

# SEPARATISMO Y COOPERACION EN LOS ACUERDOS DEL ESTADO CON LAS MINORIAS RELIGIOSAS (\*)

ENRIQUE GUILLEN LOPEZ

Recientemente al amparo de lo previsto en el artículo 7 de la LOLR, se han aprobado por ley los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones evangélica, judía y musulmana. Este hecho, como es de sobra sabido, constituye un hito en las relaciones confesiones-Estado por cuanto pone fin a la dualidad católicos-no católicos, trasunto secular de la comprensión del fenómeno religioso en España.

Pero además de la trascendencia política del hecho, tales acuerdos han avivado, en algunos casos, y creado, en otros, una multiplicidad de problemas en orden a su coherencia con los principios fundamentales que desde el artículo 16 de la CE vienen a impregnar el Derecho Eclesiástico: los principios de neutralidad, libertad religiosa e igualdad. Esta es la tarea que sin desmayo, lo anticipo desde este momento, lleva a cabo el profesor Martínez-Torrón.

Con tan sólidas premisas, el autor va paulatinamente cercandolo que en rigor constituye uno de los hallazgos, y no son pocos, que jalonan este trabajo: la no identificabilidad de cooperacionismo y bilateralidad. Por decirlo en sus propias palabras «la bilateralidad de las fuentes del Derecho Eclesiástico si bien es incompatible con el separatismo, no es consecuencia necesaria del cooperacionismo». Tal visión de la realidad, separatismo *versus* cooperacionismo es, no obstante, matizada en numerosas ocasiones por la cumplida visión que de la praxis política de otros países, con especial referencia a los Estados Unidos, tiene el propio autor. Este es otro de los aspectos por los que, sin lugar a dudas, la presente monografía resalta sobremanera. Y es que, en efecto, el profesor Martínez-Torrón realiza una auténtica labor de depuración, hu-

---

(\*) J. MARTÍNEZ-TORRÓN: *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*. Comares, Granada, 1994, 212 págs.

yendo de manidos y comunes lugares, y sin perder un ápice de la conexión con la realidad.

En este contexto se abordan el cúmulo de problemas que presenta la bilateralidad como técnica adecuada de producción de las normas reguladoras de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. La metodología seguida por el autor en este punto pasa por aislar con detenimiento cada una de las posturas doctrinales que ponderan los acuerdos, procediendo seguidamente a mostrar sus deficiencias. El autor, a modo de ejemplo, analiza sin ambages la tesis que estima la procedencia de los acuerdos como medio más oportuno para la satisfacción de intereses religiosos. Detengámonos un momento en este punto: ¿Debe la libertad religiosa concebirse en el sentido negativo de eliminar obstáculos para la libre actuación de personas o debe engrosar su contenido implícitamente la promoción positiva de este derecho? Tal cuestión alude, como implícitamente se deriva del propio texto, a un problema crucial —que excede del ámbito de la libertad religiosa— cual es el de la redefinición prestacional de los derechos fundamentales clásicos (básicamente *ex art. 9.2 CE*). Esta tesis, verdadero punto de partida para la nueva dogmática de los derechos fundamentales, no puede, como detecta el profesor Martínez-Torrón, acogerse acríticamente y con respecto a todos los derechos en liza (1). Por lo que atañe específicamente a la materia religiosa, el principio de neutralidad impone serios correctivos a la función promocional del Estado a la vez que proscribire una interpretación del pluralismo conducente a actuar sobre la sociedad. Con diáfana suscribe así que «el interés estatal en materia religiosa es sólo indirecto y, por tanto, su exclusiva finalidad es asegurar las condiciones para que las diferentes exigencias espirituales puedan expresarse y realizarse libremente, según la capacidad de individuos y confesiones».

El problema nodal de la cuestión es el de constatar si la bilateralidad responde o no a las exigencias derivadas del principio de neutralidad e igualdad. Con honestidad, Martínez-Torrón nos desvela desde este momento inicial la, a su juicio, objetiva dificultad de la tarea, lo que le hace mostrarse cercano a las actuales tesis separatistas —alejadas de sus homónimas del siglo XIX—. Estas presentan menores problemas en aras a la consecución de los principios constitucionalmente reconocidos. En coherencia avala la normación exclusivamente estatal del hecho religioso. Permítaseme la elocuente cita: «Las dificultades objetivas de la bilateralidad sugieren que, al contrario, sería probable-

---

(1) Sobre la difícil compatibilidad entre «libertad» y «protección» respecto de los derechos fundamentales, véase, por todos, la magnífica exposición de E.-W. BÖCKENFÖRDE, en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, págs. 124 y sigs.

mente más conforme con los principios constitucionales que la normativa específica sobre el hecho religioso fuera en exclusiva formalmente unilateral (estatal). De esta manera se garantizaría en mayor medida la independencia y neutralidad del poder civil en este ámbito, sin que existan obstáculos de principio, por otra parte para que esas normas puedan proveer a necesidades específicas de las confesiones, e incluso vayan precedidas de consultas y negociaciones con los principales colectivos religiosos, aunque no se formalicen en una norma de naturaleza contractual.»

