

sugestivas sus reflexiones sobre las dificultades para el diálogo Estado-religión que, enfocadas desde su disciplina, apuntan al obstáculo de un laicismo con una base más emotiva que racional, lo que es importante, dado que los gobiernos los constituyen personas con un pasado y una psico-historia que puede llevar, como advierte, a que el Estado pretenda vivir de espaldas a lo religioso.

Pablo Rey, en *La visión del diario El País sobre la religión. Estudio cualitativo de contenido*, realiza un análisis estadístico desde la utilización de la palabra “Religión” en los titulares de aquel medio informativo. Resulta interesante, entre otras, la conclusión de que, mientras la importancia que el diario concede a la religión católica frente a la musulmana es el doble, la mayor parte de estas citas son negativas para la primera, pero positivas para la segunda.

Ante un libro tan heterogéneo, la única conclusión genérica que se puede extraer es la de que la religión y la secularización no son temas transnochados, sino que generan cada vez más reflexiones y opiniones para todos los gustos.

ÁNGEL LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ

ROMÁN CASTRO, Francisco, *Incidencia del Estado autonómico en las relaciones Iglesia-Estado*, Cajazol, Sevilla, 2008, 469 pp.

1. A estas alturas del guión no hace falta insistir demasiado en la enorme repercusión que la Constitución de 1978 en general y la cláusula del Estado autonómico en particular han tenido sobre nuestro ordenamiento jurídico.

Las consecuencias jurídicas de la Constitución de 1978 han sido ingentes. Entre sus resultados, habría que destacar la normalización y generalización del Derecho Constitucional, a partir del hoy generalmente asumido carácter normativo y vinculante de la Constitución. Ello ha propiciado una depuración del ordenamiento jurídico en su conjunto, invalidando y barriendo todo lo que estuviera en contradicción. La norma constitucional, con la ayuda inexcusable de los operadores jurídicos, ha predeterminado la vida de todo el orden jurídico; ha irradiado sus efectos a todo nuestro ordenamiento positivo¹.

El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) ha tenido, en particular, una influencia fundamental sobre la ordenación de las fuentes, en la medida en que ha introducido en el ordenamiento jurídico español fuentes nuevas –Estatutos de autonomía, leyes autonómicas y leyes estatales que perfilan el sistema de distribución competencial- y ha modificado la propia concepción de las fuentes tradicionales. Es evidente que las previsiones constitucionales y estatutarias sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas han servido para renovar sustancialmente nuestro ordenamiento jurídico.

El Derecho Eclesiástico del Estado, entendido como *legislatio libertatis* o Derecho de la libertad religiosa, no es una excepción. Basta echar un vistazo rápido al conjunto de normas que integran el llamado “bloque de la constitucionalidad” (art. 28.1 CE) para caer de inmediato en la cuenta de hasta qué punto el objeto de esta disciplina jurídica, el derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16 CE), puede verse afectado por esa maraña técnica de reglas distributivas de competencias. El resultado es que las Comunidades Autónomas tienen algo que decir en materia de libertad religiosa; a la luz del bloque de la constitucionalidad, existe un campo para la creación normativa autonómica, no sólo para la ejecución de la regulación estatal. Se habla así de un *Derecho Eclesiástico autonómico*² integrado por el conjunto de normas y relaciones

¹AAVV., *Homenaje a la Constitución de 1978*, Universidad de Oviedo, Oviedo 2005.

²Por todos, GARCÍA GARCÍA, R., “El Derecho Eclesiástico autonómico en la Constitución española”, en AAVV., *Estudios de Derecho español y europeo*, Universidad de Cantabria,

de las Comunidades Autónomas ante el hecho religioso, partiendo de la idea de que determinadas competencias autonómicas pueden incidir sobre la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades.

Se puede afirmar, no obstante, que la doctrina eclesiasticista no ha prestado al Derecho Eclesiástico autonómico que se ha ido forjando en las distintas Comunidades Autónomas la atención que merece. Si se comparan con la abundantísima producción científica en torno al contenido esencial de la libertad religiosa o a los modelos y técnicas de relación entre el Estado *stricto sensu* y las confesiones, los trabajos de investigación sobre el Derecho Eclesiástico autonómico no son muy abundantes³. No muy abundantes, pero sí muy valiosos, en la medida en que ofrecen una aproximación rigurosa, original e infrecuente en otras disciplinas jurídicas como el Derecho Constitucional o el Derecho Administrativo, por motivos que no vienen al caso.

