencia bilateral, como son los Acuerdos con la Iglesia católica o con otras confesiones religiosas.

Para la Iglesia, en cambio, aun partiendo de la fundamentación esencial de la Constitución y la ley de Libertad Religiosa, que sirven de marco de operatividad y de apoyo legal y democrático, hay además un especial interés en el contenido de los Acuerdos, ya que especifican y concretan, en su caso, los principios constitucionales.

Por eso hay una especie de tendencia estatal a señalar como prioritarias las normas unilaterales estatales, aun reconociendo los compromisos concordados, y por parte eclesiástica, a su vez, también una especie de tendencia a insistir en los Acuerdos, aun reconociendo y apoyándose en el compromiso constitucional y en las demás normas estatales. En esta línea de interpretaciones, y con ocasión de analizar los diez primeros años de régimen constitucional, 1978-1988, considera un destacado jurista como impecables en libertad ideológica y religiosa la Constitución, la ley orgánica de Libertad Religiosa y los Reales Decretos que la explican, y en cambio, según su estimación, «comentario menos favorable merecen los Acuerdos» con dudas sobre la constitucionalidad de algunas consecuencias de los mismos¹.

1 E. Álvarez Conde, 'Una década de desarrollo constitucional'. *Diez años de régimen constitucional* (Madrid 1989) 495, nota 15.

La abrumadora *bibliografía* surgida en estos últimos años sobre la relación Iglesia y Estado, invoca constantemente desde luego la *Constitución* como fuente primordial del Derecho Eclesiástico español tanto en sus principios básicos (libertad religiosa, no confesionalidad, y cooperación con las confesiones: art. 16) como en aquellos otros artículos que refrendan los grandes principios de libertad, igualdad, no discriminación y otros, que garantizan o limitan directa o indirectamente el factor religioso.

El interés por el cumplimiento del mandato constitucional se ha visto subrayado posteriormente, como es bien conocido, por la serie de normas legislativas del más alto rango, leyes orgánicas, leyes no orgánicas y reales decretos relativos a derechos fundamentales, libertad religiosa, objeción de conciencia, modificación del código penal en cuanto a delitos contra la libertad de conciencia y otras, y desde luego como expresión más inmediata en el tiempo a escasas semanas de la Constitución por los Acuerdos con la Iglesia.

El punto de apoyo más específico de *las confesiones no católicas* ha sido, sin duda, la *LOLR* tanto en su contenido como en el despliegue normativo ulterior particularmente a través de los organismos estatales como el Registro de Entidades Religiosas, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y la Dirección General de Asuntos Religiosos. La actividad de estos organismos ha favorecido una fuerte incidencia dentro del pluralismo religioso, en la asistencia religiosa en centros militares, penitenciarios y docentes (RR Ordenanzas de los tres Ejércitos 1983, 1984, 1989, Ley Función Militar 1989, Reglamento Penitenciario 1981, OO. Ministeriales del Ministerio de Educación de 1980 sobre confesiones religiosas, en general); en la enseñanza religiosa de determinadas confesiones en centros docentes públicos (Comunidad Israelita 1981, Adventista 1983, Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, mormones 1984 y 1985); en cuanto matrimonio religioso, aparte del matrimonio canónico, de las confesiones reconocidas y dentro de ciertos márgenes legales (Código Civil, Ley de divorcio 1981); y desde luego la posible personalidad jurídica civil de las diversas confesiones en el Registro de Entidades Religiosas.

Otros temas con arranque normativo en la *LOLR*, y que carecen hasta ahora de desarrollo legislativo con las confesiones religiosas en general, parecen remitidos a los *acuerdos de cooperación* con el Estado a juzgar por los avances conocidos de algunas confesiones (Comunidades israelitas, Iglesias cristianas evangélicas, Comunidades musulmanas), firmados ya en 1990 los de la Federación Israelita y Federación Evangélica, si bien falta el preceptivo refrendo parlamentario.

Cabe señalar, por tanto, en cuanto a ese pluralismo religioso que se desprende de la Constitución y de la *LOLR*, que no es una mera implantación programática, sino una realidad que va tomando cuerpo, quizás con demasiada lentitud e insuficiencia, en la vida social y en la propia actividad legal y jurídica.

Breve referencia a los Acuerdos con la Iglesia católica

El interés especial originado por el Acuerdo de *Asuntos Jurídicos*, como fuente legislativa, reside, además del desarrollo normativo propio, en haber propiciado la actividad de *toda la escala normativa*: Estado e Iglesia, en cuanto al propio articula-

do del Acuerdo; Organismos estatales de ámbito nacional y Conferencia Episcopal en los convenios derivados (p. ej., Acuerdo marco de asistencia religiosa en centros sanitarios); Comunidades Autónomas y Obispos de las mismas; y otros organismos más locales.

Por otra parte en las normas sobre matrimonio canónico, incluida desde luego la Ley de divorcio con sus repercusiones en el ámbito canónico, como en el de otras confesiones, son de incluir las significativas Instrucciones y Circulares de la Dirección General de Registros y del Notariado que, sin fuerza legislativa propia, han solucionado de modo práctico distintos aspectos de matrimonios canónicos.

