

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO  
A LA NATURALEZA JURIDICA Y EFICACIA NORMATIVA  
DE LOS ACUERDOS APROBADOS SEGUN EL ARTICULO 7  
DE LA LEY ORGANICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

AGUSTIN MOTILLA  
Universidad de Alcalá de Henares

SUMARIO

*I. Introducción.—II. Significación histórica y jurídica de los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y la Comunidad islámica.—III. El problema de la naturaleza jurídica de los Acuerdos con las confesiones diversas de la católica en la doctrina.—IV. Consideraciones generales en torno a la naturaleza jurídica de los Acuerdos evangélico, judío y musulmán.—V. Naturaleza jurídica y proceso de aprobación.—VI. La bilateralidad en la interpretación y aplicación del Acuerdo; las cláusulas finales.—VII. Naturaleza y eficacia de las Leyes de aprobación de los Acuerdos en el sistema de fuentes del Derecho.—VIII. Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios que vertebra la estructura política de las democracias modernas es el de la participación de los grupos sociales en el poder. Se rompe, así, la concepción iluminista que atribuye al Estado el monopolio del poder político, característica del Estado liberal, diversificando los centros de poder en las organizaciones sociales representativas de los intereses de los ciudadanos en cada sector, aunque bajo la tutela suprema del Estado. Las vías de participación son muy variadas, pero entre ellas destaca la negociación legislativa, es decir, la legítima intervención de grupos sociales en la formación de las disposiciones normativas del Estado que afectan, directa o indirectamente, a ámbitos de interés propio. El desarrollo de técnicas legislativas convencionales supone la relegación del dogma —reflejo del monopolio estatal del poder en

el plano jurídico— de que la única fuente del Derecho es el Estado y la Ley es la expresión suprema de su soberanía.

Independientemente de las motivaciones políticas o de conveniencia que subyacen en los sistemas de democracia-pluralista —como, por ejemplo, el deseo de corresponsabilizar a los destinatarios de la norma en el cumplimiento de ésta—, también impulsa la legitimidad de la participación social en el poder público la ampliación de las funciones encomendadas al Estado en materia de protección de los derechos humanos. No sólo se dirigen éstas a garantizar la inmunidad frente a posibles violaciones, sino también a encauzar los recursos de que dispone el Estado a fin de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de la personalidad del ciudadano. La función promocional de los derechos y libertades puede llevar a que en el ordenamiento jurídico, si se estima que los fines que desarrolla un determinado grupo social o categoría de ellos deben ser cumplidos, se establezca el cauce procedimental de la negociación o, incluso, el instrumento jurídico del acuerdo con valor normativo, a fin de permitir la intervención del grupo en el diseño del instrumento con efectos jurídicamente vinculantes que regirá aspectos de su actividad o «status» en el ordenamiento y, consecuentemente, se eleven ciertos intereses privados a categorías normativas.

Nuestra Constitución consagra el sistema pluralista o de participación de los grupos sociales en el poder político de manera genérica en los artículos 1, 1 y 9, 2 y en áreas concretas en múltiples artículos como, por ejemplo, el 6 para los partidos políticos, y el 20, 3 en los medios públicos de comunicación, 16 respecto a las confesiones religiosas, 6 y 28 en los sindicatos de trabajadores, 5 para las organizaciones de consumidores y usuarios, o 6 en las organizaciones empresariales. El pluralismo tiene un inmediato reflejo en las técnicas de producción legislativa. El fenómeno de la legislación pactada o acordada con los grupos sociales interesados está ampliamente extendido. Las fórmulas que adoptan las leyes negociadas son, como dijimos, muy variadas; van desde audiencias legislativas en las comisiones parlamentarias, a la formación de instituciones mixtas entre Estado-organizaciones con capacidad consultiva —y, a veces, normativa—, como los consejos económicos.

En la materia religiosa los acuerdos con una confesión, la Iglesia católica, gozan de una tradición secular. Desde el célebre Concordato de Worms por el que se llegaba a un entente entre el Imperio y el Papado en la cuestión de la investidura de las dignidades eclesiásticas, los pactos solemnes con la Santa Sede se han sucedido hasta nuestros días, especialmente en países de mayoría católica. En los sistemas políticos de democracia liberal la consecución de la igualdad entre las confesiones lleva a extender el instrumento concordatario a todas las confesiones religiosas o grupos ideológicos que cumplan una serie de requisitos. Exponente de la vía de acuerdos específicos en que converge los principios de las nuevas

democracias participativas y la igualdad en las relaciones Estado-grupos religiosos, es el artículo 137 de la Constitución de Weimar —recibido en la República Federal Alemana por el artículo 140 de la Ley Fundamental de Bonn—, cuyo ejemplo seguiré, entre otras, la Constitución de la República italiana (art. 8).

Si bien el sistema de democracia pluralista puede ser considerado como el fundamento último de la introducción por primera vez en nuestro Derecho de la posibilidad de concluir acuerdos con confesiones distintas a la católica, tampoco deben olvidarse las razones históricas y políticas que han impulsado al legislador a su creación. La búsqueda del apoyo de la Iglesia católica al proceso democrático en la época denominada convencionalmente de «transición», impulsó al primer Gobierno presidido por Suárez a solucionar los principales contenciosos en las relaciones Iglesia-Estado heredados de la época franquista. A la vez, se condiciona para el futuro la resolución de las materias de interés compartido a través del común acuerdo cristalizado en normas pacticias<sup>1</sup>. Una vez promulgada la Constitución de 1978, el legislador, consciente de las exigencias del principio de igualdad en materia de instrumentos de relación con las confesiones, abre la vía convencional a los demás grupos religiosos.

La posibilidad de convenir con las confesiones religiosas su «status» peculiar en el ordenamiento a través de un acuerdo con el Estado con rango de Ley se reconoce en el artículo 7, 1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (L.O.L.R.): «El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

Las razones políticas o de conveniencia que subyacen en el origen de la figura, dan lugar a tensiones o contradicciones desde el punto de vista de la lógica jurídica y de la coherencia del sistema, no siempre fáciles de resolver. Los Acuerdos firmados con la Santa Sede son difícilmente reconducibles a los acuerdos o convenios de cooperación del artículo 7 de la L.O.L.R.; la aceptación del Estado español de la naturaleza de tratados internacionales de los convenios con la Santa Sede es un dato que abre una insalvable

---

<sup>1</sup> El Preámbulo del Acuerdo firmado el 28 de julio de 1976 entre la Santa Sede y el Estado español expresa la necesidad de «... regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común...» y ambas partes se comprometen «... a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato». El Ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, revelaría posteriormente el compromiso pactado de llegar a la total sustitución del Concordato de 1953 a través de una serie de acuerdos parciales en el plazo de dos años. Vid. *B.O.C.G., Diario de Sesiones de las Comisiones. Comisión de Asuntos Exteriores*, núm. 718, de 17 de agosto de 1976, pág. 4.

distinción con los acuerdos de confesiones acatólicas. Es más, ni siquiera el régimen que contienen se circunscribe a la normativa marco que pretendía imponer a todas las confesiones la Ley Orgánica, como ha sido confirmado por determinadas disposiciones que han considerado aplicable, en caso de antinomias, las normas de los Acuerdos frente a la regulación de la L.O.L.R.<sup>2</sup> No sería exagerado afirmar que nuestro Derecho eclesiástico se caracteriza porque, al margen de la lógica jurídica, persisten unas especiales relaciones institucionales entre la Iglesia católica y el Estado sólo parcialmente reconducibles al tratamiento general del derecho de libertad religiosa, ya que la Iglesia no puede ser reconducida, al igual que otro grupo social, al marco normativo del Derecho interno. Esta institución se sitúa extramuros del ordenamiento nacional como realidad preexistente, autónoma y soberana que se relaciona en régimen de igualdad —y para ello se aplican las categorías del Derecho internacional— con el Estado. Por contra, las confesiones acatólicas quedarían íntegramente sometidas a la Constitución y a la normativa de desarrollo en materia de libertad religiosa<sup>3</sup>. En todo caso, la coherencia del sistema requiere que se intenten equiparar, en la medida de lo posible y en cuanto a la materia de instrumentos de relación con el Estado se refiere, la posición jurídica de la Iglesia católica y la de las restantes confesiones. La aplicación del principio de igualdad en el tratamiento de los sujetos colectivos del factor religioso puede tener una importante virtualidad, como he defendido en otros escritos<sup>4</sup>, a la hora de la configuración jurídica del procedimiento de elaboración, régimen y contenido de los acuerdos o convenios de cooperación, una vez vigente el precedente de los Acuerdos estipulados con la Santa Sede.

