

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES*

José Ramón Polo Sabau

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Málaga

RESUMEN: En este trabajo se estudia la posición que ocupan los acuerdos que el Estado español ha suscrito con la Santa Sede en el sistema de fuentes del Derecho español, así como la función que dichos acuerdos concordatarios desempeñan, o deberían desempeñar, en materia de reconocimiento y desarrollo de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento constitucional. Se analizan críticamente aquellas posiciones doctrinales que atribuyen a estos acuerdos una naturaleza de algún modo prevalente respecto de lo dispuesto en la ley de libertad religiosa, y se trata de demostrar que, en materia de desarrollo directo del núcleo de los derechos fundamentales, los acuerdos concordatarios deben ser interpretados y aplicados en estricta conformidad con la legislación orgánica que regula esos derechos y se encuentran, además, plenamente sometidos al control de constitucionalidad como cualquier otra norma con rango de ley.

PALABRAS CLAVE: acuerdos concordatarios; libertad religiosa; derechos fundamentales.

ABSTRACT: This paper deals with the legal status granted to the agreements between the Catholic Church and the State in Spain's internal law. Special consideration is given to the proper meaning and function of those agreements with regard to the human rights provisions under the Spanish Constitution. The author carries out a critical examination of the most frequent approaches to this matter between Spanish scholars and tries to convincingly argue that those agreements should be properly understood under the authority of the Constitution and its core legal developments concerning the protected human rights, and consequently those agreements should also be perceived as fully submitted to constitutional review by the Spanish Constitutional Court.

KEY WORDS: Church and State agreements; religious freedom; human rights.

* Este trabajo constituye una amplia reelaboración y profundización en algunos de los planteamientos que ya expuse en el epígrafe que lleva por título "Derechos fundamentales, relaciones concordatarias y sistema de fuentes en el Estado constitucional", de mi libro *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas en el Derecho Constitucional español*, Málaga, 2008, pp. 249 y ss.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Los acuerdos concordatarios en el sistema de fuentes del Derecho español; 3. Finalidad y contenido de los concordatos en el Estado constitucional; 4. La función de los acuerdos concordatarios en el desarrollo normativo de los derechos fundamentales; 5. Epílogo: sobre la pretendida rigidez y el supuesto anacronismo de la legislación común frente a las leyes especiales

1. INTRODUCCIÓN

En sustitución del hasta entonces vigente Concordato de 1953, en los albores del actual régimen democrático el Estado español suscribió, como bien se sabe, una serie de acuerdos con la Santa Sede con los que se instauró todo un estatuto jurídico particular para la Iglesia Católica en nuestro país, situado en buena medida extramuros del régimen común previsto para las restantes confesiones en la ley de libertad religiosa de 1980 (LOLR), motivo por el cual esta ley ha sido en ocasiones calificada directamente, con plena razón, como una ley básicamente para las confesiones religiosas no católicas.

Estos acuerdos concordatarios, en consonancia con la naturaleza jurídica que les es propia, ocupan una posición específica en el seno de nuestro sistema constitucional de fuentes del Derecho y, desde esa posición, despliegan sus efectos normativos en los distintos sectores de la realidad social a los que nos remiten las llamadas materias mixtas o materias de interés común para ambas partes firmantes; buena parte de esas materias caen bajo el ámbito de amparo de ciertos derechos fundamentales, tanto del ámbito más genérico de la libertad ideológica y religiosa como, también, del de las restantes libertades públicas de contenido intelectual que constituyen manifestaciones especializadas de esta libertad matriz, de modo que la regulación acordada incorpora también ciertos aspectos concernientes al ejercicio de derechos fundamentales que ya gozan en la legislación general de un amplio régimen de tutela.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

En el terreno científico y, singularmente, en el de los cultivadores del Derecho Eclesiástico del Estado, tanto la posición que ocupan como el papel que desempeñan los acuerdos concordatarios en nuestro Derecho han sido, en ocasiones, percibidos de muy distinta forma desde unas u otras posiciones doctrinales, dando lugar a algunos planteamientos que, formulados desde una óptica que se dice específicamente *ecclesiasticista* y que se reputa poseedora de una naturaleza y caracteres propios en la hermenéutica de la Constitución, resultan, sin embargo, en mi opinión, dudosamente compatibles con una adecuada intelección de los principios y reglas que determinan el sistema de derechos fundamentales y libertades públicas en nuestro ordenamiento constitucional.

Desde esta premisa, en las páginas que siguen me dispongo a exponer y analizar, en sus caracteres esenciales, los principales condicionantes que en nuestro ordenamiento constitucional contribuyen a fijar la posición de los acuerdos concordatarios con la Iglesia Católica, así como su función como normas que concurren a la regulación de determinados aspectos atinentes al régimen de ejercicio de los derechos fundamentales; al hilo de esta exposición, pretendo igualmente examinar el alcance de algunas de las posiciones doctrinales que estimo menos consistentes en el sentido antes apuntado, sometiéndolas a contraste con los parámetros comúnmente aceptados por la doctrina publicista y la jurisprudencia constitucional en materia de articulación y desarrollo de nuestro sistema de fuentes del Derecho.

2. LOS ACUERDOS CONCORDATARIOS EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO ESPAÑOL

Tras un período de discusión en el que se barajaron distintas opciones al respecto, la sustitución del Concordato de 1953 tuvo lugar, finalmente, mediante la promulgación de una serie de acuerdos parciales que se ocuparon de dotar de un nuevo régimen jurídico a la práctica totalidad de las materias que habían

sido objeto de regulación concordataria en el sistema precedente. Un primer acuerdo, con fecha de 28 de julio de 1976, consignó la renuncia a los privilegios de fuero procesal y de presentación de obispos, de los que, respectivamente, venían tradicionalmente disfrutando la Iglesia y el Estado, y sentó las bases del nuevo sistema de relaciones entre ambas partes firmantes; a partir de dichas bases y tomando como referencia el conjunto de materias que habían sido objeto del Concordato, se concluyeron, todos ellos con fecha de 3 de enero de 1979, otros cuatro acuerdos parciales, dando así una forma jurídica determinada al nuevo marco en el que habrían de desarrollarse desde entonces las relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica.

Desde la perspectiva del Derecho español los acuerdos concordatarios son, en primer lugar, tratados internacionales, y en cuanto tales les resultan de aplicación las técnicas y categorías propias del Derecho internacional público y, dentro de este, más concretamente, del llamado Derecho de los tratados. Pero asimismo los acuerdos, una vez que se verifica el mecanismo de integración previsto en el art. 96 de la Constitución, pasan a formar parte del ordenamiento interno, en el que de hecho están llamados a desplegar sus efectos más característicos como normas que se orientan al establecimiento de un estatuto propio y diferenciado de la Iglesia católica en el ordenamiento estatal, así como a la instauración de una serie de garantías que permitan a los ciudadanos católicos ejercer plenamente y sin trabas su derecho a la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones e implicaciones.

Consecuentemente, los acuerdos con la Santa Sede, una vez producida su ratificación parlamentaria y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, son ya Derecho interno y están plenamente sometidos, en su interpretación y aplicación, al imperio de la Constitución, que es además la que determina la posición que ocupan dichos acuerdos en el sistema de fuentes del Derecho español. Y esta posición no es otra que la que

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

corresponde a las normas con rango de ley, tal y como se desprende de lo dispuesto en el art. 94 de la Constitución, que requiere de la preceptiva autorización parlamentaria en aquellos casos en los que los tratados “supongan modificación o derogación de alguna Ley o exijan medidas legislativas para su ejecución”; a ello no obsta, como es sabido, el hecho de que el contenido de los tratados no pueda ser derogado, modificado o suspendido sino en la forma prevista en los propios tratados o bien de conformidad con las normas generales del Derecho internacional (*ex art. 96 de la Constitución*), un criterio de orden meramente competencial, que no jerárquico, del que no puede inferirse que los tratados tengan rango supralegal alguno, lo que se vio además confirmado en el devenir parlamentario del proceso constituyente al rechazarse expresamente la atribución de dicho rango que sí estaba contemplada, por el contrario, en el Anteproyecto de Constitución.

En este sentido, en efecto, los tratados internacionales constituyen, en nuestro ordenamiento, una fuente del Derecho estrictamente situada en relación jerárquica de subordinación respecto de la ley fundamental y, por consiguiente, no hay la menor duda de que tienen un valor jurídico netamente infraconstitucional en tanto que normas con rango de ley. De ahí que, estando sometidos los tratados a los dictados de la Constitución como cualquier otra norma del Derecho interno, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional los considere susceptibles de ser objeto de una declaración de inconstitucionalidad, y establezca también, con carácter preventivo, un mecanismo para posibilitar un control previo de su validez¹.