En lo que podríamos caracterizar como la segunda parte de este trabajo, se procede a una meticolosa exégesis de los acuerdos de cooperación, centrándose en primer lugar en sus aspectos basilares como son sujetos implicados, la función jurídica que están llamados a desempeñar y, sobre todo, su naturaleza jurídica. Las propias limitaciones de una reseña nos impiden detenernos en las valiosas aportaciones desgranadas por el autor en el primer apartado citado, pero, por el contrario, sólo un descuido flagrante podría llevarnos a hacer lo propio con el examen de la función jurídica o con su contribución a la fecunda polémica acerca de la naturaleza jurídica de los acuerdos. Empecemos con lo segundo. Con la referencia constante de la prolífica doctrina italiana sobre las *intese* —realmente es todo un alarde de documentación y recepción de doctrina el que ha llevado a cabo el profesor Martínez-Torrón— nos brinda unas rigurosas observaciones en torno a las relaciones que median entre los acuerdos y su ley de aprobación. En mi opinión es del todo acertada la tesis de «que no obstante su origen *pacticio real*, la naturaleza jurídico-formal de los acuerdos queda subsumida en la de su ley unilateral de aprobación». Esta solución destaca por su consistencia, puesto que más allá de ficciones, remite a la bilateralidad al lugar que la normativa le depara: ser origen de la normativa unilateral del Estado en materia religiosa. Sin embargo, es palmario que el régimen *pacticio* que la LOLR sanciona carecería de cualquier asomo de virtualidad si la bilateralidad se confinase únicamente a su origen. Por ello una buena parte de la doctrina entiende —como lo hace la monografía que comentamos— que la actuación del Parlamento debe limitarse a la aceptación o rechazo en bloque —sin que quepa modificación— del contenido de los acuerdos. Este es el modo en que el origen bilateral de una norma se conecta con el procedimiento destinado a aprobarla. La forma descrita de aprobación de los acuerdos de cooperación presenta, no obstante, sustanciosos flancos. No es ya que se vea mermada una pretendida soberanía parlamentaria, de tintes hoy ya tan vaporesos como el mismo concepto de soberanía en el Estado constitucional, sino que, de una parte, se relega al Parlamento a posición un tanto átona y, de otra, sus miembros se ven limitados en algunas de sus facultades sin que quede del todo claro el origen de tal limitación. Vayamos al primero de los puntos: en mi

opinión es un tanto distorsionante esta particular *institucionalización* (esto es lo que aporta de novedoso el presente caso) de la toma de decisiones políticas fuera del Parlamento, tanto más cuanto que la actuación que se confiere al órgano representativo se reduce a sancionar la decisión previamente adoptada, como si fuera un acto reglado (si se me permite la licencia). Las tradicionales funciones del Parlamento: función legislativa, de control, de dirección política, habrían de verse completadas así con una suerte de «función fedataria». Además la distorsión es aún mayor si se compara con otros procedimientos cuyo origen bilateral (en sentido laxo) es también evidente. Por ejemplo, en el caso de la llamada iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, éstas pueden solicitar del Gobierno la adopción de un Proyecto de ley, pero esto en nada condiciona su desarrollo ulterior. Como es bien sabido, si el proyecto es aprobado por el Consejo de Ministros lo someterá al Congreso, el cual prescindirá del trámite de toma en consideración porque es *a todos los efectos un Proyecto de ley*, producto, por tanto, de la iniciativa gubernamental. Su origen bilateral es sólo eso: origen, desvaído en cuanto que se pasa a la fase central del procedimiento legislativo.