Al temor de perpetuar un tratamiento dualista en la relación entre el Estado y la Iglesia católica, por un lado, y las confesiones acatólicas por otro, se suma la crítica que realizan algunos autores<sup>5</sup> al sistema convencional en conjunto. La posibilidad de hacer cristalizar en el ordenamiento

---

<sup>2</sup> Así, vid., a modo de ejemplo, la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos sobre Inscripción de Entidades de la Iglesia Católica en el Registro de Entidades Religiosas, de 11 de marzo de 1982, que declara aplicable el artículo 1 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado y la Santa Sede, sobre lo dispuesto en el artículo 5 de la L.O.L.R., desarrollado por el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, que regula la inscripción de entes en el Registro de Entidades Religiosas.

<sup>3</sup> Cfr. PRIETO SANCHÍS, «El Derecho eclesiástico en la época constitucional», en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 66 (oct.-dic. 1989), pág. 94.

<sup>4</sup> Vid. *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, págs. 18 y ss., y 300 y ss.; «Los acuerdos o convenios de cooperación entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho español», en *Revista de Derecho público* (abril-junio 1985), págs. 396 y ss.; «Fuentes pacticias del Derecho eclesiástico español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. III (1987), págs. 177 y ss.; «Proyectos de Acuerdo entre el Estado y las Federaciones evangélica y judía: primeras valoraciones», en *Revista de Derecho Público*, vols. III-IV, 120-121 (1990), págs. 561-562.

<sup>5</sup> En este sentido, vid. las consideraciones de Ibán en IBÁN-PRÍETO SANCHÍS-MOTILLA, *Curso de Derecho Eclesiástico*, Madrid 1991, págs. 255 y ss.

estatutos jurídicos diferentes entre las distintas confesiones según lo regulado en los acuerdos, ha motivado que se subrayen los efectos privilegiarios del sistema y el consiguiente peligro de fractura del principio de igualdad en materia religiosa. El deseo del legislador de poner a disposición de las demás confesiones el cauce tradicional de relación con la Iglesia católica, es juzgado, además, como una medida artificiosa y excesivamente compleja dada la presencia real, la implantación sociológica y las necesidades de las confesiones acatólicas, hecho que explica la escasa virtualidad en la vigencia de los acuerdos en un prolongado lapso de tiempo desde la promulgación de la Ley Orgánica.

Pero independientemente de las valoraciones teóricas en torno al sistema de los acuerdos, la calificación ha de referirse al articulado específico de los pactos, a la regulación concreta de las instituciones, objeto de estudio desde el cual medir el carácter privilegiario y las posibles quiebras del principio de igualdad según se reputen razonables o no las diferencias de regímenes.

## II. SIGNIFICACIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA DE LOS ACUERDOS CON LAS FEDERACIONES EVANGÉLICA Y JUDÍA Y LA COMUNIDAD ISLÁMICA

La consecución de un acuerdo con el Estado negociado y formalizado según el artículo 7, 1 de la L.O.L.R., representa la máxima expresión normativa de la relación de cooperación establecida con una concreta confesión. Pero no la única. Determinadas confesiones acatólicas, antes de la promulgación de las respectivas Leyes que aprueban los Acuerdos evangélico, judío y musulmán, habían alcanzado pactos con la Administración de limitado contenido material, a los cuales se da ejecución a través de normas unilaterales del Estado. Nos referimos a las disposiciones que incorporan a los niveles educativos de la enseñanza primaria y secundaria, contenidos de enseñanza religiosa, libros de texto y material didáctico, de la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Iglesia Adventista del Séptimo Día —integrada en la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España— y la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, aprobadas por órdenes ministeriales<sup>6</sup>. Como ha señalado

---

<sup>6</sup> Orden de 9 de abril, por la que se incorpora a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica el programa de la Enseñanza Religiosa Judía y establecido por la Federación de Comunidades Israelitas de España. Orden de 1 de julio de 1983 por la que se incorpora a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica el programa de la Enseñanza Religiosa Adventista, propuesto por la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día. Orden de 7 de noviembre de 1983, por la que se incorpora al Bachillerato el programa de la Enseñanza Religiosa Adventista propuesto por la Unión de las Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día. Orden de 19 de junio de 1984, por la que se incorpora las enseñanzas de Formación Religiosa de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días en Bachillerato y Formación Profesional.

GONZÁLEZ DEL VALLE<sup>7</sup>, la forma de orden ministerial debe interpretarse en el sentido que la autoridad competente para incorporar contenidos educativos es el Ministerio de Educación, pero el contenido, estrictamente religioso, es competencia exclusiva de las confesiones. Y así se refleja en la estructura de las citadas órdenes, al preceptuar la incorporación de los programas propuestos por las confesiones y acompañar éstos en el anexo a la disposición. Igual naturaleza pacticia poseen normas promulgadas con posterioridad a los Acuerdos, como la Orden de 28 de junio de 1993 por la que se dispone la publicación de los «currícula» de Enseñanza Religiosa Evangélica, correspondiente a Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Es de prever un progresivo incremento de estas «picole intese» ya en ejecución de Acuerdos vigentes o con otras confesiones sin acuerdo, aunque su número sea en proporción mucho menor que el extenso y complejo conjunto concordatario de la Iglesia católica.

Centrándonos en los Acuerdos aprobados por Ley 24/1992 con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Ley 25/1992 con la Federación de Comunidades Israelitas de España y Ley 26/1992 con la Comisión Islámica de España, todas de fecha 10 de noviembre, permítaseme realizar previamente algunas reflexiones sobre su significación histórica y jurídica. La elección de las tres creencias históricamente presentes en España, aún en calidad de cultos minoritarios, a fin de alcanzar un pacto global que cristalice su «status» específico en nuestro país, expresa un deseo evidente. Detrás de la regulación jurídica contenida en los Acuerdos existe la voluntad, presente en las intervenciones de los Grupos parlamentarios a la hora de fijar posiciones sobre la aprobación de los mismos<sup>8</sup>, de superar la intolerancia efecto de la confesionalidad excluyente asumida por el Estado desde el proceso de unificación iniciado en el siglo xv, pactando los primeros acuerdos con comunidades secularmente marginadas —cuando no perseguidas— en el panorama de la política religiosa del país, y con escasos períodos de tolerancia. Desde luego, nunca estuvo al alcance de estas confesiones obtener un «status» específico que garantizase sus actividades religiosas con trascendencia social según su propia idiosincrasia y a las que se extendieran beneficios reservados en la historia a la Iglesia católica. Lo cual subraya la importancia de los Acuerdos como manifestación relevante de la política religiosa desarrollada en el marco de la Constitución de 1978.

Dejando a un lado las consideraciones históricas, que explican la elección de los sujetos confesionales parte en los Acuerdos promulgados, es-

---

<sup>7</sup> Cfr. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho Eclesiástico Español* (2.ª ed.), Madrid 1991, páginas 108-109.

<sup>8</sup> Vid. los debates parlamentarios para la aprobación de los Acuerdos en Congreso y Senado, en B.O.C.G., *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 210, de 17 de septiembre de 1992, págs. 10274-10280; B.O.C.G., *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 132, de 14 de octubre de 1992, págs. 7090-7092.

tos Convenios de cooperación tienen la virtualidad de acercar las construcciones de la dogmática jurídica a la realidad del ordenamiento. Tras doce años de espera desde la promulgación de la L.O.L.R., hoy, a la vista del contenido de los Acuerdos, podemos comentar la regulación pactada en torno a la posición de las confesiones en el ordenamiento y contrastar los distintos estatutos jurídicos que cristalizan, no sólo de las confesiones acatólicas partes de los Acuerdos entre sí, sino, y principalmente, en relación con el de la Iglesia católica. Desde el punto de vista del jurista representan una excelente oportunidad para encontrarse con el verdadero ser del Derecho, su naturaleza de Ciencia práctica<sup>9</sup>.