¹ Vid. por todos A. REMIRO, “Artículo 95: inconstitucionalidad en tratado internacional”, en O. ALZAGA (*Dir.*), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998.

De hecho, los tratados internacionales, y entre ellos lógicamente también los acuerdos con la Santa Sede, se someten al juicio de constitucionalidad en las mismas condiciones en las que lo hace la ley ordinaria. Así lo ha proclamado de manera inequívoca el Tribunal Constitucional, precisamente en relación con la hipótesis del enjuiciamiento constitucional de uno de los acuerdos concordatarios, al señalar que los tratados internacionales han de ser tenidos por normas primarias y, por lo tanto, merecen ser considerados como normas con rango de ley a efectos del control de constitucionalidad, junto a otro tipo de disposiciones que no son formalmente leyes como es el caso de los reglamentos parlamentarios (STC 38/2007, FJ 3º). Por lo tanto, afirmar, como hace a mi juicio erróneamente C. Corral, que el hecho mismo de la ratificación parlamentaria de los acuerdos concordatarios y de su aprobación con arreglo al procedimiento previsto en la Constitución para los tratados internacionales haría ya superflua una posterior constatación de la constitucionalidad de dichos acuerdos², equivaldría a sostener, por ejemplo, que el hecho mismo de la aprobación de una ley ordinaria con estricta observancia de los procedimientos previstos para ello en la ley fundamental impediría eventualmente someterla al control de constitucionalidad; el argumento, como se ve, carece de la mínima consistencia.

Este criterio general que determina claramente la subordinación de los tratados internacionales a los dictados de la Constitución y su equiparación a estos efectos con las normas con rango de ley, en cualquier caso, debe ser matizado por lo que concierne a un tipo particular de tratados internacionales como son aquellos suscritos por España en materia de derechos humanos, a los que se refiere el art. 10.2 de la Constitución. Como es sabido, aun cuando no constituyen propiamente un

² Cfr. C. CORRAL, *Acuerdos España-Santa Sede (1976-1994). Texto y Comentario*, Madrid, 1999, p. 37.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

canon autónomo de constitucionalidad, a este tipo de tratados se les ha reconocido una cierta dimensión supralegal y, paralelamente, una naturaleza en algún sentido *cuasiconstitucional*, habida cuenta de sus determinantes efectos interpretativos sobre el régimen de los derechos fundamentales, que hacen que el contenido de dichos tratados, en la práctica, se convierta en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución (STC 36/1991, FJ 5º).

A los efectos que ahora nos ocupan, hay que recordar que de esa peculiar naturaleza de estos tratados se deriva, básicamente, una especial resistencia a ser constitucionalmente fiscalizados, que, como ha hecho notar A. Saiz Arnaiz, se expresa en la necesidad de extremar la búsqueda de una posible interpretación constitucionalmente adecuada del texto internacional, que permita su integración armónica en nuestro Derecho, antes de someterlo a la declaración de inconstitucionalidad, a menos que se trate de una incompatibilidad *iusfundamental* insalvable, expresa o manifiesta³. Consecuentemente, ni siquiera estos textos internacionales aludidos por la cláusula de remisión hermenéutica del art. 10.2 quedan al margen de un hipotético juicio de validez al contraste con los preceptos constitucionales, y tampoco cabe dudar de que los restantes tratados internacionales, incluyendo, claro está, a los acuerdos concordatarios con la Iglesia católica, quedan sujetos al control de constitucionalidad como cualquier otra disposición de nuestro ordenamiento jurídico; y además, como no podría ser de otra forma, los acuerdos concordatarios se someten al juicio de constitucionalidad de forma ordinaria y plena, esto es, sin alterar en absoluto el papel que desempeña el art. 10.2 y el acervo normativo al que este nos remite en el

³ Cfr. A. SAIZ ARNAIZ, *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, 1999, p. 270.

eventual enjuiciamiento de dichos acuerdos por parte del Tribunal Constitucional, pues, como ha hecho notar F. Jiménez García, los acuerdos internacionales deben ser examinados “bajo el prisma de este acervo normativo sin que la internacionalidad de la norma imponga al Tribunal Constitucional una rebaja o exclusión de este canon interpretativo”⁴.

A este respecto, sostiene J. Martínez-Torrón que “entre esos tratados internacionales a que alude el artículo 10, pueden considerarse incluidos los Acuerdos con la Santa Sede, lo que induce a interpretar en conformidad con ellos la regulación constitucional del derecho de libertad religiosa –cuando lo que se contempla es su dimensión colectiva–, en orden a precisar el sistema constitucional de relaciones institucionales con la Iglesia católica o a determinar los efectos jurídicos de la actuación de sus miembros”⁵. Este autor se adhiere, así, a la tesis que ya defendiera L. de Echeverría en el mismo sentido y que llevó a este último a postular, incluso, que los acuerdos con la Santa Sede deben ser considerados nada menos que como un parámetro de interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales en la Constitución⁶.

De entrada, no se me alcanza la razón por la que Martínez-Torrón excluye de su peculiar criterio hermenéutico a la dimensión individual del derecho de libertad religiosa, pues en los acuerdos se abordan también cuestiones que afectan de pleno a esa vertiente individual y, en la lógica interna de su

⁴ F. JIMÉNEZ GARCÍA, *La internacionalidad de la Santa Sede y la constitucionalidad de sus acuerdos con España*, Madrid, 2006, p. 123.

⁵ Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Jerarquía y antinomias de las fuentes del nuevo Derecho Eclesiástico español”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. III, 1987, p. 134.

⁶ Cfr. L. DE ECHEVERRÍA, “La nueva Constitución ante el hecho religioso”, en VV.AA., *El hecho religioso en la nueva Constitución española*, Salamanca, 1979, p. 69.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

planteamiento a partir de la premisa adoptada no se justifica esa exclusión parcial, pero lo cierto es que, en todo caso, la interpretación que aquí se propone parece a todas luces excesiva y carente de fundamento constitucional. En este sentido, en su valoración del alcance de la cláusula del art. 10.2, el Tribunal Constitucional ha utilizado un criterio relativamente amplio y flexible, en cuya virtud deben entenderse incluidos, entre los tratados allí citados, también aquellos textos internacionales en los que se incorporan disposiciones que inciden notablemente en el ámbito de protección de los derechos fundamentales, aun cuando la regulación de estos derechos no constituya estrictamente el objeto directo, propio y específico de esos textos normativos. Pero no puede desconocerse que, de conformidad con el espíritu que anima el precepto, han sido también considerados como objeto del art. 10.2 por la jurisprudencia constitucional sólo cierto tipo de textos, de ámbito muy general y elaborados en el marco de organizaciones internacionales multilaterales, ya sea de alcance universal o regional, tales como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa, y así, eventualmente, se han entendido incluidos en la referida mención constitucional, por ejemplo, la Convención sobre los derechos del niño emanada de Naciones Unidas (STC 36/1991, FJ 5º), un Convenio del Consejo de Europa sobre protección de datos personales (STC 254/1993, FJ 7º) o un Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (STC 173/1994, FJ 3º y nuevamente en la STC 175/2005, FJ 3º). Este otro tipo de textos internacionales presentan, obviamente, características muy distantes de aquellas que poseen los acuerdos concordatarios y que en absoluto permiten entenderlos incluidos en el enunciado del art. 10.2 de la Constitución, pero en todo caso, aun si se admitiese dialécticamente semejante inclusión, tampoco quedarían dichos acuerdos a salvo del control de constitucionalidad que también es aplicable bajo ciertas condiciones, como se ha visto, a los textos mencionados en esa cláusula de remisión hermenéutica.

En suma, coincido con P. C. Pardo quien, tras analizar esta cuestión aportando argumentos muy atendibles en relación con el significado del art. 10.2 de la ley fundamental y con la naturaleza y caracteres de los acuerdos concordatarios, concluye categóricamente que “imposible se antoja definirlos como tratados en materia de derechos humanos de los del artículo 10.2 de la Constitución española o atribuirles en atención a su naturaleza funciones integradoras del sistema de libertad religiosa”⁷. Ciertamente, así me lo parece.

3. FINALIDAD Y CONTENIDO DE LOS CONCORDATOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

Los concordatos suscritos por la Santa Sede con los estados son comúnmente concebidos, ya se dijo, como unos instrumentos normativos encaminados a la instauración de un régimen jurídico propio para la Iglesia católica en dichos estados y, asimismo, dirigidos a la consagración en los distintos ordenamientos estatales de un conjunto de garantías que permitan ejercer plenamente, a quienes profesan esta religión, sus derechos civiles en materia religiosa.

