

LA FACULTAD NORMATIVA DE LAS CONFESIONES DE ESTABLECER CLÁUSULAS DE SALVAGUARDA DE SU IDENTIDAD EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Luis Mariano CUBILLAS RECIO
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de León

SUMARIO:

I.- PLANTEAMIENTO SOBRE LA FACULTAD DE LAS CONFESIONES DE ESTABLECER CLÁUSULAS DE SALVAGUARDA DE SU IDENTIDAD.

II.- NECESIDAD DE SU EXPRESIÓN LEGAL.

III.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE ESA FACULTAD. *3.1.- Sobre el ámbito de aplicación institucional. 3.2.- Sobre el ámbito de aplicación personal.*

IV.- INTERPRETACIÓN DE LA FACULTAD DE ESTABLECER CLÁUSULAS. *4.1.- Interpretación restrictiva.*

4.2.- Interpretación amplia.

V.- CONCLUSIONES.

I.- PLANTEAMIENTO SOBRE LA FACULTAD DE LAS CONFESIONES DE ESTABLECER CLÁUSULAS DE SALVAGUARDA DE SU IDENTIDAD

El tiempo de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR)¹, nos permite, razonablemente, juzgar sobre la necesidad de esta *Ley especial* para regular, particularmente, la *facultad normativa de las Confesiones, a través del reconocimiento de su autonomía y del establecimiento de cláusulas de salvaguarda de su identidad y carácter propio* por su inclusión en determinado tipo de normas confesionales, conforme contemplan los arts.2 y 6 de dicha Ley.

¹ BOE núm.177, de 24 de julio de 1980, (R.1680).

Cuando hablamos de ley *especial* necesariamente sobreentendemos, como referencia, la ley común, fundamentando la especialidad en la particularidad o peculiaridad de unos sujetos, relaciones, materia o actividad, que requieren un tratamiento diferenciado de esos sujetos, relaciones, materia o actividad de los que son su género. En el caso de las Confesiones, claramente se presentan como sujetos particulares respecto de los grupos sociales en general y, de cualquier otro grupo, en particular; y lo mismo habría que decir de sus relaciones con los miembros que pertenecen a su organigrama, de las relaciones que mantienen entre sí y con la Confesión, así como de las actividades propiamente religiosas, si se comparan con los de las asociaciones en general.

Pero una ley especial se justifica por y para *lo especial*, y si algún aspecto común se contempla en dicha ley, ni es para privilegiarlo en su tratamiento (tanto sea en clave positiva, como en negativa), ni es para convertirlo de aspecto común en aspecto especial. Razón ésta por la que el tratamiento jurídico especial de un determinado aspecto exigirá, consecuentemente, una coherente aplicación de las categorías jurídicas en todos aquellos ámbitos a que alcance la especialidad que justificó aquel tratamiento especial por una ley especial.

Si decimos que la facultad normativa de las confesiones requiere un tratamiento especial, respecto de las asociaciones en general o de otras entidades particulares, tenemos que estar apuntando a una facultad normativa diferenciada en algo y para algo; en definitiva, tenemos que hablar de una facultad de las confesiones distinta a la facultad que tienen las otras entidades. Y si esa facultad se muestra a través de la autonomía y cláusulas de salvaguarda; tenemos que afirmar que esta autonomía y estas cláusulas de las confesiones son distintas, en graduación o en otras características, de las observables en las otras entidades.

La cuestión, acerca de tal diferenciación de las confesiones respecto de las demás entidades, aún se hace más compleja, si se tienen en cuenta dos cosas:

1. Que cuando hablamos de confesiones nos estamos refiriendo a unas entidades mayores, que integran en su organigrama otras entidades menores, incluso a través de éstas encuentran aquéllas su auténtica realización.
2. Que aparecen esos dos mecanismos: autonomía y cláusulas, sin que la ley, explícitamente, les otorgue un significado propio, suscitando así graves dudas sobre el mismo. No ha planteado graves problemas la delimitación institucional en cuanto a la aplicación de autonomía y cláusulas a todas las entidades religiosas integradas orgánicamente en las Confesiones; en cambio, ha resultado bastante problemático el alcance del significado de autonomía y cláusulas de salvaguarda, sobre todo por lo que atañe a éstas. La indagación, pues, de ese significado en nuestro ordenamiento

requerirá la aplicación de las técnicas interpretativas que en éste se contemplan.

Hechas las precedentes consideraciones, conviene advertir, que no importa tanto mostrar, después de veinte años de vigencia, la necesidad de la Ley en el aspecto que aquí tratamos, como mostrar la utilidad, o no, de que siga subsistiendo; y esto depende, frecuentemente, de que se haya podido encontrar su operatividad a partir de una interpretación de la norma que sea adecuada o coherente con su objetivo último, aquél que a la postre justificó su existencia.

De consiguiente, nos ceñiremos en este trabajo, fundamentalmente, a ofrecer una interpretación de las cláusulas de salvaguarda de la identidad y carácter propio, centrandó nuestra atención en que sea una interpretación coherente con la especialidad que se le ha querido otorgar en nuestro ordenamiento a las confesiones respecto de otras asociaciones. Creemos, por lo demás, necesario aludir, aunque someramente, para situar ese tipo de interpretación a la necesidad de su expresión legal y a su ámbito de aplicación, institucional y personal.

II.- NECESIDAD DE SU EXPRESIÓN LEGAL

La facultad de las confesiones de establecer cláusulas de salvaguarda de su identidad aparece, en el art.6 de la LOLR, inmediatamente después de un reconocimiento de autonomía de las confesiones, provocándonos la duda de si se trata de algo distinto de la autonomía o si no es más que una proyección explicitada en la norma de esa autonomía, lo que a su vez plantearía dudas acerca de la utilidad que haya podido verse en tal expresión. Si es algo distinto de la autonomía de las confesiones, el interrogante siguiente sería: ¿qué ámbito comprende y cuál sería su eficacia? Y si no es algo distinto a aquella autonomía ¿qué sentido tiene su expresión? Es más, a la autonomía de las confesiones se refiere también otro precepto de la misma Ley, el contemplado en su art. 2º.2. Quiere esto decir que, aún cuando fijemos, para su crítica, como texto principal, centrado en las cláusulas de salvaguarda, el inciso 2º del art.6º de la LOLR, debemos tener en cuenta esos otros preceptos que hablan de autonomía de las confesiones; es decir, los contenidos en el inciso 1º del mismo art.6º.1 y art.2.2 de la misma Ley².

² La dicción de los textos citados de la LOLR es la siguiente: Art.2.2: Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines

La necesidad de su inserción explícita en el ordenamiento español puede explicarse por la concurrencia de dos elementos, uno sociológico, como es el pluralismo socio-religioso; otro, jurídico, como puede ser la necesidad de una tutela jurídica especial de la identidad de las confesiones.

En cuanto al elemento sociológico apuntado, la razón puede ser tan simple como la concurrencia en el panorama español, a partir del momento en que comienza a configurarse en el marco jurídico español un sistema democrático (por tanto, a partir de 1977-1978), de una pluralidad de grupos, ideológica y religiosamente diferenciados, entre los que cabe señalar a las confesiones, diferenciadas, asimismo, en sus principios doctrinales, organizativos y de disciplina; en definitiva, en sus elementos identificativos. Con anterioridad, las confesiones minoritarias sólo estaban constituidas, de conformidad con la Ley de Libertad Religiosa de 1967³, como asociaciones confesionales.

Pero, además, aparecen, en el marco ideológico de la sociedad española, una pluralidad de grupos o entes que no son (en muchos casos) precisamente religiosos y que, interesadamente, pueden pretender confundir a la opinión pública, utilizando nombres (en algunos casos) que pueden inducir a error con alguna de las confesiones establecidas, o que pretendan establecerse en el ámbito de la licitud del derecho estatal. Estamos aludiendo a ese fenómeno social de las llamadas *sectas* y, también, a los que algunos autores prefieren llamar *nuevos movimientos*⁴. Sin querer decir, con esto, que estén excluidos todos de la calificación de religiosos; sólo lo estarán los que en realidad no lo sean. Es más, una explicación para contemplar, explícitamente, la facultad de establecer cláusulas de salvaguarda, podría encontrarse en que los

religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero; Art.6.1: Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación.

³ Cfr. SUAREZ PERTIERRA, G., *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria 1978, pp.82 y 85-86. Resulta ilustrativa una sentencia de la época, aún refiriéndose a un supuesto anterior a la Ley de 1967, sobre el concepto que se tenía de *asociación religiosa*, adoptando como referencia única la religión católica -ciertamente se trataba de un supuesto de asociación católica-, [cfr. STS 8 de noviembre de 1968, Considerando 5º. (R.4914)].

⁴ Cfr., MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1990; Id., *Minorías religiosas en el Derecho español*, en: "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid", núm.76, 1990, pp.171-189; Id., *Reflexiones sobre el tratamiento jurídico-penal*

grupos religiosos minoritarios e, incluso, marginales⁵, tengan mejor garantizada la defensa de su identidad, ya que, generalmente, poseen mecanismos propios menos eficaces, para tal función defensiva, que los mayoritarios.