En el curso legislativo de este Acuerdo, se ha llegado además a aspectos normativos, en cierto modo indirectos o tangenciales a la temática del articulado, como el de la Seguridad Social del Clero, Religiosos y Religiosas, que suponen importante documentación reglada, que ha paliado en buena medida la asistencia de los eclesiásticos y la indigencia de clérigos y religiosos jubilados.

Esta proyección legislativa múltiple aparece, a su vez en el Acuerdo de *enseñanza y asuntos culturales*, como sucede en lo relativo a los convenios sobre el Patrimonio Histórico y Artístico entre las Administraciones de las *Comunidades Autónomas* y los Obispos correspondientes, producidos en la práctica totalidad de las mismas; algunos convenios similares sobre el tema educativo (p. ej., Junta de Galicia y Obispos gallegos 1988, sobre enseñanza y religión); y los acuerdos autonómicos sobre Medios de Comunicación Social (Galicia, País Vasco y Cataluña) interesantes y en cierto modo sorprendentes, ya que carecen de reflejo similar en la Administración Estatal.

Sobre este Acuerdo docente, el más prolífico de todos en desarrollo legislativo, es de destacar el *trasfondo* de numerosas cuestiones *polémicas* difundidas por los Medios de Comunicación Social a propósito de temas como los de la Ley Orgánica sobre Derecho a la Educación 1985 (LODE), la Ley sobre reforma universitaria 1983, el ideario de centros privados, financiación, enseñanza real de la religión, y tantos más y la actual discusión sobre la «Reforma del sistema educativo»; es de destacar este trasfondo polémico, pues permanece sin superar como es sabido, una larga distancia entre la norma legislativa y la realidad viva de los centros.

Todavía conviene reseñar en relación con este Acuerdo docente el *Convenio sobre Universidades* de la Iglesia, que a pesar de su antigüedad, 1962, está en plena vigencia y ha generado disposiciones de interés para las Universidades de la Iglesia en general, como otras numerosas para cada una de ellas: Navarra, Deusto, Salamanca y Comillas, por medio de decretos, decretos reales y órdenes ministeriales, han visto reconocidos a efectos civiles los estudios cursados en las correspondientes facultades y escuelas universitarias.

De difícil gestión ha sido la proyección normativa del Acuerdo sobre *Asuntos Económicos*, en la interpretación de impuestos sobre bienes eclesiásticos o exenciones y beneficios fiscales, en aclaración las más de las veces a los artículos III, IV y V del Acuerdo y de su Protocolo final. Y también de difícil gestión han resultado otras normas de interés económico en la relación de Iglesia y Estado como la procedente de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (Ley 37/1987 de 23 diciembre): Disposición Adicional quinta «sobre *asignación tributaria* a fines

religiosos y otros», en sustitución de la «dotación presupuestaria» para la Iglesia de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año.

Han resultado de difícil gestión, ya que la colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas, que se sitúa no pocas veces en el *terreno del derecho común* por tratarse de actividades benéficas, asistenciales o de ayuda social sin fin de lucro, y entonces no plantean problema especial, aparece, en cambio, en otras múltiples ocasiones situada en una zona estrictamente religiosa (culto, clero, seminarios, etc.) que puede sembrar la *duda* y la *susceptibilidad* de los ciudadanos de tratarse de una colaboración estatal discriminatoria, privilegiada y contraria a la neutralidad confesional del Estado.

Por último, en relación con el *Acuerdo castrense*, cabe señalar la nueva presión a que se ha visto sometido a partir de la reciente Ley de la función militar 1989, cuya Sexta Disposición Adicional, que crea, con óptica de pluralismo religioso el *Servicio de Asistencia Religiosa* a las Fuerzas Armadas, considera a extinguir el Cuerpo Eclesiástico Castrense, si bien con la salvedad de respetar el Acuerdo con la Santa Sede y la asistencia religiosa y pastoral católica en el programada.

II. INTERPRETACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

¿Cómo ha interpretado la Administración estatal esta legislación? El Gobierno del Estado y su Administración han impulsado a través de normas correspondientes la legislación realizada por vía parlamentaria; pero esta misma legislación parlamentaria ha sido impulsada y matizada por el Gobierno, por los sucesivos Gobiernos. Por eso cabe lógicamente esta pregunta sobre la Administración estatal y su interpretación de la legislación eclesiástica. En la respuesta veamos primero algunos aspectos positivos destacados por los estudiosos y después algunos aspectos críticos.

1. Habría que señalar después de todo este importante núcleo legislativo, como una valoración positiva por parte de la instancia gubernamental, ante todo la realización misma de esta masa legislativa, en cumplimiento del mandato constitucional de tener en cuenta las confesiones religiosas y la colaboración con las mismas, particularmente, hasta ahora, al menos, a través de la legislación engendrada por los Acuerdos con la Iglesia y por la LOLR sobre confesiones religiosas en general. Núcleo legislativo que, desde otro punto de vista, ha sido y es objeto de publicaciones españolas de toda índole (monografías, manuales, colecciones legislativas, la revista *Anuario de Derecho Eclesiástico* y otras actividades científicas y enseñanza universitaria).