Así, tratándose de regímenes políticos autoritarios o de ausencia de libertades, la regulación concordataria adquiere un sentido cabal y una función benéfica como norma de reconocimiento y protección de determinados derechos, siquiera sea por lo que concierne al limitado ámbito de los sujetos pertenecientes a esa religión que se erigen en destinatarios de la norma acordada. Pero en el caso del Estado constitucional, reconocedor y garante en plenitud de los derechos fundamentales y las libertades públicas, cabe consecuentemente preguntarse, como así lo han hecho algunos autores, si el concordato puede

⁷ P. C. PARDO, *Laicidad y acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Valencia, 2008, p. 89; en el mismo sentido, J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Derecho Eclesiástico del Estado. Manual de Grado*, Madrid, 2011, p. 218.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

igualmente contemplarse, bajo esa misma óptica, como norma de reconocimiento y tutela de los derechos civiles de quienes están llamados a ser sus exclusivos destinatarios.

La pregunta está ciertamente justificada, pues es lícito pensar que, en principio, en un régimen de libertades como el que se deriva del Estado constitucional, no hay necesidad alguna de reconocer y tutelar, por la vía acordada, los derechos civiles de quienes profesan esta u otra religión, dado que tales derechos están ya debidamente amparados por la Constitución y las disposiciones dictadas en su desarrollo, y seguramente es esta la idea que está en el trasfondo de la afirmación que se realiza en el Preámbulo del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979, en el sentido de que la Iglesia debe evitar cualquier discriminación o situación privilegiada -lo que no impide, dicho sea de paso, la instauración en ese mismo acuerdo de un régimen privilegiado para la enseñanza de la religión católica en la escuela pública, mediante la articulación de un derecho de prestación del que carecen quienes profesan otras religiones-.

Así pues, aceptada esta premisa, al menos por mi parte, el objetivo del Concordato en nuestro ordenamiento jurídico ha de ser necesariamente otro, ajeno desde luego a la tutela de aquellos aspectos que conforman las condiciones básicas de ejercicio de los derechos fundamentales o el desarrollo de su contenido esencial, ya adecuadamente satisfecha en el sistema constitucional de derechos y libertades.

Sin embargo, no lo ve así, por ejemplo, R. Navarro-Valls, quien partiendo de la tradicional concepción del concordato como norma de garantía de derechos civiles en materia religiosa, pese a reconocer que ello no resulta estrictamente necesario considera no obstante razonable, actualmente, que las iglesias traten de obtener, por la vía concordada, lo que este autor denomina un

*refuerzo suplementario de sus espacios de libertad*⁸. Y con este sonoro eufemismo parece quedar en el aire la inquietante duda acerca de si el reconocimiento de las libertades en el ordenamiento estatal no es realmente pleno y efectivo, como pretenden los preceptos constitucionales, sino más bien insuficiente y necesitado de un refuerzo suplementario en este terreno para permitir un desenvolvimiento social verdaderamente libre de las confesiones religiosas y de sus miembros y adeptos. Pero esa duda queda por fortuna despejada de inmediato cuando se constata que, en consonancia, ahora sí, con esa idea de que no es estrictamente necesario pactar con el Estado un refuerzo suplementario de la libertad de las confesiones, el mismo autor, en otra sede, termina por reconocer implícitamente que, en buena medida, los concordatos bien pudieran ser considerados hoy como una manifestación más del fenómeno contemporáneo de la cada vez mayor contractualización de las disposiciones legales, fruto de las presiones de los grupos sociales más influyentes sobre los centros de poder con el horizonte de la captación negociada de distintas ventajas y privilegios, y sugiere, ante ello, que acaso sea preferible, como una suerte de mal menor, dar por bueno un sistema en el que al menos la captación de los privilegios se produce a la luz pública, en evitación de los llamados concordatos subterráneos⁹; es decir que, en realidad, no estamos hablando aquí de refuerzos suplementarios de la libertad sino, simple y llanamente, de captación negociada de privilegios. No puede negarse el ejercicio de sinceridad que representan estas últimas observaciones pero, al mismo tiempo, tampoco puedo compartir un planteamiento que, en el mejor de los casos, transmite una penosa sensación de claudicación ante la fuerza

⁸ Cfr. R. NAVARRO-VALLS, “El principio de cooperación y la laicidad del Estado”, en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (Ed.), *Estado y religión en la Constitución española y en la Constitución europea*, Granada, 2006, p. 42.

⁹ Cfr. R. NAVARRO-VALLS, “Los Estados frente a la Iglesia”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IX, 1993, p. 49.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

normativa de lo fáctico y de renuncia a hacer de los valores constitucionales, y especialmente del valor de la igualdad, una realidad efectiva en todos los sectores de la vida social como ordena la Constitución.

Con razón señala G. Suárez Pertierra que, partiendo de una correcta percepción de su sentido y función en el sistema constitucional, “los convenios con las confesiones religiosas en el ordenamiento español, cualquiera que sea su naturaleza, no son instrumentos de intercambio de privilegios o procedimientos para aliviar la tensión entre la Iglesia y el Estado o para asegurar la posición social de la respectiva confesión religiosa”¹⁰, finalidades para las que la norma concordataria no podría, en efecto, encontrar un fundamento legítimo en la ley fundamental. Lo ha dicho también J. A. Souto, elocuentemente, al señalar que “la constitucionalización de los derechos y libertades fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico significa que su vigencia es plena y su ámbito común para todos los ciudadanos. Hechas estas precisiones, parece difícil enmarcar en un acuerdo específico una referencia a los derechos y libertades fundamentales que tenga otro valor que el de una mera remisión a la legislación común vigente en la actualidad. Incluso la ampliación, si fuera posible, del contenido de alguno de estos derechos, a favor de aquellos ciudadanos que profesaran unas creencias y pertenecieran a una confesión, de las que han suscrito acuerdos con el Estado, no dejaría de suscitar serias dudas sobre su constitucionalidad. El privilegio que ello podría suponer chocaría frontalmente con la prohibición de cualquier discriminación por motivos religiosos”¹¹.

¹⁰ G. SUÁREZ PERTIERRA, “La ley orgánica de libertad religiosa, 25 años después”, en VV.AA., *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, 2006, p. 58.

¹¹ J. A. SOUTO, “Cooperación del Estado con las confesiones religiosas”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84, 1995, pp. 374-75.

En definitiva, descartada la tesis de que, en el Estado constitucional, el reconocimiento de las libertades no es pleno y la Iglesia necesita, por lo tanto, de un pacto con el Estado para poder desenvolverse socialmente en libertad, no puede ya considerarse que la finalidad propia de los acuerdos concordatarios deba ser la del reconocimiento de los derechos fundamentales en materia religiosa de sus destinatarios, ni la del correspondiente desarrollo normativo de los elementos que integran su contenido esencial, aspectos ambos reservados en nuestro ordenamiento, respectivamente, a la Constitución y a la ley orgánica.

Es preciso, en consecuencia y teniendo muy presente la posición que ocupan en el sistema de fuentes normativas que es la propia de los tratados internacionales, determinar claramente cual es la finalidad de dichos acuerdos en el Derecho español y, en correspondencia con esta, cuál es la función que desempeñan, o que deberían desempeñar, en la esfera del desarrollo normativo de los derechos fundamentales y concretamente del derecho de libertad religiosa, cuestión sobre la que me detendré seguidamente con mayor detalle y que, igualmente, ha suscitado posiciones doctrinales de muy distinto signo.

4. LA FUNCIÓN DE LOS ACUERDOS CONCORDATARIOS EN EL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Una vez fijada la posición que ocupan y delimitado negativamente el ámbito de los fines a los que deberían orientarse los acuerdos con la Santa Sede en un ordenamiento como el nuestro, plenamente protector de los derechos fundamentales y las libertades públicas, parece oportuno tratar de esclarecer, de acuerdo con esas premisas, cual es la función que, en teoría, podrían estar llamados a desempeñar los acuerdos concordatarios en el marco del desarrollo del sistema constitucional de derechos fundamentales, y, asimismo, resulta conveniente someter a

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

contraste esa función que teóricamente corresponde a los acuerdos con la que, de hecho, vienen desempeñando en nuestro ordenamiento jurídico a tenor de su contenido concreto. Porque lo que de entrada resulta innegable es que, en estos acuerdos, se abordan cuestiones que, de uno u otro modo, atañen al régimen de ejercicio de ciertos derechos fundamentales y, particularmente, inciden en el desarrollo de la libertad religiosa, concebida por el legislador orgánico, al margen de las objeciones que ello ha suscitado en sede doctrinal¹², como un derecho autónomo, distinto de la libertad ideológica y dotado de un objeto y un contenido propios.