Una obra reciente y, quede dicho desde el comienzo, muy meritoria, profundiza en esta línea de investigación. Una obra cuyo autor es Francisco Román Castro y en cuyo origen está el trabajo de investigación que, bajo la dirección del profesor Carlos Corral Salvador, presentó para la colación del grado de doctor en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. Una obra que prologa el profesor José María Díez Moreno, ofreciendo algunas de las claves de la misma, y en la que, a continuación, a lo largo de cinco capítulos agrupados en dos partes nitidamente diferenciadas, el doctor Román Castro reflexiona acerca de temas muy diversos, pero entrelazados por el sentido y alcance de la actuación autonómica en materia de protección y promoción de la libertad religiosa. Y, en fin, una obra que acredita de sobra oficio intelectual, solvencia investigadora y originalidad.

Esta reseña no intentará ni resumir toda la obra ni utilizarla en su totalidad. En lo que sigue, tan sólo trataré de aportar algunas reflexiones nacidas, de un modo inmediato, de su lectura y en torno a un tema en el que hasta ahora sólo me había adentrado de manera superficial. Las reflexiones del autor, y algunas más al hilo de las suyas, serán las que quedarán expuestas aquí. Y ello con el único propósito de animar la lectura de un libro que se aproxima con lucidez y claridad expositiva al Derecho Eclesiástico autonómico.

2. La estructura del trabajo es ordenada y proporcionada. En él, insisto, se distinguen dos partes. Una primera centrada en la descentralización política y el fenómeno religioso a partir de la decisión del constituyente español de 1978. Francisco Román Castro, en tal sentido, ofrece un análisis exhaustivo de nuestro bloque de la constitucionalidad, sin perder de vista el dato histórico, comparado y, claro está, la jurisprudencia constitucional. Plantea, asimismo, propuestas críticas de revisión de las normas vigentes o de su interpretación, concluyendo que las Comunidades Autónomas disfrutan de un generoso ámbito de autogobierno para la protección y promoción de la libertad religiosa. Espacio que, sin embargo, contrasta con la escasez de normas autonómicas unilaterales de Derecho Eclesiástico y con las casi nulas repercusiones orgánicas que el hecho religioso ha tenido para la administración autonómica.

Comparto la idea de que se puede reconocer a las Comunidades Autónomas un cierto espacio para, en el ejercicio de sus competencias, remover obstáculos y facilitar el ejercicio de la libertad religiosa. Se está, pues, ante una "materia" concurrente, en el sentido de que sobre lo religioso confluyen títulos competenciales tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, debiera admitirse la competencia *fuerte* que corresponde al Estado en orden a la salvaguardia y promoción de la libertad religiosa. La competencia autonómica en la materia aparece delimitada negativamente por una serie de opciones del constituyente que parten de la consideración de que una nota característica de los derechos fundamentales, entre ellos el de libertad religiosa,

es la de su *generalidad*. Respecto de ellos no cabe introducir diferencias por razón de sexo, raza, etc., pero tampoco por razón del *territorio*. El Estado ha de garantizar y promover sin distinción ninguna el contenido esencial de la libertad religiosa. A la hora de determinar el ámbito objetivo del Derecho Eclesiástico autonómico hay que tener muy presente este cúmulo de opciones.

Por de pronto, está la fórmula con que se abre el artículo 149, que enumera las materias reservadas *en exclusiva* al Estado, y en cuya virtud “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” corresponde, en efecto, al Estado. Está, en segundo lugar, el argumento de la *internacionalización* de los derechos fundamentales y, ligada a ella, la previsión constitucional que exige la aprobación de las Cortes Generales para los tratados o convenios internacionales que afecten a los derechos fundamentales (art. 94.1.c). Y está, en tercer lugar, la regla constitucional que exige que sea una ley orgánica la que se ocupe del desarrollo de los derechos fundamentales; ese desarrollo es competencia y responsabilidad de las Cortes Generales con la mayoría reforzada del Congreso (art. 81.1).

Tiene, así, completa lógica la falta de mención expresa en los Estatutos de Autonomía de la competencia en materia de libertad religiosa⁴. Y ello por cuanto lo que se deduce del orden constitucional es que la regulación y gestión general, directa, la administración de conjunto, de la libertad religiosa compete a los poderes centrales, a las Cortes Generales en la vertiente legislativa y al Gobierno y a la Administración General en la vertiente de gestión. Se trata de una competencia exclusiva y excluyente del Estado, lo que implica un desapoderamiento a las Comunidades Autónomas para lo que sea administración general de esa libertad.