Hay que subrayar, no obstante, que la lectura de los Acuerdos decepciona a los que hubieran esperado una regulación específica en torno a organizaciones confesionales de religiones tan distintas en su conformación histórica, hábitos y creencias, como las que son sujeto del pacto e incluso entre las que forman parte de una misma Federación<sup>10</sup>. La similitud en la relación de materias tratadas y criterios de regulación entre los tres Acuerdos es evidente a lo largo de un articulado que, o bien recibe la normativa general ya en vigor, o bien, en aquellas instituciones susceptibles de explicitarse la cooperación activa del Estado —asistencia religiosa, matrimonio o enseñanza—, la solución acogida sigue invariablemente parámetros mínimos en el reconocimiento de los actos confesionales o en el coste para el Estado. La utilización de criterios «standard» y la uniformidad de la regulación en los tres Acuerdos, que llevan al diputado del Grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, Castellano Cardalliaquet, a calificar a los Acuerdos como «... el relleno de una plantilla en el que se ha ido colocando el nombre de cada una de las confesiones...»<sup>11</sup>, unido a los mínimos compromisos que asume el Estado, acentúan aún más las diferencias que separan en nuestro ordenamiento jurídico al «status» de la Iglesia católica y el de las confesiones con acuerdos pactados según el procedimiento del artículo 7 de la L.O.L.R.<sup>12</sup>.

Dicho lo anterior, conviene centrarse en el objeto de estudio planteado en el presente trabajo: el problema de la naturaleza jurídica de los Acuerdos. Cuestión polémica entre la doctrina y de importancia radical, puesto

<sup>9</sup> Cfr. en este sentido, comentando el Acuerdo firmado en Italia con la Tavola Valdense, CASUSCELLI, *L'intesa con la Tavola Valdense*, AA.VV., «Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede. A cura di Silvio Ferrari», Bologna 1985, pág. 213.

<sup>10</sup> Baste pensar, por ejemplo, que confesiones tan distintas como las Iglesias Evangélicas, la Iglesia Adventista y la Iglesia Ortodoxa, pertenecen a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

<sup>11</sup> B.O.C.G., *Diario de Seriones del Congreso de los Diputados...*, cit., pág. 10277.

<sup>12</sup> La materia de los beneficios económico-fiscales representa una excepción relevante al respecto, puesto que el contenido del artículo 11 de los tres Acuerdos coincide, no sólo en el fondo, sino incluso en la dicción literal, con los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Asuntos Económicos estipulado por la Santa Sede. Un análisis del contenido de los entonces Proyectos de Acuerdo, pero que es sustancialmente válido también para el texto definitivo de ellos, vid. MOTILLA, *Proyecto de Acuerdos...*, cit., págs. 570 y ss.

que de la posición adoptada al respecto depende el grado de eficacia normativa del Acuerdo y la vinculación del Estado a un pacto destinado a aplicarse en el ordenamiento jurídico español.

### III. EL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS CON LAS CONFESIONES DIVERSAS DE LA CATÓLICA EN LA DOCTRINA

La cuestión de la naturaleza de los acuerdos Estado-confesiones religiosas dista, como decíamos, de ser un mero diletantismo intelectual carente de virtualidad en la realidad normativa que estos convenios crean. Dado el carácter normativo de los acuerdos, su pretensión de regir indefinidamente un determinado sistema de relaciones que interesan a la confesión religiosa y a los poderes públicos, la determinación de la naturaleza actúa como cuestión previa condicionante de las circunstancias de elaboración, interpretación y régimen de vigencia —cumplimiento, modificación o extinción del pacto—.

Creemos de utilidad sintetizar las posiciones doctrinales en los Derechos extranjeros de ámbito europeo donde existen figuras bilaterales semejantes a los acuerdos o convenios de cooperación del Derecho español y que han servido como modelo de estos instrumentos pacticios confesionales. Nos referimos a los respectivos «intese» y «Kirchenverträge» de los ordenamientos jurídicos italiano y alemán. Sus conclusiones sirven para centrar el ámbito de los problemas que suscita la naturaleza y vigencia de los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y la Comunidad islámica.

En sustancia, dos son las teorías que rivalizan al explicar la naturaleza del acto bilateral que conforma el acuerdo y la determinación del ordenamiento jurídico que regula la relación surgida del instrumento pacticio.

Para un sector doctrinal, el encuentro de voluntades que se da en el acuerdo y el régimen jurídico que instaura, tienen naturaleza de acto jurídico externo a los ordenamientos de las partes contratantes y es regulado por un Derecho asimismo externo a los propios sujetos, único que puede garantizar la igualdad en la elaboración y régimen del pacto. El ordenamiento jurídico externo cuyas normas se aplican al convenio no puede ser el internacional, ya que, a diferencia de la Iglesia católica, ninguna otra confesión posee personalidad jurídica internacional que la legitime para que sus actos convencionales con los Estados sean regulados por el Derecho internacional. Será, por tanto, un ordenamiento jurídico intermedio entre el interno y el internacional, ya surja éste en el momento de estipulación del acuerdo entre la confesión y el Estado y diferenciado



del ordenamiento propio de los concordatos<sup>13</sup>; ya sea un ordenamiento externo y general a todos los acuerdos del Estado con la Iglesia católica y las confesiones acatólicas<sup>14</sup>. Las razones en que fundamentan esta conclusión son múltiples, pero entre ellas destaca la semejanza que existe, desde un punto de vista material, con los concordatos de la Iglesia católica, tratados internacionales a los que se equipara, por ejemplo en la República Federal Alemana, los tratados con las Iglesias protestantes<sup>15</sup>; y el carácter originario de los ordenamientos confesionales respecto del Derecho estatal<sup>16</sup>, que los legitima a pactar el acuerdo en un plano de igualdad regulado por un Derecho externo a los pactos que garantiza la imparcialidad de las decisiones.

En sentido contrario a la tesis expuesta, otros autores consideran que el acto pacticio fundamento del acuerdo tiene naturaleza de acto interno estatal y es regulado, en consiguiente, por el Derecho del Estado<sup>17</sup>. Si bien no existe unanimidad sobre la calificación, desde la perspectiva del Derecho estatal, en torno a la naturaleza jurídica del acto convencional con la confesión religiosa y del correlativo momento en que vincula a los poderes públicos. Para unos, el acuerdo confesional es un contrato de Derecho

---

<sup>13</sup> En este sentido, vid. BOLOGNINI, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Milano 1981, págs. 124 y ss.; FINOCCHIARO, *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, en AA.VV., «Le intese tra Stato e confessione religiose. Problemi e prospettive», Milano 1978, págs. 22 y ss.; PEYROT, *Significato e portata delle intese*, en AA.VV., «Le intese...», cit., págs. 53 y ss.

<sup>14</sup> Así, vid. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano 1974, páginas 239 y ss.; y, con amplias referencias al Derecho italiano, LILLO, *L'adattamento dell'ordinamento interno al «Diritto pattizio». Contributo allo studio delle fonti del Diritto Ecclesiastico italiano*, Milano 1992, págs. 91 y ss.

<sup>15</sup> En Alemania tuvo gran importancia una corriente doctrinal, cuyas primeras formulaciones datan de la época de la República de Weimar, que propugnaba la construcción de un mismo orden jurídico, común a todos los acuerdos entre confesiones y Estado —incluidos los concordatos— e intermedio entre el Derecho estatal internacional —por lo tanto, externo a las partes contratantes—, que regulase el plano de coordinación de los sujetos. Este nivel normativo intermedio recibirá la denominación de «ordenamiento jurídico coordinativo». Vid. una exposición con bibliografía anotada en ROUCO, *Los Tratados de las Iglesias protestantes con los Estados*, en AA.VV., «XIII Semana de Derecho Canónico. La institución concordataria en la actualidad», Salamanca 1971, págs. 114-118, 129-133. Asimismo, vid. ZABALZA BAS, «Los Concordatos y contratos Iglesia-Estado en el Derecho Eclesiástico alemán», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II (1986), páginas 346 y ss.

<sup>16</sup> Así, FINOCCHIARO califica de originarios a los ordenamientos confesionales, ya que, siguiendo la fórmula de ROMANO, son comunidades organizadas que se dan su propio Derecho, sin ser creadas por el Estado, ni tener que depender de éste en su existencia o eficacia de su ordenamiento. Cfr., FINOCCHIARO, *Le intese...*, cit., pág. 19. Sin embargo, la mayoría de la doctrina eclesiasticista italiana niega tal carácter a los ordenamientos de las confesiones católicas. Una exposición sobre el tema, con amplia bibliografía, en CASUSCELLI, *Concordati...*, cit., págs. 185 y ss.