Cabe, aún, la diferenciación entre las confesiones y grupos ideológicos que, no pretendiendo en sus actividades concretas, fines religiosos, puedan ser semejantes a las de aquellas y, por esto, reivindiquen un tratamiento jurídico similar. Son aquellos grupos que pueden encajar en las *conocidas organizaciones*

de las sectas religiosas en España, en: "AA.VV., Aspectos Socio-Jurídicos de las Sectas desde una perspectiva comparada. Oñate Proceedings núm.5, Oñate 1991", pp.299-322; Id., *Medios de protección de las personas integradas en sectas religiosas en el derecho español*, en: "R.E.D.C", núm.49, 1992, pp.161-174; Id., *Grupos marginales y libertad religiosa: los nuevos movimientos religiosos ante los Tribunales de Justicia*, en: "A.D.E.E", vol.IX, 1993, pp.89 y ss; FERRARI, S., *Comportamenti "eterodossi" e libertà religiosa. I movimenti religiosi marginali nell'esperienza giuridica più recente*, en: "AA.VV., Aspectos Socio-Jurídicos de las Sectas...cit.", pp.323-347; JORDÁN VILLACAMPA, M.L., *Las sectas pseudorreligiosas*, Madrid 1991; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., *Sectas*, en: "Enciclopedia Jurídica Básica", vol.IV, 1995, pp.6090 y ss; COLAIANNI, N., *I nuovi movimenti religiosi nel multiculturalismo*, en: "Democrazia e diritto", 1997, pp.221 y ss; ONIDA, F., *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici: il caso Scientology*, en: "Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica", núm.3, 1997, pp.987 y ss; PACE, E., *Le sette*, Bologna 1997. También la Resolución del Parlamento Europeo "sobre una acción común de los Estados miembros de la Comunidad Europea en torno a diversas violaciones de la Ley cometidas por nuevas organizaciones que actúan bajo la cobertura de la libertad religiosa", de 22 de mayo de 1984, que en su apartado F) dice: "Considerando que, en razón de las diferentes denominaciones que estas organizaciones tienen en los Estados miembros, es sumamente difícil encontrar un concepto neutro en el que sean comprendidos todos de la misma manera". Y en el punto 1 se recoge la expresión de "nuevos movimientos religiosos" que después se adoptará en otros puntos de la misma Resolución como en el punto 3. También la Resolución *sobre Sectas en Europa*, de 29 de febrero de 1996, adoptada por el Parlamento Europeo. Y últimamente en España se ha ocupado el Congreso de los Diputados sobre el tema de las sectas destructivas (EL PAIS, 11 de noviembre de 1998, p.27), recordando la cobertura legal que la mayoría de estas organizaciones tiene, bien a través de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, bien acogiéndose al Derecho de asociación.

⁵ Cfr. MOTILLA, A., *Grupos marginales...cit.*, pp.89 y ss; FINOCCHIARO, F., *Scientology nell'ordinamento italiano*, en: "I.D.E", 1995, núm.3, pp.603-613; BOTTA, R., *Manuale di Diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Seconda Edizione, G.Giappichelli Editore, Torino 1998, p.25. Con todo, debemos tener muy en cuenta, como recoge LLAMAZARES: "(...) la observación general adoptada por el Comité de Derecho del Hombre en su sesión de 20 de julio de 1993 a propósito de la interpretación del art. 18 del PDCP cuya aplicación *no se limita a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales*. El comité expresa su preocupación frente a cualquier tipo de discriminación contra una religión o una convicción cualquiera, por cualquier razón, especialmente por ser nueva o por representar a minorías religiosas susceptibles de ser blanco de la hostilidad de una comunidad religiosa dominante", (*Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*. Editorial Civitas, Madrid 1997, p.237).

de tendencia o empresas ideológicas ⁶. Sin perjuicio, claro está, de que las Confesiones puedan incluirse, también, dentro de este tipo de organizaciones o empresas⁷, entendemos que en nuestro ordenamiento adquieren una dimensión distinta, precisamente por su tipicidad religiosa, enmarcada en el derecho de libertad religiosa.

Por último, cabe referirse a los grupos que plantean con mayor complejidad su propia identidad, como los que surgen en el seno mismo de las confesiones, o grupos disidentes minoritarios, que se escinden de la confesión a la que originariamente pertenecían. En estos casos no parece que haya duda de la plena operatividad de las cláusulas -o defensa de esa identidad- frente a los disidentes que quedarán desplazados, en cuanto a esa protección, a buscar su identidad -otra- fuera del grupo matriz. Esto, claro está, dejando a salvo los derechos de los fieles que se deriven del propio Derecho confesional y los que puedan derivarse de los derechos fundamentales.

Ante esta complejidad grupal, no es extraño que se eleve la pretensión de tutelar la identidad de esos grupos o entes revestidos de una peculiaridad que les distingue, y no sólo porque traen su fundamento de un derecho -ya de por sí peculiar- como es el derecho de libertad religiosa, sino porque aparecen en la realidad social como verdaderos centros de influencia para los ciudadanos, sin importar, ahora, el origen de esa influencia. De ahí que la salvaguarda de la identidad de las confesiones interese también al Estado, que no sólo ha de tutelar, sino, además, promocionar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, los cuales pueden verse comprometidos con la actuación de estos grupos socio-religiosos, tanto en el plano interno de los mismos, como en su proyección en un plano externo⁸.

⁶ Cfr. SANTONI, F., *Le organizzazioni di tendenza e i rapporti di lavoro*, Milano 1983, pp.47 y ss.

⁷ Cfr. BLAT GIMENO, R., *Relaciones laborales...cit.*; OTADUY, J., *Las cláusulas de salvaguarda...cit.*, aunque este autor, después de decir: "No resulta difícil establecer una analogía entre las fórmulas existentes en nuestro Derecho para la protección de la tendencia ideológica y la que arbitra el art.6º de la LOLR para la protección de la identidad religiosa" advierte a continuación: "Sin embargo, me parece poco fundado afirmar sin matices que las confesiones religiosas son organizaciones ideológicas. Supondría ignorar la autonomía de la libertad religiosa respecto de la libertad ideológica, equiparar a todos los efectos la creencia a la ideología", (ibídem, p.373). Si bien después dirá también: "No se admite la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda sólo a las entidades eclesíásticas. Análogamente, se permite a favor de aquellas organizaciones que institucionalmente se dirijan a la promoción y defensa de una ideología", (ibídem, p.373); VIDAL GALLARDO, M., *Trabajo y Seguridad social de los miembros de la Iglesia católica*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1996.

⁸ En relación con las asociaciones y en particular con partidos y sindicatos, cfr. BILBAO UBILLOS, J.M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1997.

Consiguientemente, las citadas cláusulas de salvaguarda mantienen originariamente una perspectiva institucionalista innegable, pero, qué duda cabe, adquieren en su proyección dinámica, también, una visión personalista, en la medida en que entren en juego derechos fundamentales y/o constitucionales no fundamentales, como se corrobora en la misma Ley, cuando se alude a ellos como límite de aquella facultad de establecer las cláusulas.

Podemos intuir en este planteamiento un foco de conflictos que, en alguna medida, explicaría esa facultad reconocida a las confesiones de incluir cláusulas de salvaguarda y carácter propio, así como del debido respeto a las creencias. Esto nos colocaría, ya, en el marco del otro elemento a que hemos hecho referencia, a saber: el elemento jurídico o tutela jurídica de la identidad de las confesiones, que trae su fundamento del mismo derecho de asociación que comprende la libertad de organización, mediante la cual un grupo tiene la posibilidad de “afirmar y mantener su identidad o tipicidad” (BERLINGO, S.)⁹. Teniendo en cuenta, eso sí, que las confesiones se mueven, ahora, con su cuerpo de doctrina en un marco histórico en el que se protegen los derechos y libertades, en especial los de libertad, igualdad y no discriminación. En este caso, habrá que reconducirlos, sobre todo a la libertad religiosa, a la igualdad y no discriminación por razón de religión. Es decir, el Estado debe compatibilizar la tutela y respeto de la identidad religiosa, carácter propio y creencias de las confesiones, con la tutela de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. No será difícil en el supuesto de que esos derechos y libertades no estén en juego en el momento de aplicación de determinadas cláusulas de salvaguarda, en cuyo caso éstas no podrán verse perjudicadas por aquéllos. Ha de procurarse dicha compatibilidad cuando entren en juego y puedan ser compatibles con dichas cláusulas. Y la compatibilidad decae cuando entren en conflicto derechos constitucionales y cláusulas de salvaguarda, pues en este caso, y sólo en este caso, deberán de prevalecer los derechos constitucionales.

La razón de esa prevalencia está en que el marco histórico de la LOLR y, en concreto, esa facultad de incluir cláusulas de salvaguarda del art.6 de la misma, es un marco que responde a unas coordenadas sociojurídicas, donde unos valores sociales -la libertad y el pluralismo ideológico y, como derivado, el pluralismo religioso- se han constitucionalizado, sin que su fuerza pueda perderse por un reconocimiento o concesión de potestades o facultades en favor de entes que encarnen una concepción distinta y que no sean, propiamente, los encargados de hacer cumplir aquellos valores.

⁹ BOTTA, R., *Manuale di Diritto...*cit., p.82.

En consecuencia en el planteamiento de las cláusulas habrá de tenerse en cuenta esa doble perspectiva institucional y personalista a que las mismas incitan.

