

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRÈSO
DE LOS DIPUTADOS RELATIVA A LOS
PROYECTOS DE LEY POR LOS QUE SE APRUEBAN
LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN DEL ESTADO
CON LA FEDERACIÓN DE ENTIDADES RELIGIOSAS
EVANGELICAS DE ESPAÑA, CON LA FEDERACION
DE COMUNIDADES ISRAELITAS DE ESPAÑA Y CON LA
COMISION ISLAMICA DE ESPAÑA

Mediante los escritos registrados con los números 43234, 43235 y 43236, el Gobierno ha remitido a la Cámara los tres Proyectos de Ley a los que se alude en el epígrafe, en relación con los cuales se suscitan las siguientes cuestiones: su carácter orgánico u ordinario; la calificación que haya de darse a las enmiendas que a ellos se presenten; y el tipo de procedimiento legislativo que les sea de aplicación. A estas tres cuestiones se alude seguidamente.

A) CARÁCTER ORGÁNICO U ORDINARIO DE LOS
PROYECTOS DE LEY

1. El Gobierno remite las tres iniciativas como Proyectos de Ley ordinaria. Parece claro, sin embargo, que el contenido de algunos de los preceptos de los Acuerdos incide sobre el régimen de diversos derechos fundamentales y libertades públicas, cuyo desarrollo está reservado a Ley Orgánica por el artículo 81.1 de la Constitución.

a) En primer lugar, diversas previsiones parecen afectar a la libertad religiosa reconocida por el artículo 16.1 de la Constitución. Así ocurre con el reconocimiento (por el artículo 8 de los tres Acuerdos) del derecho de los militares y de cuantas personas presten servicios en las Fuerzas Armadas a participar en las actividades religiosas y ritos propios de las diferentes confe-

siones, y con el derecho (reconocido por el artículo 9 de los tres Acuerdos) a la asistencia religiosa de los internados en centros o establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales u otros análogos del sector público por los ministros de culto que designen cada una de las confesiones.

b) En segundo lugar, el artículo 3.2 de cada uno de los tres Acuerdos dispone que los ministros de culto de las correspondientes confesiones no estarán obligados a declarar sobre hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de funciones de culto o de asistencia religiosa. Esta previsión incide sobre el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24 de la Constitución y, en particular, podría desarrollar el contenido del segundo párrafo de su apartado 2, conforme al cual «la Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos».

c) El artículo 10.1 de los tres Acuerdos dispone que «a fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Constitución, así como en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se garantiza a los alumnos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten», el ejercicio del derecho de los primeros a recibir la correspondiente enseñanza religiosa en los centros docentes públicos y privados concertados, previsión ésta que es objeto de desarrollo en los siguientes apartados del propio artículo 10 de los Acuerdos. Parece claro que estas reglas afectan al derecho fundamental reconocido por el artículo 27.3 de la Constitución –que, como se ha indicado, es mencionado expresamente por ellas–, conforme al cual «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

d) Por otra parte, el artículo 10.6 de cada uno de los tres Acuerdos reconoce a las correspondientes confesiones la facul-

tad de establecer y dirigir centros docentes, previsión que se enmarca en lo dispuesto por el artículo 27.6 de la Constitución, en cuya virtud «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales».

e) Por último, el artículo 2.2 de cada uno de los tres Acuerdos dispone que los lugares de culto de las correspondientes confesiones gozan de inviolabilidad en los términos establecidos en las leyes, la cual se extiende, en el supuesto de la Comisión Islámica de España, y en virtud del artículo 2.3 del Acuerdo respectivo, a los archivos y demás documentos que le pertenezcan. Pues bien, cabría entender, aunque podrían abrigarse dudas razonables al respecto, que estas previsiones inciden sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio reconocido por el artículo 18.2 de la Constitución.