En el mencionado plano teórico, el único objetivo que a priori puede legítimamente perseguir el acuerdo concordatario, en materia de derechos fundamentales, es el de concurrir al establecimiento de su régimen jurídico en aquellos aspectos puntuales y específicos, ajenos o sólo tangencialmente vinculados al núcleo del derecho y a sus condiciones básicas de ejercicio, que puedan requerir de su adaptación particular en cada caso a las singulares características de los sujetos titulares del derecho. Esta es, además, una finalidad adaptativa que, como ha puesto de relieve L. Martín-Retortillo, casa a la perfección con las características de la regulación paccionada, concebida como un complemento puntual al régimen general de los derechos fundamentales, y de ahí que este autor haya propuesto que “como esquema ideal de futuro sería razonable pensar en la fórmula de la regulación legal amplia y objetiva, que se complementará después con las variantes convencionales, para concretar, desarrollar, fomentar, puntualizar si se dan los requisitos

¹² Vid., entre otros, J. A. SOUTO, “Análisis crítico de la ley de libertad religiosa”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0, 2000; J. R. POLO, “En torno a la naturaleza jurídica de la libertad ideológica y religiosa en la Constitución española”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 129, 2005; *Idem*, *¿Derecho Eclesiástico del Estado o Libertades Públicas? Notas para una interpretación sistemática del artículo 16 de la Constitución*, Málaga, 2002, pp. 49 y ss.

exigidos, pero no para excepcionar o innovar en detrimento de otros”¹³. De ahí también que, por ejemplo, G. Suárez Pertierra haya sugerido la necesidad de replantear el modelo de pactos con las confesiones a partir de la idea de que estos deben ser, en atención a la función que desempeñan en el sistema constitucional, “convenios concretos, sencillos, parciales y con acusado carácter instrumental, previstos para dar cauce a cuestiones concretas, específicas de una confesión o un grupo de confesiones, o para servir de vehículo a las ayudas a la promoción de la libertad religiosa”¹⁴.

La norma concordataria, en suma, teniendo en cuenta las peculiaridades de la Iglesia católica y los condicionantes que de ellas se derivan en su desenvolvimiento social, puede aspirar a regular algunas cuestiones muy concretas que afectan al modo de ejercicio de esos derechos, pero bajo ningún concepto puede entenderse autorizado el acuerdo concordatario para innovar el sistema constitucional de derechos y libertades, interviniendo en el desarrollo directo del derecho fundamental o en la instauración de sus condiciones básicas de ejercicio, habida cuenta de que, en nuestro Derecho, esta función le está exclusivamente reservada al legislador orgánico que habrá de conducirse, a este respecto y por exigencias del principio de igualdad, con estricta sujeción a los criterios de generalidad y objetividad, frente al carácter subjetivo y parcial que es inherente a la regulación concordataria.

Dicho en términos más resumidos, a la luz de la concreta articulación de nuestro sistema de fuentes del Derecho, el tratado internacional no es el instrumento normativo constitucionalmente requerido para llevar a cabo el desarrollo directo de la libertad

¹³ Cfr. L. MARTÍN-RETORTILLO, “El marco normativo de la libertad religiosa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999, p. 15.

¹⁴ G. SUÁREZ PERTIERRA, “La ley orgánica de libertad religiosa...”, cit., pp. 57-58.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

religiosa, ni el de ningún otro de los derechos fundamentales consagrados en la ley fundamental, y ello es predicable, por lo tanto, de los acuerdos suscritos con la Santa Sede. En palabras de D. Llamazares que comparto, “la legislación sobre «desarrollo» de los derechos fundamentales, según el artículo 81 CE, le está reservada en exclusiva a las leyes orgánicas y, por tanto, por lo pronto hay que decir que lo que no caben en esos Acuerdos son excepciones o modificaciones a la LOLR. Su contenido tiene que limitarse al «desarrollo» y aplicación de las normas de esa LO. Y ello cualquiera que sea su naturaleza en cuanto Acuerdos internacionales o de Derecho público interno, por imperativo del principio de la competencia. La invasión en el ámbito de lo regulado por la LOLR con carácter de materia orgánica sería inconstitucional”¹⁵.

La conclusión que inmediatamente se desprende de este presupuesto basilar parece bastante obvia: los acuerdos con la Santa Sede deben ser interpretados y aplicados, en su integridad, en estricta conformidad tanto con lo dispuesto en materia de derechos fundamentales por la Constitución, a la que aquellos se encuentran plenamente subordinados, como con lo que se establece en los distintos desarrollos legislativos orgánicos correspondientes al régimen nuclear de esos derechos, incluyendo, por supuesto, el concreto desarrollo directo del derecho operado en la ley de libertad religiosa, y siempre bajo la vigencia del principio constitucional de igualdad.

Es cierto que, en el caso de la libertad religiosa, concretamente, pueden plantearse algunas dificultades hermenéuticas a la hora de determinar qué aspectos concretos de la correspondiente ley orgánica constituyen el desarrollo directo del derecho regulado, habida cuenta de que, a diferencia de lo

¹⁵ D. LLAMAZARES, “Los acuerdos y el principio de igualdad; comparación con los acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin acuerdo”, en V. REINA y M. A. FELIX (Coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid, 1996, p. 170.

verificado en otras leyes, no contamos en la LOLR con una específica disposición legal que dictamine cuáles de sus preceptos ostentan el carácter orgánico, pero no lo es menos que ello no invalida en absoluto el criterio general que acabo de exponer sino que, a lo sumo, dificulta en la práctica su aplicación; habrá que recurrir, a este respecto, básicamente a lo que la jurisprudencia constitucional haya ido declarando a propósito del contenido esencial del derecho fundamental, de los aspectos que conforman su núcleo constitucional y las condiciones básicas de su ejercicio, para extraer de todo ello las pertinentes conclusiones en relación con aquellos preceptos legales que, en efecto, desarrollan directamente el derecho y se anteponen, así, a cualquier otro desarrollo normativo, ya sea de carácter unilateral o de origen pactado como en el caso de los acuerdos concordatarios. Y por supuesto sin olvidar que, respecto de ese núcleo que representa el desarrollo orgánico del derecho, opera también sus efectos propios el valor de la igualdad y la prohibición de discriminación en el reconocimiento y disfrute de los derechos y libertades, quedando consiguientemente desautorizado, en este caso bajo el prisma del principio de igualdad, un eventual desarrollo concordatario del núcleo del derecho distinto del que se contempla en el régimen común. Frente a la máxima que indica que la igualdad, en efecto, no debe ser entendida como uniformidad o como igualitarismo jurídico, señala, con acierto, F. Rubio Llorente, que es precisamente este ámbito del reconocimiento y desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas el único en el que cabe legítimamente reclamar, sobre la base de lo dispuesto en la Constitución, un *entendimiento rigurosamente igualitario* del principio de igualdad¹⁶.

¹⁶ Cfr. F. RUBIO LLORENTE, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción”, en VV.AA., *El principio de igualdad en la Constitución española*, I, Madrid, 1991, p. 707.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

Consecuentemente, aquellos aspectos del régimen concordatario en los que se ve afectado el desarrollo directo de un derecho fundamental y se modifican de algún modo las condiciones básicas de su ejercicio constituyen, a mi juicio sin la menor duda, una clara contravención de lo dispuesto en los arts. 53.1 y 81.1 de la Constitución, considerados conjuntamente, y ello sin perjuicio de que además, dado que los acuerdos con la Iglesia católica realizan esas modificaciones nucleares de manera parcial y subjetiva, concerniente sólo al ejercicio del derecho por parte de los sujetos que se adscriben a esa religión, dichos acuerdos merecen ser también enjuiciados negativamente bajo el prisma de la vigencia del principio constitucional de igualdad.

Dos ejemplos concretos, extraídos del contenido de los vigentes acuerdos concordatarios, ilustran a la perfección el fenómeno que acabo de describir.

En primer lugar, me referiré al régimen jurídico del derecho fundamental a recibir enseñanza religiosa, que tanto en la Constitución (art. 27.3) como en la ley de libertad religiosa (art. 2.1.c)) es formulado estrictamente como un derecho de libertad al que, a lo sumo y en función de lo dispuesto en los arts. 9.2 de la Constitución y 2.3 de la mencionada ley orgánica, cabe atribuir la condición de derecho de libertad *con faceta prestacional*¹⁷; pues bien, por el contrario, en el supracitado Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales con la Santa Sede este derecho es concebido y desarrollado, por lo que hace a la enseñanza de la religión católica en los centros docentes de titularidad pública, como un *derecho de prestación en sentido estricto*, al asumir los poderes públicos la obligación de ofertar la enseñanza de esa religión en la escuela pública y correr además con todos los gastos originados por su efectiva impartición. Así pues, la norma acordada no sólo desatiende la verdadera naturaleza jurídico-

¹⁷ La certera expresión la tomo de J. R. COSSÍO, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, 1989, p. 181.

constitucional del derecho en cuestión sino que, a causa de ello, modifica sustancialmente en vía de desarrollo las condiciones básicas de su ejercicio, creando a la postre un derecho totalmente distinto, ya que el derecho concordatario del que son titulares los ciudadanos católicos a exigir del Estado que les proporcione la enseñanza de su religión (que la incluya en su oferta educativa y que la financie) nada tiene que ver con el derecho constitucional, desarrollado en la LOLR, a exigir simplemente de los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para facilitar la formación religiosa en sus centros educativos.