Aún así, la respuesta sobre la salvaguarda de la identidad de las confesiones no resulta totalmente contestada. Nos estamos refiriendo a si esa tutela de la identidad de las confesiones no está ya protegida por el reconocimiento de una plena autonomía que se hace, respecto de las mismas, por parte del Estado. Esto es, si la existencia de la facultad de establecer esas cláusulas viene a cubrir un ámbito que no cubre la autonomía o, simplemente, se establece a mayor abundamiento, o explicitación, si se quiere, de ésta. Y la respuesta no sería totalmente satisfactoria si no se tuviera en cuenta la existencia de un elemento de fondo que no puede dejarse de lado, puesto que su grado de relevancia o eficacia resulta poderosamente importante en las relaciones jurídicas: se trata del Derecho confesional, de su conexión con el Derecho estatal, de su eficacia civil, en definitiva.

III.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE ESA FACULTAD

3.1. Sobre el ámbito de aplicación institucional

No parece que haya dudas del alcance de la norma en cuanto a confesiones y entidades religiosas creadas por ellas. Pero ante la panorámica de grupos que pueden aprovecharse de esa facultad, los interrogantes sobre su ámbito de aplicación, se ciernen sobre la posibilidad o no de extenderla a otras entidades no religiosas.

Una propuesta, acerca de las cláusulas, es que la garantía de la salvaguarda de la identidad no se restrinja a las entidades religiosas, sino que se extienda, en términos parecidos, a todas aquellas organizaciones que tengan un fundamento ideológico, que no sean, pues, patrimonio exclusivo de las entidades religiosas¹⁰.

En esta línea sólo se lograría -y no estamos en contra- lo que no se pretende por los mismos autores de la propuesta, la identificación, a efectos jurídicos, de la libertad religiosa y libertad ideológica¹¹. Cuando lo cierto es que las peculiaridades o especificidad del derecho de libertad religiosa han provocado la misma elaboración y aprobación de una Ley Orgánica de Libertad Religiosa, mientras que no se puede

¹⁰ En tal sentido, cfr. OTADUY, J., *Las cláusulas de salvaguarda...*cit., p.365, y en contra, LLAMAZARES, D., *Derecho de la libertad de conciencia. II...*cit., p.441.

¹¹ Cfr. OTADUY, J., *Las cláusulas de salvaguarda...*cit., p.373.

decir lo mismo respecto de la libertad ideológica, sin perjuicio de que se vean especificaciones de ésta en las normas referentes a partidos, sindicatos, asociaciones, cooperativas, pero, en modo alguno, equiparables a aquélla. Abunda en la misma idea el que aquella ley sea una ley especial, aparte de orgánica, porque sería necesaria una ley especial para prorrogar aquella facultad.

Esa extensión tampoco se lograría por la vía de considerar a las cláusulas como una excepción y extender ésta, por presión del principio de igualdad, a otros supuestos. Y esto, porque si hay algo que no se puede aplicar cuando estamos ante una excepción, o Derecho excepcional, es la analogía, sino que, muy al contrario, se impone la restricción.

Por ello, entendemos que ni puede extenderse la facultad de establecer cláusulas de salvaguarda a entidades ideológicas, ni ser paradigma, para su interpretación, las resoluciones dictadas en los conflictos con el ideario de centros privados¹².

Retomando lo que decíamos en el inicio de este punto, en cuanto a las entidades religiosas que pueden insertar cláusulas de salvaguarda, parece que no hay duda,

¹² Aunque quien es partidario de aplicar tal paradigma, como OTADUY, hace la advertencia de que “el ideario podría considerarse paradigma de las cláusulas de las que trata el art.6 de la LOLR en el caso de los centros docentes de carácter religioso, es decir, regentados por algunas de las entidades eclesióstáticas de las que trata el art.1 del AAJ. En caso contrario el ideario desempeñará semejantes funciones de garantía, pero ya no como paradigma de las cláusulas de salvaguarda que instituye el art.6º de la LOLR”. Aún así el autor se referirá a sentencias del Tribunal Constitucional referidas al ideario educativo de centros docentes no propiamente de carácter religioso (*Las cláusulas de salvaguarda...cit.*, p.380 y ss). Pero al comentar estas sentencias el mismo autor no puede -así entendemos- establecer un ligamen entre el ideario de centro -según ha entendido el Tribunal en la aplicación que hace del mismo- y las cláusulas de salvaguarda y a lo sumo llega a decir lo siguiente: “En este punto, cuando se trate de centros docentes dependientes de entidades eclesióstáticas o de inspiración religiosa en general, debe jugar un papel relevante el principio de autonomía de las confesiones, del que me he ocupado en las páginas iniciales del trabajo. En esos supuestos conflictivos planteados ante la jurisdicción, deben ser estimados los principios de 'autocomprensión de las confesiones'; la concepción que de sí misma y de su doctrina tiene la Iglesia o confesión de que se trate y que sólo limitadamente pueden ser revisados por los jueces. Esta es una exigencia que deriva de la libertad religiosa reconocida en nuestro ordenamiento”. Si bien, después, concluye “5. El ideario o carácter propio de los centros docentes privados, cuando pertenecen a instituciones eclesióstáticas”, (ibídem, pp.388 y 389). Sobre la tesis de este autor son muy ilustrativas las palabras de SOUTO PAZ, J.A., *Derecho Eclesióstático...cit.*, pp.113-115. Y muy claras, para expresar la tesis contraria, las de LLAMAZARES, cuando afirma: “Ese “ideario” o “carácter propio” es algo bien diferente, con fundamento próximo en el derecho de libertad de enseñanza y no en el de libertad religiosa”, (*Derecho de la libertad de conciencia. II...cit.*, p.441).

atendiendo a la literalidad del art.6 de la LOLR, que es factible para todas las instituciones religiosas inscritas¹³. Para que se de esta total comprensión ha de entenderse que la mención que se realiza, tanto en este texto del art.6, como en el texto del art.5, de “Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones”, comprende todo el arco de entidades religiosas que pueden aparecer, en la realidad social, como independientes. Asimismo, conviene aclarar, que del tenor del precepto, contenido en el art.6º, se deduce que las instituciones religiosas dependientes de otra -mayor, se entiende- que las haya creado, deben seguir una regla de interdependencia, en cuanto al establecimiento de cláusulas de salvaguarda se refiere.

En efecto, cifiéndonos a la idea última sobre la interdependencia de las entidades religiosas, las normas que pueden incluir cláusulas de salvaguarda son las que regulen las instituciones creadas por las confesiones para la realización de sus fines. Quiere esto decir, que la potestad de incluir esas cláusulas sólo compete a las confesiones¹⁴, y no a las propias instituciones creadas; y, además, entendemos, que sólo se puede hacer la inclusión en el acto de creación, en el acto de regulación de las instituciones, para, precisamente, darles una identidad religiosa y un carácter propio. Una vez hecho esto, cualquier modificación sobre este punto sólo puede realizarla la confesión que creó la institución. Y siempre sirve como pauta aclaratoria, en ese mismo sentido, la propia especificación de que sean instituciones que tengan por cometido la realización de los fines de la confesión¹⁵. En otro caso, ni la confesión siquiera tendría competencia para incluir cláusulas de salvaguarda, con los efectos -se entiende- que aquí quiere dárseles.

Es más, el haber explicitado que las instituciones sean “para la realización de sus fines -los de la Confesión-”, hace que las cláusulas de salvaguarda sólo puedan dirigirse a salvaguardar los fines de las confesiones. Pues, no en balde, son los fines de una institución los que, mayormente, identifican y dan carácter propio a la misma institución, para cuya consecución se prevén unos medios, como doctrina,

¹³ Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado...*cit., p.1033-1034.

¹⁴ Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado...*cit., p.1034. Conviene recordar el esquema clasificatorio del que partimos: 1) Confesiones religiosas no inscritas -en ningún Registro-: Régimen de Asociaciones y LOLR, art.2.2., sin los efectos derivados frente a terceros, dado el incumplimiento, en cuanto a publicidad, del art.22.3 de la CE; 2) Confesiones religiosas inscritas: 2.1) En el registro del Ministerio del Interior: Régimen de Asociaciones y LOLR, art.2, con todos los efectos frente a terceros; 2.2) En el Registro del Ministerio de Justicia: 2.2.1) Sin Acuerdos: LOLR, art.6, y Régimen de Asociaciones en lo que sea aplicable y no se contemple en la citada Ley; 2.2.2) Con Acuerdos: Lo mismo que en anterior caso, con la particularidad de la preferente aplicación de los Acuerdos, siempre que no entren en contradicción con la LOLR, en materia orgánica.

¹⁵ En el mismo sentido, cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho de la libertad de conciencia. II...*cit., p.441.

organización y culto, sin perjuicio de otros que, más o menos directamente, sirvan al mismo cometido.

De ahí que puedan existir instituciones religiosas que no cuenten con las cláusulas de salvaguarda. De otra forma, hubiera sido inútil la especificación que se hace, en el texto legal, respecto a aquellas instituciones. Otra cosa es que las mismas mantengan su derecho a defender su identidad, como contenido del derecho de asociación y matizado por el derecho de libertad religiosa, pero con una eficacia civil distinta a la prevista, como veremos, en el art.6 de la LOLR.

En consecuencia, cobra sentido lo dispuesto en el paraf.2º del art.6 de la LOLR, cuando otorga la facultad a las confesiones de crear y fomentar asociaciones, fundaciones e instituciones, con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento jurídico general, para la realización de sus fines. Y si estas entidades se crean y fomentan con arreglo a este Ordenamiento, quiere decir, que las previstas en el paraf.1 del mismo artículo -a las que nos hemos referido antes- son las creadas a tenor de ese Derecho autónomo de las confesiones; que permanecerán en este ámbito o que tendrán una proyección externa, aprovechando la inscripción de la propia Confesión que las crea o bien la suya si siguen el procedimiento establecido a tal efecto por la LOLR, art.5, pero habida cuenta de lo dicho acerca de las cláusulas de salvaguarda.