2. Ahora bien, la simple circunstancia de que algunos de los preceptos contenidos en los Acuerdos que son objeto de aprobación por los Proyectos de Ley afecten a derechos fundamentales y libertades públicas no significa que aquéllos estén necesariamente dotados de carácter orgánico. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la reserva de Ley Orgánica, establecida por el artículo 81.1 de la Constitución, para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas no tiene carácter absoluto, sino relativo, siendo, en consecuencia, posible que normas sin carácter orgánico concreten o desarrollen la regulación frontal del estatuto general del derecho —que es, la que según la propia jurisprudencia constitucional, está afectada por la reserva de Ley Orgánica—. Así, en el F.J. 3 de la STC 137/1986, de 6 de noviembre, se declara lo siguiente: «en términos generales puede decirse que la reserva enunciada en el artículo 81.1 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar, de este modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate (...). No existe, de princi-

pio, imposibilidad constitucional para que la Ley Orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones 'de desarrollo', dando así lugar (...) a una colaboración entre normas que no diferirá (...) de la relación que en los casos de reserva de Ley pueda establecerse entre esta última fuente y el Reglamento». En realidad, el único límite a tal técnica normativa radica en que «habría de reputarse ilegítimo todo reenvío en blanco o con condiciones tan laxas que viniesen a defraudar la reserva constitucional en favor de la Ley Orgánica.»

De lo expuesto resulta, pues, que los Proyectos de Ley objeto de la presente Nota no habrían de tener carácter orgánico si pudieran considerarse como una simple concreción o especificación de otras normas de tal carácter en las que se establezca frontalmente el estatuto general de los derechos fundamentales afectados por aquéllos, mientras que, por el contrario, en caso negativo habría de atribuirseles carácter orgánico.

3. Parece claro, ante todo, que no basta, para colmar la reserva de Ley Orgánica del artículo 81.1 de la Constitución, con la previsión genérica contenida en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Este precepto, en efecto, se limita a disponer lo siguiente: «el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales». La previsión de este artículo 7.1 no contiene ninguna directriz material a la que hayan de someterse los Acuerdos con las confesiones religiosas, constituyendo, en realidad, un verdadero «reenvío en blanco» a los efectos previstos en la mencionada STC 137/1986.

4. Por el contrario, en diversas normas sectoriales dotadas de carácter orgánico –o que lo deberían tener si hubieran sido aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución– sí se contiene la regulación frontal del estatuto gene-

ral de los derechos fundamentales sobre los que incide el contenido de los tres Acuerdos, de manera que éstos pueden considerarse como una simple especificación instrumental de aquélla.

a) Por lo que concierne, en primer lugar, al derecho fundamental a la libertad religiosa, reconocido por el artículo 16.1 de la Constitución, el estatuto general de los aspectos a los que se refieren los Acuerdos se establece en las siguientes normas:

- En cuanto a la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, el artículo 2.3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa dispone que, «para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares».
- Y respecto de la asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales o análogos, el propio artículo 2.3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa alude expresamente a este tipo de establecimientos en los mismos términos que para los de carácter militar, debiendo tenerse en cuenta, además, que el artículo 54 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, dispone que «la Administración garantizará la libertad religiosa de los internos y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse».

b) Respecto de la exención del deber de declarar, que incide sobre los derechos reconocidos por el artículo 24 de la Constitución, el artículo 417.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone lo siguiente: «No podrán ser obligados a declarar como testigos: 1. Los eclesiásticos y ministros de los cultos disidentes, sobre los hechos que les fueren revelados en el ejercicio de las funciones de su ministerio.» Por consiguiente, una norma que, aunque no se aprobó como orgánica por ser preconstitucional, tendría indudablemente este carácter de haber sido dictada con posterioridad a la Constitución, establece una regla general de exención respecto de la que el artículo 3.2 de

cada uno de los tres Acuerdos constituye una simple especificación no necesitada de carácter orgánico.

c) En cuanto al derecho a recibir una formación religiosa concorde con las propias convicciones, reconocido por el artículo 27.3 de la Constitución y sobre el que incide el artículo 10.1 de cada uno de los Acuerdos, su regulación general se contiene también en Leyes de carácter orgánico:

- La propia Ley Orgánica de Libertad Religiosa declara que ésta comprende el derecho de toda persona a «recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (art. 2.1.c). Y por otra parte, el artículo 2.3 de la misma Ley Orgánica 7/1980 impone a los poderes públicos el deber de adoptar las medidas necesarias para facilitar la formación religiosa en centros docentes públicos.
- El artículo 4.c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, reconoce a los padres o tutores el derecho «a que sus hijos o pupilos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Y asimismo se reconoce a los alumnos el derecho «a que se respete su libertad de conciencia, así como sus convicciones religiosas y morales» (artículo 6.1.a).