<sup>17</sup> En este sentido, vid. D'AVACK, *Trattato di Diritto ecclesiastico italiano. Parte generale* (2.<sup>a</sup> ed.), Milano 1978, págs. 340-341; CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino 1980, pág. 112; QUADRI, «Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica», en AA.VV., *Scritti degli allievi offerti a A. Tesauero*, vol. II, Milano 1968, páginas 575-578.

público interno vinculante de por sí desde el momento en que se estipula. Otros reducen el valor del acuerdo al de simple acto preparatorio de la Ley; aunque preceptivo, su eficacia no afecta al verdadero instrumento jurídico que regulará la relación, la norma que lo incorpora emanada unilateralmente por el Estado. En todo caso, el sometimiento de las organizaciones confesionales a la soberanía estatal y el hecho de que el pacto esté destinado a lograr efectividad exclusivamente dentro del ordenamiento jurídico nacional, conduce a esta línea doctrinal a afirmar su naturaleza de Derecho interno y a rechazar la exterioridad del pacto y, con mayor razón aún, la hipótesis de un tercer ordenamiento distinto del internacional y el estatal: «tertium non datur».

La mayor parte de la doctrina eclesiasticista española se inclina por afirmar la naturaleza jurídica de pactos de Derecho público interno estatal de los acuerdos o convenios de cooperación introducidos en nuestro ordenamiento por el artículo 7 de la L.O.L.R.<sup>18</sup> Las características de su regulación en dicho artículo y, especialmente, el hecho de ser aprobados por Ley de las Cortes Generales que despliega su virtualidad operativa en el Derecho interno del Estado, son argumentos de peso en apoyo de esta calificación jurídica. Si bien también se subraya su peculiar naturaleza en relación con otros ejemplos de actos bilaterales —contratos administrativos, convenios entre organismos públicos, convenios colectivos, etc.—. La importancia del acuerdo en la regulación jurídico-material y el respeto al principio «stare pactis» en la etapa de aplicación del convenio, lleva a un sector de la doctrina a asemejarlos a la figura jurídica de Ley pactcionada —modelo de la cual es la existente en el Derecho navarro<sup>19</sup>—.

Conectando con la última tesis expuesta, consideramos que el problema de la naturaleza jurídica de los acuerdos, tal y como los configura la L.O.L.R., se reconduce al análisis de su posición en el sistema de fuentes español donde despliega sus efectos; o, lo que es igual, la naturaleza y dinámica de la Ley de aprobación emanada de las Cortes, y la relación que une el convenio con dicha Ley. Porque dos son los actos, sucesivos y complementarios, que han de adecuarse: el proyecto de acuerdo, que expresa la voluntad bilateral de las partes, y la Ley, que nace de la voluntad unilateral de las Cortes. De cómo se conciban las relaciones entre

---

<sup>18</sup> Vid., en este sentido, a título de ejemplo, LOMBARDÍA, «Fuentes del Derecho Eclesiástico», en GONZÁLEZ DEL VALLE y otros, *Derecho Eclesiástico del Estado español* (2.ª ed.), Pamplona 1983, págs. 157 y ss.; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1989, pág. 199 y ss.; SERRANO POSTIGO, «Los Acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV (1988), págs. 101 y ss.

<sup>19</sup> Cfr. LOMBARDÍA, «Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español», en AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II Convegno di Diritto ecclesiastico*, Milano 1980, pág. 298; BAYET, «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia católica. Presupuestos doctrinales», en *Ius Canonicum*, XXIII (1983), pág. 870; MOTILLA DE LA CALLE, *Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, pág. 335.

estos dos actos, de la manera en que se acoplen las dos voluntades, depende el régimen del acuerdo; su aplicación y ejecución unilateral —si predomina la Ley— o bilateral —si, por el contrario, se hace prevalecer el acuerdo—.

La doctrina italiana que interpreta las relaciones que median entre la «intesa» y la «Legge di approvazione», mencionadas ambas figuras en el artículo 8, 3 de la Constitución republicana —claro modelo de los «acuerdos o convenios de cooperación» del ordenamiento español—, ha estudiado con detenimiento la vinculación entre acuerdo y Ley. Nuevamente las tesis propuestas son de utilidad a fin de sugerir construcciones coherentes, teniendo en cuenta las peculiaridades de nuestro sistema de fuentes, en el Derecho español. En síntesis<sup>20</sup>, las posiciones de la doctrina pueden reducirse a cuatro, expuestas en el sentido de menor a mayor vinculación «intesa»-Ley. Una primera tesis defiende el carácter autónomo entre acuerdo y Ley, de manera que el primero es un mero acto facultativo con valor político o de conveniencia, que deja absoluta libertad a la Ley para regular jurídicamente la materia de que fuera objeto la «intesa». Una mayor relevancia, aunque pobre en su eficacia jurídica, otorga a la «intesa» la teoría que la configura como presupuesto formal cuya existencia condiciona la validez de la Ley; el acuerdo es condición formal de validez de la Ley en el sentido de ser un presupuesto que agota su eficacia en el hecho de existir y en nada vincula a los caracteres y al contenido de la Ley. La vinculación jurídica entre «intesa» y Ley es afirmada por otro sector doctrinal, según el cual ambos son actos de un procedimiento complejo en el que la voluntad expresada en los dos momentos se une para disciplinar la relación entre el Estado y la confesión. Sin embargo, tales voluntades guardan una peculiar autonomía manifestada en dos importantes factores. En primer lugar, no tiene por qué existir identidad de contenido entre «intesa» y Ley; basta con que la Ley reciba esencialmente los principios de regulación de la «intesa» o, dicho en otros términos, que el régimen de los dos sea homogéneo; no obstante, la Ley puede modificar puntos concretos del acuerdo y regular unilateralmente aspectos adyacentes sin que éstos afecten al núcleo de la «intesa». En segundo lugar, la «intesa» no es parte del procedimiento legislativo, por lo cual en nada condiciona la fuerza de la Ley en el ordenamiento estatal, ni influye en una posible cualificación de la Ley en dicho ordenamiento que la distinga y proteja de otras Leyes ordinarias. Por último, la vinculación sería completa para aquel conjunto de autores que, aduciendo el máximo respeto a la regla «stare pactis», conciben a la «intesa» como un acto de naturaleza principalmente material, que constituye el contenido normativo de la propia Ley, de tal manera que la norma emanada por las Cámaras ejecuta sin más lo ya acordado en la «intesa». Así, la «intesa» constituye un

<sup>20</sup> Una exposición más amplia, con bibliografía anotada, puede consultarse en MOTILLA DE LA CALLE, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 339 y ss.

límite para el legislador, de forma que éste, libre para aprobar o rechazar el acuerdo ante él presentado, si decide aprobarlo lo hará sin enmienda ni modificación, asumiendo íntegramente la «intesa» como contenido de la Ley de ejecución.

El arco de tendencias sobre el grado de vinculación acuerdo-Ley que hemos delineado, se traduce en distintas concepciones acerca de la naturaleza de la Ley, tema que es, en definitiva, el corolario de todas las diferentes posiciones doctrinales. Y en esta particular cuestión, las soluciones que se ofrecen en base a las premisas anteriormente expuestas pueden sintetizarse en dos: considerar a la Ley emanada «sulla base de intese» como una Ley ordinaria en el sistema de fuentes<sup>21</sup>, o como una Ley atípica, de especiales caracteres. En el último sentido señalado, un sector de la doctrina italiana ha calificado la Ley del artículo 8, 3 como «Ley reforzada»<sup>22</sup>, con lo cual se pone de relieve que la dependencia de la Ley respecto a la «intesa» pactada la cualifica en relación con las demás Leyes ordinarias, de tal manera que no puede ser abrogada o derogada por Leyes posteriores que no hayan seguido el mismo procedimiento bilateral de producción, oponiendo así una peculiar resistencia y asumiendo una mayor estabilidad<sup>23</sup>. La «intese» no sólo es el contenido de la Ley, sino la propia regulación de la materia; de ahí que toda pretensión de modificación unilateral no prospere frente a una Ley que requiere un especial procedimiento pactado a fin de ser modificada o derogada.

Reconduzcamos las sugerentes y plurales tesis de la doctrina italiana al sistema de fuentes del Derecho español. En anteriores trabajos he defendido la necesidad de configurar la naturaleza de los acuerdos o convenios de cooperación del artículo 7 de la Ley Orgánica y su relación con la Ley de aprobación, en las coordenadas de la dialéctica entre el instrumento que contiene la regulación jurídico-material —el acuerdo— y el vehículo formal que lo incorpora al ordenamiento —la Ley—<sup>24</sup>. Es decir, que la Ley de aprobación ha de tener los caracteres de una Ley de

---

<sup>21</sup> Así, QUADRI, *Un presunto caso...* cit., págs. 628 y ss.