3.2. Sobre el ámbito de aplicación personal

Sobre la base de la pluralidad de posiciones, status o funciones distintas que pueden tener las personas en las confesiones o entidades religiosas, no es extraño que se hayan presentado dudas acerca del ámbito de aplicación personal de las cláusulas de salvaguarda, cuando la LOLR, en su art.6º, sólo habla de "régimen de su personal". Valgan sólo unas palabras sobre este tema, ya que volveremos sobre él en otro lugar.

Nuestra propuesta es que las cláusulas de salvaguarda son aplicables a todo el personal que mantenga una relación estable, o circunstancial, con una entidad religiosa de las que se refiere el art.6 de la LOLR. No se restringe, por tanto, su campo de aplicación a un "personal ajeno a la comunidad religiosa"¹⁶. La forma apocopada su, utilizada por la ley, no debe distraernos por tratarse en realidad de un adjetivo posesivo, referido al personal *de ellas*, sino, además, debe tenerse en cuenta

¹⁶ OTADUY, J., *Las cláusulas de salvaguarda...*cit., p.377. Donde el autor parece partidario de la restricción a ese personal indicado, para deducir como consecuencia su aplicación frente a la legislación laboral que lo amparase produciéndose el despido.

que se trata de aplicar a la expresión *su personal* a la diversidad de *Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas* nombradas en el mismo texto legal, que pueden tener múltiples términos para referirse a sus miembros.

Creemos que es sumamente importante el status o la posición que el personal mantenga en el ámbito de la estructura eclesiástica o religiosa, y creemos que es importante el tipo de relación, asociativa, civil o laboral que pueda mantener el personal con la entidad religiosa, y lo mismo tenemos que decir sobre la importancia de la actividad concreta objeto de esa relación, o derivada de tal posición o relación¹⁷. Pero no en sí mismas consideradas o, estimadas aisladamente, sino por la coherencia que, entendemos, ha de darse cuando se trata de la ejecución del tipo de actividad que requiere la aplicación de las cláusulas de salvaguarda; coherencia entre ese tipo de actividad y la relación -o tipo de relación- que mejor concuerda para que pueda establecerse un nexo con el contenido mismo de las cláusulas que, si bien no se puede concretar -precisamente por la diferenciación que comporta la identidad, carácter propio y creencias de cada confesión-, al menos, puede decirse que tiene que tratarse, necesariamente, de actividades, cuyo objetivo sean los fines religiosos y de relaciones que, de alguna forma, los integre y no sólo en un ámbito interno de las confesiones, sino en todo tiempo y lugar; por tanto, también en un ámbito externo.

Los problemas, pues, que presenta el ámbito de aplicación personal, tienen una conexión con el contenido mismo de las cláusulas y no pudiendo concretarlo -como hemos dicho-, al menos se sabe respecto de qué temas ha de tratarse, ya que vienen delimitados por la propia LOLR; esto es, tienen que referirse a *organización, régimen interno y régimen de su personal*. Conectando estos aspectos con los fines religiosos -tal y como hemos dicho- para la aplicación de las cláusulas de salvaguarda, necesariamente nos reconduce a las actividades propias de la autonomía de las confesiones y, como trataremos de mostrar, a la relación que entendemos más coherente para llevarlas a cabo, esto es, la relación asociativa. Una vez que hemos establecido el nexo de este tema con el contenido de las cláusulas de salvaguarda, permítasenos una reflexión sobre ese contenido, aunque reiteremos algunas ideas.

No parece necesario, en estos momentos, hacer un estudio específico acerca del contenido de las cláusulas de salvaguarda, porque, no se ha planteado ningún problema al respecto, y probablemente no se plantee directamente en relación al contenido mismo, ya que siendo su razón de ser la identidad, carácter propio y creencias de cada confesión, su amplitud puede ser tanta como confesiones o entidades religiosas inscritas quieran usar de tal facultad; cada una de ellas puede

¹⁷ Cfr. OTADUY, J., *Las cláusulas de salvaguarda...cit.*, p.379, principalmente. Quien considera -resumiendo su pensamiento- que no tiene sentido plantearse la naturaleza de su prestación en aquellos

establecer los criterios que estime necesarios para su identidad aunque -ciertamente- por lo general, utilizarán los siguientes elementos: doctrina, culto y organización; se utilizarán como diferenciadores de cada confesión o entidad religiosa. Las características concretas identificadoras de cada confesión las establecerá cada una de ellas en su propia normativa, y serán objeto de esas cláusulas en los supuestos en que se utilicen. Pero el problema puede surgir en relación con las actividades y los vínculos que se establezcan en orden a su realización. Dependerá entonces de la interpretación que se le dé a esas cláusulas; si se pueden aplicar a todo tipo de actividades, sea cual fuere la relación con el personal que las realice; si ha de tenerse en cuenta la posición del personal respecto de la confesión o, simplemente, cuente el elemento -o elementos- que sustancialmente refleje la identidad, carácter propio o creencias. Parece claro que la idea es tutelar la identidad como un valor; en definitiva, se trataría de la tutela de la ideología religiosa de la confesión o entidad religiosa de que se trate¹⁸.

En principio, parece que las mismas características que tipifican a una confesión o entidad religiosa son, también, características que tendrán sus exigencias en las actividades que se realizan en el marco confesional. Se proyectarán sobre las actividades que se realicen en función, precisamente, de aquellos elementos identificadores. Así, *la doctrina*, como conjunto de principios, comportará una serie de actividades, al igual que lo harán el *culto* y *la organización*.

De ahí que nuestra propuesta sea la de considerar como más coherente la exigencia de que las actividades deban ser religiosas o con fines religiosos inherentes a la identidad, carácter propio o creencias, para la aplicación de las cláusulas de salvaguarda. Y de ahí que consideremos que la relación más coherente para la realización de esas actividades o fines religiosos sea la asociativa o de asociación. De no ser tipificables como religiosas dirigidas al logro de los fines institucionales religiosos, quedarían fuera del ámbito de aplicación de las cláusulas. Sobre cuáles sean esas actividades, creemos que no hay duda de que de que deben ser aquellas que son propias de las confesiones y que, de una u otra forma, entran en el marco de autonomía que les es reconocida por el ordenamiento estatal, no, por tanto, otras actividades que puedan realizar en el marco del tráfico jurídico y que no sean típicamente religiosas, sino que comparten su realización, o pueden compartir, con otras asociaciones no religiosas. En definitiva, en nuestro criterio, nunca podrían aplicarse cláusulas de salvaguarda respecto de actividades empresariales, actividades

¹⁸ Lo que no parece factible con el ideario de centro, según deducimos de la idea aportada por SUAREZ PERTIERRA, G., Reflexiones acerca de la relación entre libertad de enseñanza e ideario de centro educativo, en: "Anuario de Derechos humanos", núm.2, 1983, pp.625-644.

benéficas o asistenciales e, incluso, actividades instrumentales respecto de las propiamente religiosas.

Así las cosas, resulta difícil anticipar el tipo de relación asociativa que entendemos más coherente de establecer, para llevar a cabo esas actividades religiosas que atañen a la identidad de las confesiones, pero, al menos, podemos dejar apuntado, en estos momentos, que no parece muy concorde con el cometido de las cláusulas establecer relaciones típicamente empresariales o laborales para un cometido puramente confesional o religioso.

IV.- INTERPRETACIÓN DE LA FACULTAD DE ESTABLECER CLÁUSULAS

La fórmula utilizada en la LOLR para establecer la facultad de las confesiones de incluir cláusulas de salvaguarda de su propia identidad y carácter propio plantea graves dificultades de interpretación, cuya novedad en el Derecho español, amén de no tener un símil, que conozcamos, en el Derecho comparado, hace que se presente la necesidad de una interpretación que podríamos denominar, con palabras de WROBLESKI, creativa¹⁹.

El texto legal nos invita a hacer una interpretación en el sentido de que cláusulas de salvaguarda y autonomía de las confesiones tienen, como planteó LLAMAZARES, proyecciones en ámbitos diversos²⁰. O al menos la aplicación de las técnicas interpretativas nos permiten en nuestro ordenamiento una interpretación en ese sentido. El argumento se nutre de las diversas consideraciones doctrinales que se

¹⁹ Cfr. WROBLESKI, J., *La constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Editorial Civitas, Madrid 1985, p.81 y ss.

²⁰ Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado*, 2ª ed. revisada, Madrid 1991, p.874 y 1035. Más recientemente este autor se ha referido al tema, de quien nos permitimos seleccionar las siguientes palabras: "La autonomía implica que el ordenamiento confesional es soberano con el único límite del orden público, siempre que no pretenda tener efectos civiles en cuyo caso se convertirían esas normas en parte de un ordenamiento secundario y subordinado al estatal. Las cláusulas de salvaguarda son normas destinadas, en principio, a tener efectos en el ordenamiento estatal implicando en todo caso una excepción al Derecho común", (Derecho de la libertad de conciencia. II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación, Editorial Civitas, Madrid 1999, p.442)

han hecho, o se pueden hacer, desde distintos puntos de vista que intentaremos exponer a continuación²¹.