Pero si ello es cierto, también lo es que, para aspectos concretos y determinados, pueden ser competentes otros poderes públicos, otras administraciones públicas. Se abre, pues, un campo para la gestión y administración, e incluso para la normación, en el que los protagonistas podrán ser otros poderes públicos. Es sabido que el *entrecruzamiento competencial* es una característica propia del Estado autonómico. Si bien la responsabilidad global, básica, referente a la libertad religiosa compete al Estado *ex artículo 149.1.1 CE*, en la efectividad cotidiana del ejercicio del derecho pueden verse incididas competencias sectoriales –desde la tutela del patrimonio histórico y artístico hasta el urbanismo, pasando por otros muchos contenidos– de las Comunidades Autónomas. Pueden confluir diversas competencias y, por consiguiente, muy diversas autoridades tienen un ámbito propio de actuación. Hay un espacio para el Derecho Eclesiástico autonómico donde sí tienen competencia las Comunidades Autónomas. Y también, en particular, hay margen para los llamados convenios autonómicos, sectoriales, entre las autoridades autonómicas y los representantes de las confesiones interesadas.

La dificultad estriba, cómo fácilmente se aprecia, en alambicar criterios jurídicos ciertos para diferenciar la *competencia general, global, básica*, del Estado en materia de libertad religiosa y la *administración de aspectos concretos y sectoriales* de tono menor. Criterios que permitan reaccionar frente a una interpretación abusiva de la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para el disfrute de la libertad religiosa en detrimento de competencias más específicas de las Comunidades Autónomas, pero también frente a una actuación autonómica que, aun amparada en alguna competencia sectorial, incurra en un exceso y ponga en cuestión el respeto debido a la igualdad de trato de todos los españoles en relación con el derecho fundamental a la libertad religiosa.

Es más, de la compleja jurisprudencia constitucional en torno al artículo 149.1.1 CE recaída hasta la fecha no se deducen esos criterios seguros de diferenciación. Se trata

⁴Con la sola excepción del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su versión reformada de 2006, que atribuye a la Generalitat competencias en materia de relaciones con las entidades religiosas (art. 116).

de una jurisprudencia más bien escorada hacia los intereses estatales, de suerte tal que el Estado ha podido regular o gestionar aspectos muy concretos del régimen jurídico de determinados derechos, incidiendo de forma cuestionable sobre competencias autonómicas sectoriales. Jurisprudencia que podría resumirse del modo siguiente⁵: 1) el artículo 149.1.1 CE establece un título competencial *exclusivo* a favor del Estado; 2) la competencia exclusiva del Estado no se extiende, en todo caso, a la totalidad de la regulación de los derechos y deberes fundamentales, sino que se limita a las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad en el ejercicio de esos derechos y en el cumplimiento de esos deberes, que *no es diseño completo y acabado* de su régimen jurídico; 3) las condiciones básicas *no son sinónimo de bases, legislación básica o normas básicas*, en la medida en que se está ante una competencia exclusiva del Estado; 4) las condiciones básicas *tampoco se identifican con el contenido esencial* de los derechos (art. 53.1 CE); 5) las condiciones básicas hacen referencia al *contenido primario* del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades y límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas y presupuestos previos, etc.); 6) dentro de las condiciones básicas cabe entender incluidos aquellos *criterios que guarden conexión con el objeto o ámbito material* sobre el que recaen las facultades que integran el derecho: deberes, requisitos mínimos o condiciones en que ha de ejercerse un derecho y requisitos indispensables y marco organizativo que permiten el ejercicio del mismo derecho. Es evidente que el vastísimo panorama de actuaciones estatales que legitima en su jurisprudencia sobre el artículo 149.1.1 CE el Tribunal Constitucional plantea un sinfín de interrogantes. La respuesta constitucionalmente correcta es una cuestión de grado como casi todo.

3. La segunda parte del trabajo, más original y apegada al dato normativo concreto si cabe, se dedica al análisis de los convenios eclesiásticos autonómicos, más exactamente a los convenios entre la Junta de Andalucía y las autoridades eclesiásticas del sur sobre asistencia religiosa hospitalaria, de 29 de diciembre de 1986, y sobre la enseñanza de la religión católica en centros públicos no universitarios, de 21 de mayo de 1993.

En esta segunda parte, Francisco Román Castro se detiene de forma clara y minuciosa en el alcance y el contenido de tales convenios, firmados al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de sanidad y educación. Con mucho acierto, describe y valora la forma en que esos convenios facilitan el ejercicio de la libertad religiosa y algún otro derecho fundamental emparentado, proponiendo, en más de una ocasión, soluciones alternativas a una situación que, en cualquier caso, le merece un juicio positivo. Levanta acta, de forma difícilmente controvertible, del modo en que la Junta de Andalucía ha interpretado hasta la fecha su competencia para llevar a cabo actuaciones de promoción de la libertad religiosa *ex* artículos 149.1.16 y 149.1.30 CE y 13.21 y 19 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en su versión del año ochenta y uno).