En segundo término, puede también hacerse mención del derecho de asociación en materia religiosa, amparado por lo dispuesto en los arts. 16 y 22 de la Constitución y desarrollado directamente tanto en la ley de libertad religiosa como en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación. En esta ocasión, es el Acuerdo sobre asuntos jurídicos con la Santa Sede el que no se limita a adaptar, puntualmente, las condiciones de ejercicio del derecho de asociación religiosa a ciertas peculiaridades propias de las entidades católicas, sino que, yendo mucho más allá de lo que corresponde a la regulación concordataria, instaura lo que puede considerarse sin dificultad como un régimen particular de desarrollo directo del derecho que afecta a algunos aspectos integrantes de su núcleo esencial e implica, por tanto, unas condiciones básicas de su ejercicio distintas en la norma acordada de las que se establecen en la legislación general, esto es, de las que forman parte tanto de la garantía común asociativa en la Constitución como del régimen común que la ley de libertad religiosa establece supuestamente para todas las confesiones; de este modo, por ejemplo, la norma concordataria exceptúa a algunas entidades católicas de la necesidad de satisfacer la carga de la inscripción registral que la LOLR impone como requisito de acceso a la personalidad jurídica religiosa y que, en todo caso, forma parte del núcleo del derecho dado que constituye, propiamente, una condición para la plena realización de la

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

libertad de asociación en el contexto de la legislación general (cfr. STC 291/1993, FJ 2º).

No me parece, en consecuencia, que pueda seriamente sostenerse, como hace por ejemplo J. M. Vázquez García-Peñuela, que “los acuerdos con la Santa Sede, si bien inciden, como es lógico y obvio, en materias directamente relacionadas con el derecho de libertad religiosa de las personas individuales, no contienen una regulación de tal derecho fundamental que lo amplíe o restrinja respecto a los españoles no católicos”¹⁸. Bastante más realistas y atinadas se me antojan las apreciaciones de J. M. Porras en el sentido de que “la Iglesia católica tiene así reconocida una amplia relación de derechos que, al disfrutarlos en exclusiva, dado que no los poseen o ejercitan, de modo efectivo, las restantes confesiones inscritas que cuentan con acuerdos de cooperación con el Estado, presentan, hoy día, el carácter de auténticos privilegios”¹⁹.

Otra cosa es que se reconozca abiertamente, como hace por ejemplo J. Mantecón, que en los acuerdos se pueden encontrar aspectos que evidencian una cierta inadecuación respecto de los principios constitucionales, a causa de lo que este autor denomina, benévolamente sin duda, “algunos atisbos de concesiones privilegiarias para la Iglesia”, y se justifique esa inadecuación apelando al realismo del legislador y a razones de

¹⁸ J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, “Origen, función y posición en el ordenamiento español de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, en A. C. ÁLVAREZ CORTINA y M. RODRÍGUEZ BLANCO (Coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)*, Granada, 2006, p. 20.

¹⁹ J. M. PORRAS, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*, Cizur Menor, 2006, pp. 86-87; a este carácter netamente privilegiado del contenido de los acuerdos concordatarios se refiere también, por ejemplo, A. FERNÁNDEZ-CORONADO, “Sentido de la cooperación del estado laico en una sociedad multirreligiosa”, en VV.AA., *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, 2009, p. 684.

tipo histórico y sociológico, que aconsejaron en su momento una prudente y no traumática transición desde un régimen de confesionalidad estatal al nuevo sistema democrático²⁰; se ha de reconocer que esta argumentación, al menos, no supone una negación tan crasa de la evidencia de una realidad normativa privilegiada y, por tanto, discriminatoria en los acuerdos concordatarios, y en este sentido merece sin duda algún crédito, pero lo cierto es que, de ser esa la razón que efectivamente explica el sentido de esta normativa, lo lógico hubiera sido proceder paulatina y prudentemente a una adaptación del contenido de los acuerdos a las nuevas exigencias constitucionales, pero, en vez de ello, buena parte de la doctrina, siguiendo el rumbo marcado por P. J. Viladrich en su teoría de los principios informadores del Derecho Eclesiástico del Estado, ha optado, inversamente, en un esfuerzo que se me antoja titánico, por adaptar más bien las exigencias constitucionales al contenido de los acuerdos, aun cuando ello haya requerido en ocasiones forzar el sentido de algunos principios y reglas iusfundamentales hasta hacerlos en buena medida irreconocibles.

A mi modo de ver, sólo si se es consciente de este fenómeno se puede explicar el hecho de que, entre buena parte de la doctrina científica, hayan calado tan notablemente algunas nociones como la del paradigma extensivo, que confiere al llamado principio de igualdad religiosa un significado a cuyo tenor “de tanta libertad y de tanto reconocimiento jurídico de su especificidad diferencial como goce la Iglesia Católica -en estos momentos la de mayor arraigo y complejidad orgánica en la sociedad española-, de otro tanto pueden gozar el resto de las confesiones”²¹. Con toda razón ha dicho I. C. Ibán, a propósito de

²⁰ Cfr. J. MANTECÓN, *El derecho fundamental de libertad religiosa. Textos, comentarios y bibliografía*, Pamplona, 1996, pp. 144-45.

²¹ P. J. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español”, en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1983, p. 235.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

esta peculiar creación doctrinal, que “sustitúyase la expresión Iglesia católica por cualquier otra y nadie estará dispuesto a admitir esos planteamientos”²². Porque, en efecto, si afirmásemos, pongamos por caso, que de tanta libertad como goce el partido X, actualmente el de mayor presencia sociológica entre nosotros, de otro tanto podrán gozar el resto de partidos políticos, o, ya en el plano directamente individual (que es, además, en última instancia, también por supuesto en los casos mencionados de las confesiones o los partidos políticos, el que se ve siempre concernido en virtud del principio personalista en que se inspira nuestra Constitución), si postulásemos que de tanta libertad como gocen los ciudadanos de raza blanca, actualmente mayoritaria en nuestro país, de otro tanto podrán gozar los que pertenezcan a otras razas, en ambos casos no me cabe la menor duda de que entre la dogmática constitucionalista nadie pondría en cuestión que se trata de argumentos poco menos que disparatados en el marco de nuestro sistema de derechos fundamentales; pero en el caso de la teoría del paradigma extensivo, formulada en los términos que han quedado expuestos, no parecen haberse suscitado especiales recelos ni objeciones entre un amplio sector doctrinal: al fin y al cabo, estamos ante una formulación específicamente *ecclesiasticista* que se rige, al parecer, por sus propias reglas hermenéuticas.

En cualquier caso y pese a que, a mi modo de ver, en el marco de la construcción dogmática de nuestro sistema constitucional de derechos fundamentales, las conclusiones que han sido aquí expuestas resultan muy difícilmente refutables, lo cierto es que buena parte de la doctrina científica ha venido tradicionalmente sosteniendo un planteamiento radicalmente opuesto sobre toda esta cuestión, caracterizado, básicamente, por la idea de que no son los acuerdos concordatarios los que deben ser interpretados y aplicados de conformidad con lo dispuesto en

²² I. C. IBÁN, “Las confesiones religiosas”, en VV.AA., *Curso de Derecho eclesiástico*, Madrid, 1991, p. 223.

la Constitución y en la ley de libertad religiosa, sino justamente a la inversa.

Y así, por ejemplo, sostiene M. G. Moreno Antón que “la LOLR y su legislación complementaria sólo se aplicarán a los entes católicos en la medida en que no se opongan a la regulación contenida en los Acuerdos. Por todo ello, puede decirse que la LOLR tiene una función complementaria de integración de los Acuerdos en aquellas materias no reguladas por éstos, y se aplicará a los entes de la Iglesia Católica con carácter subsidiario respecto de los Acuerdos”²³. Desde una óptica parecida y en alusión a los acuerdos concordatarios, señala A. González Varas que “al presentar aquellos carácter de tratado internacional, la LOLR, como ley interna del Estado, no podrá suspender, modificar o derogar su contenido”, concluyendo más adelante este autor que la ley de libertad religiosa “se aplicará a aquéllas cuestiones que no estén expresamente reguladas en los acuerdos con la Santa Sede”²⁴. Postula por su parte M. López Alarcón que “en caso de colisión del Concordato con la Ley de Libertad religiosa prevalecerá el Concordato por razón del superior rango normativo, propia [sic] de un Tratado internacional”²⁵. Para J. Larena, asimismo, la distinta naturaleza de los acuerdos concordatarios respecto de los suscritos con las confesiones minoritarias “implica que los acuerdos primeramente aludidos tengan un valor muy superior al de los posibles convenios con las confesiones religiosas, y que, además, debido a su condición de verdaderos tratados internacionales, sean incluso preferentes a las

²³ M. G. MORENO ANTÓN, *La enajenación de bienes eclesiásticos en el ordenamiento jurídico español*, Salamanca, 1987, p. 144.