Debido a que los problemas de las cláusulas de salvaguarda se reconducen, precisamente, a su interpretación, haremos su estudio siguiendo el criterio de distinguir lo que hemos entendido como interpretación restrictiva de lo que entendemos como interpretación amplia y que vemos más ajustada a la *voluntas legis* en el marco de nuestro ordenamiento.

4.1. Interpretación restrictiva.

Permítasenos incluir, en lo que podríamos llamar interpretación restrictiva, aquellas opiniones doctrinales²², que dan a la facultad de establecer cláusulas de salvaguarda de identidad el sentido de redundancia²³, por entender que: “el derecho a la propia identidad no es más que una reafirmación de la libertad religiosa o ideológica en su vertiente asociativa e institucional”²⁴; o por entender que aquella

²¹ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales en empresas ideológicas*, Madrid 1986; OTADUY, J., *Las cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones religiosas. Doctrina y Jurisprudencia*, en: “Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía”, Madrid 1989; MORENO BOTELLA, G., *La identidad propia de los grupos religiosos. El art.6 de la LOLR*, Madrid 1990; LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado...cit.*; MARTI, J.M., *El “carácter propio” de las entidades religiosas a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 106/1996*, en: “Ius Canonicum”, vol.XXXVII, núm.74, 1997; SOUTO PAZ, J.A., *Derecho Eclesiástico. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, 2ª ed. revisada, Madrid 1993; AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Editorial EUNSA, Pamplona 1993; CIAURRIZ, M^ºJ., *La libertad religiosa en el Derecho español*, Madrid, 1984.

²² Nos valemos, principalmente, de la síntesis que hace BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, pp.240-248.

²³ BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.240; MANZANARES, J., *Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia*, en: “Los acuerdos entre la Iglesia y España”, Madrid 1980, p.207. Si bien este último autor lo que dice textualmente es: “Hablar de la libertad de la Iglesia para salvaguardar su identidad podría parecer redundante, y, por tanto, innecesario, después de lo expuesto precedentemente. Si se le reconoce plena autonomía en su régimen interno y dispone de libertad de organización y de acción, es porque se respeta su identidad y se protege la actuación con ella coherente. Sin embargo, no nos parece innecesario ni inútil insistir en esta libertad. De hecho, el proyecto de ley orgánica sobre libertad religiosa presentado a las Cortes la considera explícitamente al decir que las iglesias, confesiones y comunidades inscritas “podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal (...)””, (ibídem, pp.207-208).

²⁴ No obstante, el texto transcrito recogido de CORRAL SALVADOR, C., *La ley orgánica española de libertad religiosa*, en: “R.E.D.C”, vol.37, 1981, p.103, podemos observar que este mismo autor le otorga utilidad al establecimiento de las cláusulas de salvaguarda en la LOLR, según deducimos de su

facultad sólo es una expresión autonómica por cuanto se dice de esa facultad que no es más que una simple "(...) explicitación de una de las facetas ínsita al reconocimiento de la plena autonomía y de la facultad de establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal"²⁵. Lo cual no pasa de ser, como mantiene quien así se expresa, "(...) uno de los contenidos del derecho a la libertad religiosa de las comunidades (...)"²⁶.

Dígame como se diga, desde esa posición doctrinal, lo único que se hace es restringir el campo de aplicación de las cláusulas de salvaguarda de la identidad para, en el fondo, extender el de la autonomía de las confesiones. Ni que decir tiene, cuando con palabras más contundentes, hablando de la operatividad de dichas cláusulas, *prácticamente*, se las reduce "a nada", pensando que el art.6.1 de la LOLR admite las cláusulas de salvaguarda con tales limitaciones que pueden quedar reducidas, repitámoslo, "a nada"²⁷.

Respecto de este criterio restrictivo sobre la eficacia de las cláusulas de salvaguarda, nos permitimos la siguiente consideración: Si tenemos en cuenta los términos en que viene recogida la inscripción de las confesiones (art.5 de la LOLR)²⁸ y su exigencia en cuanto a las cláusulas (art.6º.1 de la LOLR), no podemos menos que pensar que esa referencia legal a la facultad de las confesiones de establecer cláusulas

pensamiento cuando a ellas se refiere situando su operatividad en lo que él llama "nivel externo, es decir, al de las consecuencias a efectos civiles ante el ordenamiento estatal con la posibilidad de hacerlo cumplir o de exigirlo o de repararlo, caso de ser lesionado el derecho propio" y, después, englobando en el "régimen de personal" señalando por la LOLR, tres clases de personal, concluye: "(...) respecto a todos se reconoce, en aras a garantizar la libertad religiosa de carácter institucional cual es la propia identidad, el establecer en sus normas estatutarias y reglamentarias, cláusulas de salvaguardia". Cierto, todo hay que decirlo, cuando el mismo autor se refiere a la tutela de la propia identidad, nos hablará del derecho a establecer un ideario, a las garantías y protecciones para el trabajador -esto siguiendo a MANZANARES, J.- y al "respeto a las finalidades y naturaleza de la entidad religiosa a la que se pretende entrar -con referencia a la jurisprudencia francesa, en esto último-" (ibídem, pp.105 y 106), concluyendo con apuntar como una de las deficiencias de la LOLR, "la serie de cortapisas que acompañan a la salvaguardia de la identidad religiosa" (ibídem, p.117).

²⁵ BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...*cit., p.240.

²⁶ BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...*cit., p.241.

²⁷ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...*cit., p.242. El autor cita en la n.68 a "ECHEVERRIA, op.cit., p.415", sin más indicación.

²⁸ El art.5 de la LOLR dice: "1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia; 2. La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación".

de salvaguarda sólo puede entenderse si se le otorga el sentido de que las confesiones posean un derecho, *además* de los que disfrutaban en atención a la autonomía que ya se les reconoce, como contenido de la libertad religiosa, en el art.2 de aquella Ley; una autonomía, ciertamente, no muy distinta de la que pueden tener las confesiones bajo el amparo del derecho de asociaciones equiparadas, en este caso, a las demás asociaciones.

Si esto es así, no podemos aceptar, sin más, que uno de los contenidos del derecho a la libertad religiosa de las comunidades venga constituido por esa facultad de establecer cláusulas de salvaguarda, porque si se entendiera así, la conclusión del razonamiento nos llevaría a decir, como mantiene algún autor²⁹, que para las cláusulas de salvaguarda se añade por la ley una *carga*, consistente en que “han de sujetarse -dichas cláusulas- para su validez al procedimiento de inscripción previsto en el ordenamiento estatal para el ejercicio de tal derecho”. Lo cual no parece muy razonable, al menos no tanto como entender que con tal referencia legal -como hemos dicho- se está otorgando un derecho *además de*, a las confesiones³⁰; un derecho, entendemos, otorgado en función -y no defunción- de los fines religiosos de las mismas, lo cual da sentido a la obligación de estar inscritas³¹; de otra forma, se produciría que, por una parte se da, lo que por otra se quita. Lo cual no quiere decir que las no inscritas no tengan efecto alguno, puesto que correrían la suerte de la plena autonomía, con una eficacia ad intra, y la que puedan tener bajo el amparo del derecho de asociación, que no es poca, pues vendrían a equipararse a las demás Asociaciones y, como hemos dicho, el derecho de asociación comprende el derecho a la tutela de la identidad.

Una interpretación que supera ese criterio restrictivo y que, entendemos, podría calificarse de *ecléctica* es la que nos presenta BLAT GIMENO. Este autor, dicho sucintamente, llega a la conclusión de que, en atención a los arts.1.2, 3.1 y 6.1 de la LOLR y del valor interpretativo de los antecedentes parlamentarios, ha de respetarse el derecho de la confesión o sus instituciones a la identidad o carácter propio, “pero no su contenido material imponiendo la obligatoriedad de asumirlo”³². El argumento que le sirve de apoyatura lo podemos deducir de sus palabras, cuando dice: “(...)

²⁹ BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.241.

³⁰ En el sentido indicado, refiriéndose a las cláusulas de salvaguarda, LLAMAZARES escribe: “(...) lo que el legislador está pensando es en dotar a las Confesiones de unas cautelas y defensas adicionales para proteger su identidad religiosa en los supuestos en que sus servidores las pueden poner en solfa con sus conductas o comportamientos”, (*Derecho de la libertad de conciencia. II...cit.*, p.441).

³¹ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.241; CIAURRIZ, M.J., *La libertad religiosa...cit.* p.167.

³² Pensamos que esto es, precisamente, el efecto expansivo que pueden tener las cláusulas de salvaguarda, que se exija, en relación con los fines religiosos, asumir el contenido material, y éste sería el desplazamiento de las cláusulas respecto del ideario del centro, o de la libertad de Cátedra, o sencillamente

partiendo de la necesaria armonización y conjugación de derechos y libertades, reconocidos por igual en la CE, descarta cualquier pretensión eclesíástica de “escamotear el Derecho Laboral con sus garantías y protección para el trabajador” y, tras distinguir entre el personal, según cualificación, niega se deba soportar “en puestos de responsabilidad cualificada a personas cuya ideología o cuya vida sean la negación de lo que ella (la Iglesia) es y enseña”³³.

En el fondo, tal interpretación de las cláusulas de salvaguarda se construye sobre la siguiente idea: se intenta reconducir el tema a una cuestión de *ideología*, aunque se trate de justificar diciendo: “ideología inherente a la libertad religiosa”³⁴ y, desde ahí, tratar de demostrar en qué medida esa ideología “adquiere relevancia en el ordenamiento estatal influyendo en la calificación de las relaciones jurídicas”³⁵. Por esta vía se llegará a la siguiente consideración doctrinal: “Las cuestiones de personal son, por tanto, su específico campo de actuación, con particular incidencia en el personal laico”³⁶.