De la misma manera, y aquí pasamos al segundo de los aspectos mencionados, una parte de la doctrina parece proscribir toda actividad del parlamentario en orden a enmendar los acuerdos de cooperación. Tan extrema reducción del *ius enmendandi* de los representantes no puede contar únicamente con una presunta justificación extraída de consideraciones generales acerca del significado de la bilateralidad. Y ello es así porque constituye uno de los elementos integrantes del Estatuto de los Diputados reconocido constitucionalmente *ex* artículo 23.2 CE. Además el carácter excepcional de la limitación en la presentación de enmiendas es algo patente en la propia Norma Fundamental que sólo la prevé en el caso del artículo 134.6 (respecto a las enmiendas que suponga aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios). Por último se hace preciso señalar, como lo hace el profesor Häberle, que la realización de cualquier derecho fundamental (y no cabe albergar duda de que los acuerdos cumplen esta función respecto de la libertad religiosa) convierte al diputado «en un agente fiduciario de los derechos fundamentales de los ciudadanos; en un sentido nuevo más profundo está obligado a la realización de los derechos fundamentales de todos» (2). Me parece que un concepto de la bilateralidad no establecido expresamente ni en la CE ni en la LOLR tiene serias dificultades para arrostrar estas objeciones. De lo anterior no cabe colegir que considere conveniente subvertir la práctica hasta

---

(2) P. HÄBERLE, en *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*, dir. por A. López Pina, Civitas, Madrid, 1991, pág. 117.

ahora habitual de aprobar los acuerdos de cooperación por el procedimiento de lectura única y sin modificaciones; muy al contrario, estimo que quizá sea la fórmula políticamente más conveniente, aunque, reitero, desde un punto de vista jurídico no cabe imponerla.

El examen general de los acuerdos de cooperación se completa con la parte destinada a esclarecer la función jurídica que los acuerdos vienen a desempeñar. ¿Qué añaden los acuerdos al derecho de libertad religiosa? De nuevo, ¿cuál es el juego de los principios de igualdad y neutralidad? Martínez-Torrón, consciente de la *vis atractiva* de los principios constitucionales, los esgrime como únicas categorías capaces de superar la intensa anfibología del término cooperación en el artículo 7 LOLR. Así parte, en primer lugar, de que la especificidad de los acuerdos no puede variar en modo alguno, «la situación de igual libertad religiosa que ha de reconocerse a individuos y colectividades». En segundo lugar, cualquier diferencia de trato entre la regulación del hecho religioso y el hecho no religioso de características externas equiparables, así como toda diferencia entre las distintas confesiones (beneficiarias de acuerdo o no), que carezca de una justificación objetiva y razonable debe reputarse inconstitucional. Conceptualmente, la primera cuestión pasa a convertirse en la cuestión liminar, toda vez que la razonabilidad pasa por «asegurar la efectiva viabilidad del ejercicio individual y colectivo del derecho de libertad religiosa». Los acuerdos innovan y, por tanto, colocan a las confesiones «beneficiarias» en una situación jurídica distinta a la que tenían antes de la conclusión de los mismos y, por ende, a la que ostentan el resto de las confesiones. Ello pone de manifiesto la dificultad de encontrar un núcleo específico que sea objeto de los acuerdos, de modo que reste incólume el principio de igualdad entre los sujetos a los que se ha hecho alusión. La solución más plausible es la que, en efecto, acoge Martínez-Torrón: entender que determinadas confesiones tienen necesidades peculiares que el Estado se limita a subvenir para que el derecho de libertad religiosa —concebido con igual amplitud para todas las confesiones, hay que reiterarlo— esté realmente protegido. Convenimos de inmediato con el autor en que la pregunta recurrente nos vuelve a asaltar: ¿son los acuerdos de cooperación los instrumentos más idóneos para la satisfacción de estos intereses o, más bien, no son sino una vía de subrepticia lesión de principios constitucionales?

En la última parte de la monografía, Martínez-Torrón hilvana un extenso análisis sobre el contenido de los vigentes convenios con las minorías religiosas. En rigor, en esta sede es donde el lector va a encontrar reflejadas con inusitada energía gran parte de las preocupaciones desgranadas a lo largo de todo el trabajo. No es —y el mismo autor lo advierte— un estudio descriptivo, sino un acercamiento analítico, sumamente imbricado con sus premisas argu-

mentales. Una vez más, el intento de desbrozar la irreductible tensión régimen pacticio, igualdad y neutralidad será el propósito confeso.

La estructura del capítulo se vertebra en torno a los dos contenidos que es posible advertir en los acuerdos. Así, Martínez-Torrón aprecia un primer núcleo de los convenios constituido por aspectos puramente declarativos, garantías de sólito atribuidas al derecho a la libertad religiosa y que, por tanto, los convenios no hacen sino confirmar. Aquí se incluyen, por ejemplo, la inviolabilidad de los lugares de culto, el derecho de los militares a participar en las actividades religiosas de las confesiones o el derecho a la asistencia religiosa en los establecimientos militares, hospitalarios, asistenciales o análogos. A decir del autor, es de suyo evidente la inexistencia de una auténtica cooperación de la que resulten beneficiarias las confesiones objeto del acuerdo. Muy al contrario, es obligado reconocer tales garantías o derechos a todas las confesiones inscritas en el registro. No se alcanzan otras razones de esta «confirmación» por vía de ley de garantías incluidas en el ámbito de la Constitución y de la LOLR, que no sean preventivas, la evitación de potenciales abusos.