²⁴ A. GONZÁLEZ VARAS, “Principios y fuentes del Derecho Eclesiástico”, en M. A. JUSDADO (*Dir.*), *Derecho matrimonial canónico y Eclesiástico del Estado*, Madrid, 2006, p. 238.

²⁵ M. LÓPEZ ALARCÓN, “Libertad religiosa y Concordato”, en *Anales de Derecho (Universidad de Murcia)*, núm. 21, 2003, p. 211.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

leyes orgánicas como la de libertad religiosa”²⁶. Similarmente, tras reconocer, con perspicacia, que el estatuto de la Iglesia en los acuerdos difícilmente puede ser entendido como un desarrollo del marco común de la ley de libertad religiosa, afirma Z. Combalía que, además, “los Acuerdos con la Iglesia Católica tienen rango de tratado internacional y, en virtud de la jerarquía normativa, una ley meramente interna como es la LOLR no puede derogar, modificar o suspender lo dispuesto en un tratado internacional”²⁷. E incluso el preclaro maestro Lombardía, en los inicios del régimen constitucional, sostuvo una posición semejante a propósito de la primacía de los acuerdos concordatarios sobre la ley de libertad religiosa, también basándose en la precedencia de los acuerdos así como en lo dispuesto en el art. 96 de la Constitución²⁸.

Estos planteamientos, en mi criterio, no se compadecen con el principio de sometimiento pleno de los acuerdos concordatarios al imperio de la Constitución y con la consiguiente posición netamente infraconstitucional que, como se ha visto, ostentan dichos acuerdos en nuestro Derecho, ni resultan tampoco conciliables con la plena sujeción de la regulación concordataria, en su interpretación y aplicación, a los dictados de la legislación orgánica promulgada en desarrollo directo de los derechos y libertades consagrados en la ley fundamental, bajo la vigencia además del principio constitucional de igualdad y no discriminación. Los preceptos de la ley orgánica en los que se desarrolla el núcleo del derecho fundamental no son de aplicación subsidiaria respecto de lo previsto en los acuerdos, sino que

²⁶ J. LARENA, *La libertad religiosa y su protección en el Derecho español*, Madrid, 2002, p. 68.

²⁷ Z. COMBALÍA, “Fuentes del Derecho eclesiástico español (I). Fuentes unilaterales”, en D. GARCÍA HERVÁS (Coord.), *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, 1997, p. 97.

²⁸ P. LOMBARDÍA, “Entes eclesiásticos en España”, en VVAA, *Los Acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano*, Barcelona, 1980, pp. 236-37.

resultan directa e inmediatamente aplicables en ese ámbito, como en el caso de cualquier otra ley orgánica reguladora de derechos y libertades (*vid.* por ejemplo lo establecido en la Disposición Final segunda de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación), y tampoco puede sostenerse fundadamente que el tratado internacional tenga un rango normativo superior a la ley, pues de hecho tiene rango de ley al igual que la LOLR y su relación con esta, en lo que atañe al régimen básico de ejercicio del derecho fundamental, no se fundamenta en el principio de jerarquía sino en el de competencia.

Pero en este aspecto hay que precisar además que, en materia de derechos fundamentales, el principio de competencia como uno de los criterios rectores en el ámbito de las relaciones internormativas no basta, por sí solo, para explicar la dinámica en la que se desenvuelven las distintas normas que concurren a la regulación de los derechos y libertades, sino que ha de ser adecuadamente complementado con el principio de jerarquía que, en efecto, desempeña aquí también un papel específico, aunque no sea el que, como hemos visto, comúnmente se le atribuye.

A este respecto, han señalado P. Lombardía y J. Fornés, incidiendo en la implicación que tiene en este asunto el principio de competencia, que “la materia regulada en los tratados internacionales queda sustraída a una posible derogación, modificación o suspensión unilateral por parte del Estado”²⁹, de donde se sigue, al decir de estos autores, que “independientemente de que se adopte una u otra posición doctrinal –primacía de los tratados internacionales sobre la ley meramente interna o adecuada compenetración entre el principio de jerarquía normativa y el principio de competencia-, lo cierto es que las leyes meramente internas –en nuestro caso, la Ley

²⁹ P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, “Las fuentes del Derecho Eclesiástico español”, en VV.AA. *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona, 1994, p. 369.

orgánica de libertad religiosa- no pueden derogar, modificar o suspender las disposiciones de los tratados internacionales —en nuestro caso, los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede³⁰. Más escuetamente, pero desde un prisma semejante, concluye J. Ferrer que, “en virtud de la naturaleza jurídica de tratado internacional, afirmada ininterrumpidamente por la doctrina y la jurisprudencia, el texto concordado debería prevalecer sobre la norma unilateral del Estado, aplicando los principios de jerarquía normativa y de competencia”³¹. Sostiene por su parte J. Martínez-Torrón que, “sea cual fuere la respuesta teórica acerca del rango jerárquico de los tratados, la cuestión no reviste mayor trascendencia práctica, ya que su prevalencia sobre la ley unilateral del Estado es también indudable desde la perspectiva del principio de competencia. En efecto, los tratados actuarían como ley especial: desde el momento en que han sido válidamente concluidos, la materia sobre la que versan queda como una competencia acotada, reservada a ellos; y, por tanto, inaccesible a la legislación ordinaria, e invulnerable a las prescripciones que ésta pueda contener en sentido contrario a ellos. [...] Resultado de ello es que los acuerdos con la Santa Sede han de prevalecer en todo caso frente a una ley interna, sea orgánica, ordinaria o autonómica”³².

Pues bien, en mi opinión, el juego conjunto aquí de los principios de competencia y jerarquía apunta hacia una conclusión muy distinta a la que propugnan estos autores. Porque, en efecto, el principio de competencia garantiza que aquellas materias que son objeto de regulación por parte del tratado internacional no podrán ser derogadas o modificadas sino por los

³⁰ *Ibidem*, p. 370.

³¹ J. FERRER, “Una aproximación a las normas negociadas en el Derecho Eclesiástico español”, en V. REINA y M. A. FÉLIX (Coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid, 1996, pp. 398-99.

³² J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Jerarquía y antinomias...”, cit. pp. 141-42.

cauces previstos en el propio tratado y, en este sentido, sí puede decirse que resultan inaccesibles al legislador, pero ese mismo principio de competencia afecta también a lo dispuesto en el art. 81.1 de la ley fundamental y se complementa con el de jerarquía por lo que hace al régimen de desarrollo directo de los derechos fundamentales, reservado constitucionalmente a la ley orgánica y que, en cierto modo, pese a ostentar esta formalmente rango de ley, participa de la misma fuerza normativa que se le reconoce a la Constitución misma (no se olvide que los derechos y libertades constitucionalmente declarados son directa e inmediatamente aplicables, aun sin necesidad de que se haya producido la *interpositio legislatoris* en su desarrollo normativo, y la misma directa e inmediata aplicabilidad es predicable del desarrollo orgánico de esos derechos que se superpone a cualquier otra normativa especial que incida sobre su ámbito de tutela). Son, de hecho, los preceptos orgánicos en los que se instauran las condiciones básicas de ejercicio del derecho fundamental los que resultan inaccesibles tanto a la ley ordinaria como al tratado internacional, y consecuentemente no se puede sostener sin grave error que los acuerdos concordatarios prevalecen en todo caso frente a la ley orgánica y frente a esta resultan invulnerables, pues, antes al contrario, el carácter netamente infraconstitucional de los acuerdos hace que estén plenamente sometidos a los principios constitucionales, incluyendo los que se derivan del régimen iusfundamental de los derechos y de su desarrollo directo en la legislación orgánica, en plano de igualdad.

Así pues, entiendo que lo único que puede sostenerse fundadamente a este respecto es que la materia regulada en los acuerdos concordatarios queda en efecto sustraída a la modificación o derogación unilateral del Estado en su legislación, excepto en el supuesto hipotético en el que los acuerdos hubiesen procedido indebidamente a regular el núcleo y las condiciones básicas de ejercicio de un derecho fundamental, innovando el sistema de derechos fundamentales, materia que les está vedada y que, por lo tanto, puede perfectamente ser regulada por el

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

legislador orgánico eventualmente en contra de lo dispuesto en los acuerdos con la Santa Sede que, como ya se ha visto, no resultan de hecho inmunes al control de constitucionalidad. Desconocer esta premisa fundamental puede llevar a conclusiones tan llamativamente infundadas, por decirlo con alguna delicadeza, como la que propone Martínez-Torrón al afirmar que, de oponerse las prescripciones de una ley orgánica a lo previsto en los acuerdos concordatarios, “incluso habría que apreciar la inconstitucionalidad de tales prescripciones, por oponerse al artículo 96, 1.º, de la Constitución”³³.