Frente a esa consideración doctrinal, cabe argüir lo siguiente: sin perjuicio de que sean de capital importancia las cuestiones de personal, no son, ni las únicas, ni, por supuesto, las más importantes, puesto que las cláusulas de salvaguarda se refieren a tres tipos de normas -de organización, de régimen interno y de personal-, y entendemos que las referidas a organización atañen a un personal -ministros de culto, religiosos y otros incorporados a la organización-, que constituyen el soporte material mismo de la Entidad religiosa, son los que están permanentemente conectados con la entidad religiosa en lo que, sí, es esencial a la misma, como es su organización -sus órganos, el personal que encarna los mismos, el cual está incardinado en la organización misma-. Un personal que será el que presente, habitualmente, los hipotéticos conflictos, tanto *ad intra*, como *ad extra*, ya que son de los que no se puede prescindir, mientras que del resto del personal su nota característica será la contingencia, la temporalidad y, desde luego, no son imprescindibles para la entidad religiosa, en orden a la consecución de sus fines, que

situarse en otro espacio diferente al de la enseñanza, que el mismo autor trata de traer, como especie de parámetro, cuando da por reproducidos los datos de Derecho comparado relatados al tratar de la enseñanza, refiriéndose, claro está, al caso en que pertenezcan a instituciones religiosas, (cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.243). Y decimos esto, aún cuando admitamos que la primera intención de los redactores del texto estuviera marcada por la idea de la enseñanza por parte de las confesiones.

³³ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.242; MANZANARES, J., *Personalidad, autonomía...cit.*, p.213; CORRAL SALVADOR, C., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa...cit.*, pp.101-107.

³⁴ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.240.

³⁵ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.240.

³⁶ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.241.

es lo que, a fin de cuentas, interesa para el tema de las cláusulas de salvaguarda, los que justifican su consideración en el texto legal de referencia. Y recordamos, al respecto, que el mayor grado de autonomía lo tienen las confesiones en ese aspecto organizativo.

Todo ello nos lleva a plantear una interpretación de aquella facultad que nos permita ver más claramente su utilidad en el sistema jurídico español, habida cuenta de la amplitud con la que es concebido el derecho de asociación, así como el tratamiento especial del derecho de libertad religiosa.

4.2. Interpretación amplia

Creemos que puede darse una interpretación amplia de esa facultad de las confesiones de establecer cláusulas de salvaguarda que tenga un sentido diverso al de autonomía, al menos en cuanto a alcanzar a un ámbito al que ésta no llegaría y, en cambio, sea útil su previsión y eficacia, en orden a una mayor realización de los derechos en juego, en particular los derechos de asociación y libertad religiosa. Resultaría así justificada, coherentemente, la disposición del art.6.1 de la LOLR, de que las “cláusulas de salvaguarda” respeten los “derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial los de libertad, igualdad y no discriminación”. Disposición ésta que no se entendería muy bien, en buena lógica jurídica, si se la confronta con una plena autonomía o con un ordenamiento originario, mientras que es totalmente comprensible y coherente, si se la confronta con una autonomía derivada o con un Derecho estatutario. Probablemente sea también éste un momento en el que quepa asimilar, en la medida de lo posible, esas *cláusulas de salvaguarda* a las llamadas *cláusulas de reserva*.

En cualquier caso, estas consideraciones inciden en que el tema de la autonomía se reconduce a un tema de delimitación de competencias; mientras que, el tema de las *cláusulas de salvaguarda* se reconduce a un tema de eficacia civil de determinadas normas, pertenecientes a un ordenamiento confesional o emanadas de las confesiones³⁷.

Podríamos resumir la idea que subyace en la conexión autonomía-cláusulas, diciendo que la autonomía de las confesiones operará, en el Derecho español, como

³⁷ En el mismo sentido, LLAMAZARES lo expresa de forma muy clara, cuando dice: “La expresión de esta posibilidad -se refiere a la posibilidad de que la Confesión, en sus propias normas internas, introduzca tales cláusulas de salvaguarda- sólo tiene un sentido: que esas cláusulas puedan tener eficacia jurídica estatal”, (Derecho de la libertad de conciencia. II...cit., p.440-441).

presupuesto respecto de su facultad de establecer cláusulas de salvaguarda, siendo esa autonomía la que hemos convenido en llamar *autonomía derivada*, sin perjuicio de que, también, le esté reconocida la que se reconoce con la expresión *plena autonomía*, siempre con apoyatura última en el derecho de asociación y su cualificación en el derecho de libertad religiosa.

Hecho el recordatorio precedente, a modo de planteamiento, estamos en disposición de exponer la doble perspectiva desde la que enfocamos la interpretación amplia de las cláusulas de salvaguarda:

1. Como derecho subjetivo. La confluencia de derechos en el contenido de las cláusulas
2. Como Derecho objetivo. La inderogabilidad de determinadas normas.

1. Como derecho subjetivo. La confluencia de derechos en el contenido de las cláusulas

Hemos de admitir que en el art.6 de la LOLR se reconoce un derecho subjetivo de las confesiones para establecer cláusulas de salvaguarda, y hemos de recordar que en Derecho siempre ha de estarse por la eficacia de los derechos. Nos parece oportuno, aún no tratándose directamente en este caso de derecho fundamental, recurrir a la tesis de los derechos fundamentales elaborada por el Tribunal Constitucional³⁸, en cuanto al contenido esencial de los mismos, puesto que puede ser extrapolable a todos los derechos; pero es que aquél trae su fundamento del derecho fundamental de asociación; por tanto, no directamente, pero sí indirectamente, puede verse en conexión con un derecho fundamental.

En cuanto al contenido de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional mantiene el siguiente criterio: "Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose (...)"³⁹, y el mismo Tribunal dice: "se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección"⁴⁰.

³⁸ PAREJO ALONSO, L., *El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional: a propósito de la Sentencia del Tribunal constitucional de 8 de abril de 1981*, en: "Revista Española de Derecho Constitucional", núm.3, 1981, pp.180-182.

³⁹ STC de 8 de abril de 1981, en: "B.J.C", núm.2, p.93, (F.J.8º).

⁴⁰ STC de 8 de abril de 1981, en: "B.J.C", núm.2, p.94, (F.J.8º).

De ahí que nos inclinemos por el mantenimiento de aquel derecho con el esfuerzo interpretativo que haya de hacerse, en orden a la compatibilidad con el respeto de los derechos constitucionales a que alude ese mismo artículo evitando, por tanto, entender este respeto de forma que se produzca un vacío de contenido de aquel derecho.

Podría dudarse de la legitimidad de tal recurso interpretativo, si se piensa que no se trata directamente de un derecho fundamental o constitucional, el que tienen las confesiones a establecer esas cláusulas, pero la legitimidad nos puede venir por la vía de entender, como así entendemos, que dicha facultad tiene su fundamento último en unos derechos constitucionales -y que, de alguna forma, van a ser protegidos de la específica manera en que lo requiere cada confesión- cuáles son, los derechos de libertad religiosa y de asociación religiosa. No están, pues, desconectadas las cláusulas de salvaguarda de estos derechos fundamentales, y no podemos olvidar que si bien su titularidad originaria la tienen los individuos, una titularidad derivada de esos derechos, también se le reconoce a los grupos y, en particular, a las confesiones⁴¹.

Abunda en la idea señalada el propio límite que se establece a esa facultad de las confesiones. Nos referimos al límite que consiste en el respeto de los derechos constitucionales, aludido en el mismo artículo de la ley. Decimos esto porque cuando se establece ese límite de los derechos constitucionales, no por ello ha de entenderse que se está refiriendo exclusivamente a los derechos constitucionales individuales, sino que también ha de pensarse en los derechos constitucionales colectivos, pues no se olvide que las Comunidades o Confesiones son también titulares de derechos fundamentales; en concreto, del derecho de libertad religiosa, en atención a lo dispuesto en el art.16 de la Constitución Española (CE).

Y conviene tener en cuenta que, si bien el art.6 de la LOLR plantea, fundamentalmente, los derechos de las confesiones y, por tanto, prevé una hipotética colisión o conflicto entre derechos colectivos y derechos individuales, no por ello hay que concluir por la prevalencia de unos sobre otros, aun cuando se establezca para las cláusulas el límite de los derechos constitucionales sobre la base, ciertamente, de la conexión derecho de asociación-derecho de establecer cláusulas de salvaguarda.

Encaminados, pues, hacia una hipotética colisión y teniendo en cuenta que, además, ésta podría producirse entre derechos constitucionales, conviene pensar en la utilización de las técnicas interpretativas de la jurisprudencia de valores o ponderación de bienes, así como la jurisprudencia de intereses y, aún cuando la utilización de estas técnicas pudiera reconducirnos a la prevalencia de alguno de los

⁴¹ El art.16.1 de la CE habla de individuos y de comunidades.

valores, bienes o derechos en conflicto, también nos pueden reconducir a la compatibilización de los mismos. Y ésta es precisamente la tendencia por la que se ha venido optando: la de conciliar o equilibrar, en función de los criterios de proporcionalidad del medio empleado para la realización del derecho fundamental y de sus fines, la protección del contenido esencial, la restricción menor posible, no yendo más allá de lo estrictamente necesario en cuanto al sacrificio de un derecho fundamental. De ahí que, de alguna forma, se está siguiendo la tesis de HESSE⁴² de rechazar la primacía de unos principios sobre otros.