<sup>22</sup> Ha sido desde la teoría constitucional donde se ha construido el concepto de «Legge rinforzate», no sólo aplicable al supuesto de Leyes prescritas por la Constitución italiana de procedimiento de elaboración singular, como es el caso de las Leyes para variar las circunscripciones territoriales de entes menores del Estado (regiones, provincias, comunas). El concepto de «Ley reforzada» fue utilizado por primera vez por FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano 1959, págs. 357 y ss. Para un desarrollo del concepto, vid. IDEM, «La leggi rinforzate nell'ordinamento italiano», en AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano 1959, págs. 447 y ss.; LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale*, Milano 1961, págs. 275 y ss.; CRISAFULLI, «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti», en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico* (1961), págs. 787 y ss.

<sup>23</sup> Cfr. D'AVACK, *Trattato...*, cit., págs. 341 y ss.; FINOCCHIARO, «Discussione-Interventi», en AA.VV., *Le intese...*, cit., págs. 186-187. En contra, QUADRI, *Un presunto...*, cit., págs. 607 y ss.

<sup>24</sup> Vid. MOTILLA DE LA CALLE, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 337 y ss.; IDEM, *Los Acuerdos o Convenios...*, cit., págs. 435 y ss.; IDEM, *Fuentes pacticias...*, cit., págs. 196 y ss.

ejecución que otorgue plena y entera aplicación al acuerdo en el ordenamiento estatal. Dos razones aducía en apoyo de estas conclusiones. En primer lugar, la dicción del párrafo 1.º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa nos parece concluyente en el sentido de expresar la voluntad del legislador de que el instrumento que rige las relaciones entre el Estado y una confesión determinada sea el acuerdo o convenio de cooperación. Su eficacia no se reduce sólo a mero acto del procedimiento por el que se dicta la Ley, aunque sea de naturaleza vinculante, sino que posee una eficacia material que se traduce en que sus normas pactadas han de regir la relación. La Ley tiene la doble finalidad de ser expresión de la aprobación de las Cortes, esto es, la definitiva manifestación de la voluntad del Estado a vincularse por el acuerdo, y constituir el vehículo que incorpora el convenio en el ordenamiento jurídico, dada la peculiar estructura de nuestro sistema de fuentes. En segundo lugar, ésta es la solución que consideramos más coherente con el ordenamiento constitucional, teniendo presente el conjunto de fuentes pacticias del Derecho eclesiástico español. La diferencia de naturaleza jurídica entre los Acuerdos con la Santa Sede y los acuerdos con otras confesiones es un dato de nuestro Derecho positivo, pero el principio de igualdad impulsa a equiparar, en la medida de lo posible, los acuerdos del artículo 7 con los que establecen el «status» de la Iglesia católica. En el tema del régimen jurídico, la tesis que se defiende es la que más aproxima la naturaleza y eficacia de los acuerdos y la Ley de aprobación, a la naturaleza de tratados internacionales de los Acuerdos estipulados entre la Santa Sede y el Estado español.

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS EVANGÉLICO, JUDÍO Y MUSULMÁN

Llegados a este punto, nos encontramos en disposición de contrastar las tesis de «iure condendo» con la realidad del proceso de aprobación y vigencia de los Acuerdos de cooperación entre el Estado y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas en España y la Comisión Islámica de España.

Sumo interés tienen las consideraciones que realiza el Consejo de Estado en sendos Dictámenes de fecha 31 de enero de 1991 sobre los Anteproyectos de Acuerdo con evangélicos y judíos remitidos por el Ministerio de Justicia<sup>25</sup>. En términos generales el Consejo concibe el mecanismo de relación de los acuerdos con las confesiones como manifes-

---

<sup>25</sup> Vid. el que trata sobre el texto del Anteproyecto de Acuerdo con la Federación de Comunidades Israelitas de España, en *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal* (1991), núm. 225, págs. 832-844.

tación de la cooperación que preceptúa el artículo 16, 3 de la Constitución, en el sentido en que éste significa «... establecer cauces diseñados normativamente para facilitar la consecución por la confesión religiosa de objetivos inherentes a la propia razón de ser de la confesión...». La calificación sobre la naturaleza jurídica de los convenios del artículo 7 de la Ley Orgánica no es precisada, con la nitidez que hubiera sido de desear, en el punto primero de las consideraciones jurídicas de ambos Dictámenes. Aunque admite que el tema es objeto de posiciones doctrinales no coincidentes, asemeja su naturaleza a la de los «... convenios de Derecho público, si bien sometidos a la decisión final de las Cortes Generales...». El carácter público vendrá dado por tener como objeto inmediato y directo materias y competencias de evidente atribución a los poderes públicos del Estado. Consideramos, pues, que la opinión del Consejo de Estado es someterlos al Derecho interno estatal, ámbito donde nacen y producen efectos. Se podrían asemejar a la figura de los convenios interadministrativos que menciona el artículo 2, 4 del Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, concebidos en nuestro ordenamiento con una gran autonomía y amplitud de modalidades<sup>26</sup> que, en todo caso, garantizan la igualdad en la posición de las partes. Si bien se diferencian en el procedimiento de aprobación, que exige en los acuerdos confesionales la intervención del legislativo en su fase final. También es patente en los Dictámenes la voluntad equiparadora con los Acuerdos de la Santa Sede, salvando las diferencias ineludibles que median entre ellos. El Consejo de Estado afirma que la naturaleza y régimen de los Acuerdos se encuentra «... próximo, aunque diferenciados de los Acuerdos del Estado y la Iglesia católica...».

Veremos cómo se reflejan estas apreciaciones del Consejo de Estado en aspectos concretos del «iter» aprobatorio y el texto definitivo de los Acuerdos que se comentan. Para ello, la discusión doctrinal que vimos polarizada en torno a la cuestión Derecho externo-Derecho interno estatal, se reconduce, por las peculiares circunstancias de nuestro sistema de fuentes, a la semejanza-diferencia entre los Acuerdos con la Santa Sede —regidos por un Derecho externo como es el internacional— y los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y la Comisión islámica.

El estudio de los datos de la praxis normativa toma en consideración tres diferentes perspectivas: el procedimiento de negociación, firma y emanación de la Ley por parte de las Cortes Generales; la regulación sobre el régimen de interpretación, modificación o derogación del acuerdo,

---

<sup>26</sup> Los artículos 55 a 62 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y artículos 61 a 71 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, preceptúan únicamente las vías y modalidades de ejercicio de la colaboración interadministrativa, sin referirse en ningún momento a la regulación jurídica de los convenios que se aprueben.

es decir, las normas en torno a la vigencia del mismo; y los caracteres de la Ley de aprobación y su eficacia en el sistema de fuentes.

## V. NATURALEZA JURÍDICA Y PROCESO DE APROBACIÓN

El examen de los distintos pasos del «iter» aprobatorio puede ser significativo a fin de extraer datos relevantes para la calificación de la naturaleza de los Acuerdos aprobados por Leyes de fecha de 10 de noviembre. El punto de comparación debe ser el procedimiento de vinculación del Estado a los Acuerdos estipulados con la Santa Sede en 1979, una vez vigente la Constitución. Los cuatro Acuerdos siguieron, en su tramitación hasta la ratificación, el proceso perfilado en el párrafo 1 del artículo 94 de la Constitución, que requiere la autorización de las Cortes Generales para obligar al Estado en tratados internacionales que afecten a los derechos y deberes fundamentales del Título I. Lo que demuestra que, en el aspecto formal o procedimental, la equiparación entre los Acuerdos y los tratados internacionales es absoluta. El artículo 7, 1 de la L.O.L.R. menciona al Estado como contraparte del Acuerdo. La intervención de éste en el procedimiento aprobatorio se realiza a través de una serie de órganos hasta la vigencia; el precepto sólo impone la participación de las Cortes Generales en la fase final, única institución competente, dada la separación de poderes consagrada constitucionalmente, para dictar la Ley de aprobación. Es lógico, pues, que equiparando el procedimiento al de aprobación de Leyes ordinarias, anteceda un período de preparación del contenido de la Ley, la negociación y firma del acuerdo, en el seno del poder ejecutivo y que el órgano cúspide de éste, el Gobierno de la nación, presente al Congreso de los Diputados el acuerdo.