2. Este núcleo legislativo, a su vez, presenta una doble perspectiva, destacada una y otra vez en el análisis de los autores, de tratar de salvar cuidadosamente *los grandes principios* y derechos fundamentales, en especial la libertad ideológica y religiosa y el principio de igualdad ciudadana, y de remitir siempre que sea procedente a la legislación común. Lo primero, el interés por la libertad ideológica y religiosa y el principio de igualdad, se reitera de forma casi obsesiva en los propios textos legales tanto unilaterales como bilaterales y ha merecido lógicamente favora-

bles comentarios. Lo segundo, *la remisión al derecho común*, cuando procede, y esto sucede con frecuencia en los textos bilaterales (temas benéficos, asistenciales-sociales, docentes, actividades sin fin de lucro favorables a los ciudadanos), ofrece una normativa más receptiva, menos conflictiva, al insertarse más claramente en la igualdad ciudadana y alejarse de la discriminación, y distingue en las confesiones religiosas la actividad no estrictamente religiosa de la que lo es, y que justifica de diverso modo la colaboración estatal.

3. Por otra parte, como señalan los comentaristas, se trata de una legislación que viene a *cubrir vacíos legales* producidos por el fulminante paso constitucional de un sistema confesional después de largos siglos de confesionalidad católica, a un sistema no confesional de neutralidad religiosa y de pluralismo religioso. Se han ido creando espacios de seguridad jurídica y se ha facilitado desde la instancia gubernamental la asistencia religiosa sea la católica o la de otras confesiones (p. ej., Acuerdo sobre Asistencia Religiosa en los Centros Hospitalarios 1985, 24 julio: BOE 21 diciembre 1985) y «Convenio entre el Inst. Nacional de la Salud y la Conferencia Episcopal, 1986, 23 abril, para aplicación del anterior).

4. Esta legislación, finalmente, a parte de otros méritos, ha propiciado, como se señalaba antes, la normativa eclesiástica y entre autoridades civiles y religiosas a nivel de *otras instancias diversas a la de la Administración estatal*, autonómica, regional, provincial y local (patrimonio histórico artístico, enseñanza religiosa, asistencia religiosa hospitalaria, medios públicos de comunicación).

Pero esta impresión favorable, como es bien conocido, se ve matizada no pocas veces con la *crítica desfavorable* de los comentaristas, tanto desde las confesiones religiosas no católicas como desde la Iglesia católica; ya que a lo largo de estos años y con ocasión de la legislación producida, se han ido expresando continuas denuncias a la Administración estatal, algunas de ellas refrendadas ulteriormente por vía judicial al más alto nivel del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, de suerte que no pocas veces queda cuestionada o incluso confirmada con la realidad viva la interpretación restrictiva a la que queda sometida la legislación eclesiástica del Estado por los propios organismos estatales.

Sea suficiente señalar algún ejemplo más significativo.

En primer lugar por parte de las *confesiones no católicas*, algunas de las cuales han visto multiplicadas sus dificultades a lo largo de estos años a la hora de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, y del disfrute de personalidad jurídica, a pesar de la excelente labor de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y del Ministerio de Justicia, así como también a la hora de los acuerdos de cooperación estatal previstos en la LOLR y en la propia Constitución. Aunque es un hecho la firma de algunos, sin embargo una elaboración y discusión prolongada desde 1980 con algunas confesiones religiosas (comunidad israelita, evangélica, adventistas, islámica) ha propiciado la denuncia contra los organismos estatales por el trato discriminatorio que sufren en comparación con la Iglesia católica en cuanto a los diversos temas que son objeto de los mismos.

En segundo lugar, *por parte católica*, también es bien conocida la crítica a la interpretación restrictiva que la Administración estatal ha hecho no pocas veces de

la legislación eclesiástica estatal. Baste contemplar tres destacados ejemplos en materia de medios de comunicación social, de enseñanza y de matrimonio canónico.

En cuanto a los *medios de comunicación social*, el portavoz oficial del Episcopado, en estudio analítico sobre los artículos correspondientes del Acuerdo con la Santa Sede, de la LOLR, del Estatuto de Radio y Televisión 1980 y Principios básicos de programación 1981², se ve en la precisión de concluir por una parte que han sido concedidos determinados espacios a la Iglesia y a otras confesiones en los medios estatales de Radio y Televisión, pero que no se han realizado otros acuerdos previstos ni el llamado derecho de acceso (Const. art. 20), y que la aplicación real está lejana al tratamiento de equivalencia con el tema de la enseñanza reclamado por el Acuerdo (art. 14). Por otra parte, sigue afirmando el mismo analista, el «respeto al sentimiento religioso» en los medios de comunicación reclamado constitucionalmente, es conculcado con agresión frecuente y gratuita. Esta situación supondría una interpretación verdaderamente agresiva y no sólo restrictiva de la legislación.