Abundando en la misma línea BLAT GIMENO⁴³ nos recuerda que cuando concurren o colisionan derechos fundamentales o, concretando más, derechos constitucionales individuales frente a institucionales, nuestro Tribunal Constitucional propende también al equilibrio en lugar de la jerarquización, porque la garantía de contenido esencial salvaguarda, en todo caso, un mínimo al derecho fundamental. Razón por la que convenimos con los que mantienen que la colisión entre derechos individuales e institucionales no puede resolverse con hermenéuticas jerarquizadoras⁴⁴.

Hemos dicho que en lo referente a las cláusulas de salvaguarda han de tenerse en cuenta los derechos fundamentales de asociación y de libertad religiosa, pero además -añadimos-, los de expresión, intimidad, honor y todos aquellos que derivan del

⁴² BLAT GIMENO dice de HESSE, K., que rechaza toda solución fundada en la primacía y de entre los principios básicos de interpretación constitucional, enuncia el de la concordancia práctica. Esto es, los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser compatibilizados en la solución de los problemas, de manera que cada uno de ellos conserve su identidad. Cuando se produzcan colisiones no se debe, a través de una precipitada ponderación de bienes o una abstracta ponderación de valores, realizar el uno a costa del otro. La unidad de la Constitución exige, por el contrario, una labor de optimización, estableciendo, en cada caso concreto, límites a ambos bienes, a fin de que alcancen una efectividad óptima. La fijación de límites debe responder al principio de proporcionalidad, en el sentido de que no debe ir más allá de lo que venga exigido por la realización de la concordancia entre ambos bienes jurídicos. Proporcionalidad, en este contexto, significa una relación entre dos magnitudes variables, pero no una relación entre un objetivo constante y uno o más medios variables”, (BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.52, que recoge opinión de HESSE, K., *Escritos del Derecho Constitucional*, Madrid 1983, pp.48-49).

⁴³ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.53; ALONSO GARCÍA, E., habla de “Derechos fundamentales individuales “versus” derechos institucionales”, concluyendo con la tesis de que: “(...) no cabe más remedio que establecer un cuidadoso contrapeso de valores constitucionales”, (*La interpretación de la Constitución*, Madrid 1984, pp.429-430) y sobre la base de las tesis del Tribunal Constitucional defenderá el equilibrio, en vez de la jerarquización, arguyendo que el contenido esencial de los derechos fundamentales garantiza que un mínimo de intereses, contenido del derecho fundamental, van a quedar salvaguardados y precisamente para no llegar a la anulación de ningún bien constitucionalmente protegido, (ibídem, p.435); STC 104/1986, de 17 de julio, FJ.5º y 6º, en: “B.J.C”, núm.64/65, pp.1048 y ss.

⁴⁴ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...cit.*, p.53.

art.10.1 de la CE. La razón está, a nuestro criterio, en la doble expansión de las cláusulas: colectiva una, cuando operan frente a otras entidades; individual otra, cuando operan frente a individuos, teniendo en cuenta que alcanza dicha operatividad a la vida privada.

En suma, pensamos que cuando se establece el límite de los derechos constitucionales para las cláusulas de salvaguarda, creemos que se está pensando realmente en valores o bienes protegidos constitucionalmente o, si se quiere, en derechos fundamentales y personalísimos. No creemos, por contra, que se esté pensando en el campo laboral, en derechos laborales stricto sensu. Ni creemos que se esté estableciendo una jerarquía entre los derechos que puedan salvaguardarse a través de las cláusulas y los derechos constitucionales. Se está, empero, pensando en unos límites para dejar clara la posición del Estado respecto de las confesiones y de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Pero un límite no comprende una exigencia de comportamiento de conformidad, sino de respeto, de no transgresión, de no ataque. Así, al menos, se vienen entendiendo por el Tribunal Constitucional⁴⁵. No hay, pues, razón para separarse de la idea del respeto o salvaguarda del *núcleo duro* de los derechos o de un mínimo que los haga reconocibles; esto es, del intento de alcanzar la optimización de los bienes o derechos en conflicto.

Desde otro punto de vista podemos llegar también al mismo resultado. En efecto, la Constitución no garantiza sólo las libertades individuales, sino también el ejercicio de éstas en los grupos en que se integre el individuo, y en tal sentido convendría recordar que el derecho individual de asociación y el derecho de libertad religiosa, tienen su ejercicio propio, a modo de hábitat natural, en los grupos o instituciones; por lo que una garantía institucional nos reconduciría a su extensión a las confesiones como grupos sociales, grupos sociales con fines religiosos. Si extrapolamos, conectando con la idea apuntada más arriba, la idea de garantía institucional a las cláusulas de salvaguarda, tendríamos así, que no podrían ser limitadas hasta el punto de que la institución o grupo social quedase desprotegida frente a derechos constitucionales, poniendo en riesgo su existencia real como tal grupo⁴⁶.

De lo dicho deducimos una posibilidad abierta: *la confluencia de derechos en el contenido de las cláusulas*. Pero antes de hablar de esa confluencia, se imponen algunas consideraciones previas. No se trata de que las cláusulas contengan directamente, ni el derecho, ni el ejercicio de derecho alguno, sino que, indirectamente, por los aspectos que pueden regular, se protegen derechos, y estos pueden ser constitucionales, como ocurre con la libertad asociativa y la libertad

⁴⁵ Cfr. STC 5/1981, de 13 de febrero, en: "B.J.C", núm.1, 1981, pp.23-50.

⁴⁶ Cfr. BLAT GIMENO, F., *Relaciones laborales...*cit., p.242; MANZANARES, J., *Personalidad, autonomía...*cit., p.213; CORRAL SALVADOR, C., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa...*cit., pp.101-107.

religiosa. Y ¿cuáles son esos aspectos a que se refieren las cláusulas, donde puedan verse implicados esos derechos? Recordemos: cuando las cláusulas se refieren a la identidad o carácter propio de la confesión, se está ante una identidad que comprenderá, sobre todo, el credo, culto y organización, por mínima que sea; ya que son las principales señas de identidad de una entidad o confesión religiosa. Los tres elementos son característicos de las grandes Confesiones Católica, Israelita e Islam, así como sus escisiones históricas, pero a estos tres elementos les sustituyen otros para caracterizar o identificar a otras Confesiones, como por ejemplo, Budismo e Hinduismo. Y cualquier aspecto relacionado con esos tres elementos pueden reconducirse a los fines religiosos que, en definitiva, serán los que tipifiquen una entidad como religiosa⁴⁷.

Si esto es así, debemos decir que cuando hablamos de confluencia de derechos de asociación o de libertad religiosa en las cláusulas, entendemos tal confluencia porque son esos derechos los que fundamentan la consideración jurídica en nuestro ordenamiento de credo, culto y organización religiosa. Por el contrario, no tendría sentido hablar de un credo, si no hay una asociación de creyentes en el mismo; de culto, si no hay coincidencia de devotos que se reúnan para una comunicación con lo que creen; y no tendrían ninguna probabilidad de permanencia, sin una mínima organización. La libertad de creencias y el ejercicio libre del culto traen su fundamento jurídico de la Constitución, art.16.1. La libertad de asociación religiosa, que incluye la libre organización de esas creencias y de ese culto, trae su fundamento último del derecho de asociación como derecho fundamental especificado en lo religioso.

Por último, para completar lo que venimos diciendo, parece obligado recordar la presión del principio de igualdad y no discriminación respecto de todos los grupos religiosos. Un principio que, viniendo aludido como límite en el mismo art.6 de la LOLR, nada impide que sea esgrimido por todos los grupos, pero en especial por los minoritarios o marginales, con objeto de no padecer una discriminación en cuanto a tutela de su identidad. Lo que, a su vez, implicaría un mecanismo para evitar que pudiera incurrirse en un llamado *confesionalismo de costumbre*⁴⁸, que favoreciese a los grupos mayoritarios.

⁴⁷ Cfr. Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, (B.O.E núm.32 de 6 de febrero de 1993) y S.A.N de 30 de septiembre de 1993, cit. por LLAMAZARES, D., *Derecho de la libertad de conciencia...*cit., p.236, donde pueden verse señaladas como características de un grupo religioso el credo, el culto y la existencia de un grupo de miembros, mínimamente organizado.

⁴⁸ Cfr. BOTTA, R., *Manuale di Diritto...*cit., pp.146 y 152.

2. Como Derecho objetivo. La inderogabilidad de determinadas normas

El art.6 de la LOLR hace referencia, más o menos explícita, a cuatro niveles de normas:

- Cuando habla de *plena autonomía*, podemos pensar, que se está refiriendo a un *Derecho originario* tratándose, como en el caso, de confesiones religiosas.
- Cuando habla de *normas de organización, régimen interno y régimen de su personal*, creemos que alude a las normas estatutarias y que tendrán eficacia en el Derecho estatal como tales, esto es, constituirán los Estatutos de la confesión, como si se tratase de asociaciones, ya sean éstas sometidas a un régimen común, ya lo sean a un régimen especial.
- Cuando se trata de *cláusulas de salvaguarda* aparece, en nuestro criterio, un nivel normativo, que no tendría sentido si no fuese superior al anterior; si no se le fuere a dar una mayor eficacia que de Derecho estatutario. Podríamos, por ello, decir que estamos ante un derecho o conjunto de normas, incluidas en aquellas -claro está-, que tendrán una eficacia de -permítasenos la expresión- *superestatutarias o de Derecho superestatutario*, por encima del Derecho estatutario, esto es, con un grado mayor de eficacia.
- Por fin, las *normas constitucionales* que regulan los derechos constitucionales, a las que se refiere el propio art.6º de la LOLR, y que logran su expresión -o referencia expresa- en el mismo, para que operen como límite de aquellas cláusulas o normas superestatutarias.