También constituyen una explicitación de la normativa general sobre la libertad religiosa las objeciones de conciencia. Martínez-Torrón, acreditado especialista en esta materia, se refiere al secreto ministerial y, desde una postura crítica, a la regulación del descanso sabático. Tal regulación —sobre todo en el ámbito de las relaciones laborales— denota una concepción de las objeciones de conciencia desmedidamente restrictiva.

Los acuerdos con las confesiones judías, evangélica e islámica contienen, en segundo lugar, una serie de aspectos que sí constituyen en puridad cooperación. Esta, no lo olvidemos, está lastrada por los principios de igualdad y neutralidad, de modo que la admisibilidad o no de ciertas referencias contenidas en los acuerdos dependerá —como es sabido— de su compatibilidad con aquellos. Y es que las necesidades específicas de las confesiones incluidas en los acuerdos son las que van a justificar la intervención favorable del Estado. Es claro, en este sentido, que responde a una necesidad —no sólo de las confesiones sino también pública— la conservación del patrimonio histórico, artístico o cultural, así como que las especificidades en materia alimentaria precisan también de atención estatal.

Pero frente a este núcleo realmente exíguo, otras formas de cooperación previstas en los acuerdos remiten, de forma más problemática, al concepto de «notorio arraigo» para excusar su no extensión al resto de las confesiones. El despliegue estatal que comportan —no sólo económico, entiendo, como lo hace el autor— aconseja que la cooperación relativa, en primer lugar a la enseñanza religiosa se haga efectiva tan sólo respecto a las tres confesiones fir-

mantes, además de a la católica, señalándose de soslayo los problemas que en cambio se plantean en cuanto al principio de igualdad.

El mismo motivo trata de explicar la exclusividad de las previsiones contenidas en los acuerdos sobre la eficacia civil del matrimonio religioso, aunque esta sede no está exenta de oscuridades cumplidamente señaladas por el autor. Se apunta, de un lado, la virtual merma de los principios de igualdad y neutralidad consecuencia de las sustanciales diferencias con el régimen aplicable al matrimonio canónico; mientras que de otro, se apuesta por un reconocimiento —exigido por el principio de igualdad, a la vez que más consecuente con la evolución jurídica y social— de los efectos civiles del matrimonio celebrado por otras confesiones inscritas.

Se completan estas formas de cooperación con la inclusión de los ministros de culto en el régimen general de la seguridad social y las disposiciones relativas al régimen económico de las confesiones. Ambas son objeto de una persuasiva crítica por parte de Martínez-Torrón. En su opinión, el trato de favor reservado exclusivamente a las confesiones firmantes, amén de la católica, no sólo no es compatible con el principio de igualdad, puesto que no encuentra «justificación objetiva y razonable», sino que además evidencia la pobre posición ocupada por el registro de entidades religiosas.

El concienzudo y sistemático trabajo de Martínez-Torrón concluye: los convenios, o nada añaden a la libertad religiosa, o no están legitimados para la inclusión de dichas añadiduras tan sólo con referencia a un número reducido de confesiones. Los principios de neutralidad e igualdad están en juego y no cabe desconocer que entre éstos y especialidad y bilateralidad hay una tensión muy difícilmente reducible (3). Por esta razón el juicio global del autor sobre la figura de los convenios es globalmente negativo, al margen de cómo se desenvuelvan en la práctica, entendiéndose que es un instrumento más adecuado la normativa unilateral. En unas esclarecedoras páginas, Martínez-Torrón condensa la experiencia norteamericana que conoce de primera mano, mostrándonos su mayor congruencia e inocuidad.

La monografía cobra de este modo la cohesión y plenitud pretendidas. El lector podrá estar o no de acuerdo con lo que se sostiene, pero no cuestionará el caudal de conocimientos aportados, ni la pericia con la que Martínez-Torrón interpreta y sistematiza Constitución y normativa infraconstitucional. La técnica cooperativa en materia religiosa es depurada rigurosamente, abriendo vías, inquiriendo, lo que denota a una obra de sobradísimas cualidades.

---

(3) Problema que no se manifiesta, claro está, únicamente en este sector del ordenamiento.

# *RESEÑA BIBLIOGRAFICA*