La fase de intervención del ejecutivo en la elaboración de los tres Acuerdos comentados, que siguen, una vez se incorpora el de la confesión islámica a los otros dos en el período de redacción del Anteproyecto, una tramitación paralela, culminó con la firma del Ministro de Justicia el 28 de abril de 1992, previa la correspondiente habilitación para ello del Consejo de Ministros. Puede argüirse que se le hubiera otorgado mayor solemnidad al ya Proyecto de acuerdo si el Presidente del Gobierno rubricase el pacto, tal y como se ha verificado, por ejemplo, en las «intese» estipuladas en la República italiana. Hay que tener presente, no obstante, que tampoco los Acuerdos con la Santa Sede fueron firmados por la máxima autoridad del ejecutivo, sino por el Ministro de Asuntos Exteriores actuando como plenipotenciario en nombre del Jefe del Estado, dada la personalidad internacional de la Santa Sede y la naturaleza de tratados internacionales<sup>27</sup>. En todo caso, desde el punto de vista de la

---

<sup>27</sup> El 3 de enero de 1979 el Ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, y el Carde-

relevancia jurídica y considerando la responsabilidad solidaria entre los miembros del Gobierno por sus actuaciones, es indiferente la persona perteneciente a él que firme el acuerdo.

Culminada la redacción material de los Acuerdos tras la firma de los representantes de las Federaciones evangélica y judía y de la Comisión islámica, y del Ministro de Justicia, seguirán los trámites para la aprobación de las Leyes en Congreso y Senado. En este período del camino hacia su vigencia se plantea el problema de la posibilidad de enmendar parcialmente el Proyecto de acuerdo. Considerada la cuestión desde un punto de vista teórico en función de la interpretación más acorde con la «mens legis», la intervención de ambas Cámaras debe observar una peculiaridad respecto a los trámites generales de las normas con rango de Ley. Las Cortes Generales habrán de aprobar o rechazar en bloque el acuerdo remitido por el Gobierno, nunca enmendarlo parcialmente. La salvaguarda del principio «pacta sunt servanda» impone el respeto de las Cámaras a la integridad del proyecto. Y esto por dos razones. Primero, porque el acuerdo con la confesión ha sido alcanzado en la fase del ejecutivo y en la legislativa no se contempla la posibilidad de que la confesión prolongue su actividad de ser interlocutor de los poderes públicos. Si el sentido de la Ley Orgánica es que el acuerdo sea un verdadero pacto en el que una parte es el Estado y ambos, confesión y Estado, se sitúan a igual nivel, de admitir la modificación unilateral del contenido por el Parlamento, más que ante un pacto estaríamos ante una Ley del Estado cuyo procedimiento de elaboración tiene alguna fase de carácter pacticio. Además, tal solución no sustrae nada a la completa soberanía de las Cortes, expresada en su libertad de aprobar o rechazar el proyecto y devolverlo al Gobierno. En segundo lugar, porque así obtuvieron vigencia los Acuerdos con la Santa Sede, en virtud de la aplicación del artículo 94 de la Constitución que fija el procedimiento para los tratados internacionales, por el cual las Cortes otorgan o no la autorización a la ratificación pero sin modificaciones parciales. No existen motivos en el aspecto sustancial que impidan el mismo «iter» aprobatorio para todas las confesiones, y sí empuja a ello la igualdad constitucional<sup>28</sup>. Esta tesis se ha visto confirmada en

---

nal Villot firmaron los cuatro Acuerdos entre el Estado y la Santa Sede, cuyos Instrumentos de ratificación se canjearon al día siguiente.

<sup>28</sup> Así lo he expuesto en los estudios *Los Acuerdos...*, cit., págs. 319 y ss.; *Proyectos de Acuerdo...*, cit., págs. 563 y ss. En el mismo sentido, vid. SOUTO PAZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid 1992, pág. 62. A favor de la posibilidad de introducir enmiendas parciales, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico...*, cit., págs. 201 y ss.; FERNÁNDEZ CORONADO, «Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.) y la Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.) (Consideración sobre los textos definitivos)», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII (1991), págs. 576-577. LLAMAZARES, al que se adhiere FERNÁNDEZ CORONADO, lo justifica en la soberanía parlamentaria. Pero igualmente soberana en su decisión, como lo ha hecho, de aprobar en trámite de lectura única el texto del Acuerdo. Las Cortes deciden soberanamente el procedimiento de



el proceso de aprobación de los Acuerdos de cooperación entre el Estado y las Federaciones evangélica y judía y la Comisión islámica. Los Proyectos de Ley que contienen los Acuerdos se tramitan siguiendo el procedimiento de lectura única de las iniciativas legislativas, que excluye la interposición y aprobación de enmiendas parciales. La Mesa de la Cámara, en fecha de 27 de junio de 1992, adoptó los acuerdos siguientes: «2. De conformidad con la especial naturaleza del Proyecto de Ley, tramitar como enmiendas de totalidad de devolución todas las que se presenten al Acuerdo aprobado por la ley y constitutivo del Anexo a la misma. 3. Calificar las enmiendas que se presenten al texto mismo del Proyecto de Ley, y no a su Anexo, en los términos que resulten de lo dispuesto por el artículo 110 del Reglamento, con excepción de aquellas que incidan sobre el contenido del Acuerdo objeto de aprobación, que se tramitarán como de totalidad de devolución»<sup>29</sup>.

Es indudable que la observancia de este procedimiento, que coincide con el de la tramitación de los tratados internacionales, refuerza el cumplimiento de la regla «*stare pactis*» y aproxima los acuerdos del artículo 7 de la L.O.L.R. y los pactados con la Iglesia católica.

## VI. LA BILATERALIDAD EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL ACUERDO; LAS CLÁUSULAS FINALES

Si partimos del dato legal que es el Estado el que queda vinculado en el pacto con la confesión y que la relación jurídico-material diseñada en el texto normativo está contenida en el acuerdo que se alcanza, el hecho de que éste se encuentre destinado a aplicarse y desenvolverse principalmente en el ordenamiento de una de las partes, el Estado, obliga a reforzar las garantías para prolongar el acuerdo alcanzado, una vez vigente el convenio, a la correcta interpretación y ejecución del mismo.

Los Acuerdos con la Santa Sede pueden servir a fin de contrastar el régimen de los convenios del artículo 7 a este respecto con un modelo histórica y jurídicamente cristalizado en nuestro Derecho como es el de los tratados internacionales y, dentro de su género, subrayando las especificidades que presentan los concordatos<sup>30</sup>. Sin embargo, debido precisamente a venir perfilado su régimen por normas de Derecho internacional —entre ellas destaca la minuciosa regulación de la Convención de Viena sobre el régimen de los tratados internacionales—, los Acuerdos católicos

---

aprobación, en el cual influyen motivos como el más exacto cumplimiento del «*pacta sunt servanda*» y la rapidez del proceso.

<sup>29</sup> B.O.C.G., *Congreso de los Diputados, Serie A: Proyectos de Ley*, núm. 90-1, de 27 de junio de 1992, pág. 1.

<sup>30</sup> Un amplio tratamiento, referido singularmente a la regulación legal y las decisiones jurisprudenciales en el Derecho español, puede consultarse en MOTILLA DE LA CALLE, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 157 y ss.

no contienen cláusulas que desarrollen la bilateralidad de la relación, sino tan sólo la genérica de que «la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan»<sup>31</sup>. Al carecer de este Derecho externo que tutele la intervención de las partes en un plano de igualdad, hubiera sido muy conveniente que en el propio texto de los Acuerdos se garantizara, al menos a través de compromisos jurídicos, la intervención paritaria de las Federaciones y la Comisión islámica partes del mismo en la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas, la resolución de las dudas de interpretación, la propuesta de las vías de adaptación del ordenamiento jurídico del Estado al tenor de sus mandatos, o el establecimiento, en fin, de cauces bilaterales de discusión de posibles modificaciones o derogaciones. Y en este punto los tres Acuerdos vigentes con confesiones acatólicas, que coinciden en el contenido y literalidad de las cláusulas finales que se refieren al respecto, resultan algo decepcionantes. La Disposición Adicional Tercera de los Acuerdos preceptúa la constitución de una comisión mixta paritaria para la aplicación y seguimiento de los mismos<sup>32</sup>, lo cual significa institucionalizar un cauce donde reconducir y solucionar bilateralmente los problemas que suscite la interpretación y ejecución del Convenio. Consideramos un acierto la creación de este órgano mixto Federaciones evangélica y judía o Comisión islámica-Estado para el cumplimiento del pacto. Sin embargo, sus competencias y atribuciones quedan a veces recortadas, o en ocasiones desdibujadas, por alguna cláusula en concreto o por la ausencia de otras.