En cuanto a la *enseñanza de la religión*, como ya se indicaba anteriormente, quizá sea en el sentido más realista la «asignatura pendiente», al menos para los grupos religiosos y especialmente para la Iglesia. Pues a pesar de ser amparada por la Constitución, por la LOLR, por los textos internacionales, por el Acuerdo con la Santa Sede, y por la múltiple producción legislativa correspondiente, encuentra, sin embargo, el conocido bloqueo práctico a la hora de la implantación real en los centros con dificultades de toda índole. Es, a su vez inquietante el tratamiento legal, ideológico, económico, moral del «Proyecto de Reforma Educativa», actualmente en fase de discusión 1989-1990. Hasta el punto de que en el reciente documento del Consejo General de la Educación Católica de la Conferencia Episcopal «Los católicos y la educación en España hoy» (dic. 1989), se consideran seriamente amenazadas la libertad de enseñanza y la libertad religiosa, y con peligro de desaparecer la enseñanza religiosa y cuestionada la supervivencia de los centros de iniciativa social.

Finalmente, en cuanto al bien conocido tema, a través de la inmensa bibliografía, del *tratamiento civil del matrimonio canónico* y el desajuste entre Código civil y Acuerdo con la Santa Sede, no señalaré más que la conclusión de Fuenmayor³ de que los Acuerdos, a pesar de formar parte, como forman, del ordenamiento civil, quedan «infravalorados», o, como señalan otros autores, «conculcados». Digamos, sin embargo que la crítica alcanza más al texto de la ley que a la aplicación de la misma, pues, como se ha dicho, se han producido en la práctica bastantes menos desajustes de lo que cabía esperar, probablemente gracias el buen sentido de jueces y autoridades.

2 J. L. Ortega Marín, «Los medios de comunicación social», *Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio* (Barcelona 1987), 163-186.

3 A. de Fuenmayor, «Tratamiento civil del matrimonio canónico en la legislación y jurisprudencia a partir de los Acuerdos con la Santa Sede de 1979» *Acuerdos Iglesia-Estado español... cit.*, 107-124.

III. INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL

El Tribunal Constitucional se ha visto en la precisión de pronunciarse en no pocas ocasiones, en recursos de inconstitucionalidad y recursos de amparo, no ya lógicamente a favor de los principios constitucionales (libertad, igualdad, no discriminación, no confesionalidad), sino también a precisar en su tarea interpretativa de las leyes determinadas aplicaciones que por exceso o por defecto alteraban a su juicio, dichos principios. Y lo mismo cabría decir del Tribunal Supremo.

Esta tarea de precisar la indeterminación de los principios constitucionales relacionados con lo religioso, como con otros diversos, ha sido puesta de relieve de forma paralela en el *derecho comparado* de otros países⁴ y no es de extrañar que se acuda a ella en busca de equilibrio y serenidad en temas tan controvertidos por intereses sociológicos, religiosos o políticos.

Baste espigar previamente algunos ejemplos significativos de la jurisprudencia del TC en los temas de libertad religiosa, no confesionalidad y no discriminación, para fijar luego alguna conclusión de relieve en la interpretación jurisprudencial.

1. En 1985 en recurso de amparo (47/1985 27 marzo) el TC en virtud del principio de libertad ideológica y religiosa, en efecto, dictamina a favor de una *profesora despedida* de un colegio por razones ideológicas y disconformidad con el ideario del centro, ya que, según precisa el Tribunal, la simple disconformidad o disidencia ideológica no acompañada de actos concretos y determinados contra las normas del centro, como no se daban en el caso, está en congruencia con el principio de libertad ideológica y religiosa, no vulnera el ideario del centro, y por tanto no constituye causa de despido. El mismo Tribunal, al año siguiente 1986, también en recurso de amparo (Auto 180/1986 21 enero) y en virtud del mismo principio de libertad ideológica y religiosa, hubo de declarar que el *art. 209 del Código penal*, delito de ofensas a la religión, no vulnera, como pretendía el recurrente, el derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa, pues, por el contrario, trata de garantizar precisamente el respeto a las convicciones religiosas de los ciudadanos favoreciendo las condiciones para su ejercicio.

2. De manera similar hubo de pronunciarse el mismo TC en tema de no confesionalidad estatal e igualdad, como lo realizó en el famoso recurso de inconstitucionalidad sobre el *Cuerpo de Capellanes Castrenses* (Sent. 1982, 13 mayo), que declara «no haber lugar a la estimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, entre otras razones, porque el «hecho de que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas no sólo no determina lesión constitucional, sino que ofrece, por el contrario, la posibilidad de hacer efec-

4 J. Listl, «Desarrollo y significación de los concordatos y acuerdos eclesiásticos en el Derecho Eclesiástico de la República Federal de Alemania» *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado*, Actas del II Simposio Hispano-Alemán, Universidad de Comillas (Madrid 1988) 47-61; W. Loschelder, A. Hollerbach, y otros autores, *ibid.* Por lo que se refiere a la jurisprudencia española sobre el tema: F. Vega Sala, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en materia eclesiástica*, en «Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio», Asociación Española de Canonistas, Barcelona 1987, 237-264; relación de sentencias de ambos tribunales sobre el tema en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado (ADEE)», en volúmenes sucesivos desde 1985.

tivo el derecho al culto de los individuos y comunidades»; no determina por tanto lesión constitucional contra la confesionalidad estatal, como se arguía, a parte de que la desaparición de dicho Cuerpo Castrense no se desprendía de la ley 48/1981 impugnada, y necesitaba ley distinta (norma y ley que se produce ocho años después con la conocida Ley de la Función Militar 1989).