Por estos mismos motivos, resulta igualmente cuestionable la posición que sostiene M. J. Ciáurriz a propósito de la relación existente entre la ley de libertad religiosa y los acuerdos concordatarios, en el sentido de que hay razones para postular tanto la primacía de aquella sobre estos como a la inversa, “tanto por ser la Ley posterior a los Acuerdos –con juego del principio «lex posterior derogat priori»–, como por el carácter internacional de los Acuerdos, en cuya virtud no pueden ser derogados o modificados sino mediante el procedimiento especial previsto por el artículo 96 de la Constitución”³⁴. Pero la primacía de la ley orgánica sobre los acuerdos se fundamenta en el carácter infraconstitucional de estos, en su relación con la naturaleza de aquella como norma que realiza el desarrollo directo del derecho fundamental, y por tanto el principio mencionado no opera en la relación entre estas dos normas en la que rige más bien el principio de competencia en el desarrollo del núcleo de los derechos fundamentales. De hecho, resulta un tanto contradictorio sostener que el principio de que la ley posterior deroga a la anterior constituye una razón válida para postular la primacía de la ley sobre los acuerdos y, al mismo tiempo, afirmar

³³ *Ibidem*, p. 142.

³⁴ M. J. CIÁURRIZ, “El derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español (Contenido del derecho fundamental)”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1996, p. 63.

que el carácter internacional de los acuerdos concordatarios y lo previsto en el art. 96 de la Constitución, por su parte, son razones que hacen también posible defender la primacía de los acuerdos sobre la ley; precisamente, la naturaleza internacional de los acuerdos, que no está en cuestión, hace que, a tenor de lo previsto en esa disposición constitucional y pese a tener dichos acuerdos rango de ley, el carácter posterior de la ley de libertad religiosa respecto de la norma acordada, por sí solo, no tenga a estos efectos la relevancia que aquí se le atribuye. Ambas razones, en suma, no pueden ser a la vez consideradas como válidas pues resultan más bien excluyentes entre sí, una contradicción que no existiría de haberse reparado en el papel que juega aquí el principio de competencia en relación con lo dispuesto en el art. 81.1 de la Constitución.

A tenor de la posición que ocupan los acuerdos concordatarios en el sistema de derechos fundamentales, tampoco me parece que pueda sostenerse con algún fundamento atendible, como hace M. J. Roca, que “de estos dos factores (precedencia en el tiempo de los Acuerdos respecto de la ley orgánica, y carácter internacional de los mismos), se deriva que la eventual aprobación de una nueva ley orgánica no puede modificar lo establecido en ellos”³⁵. Respecto de aquellos aspectos que puedan considerarse integrantes del núcleo esencial del derecho, el legislador orgánico, aun siendo precedentes los acuerdos concordatarios o cualquier otra norma igualmente con rango de ley, no está sujeto sino al contenido normativo de los derechos fundamentales en la Constitución, y por tanto una hipotética –y sospecho que improbable– nueva ley de libertad religiosa podría perfectamente regular el núcleo del derecho completamente al margen de lo dispuesto en los acuerdos concordatarios sin

³⁵ M. J. ROCA, “La eventual reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Consideraciones de política legislativa y de régimen jurídico”, en VV.AA., *Jus et Iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada, 2010, p. 948.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

vulnerar lo previsto en el art. 96 de la Constitución, porque de hecho los acuerdos, en teoría, claro está, no están habilitados constitucionalmente para innovar el régimen de ese núcleo esencial del derecho y por tanto no podría teóricamente en ningún caso producirse la colisión entre el acuerdo y la ley orgánica. Si tal colisión se produjera, nuevamente en hipótesis, solo podría deberse a que el acuerdo ha vulnerado lo dispuesto en el art. 81.1 de la Constitución.

En definitiva, estamos aquí en presencia de planteamientos que, en mi opinión, se basan en una concepción no por relativamente extendida menos discutible de la posición que ocupa y el papel que está llamada a desempeñar la regulación concordataria en materia de derechos fundamentales y que, en última instancia, refleja una percepción distorsionada del modo en el que se articula el sistema de fuentes en nuestro Estado constitucional y de la dinámica operativa que de este se deriva en materia de desarrollo de los derechos fundamentales.

Sostiene L. Prieto Sanchís, con su habitual agudeza, que, especialmente a tenor del estatuto jurídico particular diseñado en los acuerdos con la Santa Sede y de su carácter ajeno al régimen común de la ley de libertad religiosa, “si bien no puede decirse que la Iglesia católica española se sitúe al margen de la Constitución, sí es cierto que se sitúa al margen de su legislación de desarrollo”³⁶. Y siendo esto así en cierto sentido, sin embargo no estoy tan seguro de que no pueda irse algo más lejos y admitir la primera de las posibilidades mencionadas, pues, en rigor, en la medida en la que los acuerdos concordatarios inciden en ciertos aspectos que forman parte del núcleo del derecho —o del de otros

³⁶ L. PRIETO SANCHÍS, “El Derecho Eclesiástico de la década constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 66, 1989, p. 105. Dicho sea de paso, las conclusiones que alcanza este autor en el último de los apartados de este trabajo me parecen, sin la menor duda, uno de los diagnósticos más lúcidos y certeros del particular desarrollo experimentado por el Derecho Eclesiástico del Estado desde el advenimiento del régimen constitucional.

derechos fundamentales como el de asociación-, y lo hacen además instaurando unas condiciones básicas de ejercicio propias y distintas de las que se establecen en la legislación común, no parece inadecuado afirmar que los acuerdos se están situando también al margen de la Constitución misma. Como se sabe y quedó ya subrayado, los derechos fundamentales participan de la fuerza normativa de la Constitución y tienen su misma eficacia directa e inmediata, y la legislación orgánica que los desarrolla directamente es también partícipe en cierto sentido de esa materialidad constitucional, lo que hace que el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley ordinaria, por ejemplo, pueda eventualmente hacerse depender de su compatibilidad no sólo con los preceptos constitucionales sino también con lo dispuesto en una ley orgánica, pese a tener esta última formalmente el mismo rango que tiene la ley ordinaria sometida al juicio de constitucionalidad, esto es, rango de ley (y ello sin necesidad de entrar ahora con mayor hondura en el espinoso problema que plantea la determinación del llamado bloque de la constitucionalidad, lo que excede con mucho del propósito de estas páginas).

5. EPÍLOGO: SOBRE LA PRETENDIDA RIGIDEZ Y EL SUPUESTO ANACRONISMO DE LA LEGISLACIÓN COMÚN FRENTE A LAS LEYES ESPECIALES

Aunque es una cuestión discutida, desde algunos sectores doctrinales, como ya quedó anticipado, se ha puesto en duda la idoneidad constitucional de la opción legislativa por el desarrollo especial de la libertad religiosa en la correspondiente ley orgánica. Algunos autores, entre los que me cuento, han puesto de relieve que la interpretación constitucionalmente adecuada del contenido del art. 16 de la ley fundamental, el sentido que cabe conferirle a la luz de lo dispuesto en los textos internacionales a los que se remite la cláusula hermenéutica del art. 10.2, apuntan más bien hacia la percepción de que estamos aquí en presencia de una sola libertad, la libertad ideológica y religiosa (o la libertad

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

de creencias, como la denomina el Preámbulo de la Declaración Universal), que comporta un régimen común de protección para la libre manifestación de las convicciones, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas.

Esta percepción subjetiva, al margen de que se estime o no acertada, es consecuencia de la labor de detección y denuncia del Derecho inválido por contradictorio con la Constitución, que es, como elocuentemente ha mostrado L. Ferrajoli, acaso la principal tarea de la ciencia jurídica en el Estado constitucional contemporáneo³⁷. Pero esa denuncia doctrinal de la invalidez o de la inadecuación de una concreta norma al sentido de los preceptos constitucionales es solo eso, una denuncia, que corresponde realizar en sede científica llegado el caso pero que, obviamente, no resulta incompatible, en el supuesto que nos ocupa, con la constatación de la vigencia de la ley de libertad religiosa y con la necesidad de operar en la elaboración dogmática siempre a partir del dato normativo en vigor.