Sería lógico que en esta comisión se discutieran y adaptaran al Acuerdo, resolviendo lo más conveniente para la salvaguarda del principio «pacta sunt servanda», las iniciativas legislativas que afecten al contenido del Convenio. No obstante, la Disposición Adicional Primera de los tres Acuerdos determina un procedimiento distinto, en el que el Gobierno decide unilateralmente eventuales modificaciones del texto en vigor, y tan sólo se compromete a ponerlo en conocimiento de la contraparte confesional, que expresará su parecer —se entiende que sólo con efectos consultivos—. Dicha Disposición declara: «El Gobierno pondrá en conocimiento de la

---

<sup>31</sup> Artículo 6 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, 16 del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, 7 del Acuerdo sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos, y 6 del Acuerdo sobre Asuntos Económicos.

<sup>32</sup> Las citas las realizaremos del Acuerdo con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, siendo su contenido idéntico, como hemos dicho, al de los otros dos Acuerdos. «Se constituirá una Comisión Mixta Paritaria con representación de la Administración del Estado y de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España para aplicación y seguimiento del presente Acuerdo». Esta Disposición Adicional Tercera se inserta en los últimos trámites del Proyecto de Ley que contiene el Acuerdo enviado por el Gobierno a las Cortes, ya que no aparece en los Anteproyectos redactados recogiendo las sugerencias de los Dictámenes de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y del Consejo de Estado.

Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, para que ésta pueda expresar su parecer, las iniciativas legislativas que afecten al contenido del presente Acuerdo.» No parece que tal solución sea la más acorde para garantizar la aplicación bilateral del mismo, amén de las dudas e imprecisiones que plantea —¿Qué efectos cara a la validez de tales actos legislativos tiene la no puesta en conocimiento de la Federación evangélica, judía o de la Comisión islámica? ¿Es necesario, respecto al trámite legislativo, la emisión de un dictamen de la parte confesional?— Creemos conveniente contrastar tal disposición con lo contenido en los acuerdos de Italia que, coherentemente con el principio «pacta sunt servanda» que inspira la relación, intensifican la participación de la confesión cara a la adecuación de hipotéticos proyectos de Ley con el convenio en vigor, requiriendo previo acuerdo entre las partes: «Con ocasión de Proyectos de ley —expresa, por ejemplo, el Acuerdo con la Mesa Valdense— relativos a materias que afecten a las relaciones de las iglesias representadas por la Mesa Valdense con el Estado, se promoverán previamente, de conformidad al artículo 8 de la Constitución, los correspondientes acuerdos»<sup>33</sup>. Queda a salvo, naturalmente, la soberanía del Parlamento en la aprobación de estas Leyes y es de confiar que nuestras Cortes volverán a demostrar su sensibilidad en el respeto del pacto con la confesión y en la salvaguarda de los legítimos intereses de ésta.

En materia de revisión o extinción por denuncia, los Acuerdos facultan a las partes a proceder unilateralmente instando la modificación o derogación por las causas que estimen pertinentes. Así, en la Disposición Adicional Segunda de los tres Acuerdos se afirma: «El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las partes que lo suscriben, notificándolo a la otra, con seis meses de antelación. Asimismo, podrá ser objeto de revisión, total o parcial, por iniciativa de cualquiera de ellas, sin perjuicio de su ulterior tramitación parlamentaria.» Estas cláusulas, normales dentro de lo que es la praxis convencional de los tratados internacionales, deberían haberse complementado, por lo menos en el caso de la revisión o modificación, reconduciendo las iniciativas a tal efecto al inicio de negociaciones que dieran lugar a un nuevo acuerdo, el cual a tenor de la regulación legal sería objeto de la pertinente aprobación parlamentaria. En este sentido, de nuevo la dicción de las «intese» italianas nos parece más fiel a la bilateralidad de la relación. El Acuerdo con la Mesa Valdense, primero que se firmó, declara en su artículo 20, párrafo 2.º: «Pero si entre tanto una de las partes considerase oportuno modificar el texto del presente Acuerdo, las partes volverán a convocarse

---

<sup>33</sup> Vid. una traducción española del mismo en *Anuario Eclesiástico del Estado*, vol. I (1985), págs. 592-597. En parecidos términos se pronuncian los Acuerdos con la Asamblea de Dios en Italia, con la Iglesia Adventista del Séptimo Día y con las Comunidades Israelitas.

a tal fin. A la modificación se procederá con la estipulación de un nuevo Acuerdo y con la consiguiente presentación al Parlamento...».

Este proceder de común acuerdo a lo largo de las vicisitudes del convenio que se ha alcanzado también debe extenderse a las normas de desarrollo de las disposiciones pacticias o, por lo menos, a las de directa ejecución del mismo. No es éste el criterio seguido en los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y la Comisión islámica. Las respectivas Disposiciones Finales atribuyen tal competencia a la voluntad unilateral del Estado: «Se faculta al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Justicia y, en su caso, conjuntamente con los Ministros competentes por razón de la materia, dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente Acuerdo.» Sería, reiteramos, coherente con la naturaleza pacticia esencia del Convenio que las tres Federaciones pudieran participar en un plano de igualdad con el Estado en esta materia. En este sentido, consideramos más acorde con la voluntad de respetar el acuerdo alcanzado la dicción de las «intese» italianas. Por ejemplo, el artículo 18 del Acuerdo con la Mesa Valdense preceptúa que para la formulación de las normas de desarrollo «... los órganos competentes del Estado y de la Mesa Valdense procederán de común acuerdo en la elaboración de los correspondientes textos».

Creemos, en conclusión, que los Acuerdos acatólicos en vigor relegan, por expresa exclusión o por omisión, la intervención de la parte confesional en el trascendental tema de la interpretación, desarrollo o modificación del mismo. La bilateralidad en las cuestiones sobre la vigencia del Acuerdo es una exigencia del principio «stare pactis». No se trata de dejarse llevar por un excesivo afán reglamentista, pero una buena y expresa regulación contribuye al cumplimiento de las obligaciones contraídas, evita conflictos y asegura que la parte débil de la relación, la confesión, tenga el fundamento legal adecuado para la defensa de sus intereses en el plano de la igualdad que caracteriza el pacto, además de conferir competencias genéricas a la comisión mixta como órgano representativo donde velar por la eficacia del Acuerdo en el ámbito de la bilateralidad de las relaciones.

## VII. NATURALEZA Y EFICACIA DE LAS LEYES DE APROBACIÓN DE LOS ACUERDOS EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO

Líneas atrás señalábamos que, en nuestra opinión, lo verdaderamente relevante en el régimen jurídico de los acuerdos con las confesiones en el Derecho español es su posición dentro del sistema de fuentes del ordenamiento, el modo en que se incorpora al ámbito donde cobra su eficacia. Si interpretamos la dicción del artículo 7 de la L.O.L.R. en el

sentido que es el acuerdo o convenio de cooperación el llamado a contener la regulación jurídico-material, es decir, que sea éste el instrumento normativo que discipline el «status» específico de la confesión y su relación con el Estado, la Ley de aprobación deberá rodearse de las notas estructurales y dinámicas necesarias para salvaguardar el acuerdo y garantizar el cumplimiento del compromiso del Estado impuesto por el principio «pacta sunt servanda». A tal fin, decíamos, la Ley adquiere la función de vehículo formal que incorpora el acuerdo en el ordenamiento. Desde esta perspectiva, la naturaleza que más se acomoda a su misión es la de «Ley de ejecución» del convenio y dotada de una especial resistencia frente a posibles modificaciones unilaterales en el ordenamiento estatal.

La estructura de la Ley 24/1992, la Ley 25/1992 y la Ley 26/1993, de 10 de noviembre, que aprueban los Acuerdos de Cooperación con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, nos parece ha sido sensible al planteamiento expuesto. Se configuran como unas Leyes de artículo único que incorporan en su Anexo los Acuerdos que contienen la regulación jurídica. La fórmula, que se asemeja al modo de adquisición de vigencia de los tratados internacionales, tampoco es nueva en los convenios con las confesiones religiosas en el Derecho extranjero. En el Derecho alemán se acentúa el estilo y las formalidades del Derecho internacional en la aprobación de los mismos, de manera que también se aprueban por una Ley de artículo único («Zustimmungsgesetz»). En Derecho italiano se ha procedido de manera distinta. El Parlamento dicta una Ley de aprobación con un completo desarrollo del articulado, que contiene esencialmente, pero no literalmente, lo dispuesto en la «intesa», la cual se incorpora en el anexo a la Ley<sup>34</sup>. No cabe duda que el sistema escogido por el legislador alemán y español es más respetuoso con la vocación de regulación material del acuerdo y, por consiguiente, con la regla «stare pactis».