Se alegaba, entre otras razones, que el precepto impugnado (y la continuidad del Cuerpo Eclesiástico Castrense) representa una violación de la norma constitucional de que ninguna confesión tendrá carácter estatal e indirectamente de los principios de libertad e igualdad religiosa». Se añadía también que «la consecuencia que produce el mantenimiento de un Cuerpo Eclesiástico Castrense es que la asistencia religiosa se transforma en una función estatal; no en una finalidad satisfecha por los poderes públicos sino en una función genuinamente estatal».

Pero el TC estima, como se ha indicado, que no se vulnera la neutralidad religiosa estatal. Tampoco se lesiona el principio de igualdad, pues la asistencia religiosa a los católicos no excluye la asistencia religiosa a los miembros de otras confesiones en la medida y proporción adecuadas. Y tampoco se vulnera, a juicio del mismo Tribunal, el derecho de libertad religiosa, ya que los miembros de las Fuerzas Armadas son libres para aceptar o rechazar la prestación que se les ofrece.

La sentencia, digamos finalmente, no analiza una de las cuestiones planteadas con mayor insistencia por los recurrentes: el carácter estatal o «funcionarización» de la asistencia religiosa, y omite pronunciamiento sobre este aspecto.

En el mismo sentido de no vulnerar la norma constitucional, en este caso sobre el derecho a no ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias (art. 16, 2) hubo de pronunciarse el mismo TC en el también célebre recurso de inconstitucionalidad de la *objección de conciencia* (sent. 1989, 27 oct.) dictada por el pleno del Tribunal: entre otras razones, a parte de una muy extensa y diversa motivación, porque el propio ejercicio del derecho de objeción de conciencia «lleva en sí la renuncia del objetor a mantener en el ámbito secreto de su conciencia sus reservas ideológicas a la violencia y a la prestación del servicio militar, bien entendido que sin voluntad del objetor dirigida a extraer consecuencias jurídicas —y por tanto exteriores a su conciencia— de su objeción, nadie podrá entrar en su intimidad ni obligarle a declarar su ideología, religión o creencias».

3. Como precisiones del TC y del TS, finalmente, en tema de no discriminación, cabe citar, a modo de ejemplo, la decisión del TC en recurso de amparo a propósito del *descanso sabático adventista* (atardecer del viernes hasta atardecer del sábado) (19/1985, 13 febrero) y del despido producido de la persona recurrente. El abandono del trabajo por motivo religioso, a juicio del Tribunal, no es equiparable al descanso dominical aducido en el recurso, ya que obedece en la actualidad a descanso generalizado según el Estatuto de los Trabajadores, aunque originariamente hubiera tenido carácter religioso. Lo que sería verdaderamente discriminación sería aceptar como justificable la ausencia del trabajo por motivo religioso adventista, cuando no lo es para los demás.

Y a la inversa, pero también por motivo de no discriminación, el Tribunal Supremo (sentencia 1980, 11 julio) considera que no hay motivo para retirar de un *cargo público a un médico*, que en el acto de posesión «prometió», en vez de «jurar»,

el cargo, basado en sus convicciones religiosas católicas de no trivializar el juramento (Mt 5, 33); ya que no debe haber discriminación por este motivo de prometer o jurar entre creyentes y no creyentes, aunque inicialmente la fórmula de prometer se estableciera en razón de los no creyentes.

El interés de esta doctrina e interpretación jurisprudencial, digamos a modo de conclusión de esta parte, reside sin duda en su *valor paradigmático*, que trasciende la casuística particular consultada y es referible de forma generalizada a otros casos similares. La citación continuada de los autores, como se observa en la bibliografía, a la interpretación del TC y del TS, no cabe ser atribuida sino a la imparcialidad de juicio y a la estimación de que procede ahí con lógica jurídica impecable.

Por esta razón, aunque el mismo razonamiento jurisprudencial, como veremos a continuación, es *susceptible de diversas interpretaciones y de posiciones doctrinales adversas*, no cabe duda de su especial valor interpretativo de la ley al sentar jurisprudencia, como se dice, y de su ulterior aplicabilidad.

También cabe señalar, como apunta Fuenmayor, la especial fuerza y consagración de *valores axiológicos y teleológicos* que la jurisprudencia del TC examina en no pocos casos junto a los estrictamente legales. Valoración que ha inclinado en ocasiones la interpretación de la estricta norma legal hacia una aplicación más moderada y congruente con la demanda jurídica y sociológica.

Pero la valoración de la interpretación jurisdiccional, aun procediendo de instancia tan autorizada, no ha evitado, como decimos, la *ulterior crítica e interpretación* de los estudiosos, que han ido sometiendo a cuidadoso análisis un impresionante despliegue de cuestiones, y que ahora tratamos de sintetizar de alguna forma aunque sólo en cuanto a principios fundamentales.

IV. INTERPRETACION DOCTRINAL

La interpretación doctrinal ha sido, sin duda, está siendo, *la más compleja* aunque sea *en aras de la mayor nitidez* de los principios (libertad, igualdad, neutralidad, cooperación), pero resulta verdaderamente difícil por el análisis realizado, desde distintos puntos de vista y por la acentuación del interés sobre unos u otros aspectos.