Y en este sentido, la ley de libertad religiosa es una ley especial en su relación con el contenido del art. 16 de la Constitución, puesto que instaura un régimen especial de tutela para las conductas motivadas por una finalidad religiosa, pero, al mismo tiempo, dentro de esa especialidad, esa ley establece, en principio y por exigencias del valor de la igualdad, un régimen de protección común para las distintas finalidades religiosas presentes en la sociedad. Esta es la óptica desde la que, a menudo, se reclama la necesidad de someter el estatuto de la Iglesia católica a la legislación común, esto es, al régimen común que para la manifestación de las diversas convicciones religiosas establece la LOLR, que es la norma que pretendidamente con arreglo a los principios de generalidad y objetividad realiza el desarrollo directo del derecho consagrado en la Constitución,

³⁷ Cfr. L. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, 2001, pp. 28-34. Trad. de P. Andrés y A. Greppi.

pero de la que quedó excluido, en la práctica, el estatuto de la Iglesia en nuestro país, íntegramente ya establecido en los acuerdos de 1979 a la entrada en vigor de la ley.

Se ha dado también, entre nosotros, otro tipo de reivindicación doctrinal de sometimiento a la legislación común, pero en este caso centrada en uno de los aspectos que, siendo objeto de regulación concordataria, constituye además el que posiblemente sea el tema central y acaso el que verdaderamente justifica la existencia de esta ley especial, esto es, el estatuto de las confesiones religiosas. La pretensión de algunos autores en esta materia alude a la necesidad de concebir a las confesiones y a su régimen jurídico en la LOLR plenamente al amparo de la llamada garantía común asociativa del art. 22 de la Constitución. Esta reivindicación parte, en esta ocasión, del entendimiento de las confesiones como asociaciones de relevancia constitucional cuyo estatuto propio en la ley de libertad religiosa, muy especialmente por lo que concierne al trámite de su inscripción en el correspondiente registro especial, debe ser interpretado y aplicado en estricta conformidad con el régimen común del derecho de asociación, esto es, con los requisitos y condiciones mínimos que conforman la garantía común asociativa en la Constitución y que se encuentran desarrollados orgánicamente en la ley del derecho de asociación³⁸; y ello afectaría también, lógicamente, al estatuto de la Iglesia delineado en el acuerdo concordatario, igualmente sometido a los dictados de la legislación orgánica sobre la libertad religiosa y la libertad de asociación.

³⁸ Vid. más ampliamente, J. R. POLO, *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas...*, cit.; *Idem*, “De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las confesiones religiosas y su discutida relación con la garantía común asociativa en el Derecho español”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 21, 2009; *Idem*, “Notas sobre el estatuto de las confesiones religiosas en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación” (En prensa).

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

El fundamento último con el que se suelen presentar las tesis que propugnan la revisión o reinterpretación del régimen jurídico de las confesiones en nuestro ordenamiento no es otro que el de la necesidad de hacer efectivo, en todos los sectores de la realidad social, el valor superior de la igualdad, como ordena la Constitución. Igualdad de trato entre las convicciones religiosas y no religiosas, en el caso del cuestionamiento de la idoneidad constitucional de la opción por la especialidad del régimen de las convicciones religiosas en la LOLR; igualdad de trato entre las distintas convicciones religiosas, cuando lo que se discute es la falta de sometimiento del estatuto de la Iglesia católica a las previsiones de la ley de libertad religiosa; igualdad de trato, también, a todos los individuos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación, cualquiera que sea la finalidad perseguida, cuando lo que se reclama es el sometimiento del derecho de asociación en materia religiosa a la garantía común asociativa en la ley fundamental. Se trata, en definitiva, de garantizar, en todo caso y en plano de igualdad, las mismas condiciones básicas de ejercicio de los derechos fundamentales, lo que requiere de un escrupuloso respeto y subordinación de las normas, y por supuesto de los acuerdos con la Santa Sede, a lo dispuesto en las leyes orgánicas que llevan a cabo el desarrollo directo del núcleo de esos derechos.

Este tipo de planteamientos que propugnan de uno u otro modo la referida necesidad de reinterpretar, en el sentido apuntado, buena parte de las normas que conforman este sector del ordenamiento, ha encontrado una firme y muy generalizada oposición singularmente entre algunos sectores de la doctrina eclesialista. A menudo se proclama que sólo la especialidad propia de las normas concordatarias o, más ampliamente, la especialidad de la tutela que brinda la ley de libertad religiosa, son capaces de atender satisfactoriamente a las peculiaridades que presentan tanto la Iglesia católica y sus entidades, en el primer caso, como las confesiones religiosas en general, en el segundo.

Y así, por ejemplo, R. Navarro-Valls se refiere a los que este autor denomina *amantes de la legislación común*³⁹, sugiriendo implícitamente que sus pretensiones obedecen a un planteamiento más ideológico que jurídico⁴⁰ y tildando de anacrónicas sus propuestas en este terreno, sobre la base de una idea fuerza que se resume en la afirmación de que se ha de valorar “especialmente la adaptación de las leyes especiales a la plasticidad de la vida social, frente a la rigidez de las leyes comunes, que no logran adecuarse a las flexibles exigencias de un mundo jurídico plagado de matices. El que el factor religioso cuente con su legislación especial plasmada en acuerdos no es cosa de otro mundo”⁴¹. Lo que tal vez convendría recordar a este autor, y a tantos otros *amantes de la legislación especial*, es que no hay nada más contemporáneo y por tanto menos anacrónico que la reivindicación de la efectiva vigencia del valor de la igualdad en materia de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales en el Estado constitucional. No puede decirse lo mismo, sin embargo, de la captación negociada pero, eso sí, transparente, de ventajas y privilegios por los grupos socialmente predominantes en la que acaba convirtiéndose, con demasiada frecuencia, la regulación concordataria, tal y como, según vimos, ha terminado por reconocer el autor citado en otra sede; en este caso sí, mucho me temo, el anacronismo resulta palmario y nos

³⁹ Cfr. R. NAVARRO-VALLS, “La revisión de los acuerdos entre el Estado y la Santa Sede: entre necesidad y posibilidad”, en *ElConfidencial.com*, Edición de 16 de febrero de 2012.

⁴⁰ Esta es, por lo demás, una afirmación relativamente frecuente entre nosotros que, a mi entender, paradójicamente suele provenir de autores en cuyos planteamientos, a su vez, se hace bien visible el peso de la particular ideología, normalmente de naturaleza religiosa y concretamente filocatólica, desenvolviéndose a menudo en la elaboración dogmática con arreglo a criterios más apologeticos que estrictamente científicos.

⁴¹ R. NAVARRO-VALLS, “La eclosión de los pactos entre la Iglesia y el Estado”, en *Zenit.org* (21 de febrero de 2012).

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA
CATÓLICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
FUNDAMENTALES

retrotrae a los tiempos previos a la implantación generalizada de la ideología constitucionalista.

Pero, frente a lo que sugiere el autor citado, nadie está realmente cuestionando –yo desde luego no lo hago– la virtualidad de las normas acordadas, o de las leyes especiales, como instrumentos normativos que permiten instaurar un tratamiento específico que mejor se adapte a las peculiaridades propias de determinados objetos sociales, ya sean las confesiones religiosas, los partidos políticos, los sindicatos, etc. Lo que se está aquí postulando, más bien, es que, en la medida en la que ese tratamiento específico concierne al ejercicio de diversos derechos fundamentales, las normas especiales se encuentran directamente sometidas a lo establecido en el régimen constitucional de esos derechos y de las leyes orgánicas que, en plano de igualdad y bajo los principios de generalidad y objetividad, desarrollan el núcleo básico de tales derechos y libertades.

Y así, por ejemplo, las previsiones de la ley de libertad religiosa se deben interpretar y aplicar en estricta conformidad con el contenido de la garantía común asociativa en la Constitución, al igual que acontece en el caso de los preceptos de la ley de partidos políticos o de la ley de libertad sindical, pues el art. 22 de la ley fundamental establece, en atención al valor de la igualdad, un régimen mínimo y *común* de ejercicio del derecho de asociación en cualquiera de los sectores sociales, aun cuando sean asimismo objeto de una legislación específica. Y así también, paralelamente, el contenido de los acuerdos concordatarios o, en su caso, el de los acuerdos suscritos con otras confesiones religiosas, puede perfectamente servir de complemento puntual a lo dispuesto en la legislación general en materia de derechos fundamentales, en la búsqueda de una mejor y más flexible adaptación a las exigencias propias de cada confesión, pero lo que en ningún caso puede pretender es alterar lo dispuesto en la legislación común en materia de derechos fundamentales, en su estatuto constitucional básico, para lo que la norma concordataria carece de legitimidad. Aquello a lo que el

autor antes citado llama rigidez de las leyes comunes es, en materia de reconocimiento constitucional y desarrollo directo de los derechos y libertades, simplemente una elemental exigencia iusfundamental en garantía del valor de la igualdad y del consiguiente principio constitucional de no discriminación.