d) Respecto de la facultad de creación de centros docentes, que incide sobre el derecho reconocido en el artículo 27.6 de la Constitución, su estatuto general está también regulado por Leyes de carácter orgánico, pudiendo, en consecuencia, considerarse las previsiones contenidas en el artículo 10.6 de cada uno de los Acuerdos como una especificación no comprendida en sentido estricto en aquel estatuto. En concreto, el artículo 21.1 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación reconoce

a toda persona física o jurídica de carácter privado y de nacionalidad española la libertad para la creación y dirección de centros docentes privados, estableciéndose en el apartado 2 del mismo precepto diversas excepciones que no afectan a las confesiones religiosas, y por otra parte, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa confiere a tales confesiones la facultad de «divulgar y propagar su propio credo» y de «crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones» (artículos 2.2 y 6.2).

e) Por último, las previsiones relativas a la inviolabilidad de los lugares de culto pueden considerarse, asimismo, como una especificación de las reglas generales contenidas en las siguientes normas:

- De una parte, el artículo 549 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal –precepto no dotado de carácter orgánico exclusivamente por ser preconstitucional– dispone que «para la entrada y registro en los templos y demás lugares religiosos bastará pasar recado de atención a las personas a cuyo cargo estuvieren».
- Y de otra, el artículo 492 bis del Código Penal, introducido por la Ley Orgánica 3/1989, castiga al que «quebrantara la inviolabilidad de un lugar sagrado, edificio religioso u otro inmueble protegido por dicho privilegio por Ley especial o Convenio Internacional, debidamente ratificado».

5. En suma, todos los preceptos de los Acuerdos que inciden sobre el régimen de derechos fundamentales y libertades públicas deben considerarse como simple especificación o concreción –normalmente de carácter instrumental– de la regulación frontal del estatuto general de aquéllos que se contiene en otras normas dotadas de carácter orgánico –o que lo tendrían en el caso de haber sido aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución–. Nos hallamos, por consiguiente, ante un supuesto de colaboración internormativa entre la Ley Orgánica y la Ley ordinaria de los previstos por la Sen-

tencia del Tribunal Constitucional 137/1986. En conclusión, los tres Proyectos de Ley no han de tener carácter orgánico.

Por lo demás, quizá pudiera sostenerse que la misma conclusión se obtiene si se considera que, en realidad, estos Proyectos tienen la naturaleza de actos en virtud de los cuales se autorizan Acuerdos previamente concluidos, por más que el supuesto previsto por el artículo 93 de la Constitución, que exige expresamente Ley Orgánica, no permite extraer conclusiones inequívocas de este simple dato.

B) CALIFICACIÓN DE LAS ENMIENDAS QUE SE PRESENTEN A LOS PROYECTOS DE LEY Y A LOS ACUERDOS CONSTITUTIVOS DE SUS ANEXOS

Los Proyectos de Ley en cuestión aprueban Acuerdos previamente concluidos entre el Estado y determinadas confesiones religiosas. Se suscita, en consecuencia, la cuestión de la calificación que haya de darse a las enmiendas que se presenten a aquéllos.

1. Resulta, en primer lugar, sumamente significativa la continuada serie de precedentes producida en relación con el régimen económico y fiscal de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, supuestos todos en los que, teniendo en cuenta la especial naturaleza de los correspondientes Proyectos de Ley, así como el carácter concertado o convenido de aquel régimen, la Mesa de la Cámara ha aplicado el criterio según el cual todas las enmiendas que se presenten han de tramitarse como de totalidad de devolución.

a) Por lo que concierne al País Vasco, este criterio fue aplicado, en la III Legislatura, respecto de los Proyectos de Ley que posteriormente darían lugar a las Leyes 43 y 44/1988, de 28 de diciembre, por las que se aprueban, respectivamente, las metodologías de determinación del cupo del País Vasco en los quinquenios 1982/86 y 1987/91. Y en esta IV Legislatura, se siguió el

mismo criterio en relación con el Proyecto de Ley de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos (número de expediente 121/000016), en virtud de acuerdo de la Mesa de 27 de febrero de 1990, y en relación con el Proyecto de Ley por la que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo (número de expediente 121/000044), en virtud de acuerdo de la Mesa de 13 de noviembre de 1990.