La bibliografía coincide en señalar las corrientes más distanciadas, desde luego, pero hay otra gran zona de autores en los que tras una coincidencia sustancial aparecen no pocas diferencias. Nada de extraño, por lo demás, en un tema como el de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, donde es difícil, por no decir imposible, encontrar *sistemas puros ni doctrinales, ni sociológicos ni legislativos* en los países, y donde se vuelve difícil mantenerse en la pura neutralidad.

Atendemos ahora únicamente a los grandes principios generales tan reincidentes en este sencillo análisis en un intento de reducir a breve síntesis y con cierto orden la interpretación de los autores: sobre libertad religiosa, igualdad ciudadana, no discriminación y cooperación estatal con las confesiones.

1. Puede señalarse, desde luego, que parece existir una esencial coincidencia en el concepto de *libertad religiosa* como derecho fundamental no sólo en el sentido

de no coacción sino también en el sentido positivo: libertad de conciencia y adhesión, de culto y ritos y de otros derechos incluidos como libertad de expresión, comunicación, reunión y asociación. Pero caben luego un sin fin de matices que diversifican notablemente la interpretación inicial. Para unos lo religioso y la libertad religiosa tiende a agotarse en lo doctrinal y cultural, para otros, en cambio, no se agota ahí sino que es concepción integral del hombre y de la sociedad⁵. Por eso se habla en no pocas ocasiones de la significación múltiple del concepto de libertad religiosa según su contenido, según su protección jurídica, según se considere derecho fundamental o derecho constitucional, etc. Concepto múltiple que se traduce en mayor o menor justificación de la acción estatal en relación con las confesiones, según el concepto de que se parta⁶.

2. Algo similar se podría decir del *principio de igualdad*, en cuanto se trata de un patrimonio jurídico común y radical del ciudadano ante la ley sobre el derecho a la libertad religiosa: todas las personas y todas las confesiones gozan, en principio, del mismo derecho, igualdad en la titularidad y también en el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales, y, entre ellas, la ideológica y la religiosa⁷.

Pero en los análisis doctrinales aparecen rápidamente los riesgos contra esa igualdad, y particularmente el riesgo de no respetarla; ya que la interpretación de los textos puede ser diversa, si se realiza, como dice un autor, de forma meramente «literal, interesada y por ello poco jurídica» (Const. art. 16, 3; LOLR, art. 7, 1), o bien, por el contrario, se realiza «en el contexto general del sistema» (Const. arts. 16, 3; 16, 1; y 9, 2). Esta interpretación más amplia evitaría la discriminación en relación con cuatro vertientes, que ostentan diverso tratamiento: Iglesia católica, confesiones de notorio arraigo, confesiones inscritas y confesiones sin inscripción.

Aunque, como es lógico, y así se admite, hay supuestos de hecho que justifican diverso trato partiendo de bases razonables y fundadas, sin embargo, esta denomi-

5 J. G. Martínez Carvajal, *Principios informadores del actual régimen español de relaciones entre la Iglesia y el Estado, Iglesia y Estado en España*. (Madrid 1980) 3-51; P. J. Viladrich, Principios informadores del Derecho Eclesiástico Español, en el vol. *Derecho Eclesiástico del Estado Español* (Pamplona 1983) 169-261; C. Corral, «La ley orgánica de libertad religiosa de 1980» *Rev. Esp. Derecho Canónico* 37 (1981) 59-117; M. López Alarcón, «Actitud del Estado ante el factor social religioso», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado V* (1989) 63-68; D. Llamazares, «Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia» (Madrid, 1989) 919.

6 J. Listl, «Desarrollo y significación de los concordatos y acuerdos eclesásticos...», cit. en nota 4; W. Loschelder, «Desarrollo sobre la jurisprudencia sobre libertad religiosa y confesional en la Rep. Fed. de Alemania», *ibid.*, 79-96.

7 J. G. Martínez Carvajal, «Principios informadores...», cit. P. J. Viladrich, «Principios informadores del Derecho Eclesiástico Español», cit.; D. Llamazares y G. Suárez Pertierra, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», *Rev. Facultad de Derecho Univ. Complutense* 61 (1980) 7-34; J. Goti, *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado* (Donostia 1991); *idem* «Del sistema de dotación al de colaboración económica con las confesiones religiosas», *ADEE*, 4 (1988) 151-172; A. Viana Tomé, «La igualdad constitucional en el régimen jurídico español sobre confesiones religiosas», *ADEE* 3 (1987) 375-403; C. Serrano, «Los Acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas», *ADEE* 4 (1988) 89-106.

nada «igualdad meramente formal» podría convertirse, según algunos, en razón del art. 9, 2 de la Const., en «igualdad sustancial», es decir, sin conceder el Estado facultades supletorias a grupos sociales, aunque se funden en desigualdades de hecho, lo cual, según otros, engendra nuevos problemas.