Aun compartiendo las líneas principales del discurso del autor en esta segunda parte del trabajo, no me sustraigo a trasladar al Derecho Eclesiástico autonómico la crítica en torno al protagonismo, excesivo, de lo convencional en el Derecho Eclesiástico del Estado. Debiera tenerse claro que, en pro de la igualdad y laicidad estatal, la regla es la sujeción de lo religioso al *Derecho común*, eso sí con excepciones que capten las singularidades de las creencias. La regla es el *Derecho Común*; la excepción, justificada, el *Derecho especial favorable*. La igualdad y laicidad exigen, en buena lógica jurídica, que los poderes públicos ofrezcan a todas las convicciones, creencias y confesiones una misma estructura jurídica a la que hacer centro de imputación de derechos, obligaciones y beneficios. La configuración de esta estructura jurídica común traduce el reconocimiento constitucional de la igualdad de las mismas ante la ley. Esta igualdad es, sin duda, compatible con la diversidad de convicciones y creencias y con la organización propia de

⁵Por todas, SSTC 37/1987 y 61/1997.

cada una de ellas. El reconocimiento, si se quiere a través de la norma convencional, de las peculiaridades de los sujetos colectivos de la libertad religiosa no quiebra la igualdad. Pero el reto de la mejora del modelo español -estatal y autonómico- de protección y promoción de la libertad religiosa pasa, a mi juicio, por privilegiar esa estructura común frente a las variantes convencionales. Y mucho más cuando hay en juego dimensiones del contenido esencial del derecho⁶.

4. Queden aquí estas consideraciones a modo de simple guión de las principales aportaciones de la *Incidencia del Estado autonómico en las relaciones Iglesia-Estado*. Un libro en el que Francisco Román Castro acierta a reflexionar en torno a las implicaciones que para la libertad religiosa y el Derecho Eclesiástico presenta el proceso de descentralización política abierto con la Constitución de 1978. Un libro, en definitiva, que nace de una investigación valiosa y, en parte, inédita, en el sentido de que casi carece de precedentes en el Derecho Eclesiástico español. De su contenido, esta recensión tan sólo ha dado alguna noticia. Que el lector profundice y la disfrute como bien merecen el valioso proyecto editorial de la Fundación Cajal y el esfuerzo intelectual que hay detrás.

ABRAHAM BARRERO ORTEGA

⁶ BARRERO ORTEGA, A., “Apuntes críticos a la implementación legislativa de la dimensión social de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español”, en BARRERO ORTEGA, A.-TEROL BECERRA, M. (coord.), *Libertad religiosa y Estado social*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2009.

RUIZ MIGUEL, A., NAVARRO-VALLS, R., *Laicismo y Constitución*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, 199 pp.

La obra que presentamos contiene las aportaciones al seminario “Laicismo y Constitución” organizado por la Fundación Coloquio Jurídico Europeo, celebrado en Madrid el 17 de enero de 2008. Incluye la ponencia de Alfonso Ruiz Miguel, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y el comentario realizado por Rafael Navarro-Valls, catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado de la universidad Complutense de Madrid en calidad de “contraponerte”. Se incluyen también la réplica y contrarréplica de los mismos autores.

Alfonso Ruiz Miguel ha tratado múltiples temas relacionados con su disciplina, entre los que destaca el análisis de la obra de Norberto Bobbio, aspectos relacionados con la metodología como la teoría del conocimiento jurídico; ha abordado también temas de teoría del Derecho como la norma jurídica, sin descuidar otros aspectos tales como la teoría de la justicia o el ámbito ético-normativo. Más reciente es su interés en el tema del laicismo, que es precisamente el que plantea en esta obra.

El Autor es conocido defensor de la laicidad entendida como neutralidad del Estado democrático ante cualquier convicción relativa a la religión, incluidas las creencias no religiosas. Distingue entre laicidad y laicismo, considerando este último concepto como la legítima posición privada ajena a la religión, que un Estado laico debe respetar. Por otra parte, entiende que el pluralismo religioso e ideológico impone para creyentes y laicistas el procedimiento democrático como único medio justificado de decisión por encima de los diferentes criterios sustantivos de justicia.

El trabajo con el que se abre el volumen lleva por título “Para una interpretación laica de la Constitución”. En él se critica una supuesta *sobreconstitucionalización* (excesiva e indebida incorporación a la interpretación constitucional de criterios procedentes del mero desarrollo normativo) llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en relación al derecho fundamental de libertad religiosa: privilegiando la libertad de las confesiones