Respecto del Concierto Económico, el criterio de la Mesa se fundó en las siguientes previsiones: de una parte, el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone expresamente que «el Concierto se aprobará por Ley»; y por otra parte, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, establece que «cualquier modificación del presente Convenio se hará por el mismo procedimiento seguido para su implantación». Y respecto del cupo, la calificación de todas las enmiendas como de totalidad de devolución se fundó en los siguientes preceptos: en primer lugar, el artículo 41.2. e) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco prevé que el cupo se fije por una Comisión Mixta paritaria y, una vez acordado, «se aprobará por Ley»; y en segundo lugar, el artículo 48.1 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, dispone que «cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta de cupo (...), se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir el quinquenio».

b) En cuanto a la Comunidad Foral de Navarra, se ha aplicado el mismo criterio, en esta Legislatura, respecto del Proyecto de Ley por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (número de expediente 121/000045), en virtud de acuerdo de la Mesa

de 13 de noviembre de 1990, fundándose tal aplicación en la previsión contenida en el artículo 45.4 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuyo tenor es el siguiente: «Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante Ley ordinaria.»

2. La cuestión que suscitan los tres Proyectos de Ley ahora considerados es sustancialmente análoga a la planteada en las ocasiones precedentes que se acaban de mencionar. También aquí se exige la previa obtención de un acuerdo cuya eficacia requiere su aprobación por Ley de las Cortes Generales (artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa). Y también aquí es posible hallar un fundamento constitucional último a la especialidad procedimental, que si en aquel caso estaba en la Disposición Adicional Primera de la Constitución (reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales), en éste se encuentra en el artículo 16.3 de la propia norma fundamental (deber del Estado de mantener relaciones de cooperación —actualizadas aquí por vía normativa— con las confesiones religiosas). En último término, la procedencia de calificar todas las enmiendas que se presenten a los Acuerdos como de totalidad de devolución deriva de la simple consideración de que, si se admitieran a trámite enmiendas al articulado y alguna o algunas fueran aprobadas, no existiría sencillamente ese acuerdo material que se dice aprobado por la Ley correspondiente. Por lo demás, y recogiendo este espíritu, el artículo 163 de la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso actualmente en tramitación (BOCG, CD, Serie B, número 140.1, 28 de mayo de 1992) dispone, respecto de las «iniciativas legislativas que se presenten ante el Congreso como consecuencia de un previo acuerdo, concierto o pacto exigido expresamente por las Leyes», que «todas las enmiendas que se presenten (...) tendrán, en este caso, la consideración de enmiendas de totalidad de devolución».

3. Por último, ha de señalarse que las consideraciones precedentes se refieren exclusivamente a las enmiendas que se presenten al articulado de los Acuerdos. Por el contrario, las enmiendas al Acuerdo deberían someterse al régimen general de calificación previsto por el artículo 110 del Reglamento de la Cámara (aunque, en principio, no es fácil imaginar enmiendas de este tipo, supuesto que los Proyectos de Ley constan de un solo artículo, por el que se aprueba el correspondiente Acuerdo, y de dos Disposiciones Finales, por las que se habilita al Gobierno para su desarrollo y se fija la fecha de entrada en vigor de la Ley). Debe quedar claro, en todo caso, que las enmiendas formalmente presentadas al articulado del Proyecto de Ley, que, sin embargo, afecten al contenido de los Acuerdos constitutivos de los Anexos a los mismos, debieran calificarse como de totalidad de devolución.

C) PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CONFORME AL CUAL DEBIERAN TRAMITARSE LOS PROYECTOS DE LEY

En las ocasiones precedentes relativas al régimen económico del País Vasco y Navarra, mencionadas con anterioridad, la Mesa de la Cámara, en el mismo acto de calificación de los correspondientes Proyectos de Ley, acordó, previa audiencia de la Junta de Portavoces, proponer al Pleno, de conformidad con el artículo 150 del Reglamento, la aplicación del procedimiento de lectura única. Y ciertamente, teniendo en cuenta estos precedentes y el hecho de que, como se ha indicado, la inmensa mayoría de las enmiendas que eventualmente se presenten habrán de tener la consideración de enmiendas de totalidad de devolución, parece razonable seguir al mismo criterio en esta ocasión (criterio, por lo demás, asumido por el artículo 163.1 de la mencionada Proposición de Reforma del Reglamento, conforme al cual el procedimiento de lectura única habrá de seguirse «necesariamente» en las iniciativas que se presenten como consecuencia de un previo acuerdo, concierto o pacto exigido expresamente por las Leyes»).

Palacio del Congreso de los Diputados, a 22 de junio de 1992.