3. La susceptibilidad del principio de igualdad y su consecuencia *el de no discriminación* por motivo religioso, se hace muy ostensible en la doctrina, de suerte que en una y otra página de los autores aparece de modo reiterativo el cuidado en que las normas sobre tutela estatal entre creyentes y no creyentes, y que la actividad estatal no se salga de la línea de igualdad y de neutralidad hacia unos o hacia otros. Se trata de evitar, como dice Viladrich⁸ «cualquier acción de preferencia, restricción, exclusión o distinción por motivos religiosos». Este encomiable interés de los autores viene a resultar, por las razones antes apuntadas, un fiel de la balanza extremadamente difícil. Así, por ejemplo, estos principios de igualdad y no discriminación para unos presidieron los Acuerdos de 1976 y 1979 y eliminaron los privilegios clericales anteriores, pero, en cambio, según otros, tanto los Acuerdos como otras normas legislativas están sembradas todavía de reminiscencias privilegiadas.

4. Interesa añadir unas palabras sobre el último principio indicado el de *cooperación estatal con las confesiones* religiosas, sobre el que se ha detenido la crítica doctrinal. El análisis acepta la cooperación estatal como un claro mandato constitucional, y en esto no hay propiamente controversia. La controversia está en el sentido de esa cooperación, que ha de ser compatible con los principios de igualdad y libertad religiosa y con el principio de laicidad del Estado, como señalan Llamazares y Suárez Pertierra⁹. Por señalar dos posturas antagónicas, cabe decir que para algunos el principio de cooperación es «mera técnica utilizada por el Estado para concretar sus relaciones con la Iglesia católica y las demás confesiones», «Estado como mero intermediario», y, en cambio, para otros dista mucho de ser mera técnica «para situarse, por el contrario, en el plano de la justicia: un verdadero principio informador del tratamiento jurídico del factor religioso proclamado constitucionalmente como manifestación de la dimensión sustancial de la libertad religiosa», que no resulta necesariamente incompatible ni con la no confesionalidad estatal ni con la igualdad ciudadana. Puede citarse, como ejemplo sintomático, el tema de la *colaboración económica del Estado* con la Iglesia, al margen de los beneficios fiscales de

8 P. J. Viladrich, «Principios informadores»... l. c.; D. Llamazares, *Derecho Eclesiástico del Estado*, cit.; A. Fernández Coronado, «Principio de igualdad y técnica de cooperación», *La Ley* (1983) 76-81; idem, «La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas», *Rev. Admón. Pública* 108 (1985) 365-401; D. Basterra, «El derecho a la educación religiosa en la constitución española de 1978», *Rev. Fac. Derecho Univ. Complutense* 74 (1988-89) 107-138 idem, *La libertad religiosa y su tutela jurídica* (Madrid 1989) 488.

9 D. Llamazares y G. Suárez Pertierra, cfr. cit. nota 7; D. Llamazares, *El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance, límites*, ADEE 5 (1988) 69-101; idem, *Derecho Eclesiástico del Estado*, lugar citado pp. 697-893; A. Viana Tomé, *La igualdad constitucional...* cit.; A. Fernández Coronado, *La colaboración económica del Estado...* cit. I. Martín Sánchez, «La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho español», ADEE 6 (1990) 137-144.

que habla la LOLR y otros beneficios derivados de las disposiciones de derecho común. Aparte de esto el pulso de la doctrina también se muestra contradictorio, ya que mientras algunos autores consideran el sistema de dotación estatal a la Iglesia como incompatible con la laicidad del Estado y el sistema actual de asignación voluntaria como difícilmente conciliable con la misma, otros, en cambio, consideran como justificables tanto uno como otro sistema, o al menos el de asignación voluntaria sin que quede comprometida, a su entender, la neutralidad estatal. Esta dificultad sería probablemente extensible a cualquier otra colaboración del Estado favorable a la Iglesia y a las confesiones tan significativa o más que la económica.

5. La conclusión de esta múltiple interpretación doctrinal indica, sin duda, un serio intento de penetrar en la esencia, pero al tiempo resulta dubitativa y casi desconcertante, cuando los autores se decantan por la *calificación religiosa del Estado* español, pues hay denominaciones las más variadas. La discrepancia probablemente, no pocas veces, es más de nomenclatura que de fondo o sustancia del tema¹⁰.

Las expresiones más frecuentes «neutralidad estatal», «laicidad», «no confesionalidad» se orientan desde luego hacia un fondo común conceptual, aunque ya de entrada se admitan reticencias según la óptica desde que se contemplan.

Pero a parte de esta línea fundamental los autores analizan, como es lógico, no sólo la mera denominación constitucional: «ninguna confesión tendrá carácter estatal» (art. 16. 3), sino la realización de la misma a través de la legislación producida, y aquí es donde aparece la variedad terminológica y conceptual, que podría considerarse casi pintoresca:

— Según algunos hay una «confesionalidad solapada» por la mención de la Iglesia católica y otras consecuencias o una «confesionalidad larvada» o «Estado criptoconfesional».

— Para otros se da una situación «pluriconfesional» por emitir el Estado un juicio de valor favorable a las creencias religiosas en sus manifestaciones positivas.

— Para otros es una situación de «separación mitigada» o «semiplena» o de «auténtica laicidad con cooperación».

— Para otros, en fin, hay un «Estado con vocación de neutralidad» quizá no conseguida en la práctica, o simplemente «Estado de libertad religiosa».