En las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1993, de 10 de noviembre, que aprueban los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y con la Comisión islámica, la misión de contener el régimen sustancial se deduce de la lectura del artículo único de la Ley. Citaremos, como ejemplo, la Ley que aprueba el Acuerdo evangélico, coincidente con las otras dos Leyes: «Las relaciones de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, *se regirán por lo dispuesto en el Acuerdo de Cooperación que se incorpora como anexo a la presente Ley*»<sup>35</sup>. Aunque el artículo 1 del Acuerdo se refiere a «... los de-

---

<sup>34</sup> Aunque sea en principio el contenido de la «intesa» el destinado a regular la relación jurídico-material, la no exacta coincidencia entre el texto de la Ley de aprobación y la «intesa», tiene como resultado crear cierta confusión. Vid., al respecto, LILLO, *L'adattamento...*, cit., págs. 310 y ss.

<sup>35</sup> Cursiva propia.

rechos y obligaciones que se deriven de la Ley por la que se aprueba el presente Acuerdo...»<sup>36</sup>, la expresión hay que entenderla en el sentido de que la fuerza de obligar la otorga la Ley, pero el Acuerdo contiene las estipulaciones jurídicas. La función de la Ley como instrumento por el que se da plena y entera ejecución al Acuerdo en el ordenamiento, parece deducirse de los Dictámenes del Consejo de Estado sobre los Acuerdos evangélico y judío. Los Dictámenes, refiriéndose a la Ley, afirman lo siguiente: «... la ley de aprobación de los acuerdos o convenios, que lo que hace es dar virtualidad jurídica al acuerdo, estableciendo el cauce para la efectividad de la cooperación». Parecida conclusión puede extraerse del dato del título de las Leyes, «... por la que se aprueba el Acuerdo...». Su misión se reduce exclusivamente a dar ejecución —aprobar—, con rango de Ley, las normas contenidas en los Acuerdos, pero no establecer por sí mismas el régimen jurídico aplicable. Se excluye, por tanto, que la producción normativa sea de pura derivación estatal.

¿«Quid» respecto a la naturaleza de la Ley dentro del sistema de fuentes del ordenamiento? Nuestro Derecho sólo distingue, en función del principio de competencia material, entre Leyes orgánicas y ordinarias. Desde esta perspectiva no hay duda de la adscripción de la Ley que aprueba el acuerdo o convenio de cooperación a la última categoría, y así lo corroboran los Dictámenes del Consejo de Estado refiriéndose a las Leyes 24/1992 y 25/1992 que contienen los Acuerdos evangélico y judío: «... debe ser una Ley Ordinaria, y no una Ley Orgánica, pues el desarrollo que resulta de los artículos 16; 53, 1; 81, 1, de la Constitución es el propio de la Ley 7/1980, y no de la Ley de aprobación de los Acuerdos o Convenios...». Pero ello no excluye que las Leyes que menciona el artículo 7 de la L.O.L.R. puedan tener cierto «carácter especial» que las distingue de las demás Leyes ordinarias. La estructura escogida por el legislador español —a modo de continente del instrumento llamado a regular la relación jurídico-material, el Acuerdo—, y la dicción de su único artículo que expresa la función de la Ley de dar plena y entera ejecución al mismo, hacen que su dinámica y vigencia sea distinta que la de otras Leyes. La eficacia material del Acuerdo, introducido en el ordenamiento a través de la Ley, prolonga el principio «pacta sunt servanda» también a la fase de aplicación de la normativa convenida. El resto de las Leyes del ordenamiento, al haber sido emanadas por la voluntad unilateral del Estado, dependen de la misma voluntad en su modificación o extinción. Sin embargo, las Leyes que aprueban los Acuerdos tienen un régimen especial de desarrollo y vigencia regulado en los propios Con-

---

<sup>36</sup> La Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, en informe sobre el Anteproyecto de los Acuerdos de fecha 25 de octubre de 1990, propone sustituir la expresión «que se derivan de la presente Ley», por la de «que se derivan del presente Acuerdo», entendiéndose que ésta es su verdadera naturaleza jurídica, aunque después requiera la aprobación por Ley.

venios que han adquirido fuerza de obligar por la Ley. La interpretación y aplicación de los mismos sigue cauces bilaterales, pues serán objeto de estudio y decisión en la comisión mixta paritaria, aunque luego su realización material dependa del Estado, el cual debe dictar las normas oportunas. Igualmente —y a pesar de la deficiente redacción de los Acuerdos— la posible modificación o revisión de éste, porque de lo contrario se violaría el respeto al «*stare pactis*». Naturalmente el incumplimiento de las normas acordadas por parte del Estado —por ejemplo, modificando su contenido a través de leyes unilaterales— no afecta a la eficacia jurídico-positiva de estas últimas Leyes, pero conculcaría el principio moral de respetar el pacto.

La garantía de la eficacia del convenio y la bilateralidad de los aspectos que afecten a su dinámica la obtienen los Acuerdos con la Santa Sede, al igual que los tratados internacionales, de un Derecho externo al Estado que se someten —no entraremos en el tema, sin duda polémico, de la vinculación jurídica de sus normas y la responsabilidad internacional en caso de incumplimiento—. Los acuerdos o convenios de cooperación del artículo 7 de la L.O.L.R. carecen de esa tutela, pero pueden suplir la indeterminación acogiéndose cláusulas que salvaguarden la participación de la confesión en los problemas que plantea la dinámica del acuerdo. Ello acrecienta el error en el que, a nuestro juicio, han incurrido los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y con la Comisión islámica al regular deficientemente los supuestos en torno a su desarrollo normativo, normas que afecten al convenio, o revisión del mismo; y no establecer cauces claros y precisos donde se garantice la bilateralidad en la resolución.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Los Acuerdos recientemente promulgados constituyen la realización práctica del sistema convencional en la relación con las confesiones religiosas que introdujo en nuestro Derecho la L.O.L.R. La importancia de su vigencia es evidente: por primera vez en la historia del Derecho español se abre un cauce parejo al de la Iglesia católica en la resolución de los problemas jurídicos que plantean las necesidades de las confesiones acatólicas y en la fijación de un «*status*» estable donde pueden beneficiarse de las ventajas económicas, jurídicas y administrativas ínsitas a un auténtico régimen de cooperación con el Estado. Si bien las diferencias respecto al grado de reconocimiento de la Iglesia católica siguen siendo notables, estos Acuerdos suponen un indudable logro para las comunidades protestantes, hebreas e islámicas en España. De entrada, se cristaliza en un instrumento normativo pacticio las garantías y beneficios que requieren las confesiones en el desenvolvimiento de sus creencias, aunque

también haya que destacar la utilización abusiva de criterios «standard» y la cicatería del Estado en la cooperación material, comparándolo a lo ya otorgado a la Iglesia católica.

En el ámbito de la naturaleza y eficacia jurídica de los Acuerdos con las Federaciones evangélica y judía y la Comisión islámica, los datos de la praxis normativa que los aproximan o los diferencian con los Acuerdos de la Santa Sede —y, por tanto, considerando las garantías jurídicas con las que se benefician los pactos de Derecho externo—, son contradictorios. Si en los aspectos formales —procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley en las Cortes Generales, estructura y contenido de la Ley de aprobación— las semejanzas con los concordatos y tratados internacionales son notables y responden a una implícita voluntad del legislativo de respetar al máximo el pacto alcanzado en la fase de intervención del ejecutivo elevando el Acuerdo a instrumento que contiene la regulación sustantiva, las cláusulas del convenio en torno a la participación conjunta de las respectivas Federaciones y el Estado en las cuestiones que plantea la vigencia del mismo dejan mucho que desear. A nuestro juicio, debería haberse seguido el criterio de plantear en los textos de los mismos todas las posibles incidencias en la dinámica del acuerdo —interpretación, desarrollo normativo, leyes estatales que le afectan, eventuales revisiones o modificaciones, etc.— y convenir la resolución bilateral de dichas cuestiones. Las «intese» italianas podrían haber servido de modelo paradigmático en estos aspectos. Así se hubiera dotado a la comisión mixta paritaria de competencias reales en su actuación. Esperemos que en la evolución futura de este organismo logre atribuírsele una verdadera función de cauce de diálogo y solución de problemas en la aplicación del Acuerdo —lo cual significa prolongar el «pacta sunt servanda» al momento ejecutivo del mismo— y no se convierta en otro órgano de existencia nominal y muerto en la práctica.