10 M. Elena Olmos, «Estado actual de la ciencia del Derecho Eclesiástico Español» ADEE 3 (1987) 201-235: sobre calificación del Estado español en materia religiosa, *ibid.*, p. 225-228. Además de los autores y lugares citado en notas anteriores, cfr. A. Mostaza Rodríguez, «El nuevo régimen de relaciones Iglesia-Estado según la Constitución española de 1987 y calificación jurídica del mismo», *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural* (Salamanca 1987) 211-226; L. de Echeverría, «La nueva Constitución ante el hecho religioso», *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, (Salamanca 1979) 43-75; I. C. Ibán y L. Prieto Sánchez, *Lecciones de Derecho Eclesiástico* (Madrid 1985); J. Pérez Llantada, «Hacia un análisis jurídico de la ley orgánica de libertad religiosa, *Actualización de unidades didácticas* (Madrid 1981) 8 y 9; F. Vera Urbano, «Sistemas doctrinales sobre la relaciones jurídicas entre la Iglesia y el Estado» *Aspectos jurídicos de lo religioso...* cit. pp. 143-160; *idem*, *Derecho Eclesiástico I*. (Madrid 1990) 244-250. R. Navarro Valls, *El matrimonio religioso ante el Derecho español* (Madrid 1984).

No se agotan desde luego las calificaciones con esta muestra, pero desde luego sí aparece la dificultad técnica de llegar a una calificación exacta, probablemente por la dificultad de encontrar un sistema puro en la relación Estado y factor religioso, dadas la fuerza del hecho sociológico y la dificultad o imposibilidad de deslindar lo estrictamente religioso y lo estrictamente sociológico y la diversa interpretación legislativa.

V. CONCLUSION

Este panel anterior de la legislación eclesiástica del Estado con ese pluralismo casi desconcertante de interpretaciones (Administración, Jurisprudencia, Doctrina), probablemente desemboca en un *argumento central*, en una pregunta sustancial de conocer por qué razón lo religioso supone compromiso por parte estatal, y es atendido y ayudado desde el Estado. No es el caso, desde luego, de pretender dilucidar la pregunta en estas breves líneas, pero sí interesa añadir una breve observación en orden a justificar la sustantividad del tema.

La promoción del principio de igualdad por parte del Estado significa sin duda una valoración positiva de la igualdad en sí misma, y lo mismo cabe decir del principio de libertad. Pero no se trata la más de las veces, por no decir todas, de igualdad o de libertad indiscriminada, sino que significa valoración positiva del destino de esa igualdad y de esa libertad. A eso tiende el Estado cuando canaliza su acción, como se ha dicho tantas veces, a promocionar valores como sanidad, educación, cultura, deporte, arte y otros.

Paralelamente puede añadirse, creemos, que la colaboración estatal para una *igualdad o libertad* que va *adjetivada* con apelativos como libertad ideológica y libertad religiosa no es imaginable si lo ideológico y lo religioso no se reconocieran desde algún punto de vista como algo útil para el individuo y la sociedad, salvadas desde luego la igualdad, la libertad y la neutralidad.

La colaboración estatal es claro que no puede, no debe, promover *finalidades negativas y ni siquiera indiferentes*; ya que es inadmisiblemente socialmente que los poderes públicos destinen su acción y los medios públicos a fines negativos o indiferentes, cuando lo que deben hacer es destinarlos a *finés necesarios o útiles para el individuo y la sociedad*.

Por eso la colaboración con lo religioso, requerida por imperativo constitucional y que el Estado realiza de diversas formas (jurídica, económica, facilitando la asistencia religiosa, la eficacia civil de instituciones religiosas, etc.), supone sin duda, no sólo que para el Estado no es una finalidad negativa, sino que el Estado desde algún punto de vista reconoce lo religioso como algo útil para ciudadanos y sociedad.

Lo difícil es precisar desde qué punto de vista el Estado estima útil lo religioso. Parece indudable que no puede ser por razón específicamente religiosa, si con ella desaparece la neutralidad estatal y con ello la igualdad ciudadana y la libertad religiosa, y se produjera discriminación valorativa entre creyentes y no creyentes.

Habría que pensar que el Estado estima que lo religioso no sólo no se opone al bien del individuo y de la sociedad (que descalificaría la acción estatal), sino que contiene virtualidad suficiente, *algún tipo de utilidad individual y social, aunque parta de un hecho de naturaleza religiosa*, y prescindiendo de que lo religioso se dirija a una finalidad ulterior trascendente.

Por eso entendemos que cabe concluir, según señala López Alarcón¹¹, que «la valoración positiva del hecho religioso por la Constitución significa el reconocimiento del fenómeno religioso como socialmente relevante», «que la Constitución no ha tenido escrúpulos laicistas al hacer esta declaración de relevancia», y que, por tanto, la declaración constitucional no se limita a asumir una situación social existente, como se ha dicho, sino que además fundamenta y estimula la actividad posterior de los poderes públicos con el fenómeno religioso.

JOSÉ LUIS SANTOS DIEZ
Universidad Complutense de Madrid

11 M. López Alarcón, «Relevancia específica del factor social religioso» *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado*, Homenaje al prof. P. Lombardía (Madrid 1989) 465-478.