El cometido, ahora, de la interpretación se centra en saber la eficacia que se otorga a esas cláusulas de salvaguarda o normas superestatutarias. De una parte, parece indiscutible que tal eficacia, al ser superior a la que tienen las normas estatutarias, no puede tener como techo o límite el Derecho común estatal; por tanto, serán de preferente aplicación a este Derecho cuando entren en contradicción con él. Y de otra, decir que las cláusulas de salvaguarda, como normas, son de nivel inferior, o que tienen un rango inferior al Derecho constitucional, resulta totalmente superfluo; ya que, está expresamente contemplada la superioridad de la Constitución sobre el resto del ordenamiento. Ninguna norma puede superponerse a la Constitución, como se desprende, con toda claridad, del precepto constitucional contenido en el art.9.1 de la CE. No tendría mucho sentido incidir sobre tal

inferioridad en una ley, si no es para ponerse como techo directo. De forma que, los derechos constitucionales se superponen a los demás derechos contemplados en las leyes. Incorporar en la LOLR el límite de la Constitución o los derechos constitucionales, respecto de las cláusulas, sin darle otro sentido más que ése, convertiría el inciso en un sin sentido. Y no creemos que vaya más allá el interpretarlo simplemente para dejar clara la posición de la Constitución frente a las confesiones religiosas, puesto que la posición del Derecho constitucional, frente a cualquier otro ordenamiento, está clara donde debe estar; es decir, en la propia Constitución.

Tampoco nos parece que la alusión de los derechos constitucionales como límite de las cláusulas guarde alguna sintonía, al modo a como se hacía en la antigua *Ley de libertad religiosa* (1967), con la técnica de concesión-limitación de derechos y ejercicio de los mismos; esto es, de una parte, reconociendo el derecho; de otra, obstaculizando su ejercicio con limitaciones⁴⁹. No es propio utilizar esta técnica en los sistemas democráticos donde los derechos, deben tener eficacia y, deben de tener la mayor eficacia posible.

Tal alusión abunda en la idea de que las normas de las cláusulas tienen sólo como límite los derechos constitucionales. Son, pues, normas *superestatutarias* que no pueden ser derogadas por normas de derecho común, ni siquiera por normas de carácter general que contuvieran una derogación expresa de las mismas; ya que, de lo contrario, entrarían en contradicción con lo dispuesto en la LOLR. En cambio, sí podrían ser derogadas, indirectamente, a través de otra Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que no contemplase la facultad de establecer esas cláusulas. Otra cosa es lo que podrían suponer los derechos adquiridos a tenor de esas cláusulas. En tal sentido suponen una excepción a lo que se viene considerando eficacia de derecho estatutario que, como norma general, se aplica a los ordenamientos de las asociaciones. Ciertamente, como excepción, ha de interpretarse restrictivamente⁵⁰ y, por ello, sólo se aplica en el caso de que traten de la identidad, carácter propio y creencias de la confesión. Se apunta, en el fondo, como criterio, el que se vean de alguna forma afectados los fines religiosos de la entidad, lo que sucederá cuando se trate de los elementos que se hayan incorporado a las normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, y que tengan por objeto la consecución de dichos fines.

Ahora bien, se habla de derechos constitucionales y, en especial, de los de libertad e igualdad, provocando, consecuentemente, el interrogante de si esta referencia se

⁴⁹ Cfr. SUAREZ PERTIERRA, G., *Libertad religiosa...cit.*, pp.87 y ss.

⁵⁰ No se confunda con la interpretación amplia para explicar la facultad de establecer las cláusulas y darle operatividad en nuestro ordenamiento.

extiende a todos los derechos constitucionales o sólo aquéllos que tienen directa relación con los que están en juego a través de las cláusulas de salvaguarda. Si realmente fueren todos los derechos constitucionales, pensando sólo en la vertiente individual de dichos derechos, probablemente sería muy difícil darle alguna eficacia a las cláusulas de salvaguarda. No así, si también se piensa en la vertiente colectiva de los derechos constitucionales o, siquiera, en los derechos individuales que se protegen también a través de dichas cláusulas, como son el mismo derecho de asociación o el derecho de libertad religiosa, cuya realización, de forma generalizada, se produce a través del ejercicio colectivo de los mismos.

De ahí que podamos pensar en la posibilidad de entender ese límite de los derechos constitucionales, no como la necesidad de que las cláusulas de salvaguarda se establezcan de conformidad con las normas constitucionales, sino que no entren en contradicción con éstas, siendo el parámetro constitucional las normas que no requieren *interpositio legislatoris*; es decir, que sean de aplicación inmediata. No son las normas de desarrollo constitucional las que deben operar como límite de las cláusulas, sino las mismas normas constitucionales aplicables directamente.

Lo que queremos decir es que cuando se establece ese límite, no se está pensando en una legislación ordinaria o en una legislación especial que desarrolle los derechos constitucionales; sino que se está pensando en el sistema de valores y principios constitucionales; esto es, en el modelo constitucional al que deben someterse todas las normas, emanen de donde emanen; tengan, en definitiva, la consideración de originarias o la tengan de derivadas. Con su mención en la LOLR se intentaba, en el fondo, dejar claro que las confesiones u ordenamientos confesionales no supondrán una excepción en el marco de ese modelo constitucional. Si las confesiones mantienen, como así es, un modelo distinto de valores, este modelo, como tal, debe quedar al margen de una eficacia civil, y cuando ésta se reclame, en lo que concierne a lo que es su propia identidad; entonces -y sólo entonces-, operará como límite la Constitución, en cuanto al modelo a que ésta se refiere. Esto, en alguna medida, no es más que una prevención legal de la soberanía estatal que impide una hipotética injerencia de otra soberanía.

Con todo, aparte de lo dicho, conviene tener en cuenta que, estamos hablando de una facultad normativa de un tipo de entidades -confesiones-, cuya finalidad es tener aquella eficacia en el ordenamiento, para no olvidar la presencia de otro principio, que afecta a la autonomía privada: la inderogabilidad de determinadas normas.

El art.6 de la LOLR, con esa facultad de establecer cláusulas de salvaguarda en las normas, principalmente en las que atañen a las relaciones del personal de las confesiones, apunta una hipotética excepción, respecto al principio de la inderogabilidad de determinadas normas. Y, aunque sólo sea a título de consideración general, para no insistir sobre lo ya dicho en los puntos precedentes, conviene

subrayar, aquí, alguno de los aspectos fundamentales de dicho principio, en atención a su incidencia en el tema que nos ocupa.

En efecto, la inderogabilidad es propia de las normas jurídicas y actúa en el sentido de sancionar con la nulidad los actos contrarios a las normas que son inderogables. Consecuentemente, los derechos que dimanar de las mismas, se ven protegidos del modo y en los límites previstos por dichas normas⁵¹.

Consecuentemente, de la consideración precedente resulta que, la autonomía privada no puede derogar unas normas que el Estado sustrae a la autodeterminación de los particulares, sobre todo, cuando tienen como punto de mira salvaguardar un interés social⁵².

Así las cosas, el planteamiento de ese principio en relación con las cláusulas de salvaguarda, más que por la vía directa del tratamiento del *ius cogens*, debe hacerse a través de la salvedad que el propio art.6 de la LOLR hace de los derechos constitucionales respecto a las citadas cláusulas.

V.- CONCLUSIONES

1. Las cláusulas de salvaguarda, una vez insertadas en las normas a que hace referencia el art.6 de la LOLR, se imponen erga omnes. Se trata, por lo demás, de unas normas que vendrían a constituir un Derecho, que tendría una eficacia superior al Derecho estatutario. Así se explicaría la especificación que se hace en aquel texto sobre la facultad de incluir dichas cláusulas en unas normas que, por sí, tienen la consideración de Derecho estatutario, trayendo su fuerza o eficacia del propio Derecho estatal. Y se explicaría el límite que se establece a la operatividad de esas mismas cláusulas; esto es, “el respeto de los derechos constitucionales, en especial el de libertad, igualdad y no discriminación”, lo que hace pensar en que el único techo o límite de aquellas cláusulas son las normas constitucionales que contemplan

⁵¹ Así, en el Derecho laboral es típica la institución de la inderogabilidad de sus normas dictadas para favorecer al trabajador y, en cuyo caso, si son conculcadas, por la voluntad de las partes, in peius para el trabajador, las cláusulas insertadas en ese sentido en el contrato arrostrarán la nulidad del contrato mismo. Cfr. FABRIS, P., *L'indisponibilità dei diritti del lavoro*, Milano 1978, pp.31-32; NOTARO, L., *Lavoro subordinato e appartenenza ad una congregazione religiosa*, en: “*Studi di Diritto ecclesiastico e canonico*”. A cura dell'Istituto di Diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli”, Nápoles 1978, p.294 y bibl. allí citada.

⁵² Cfr. BELLINI, P., *Rilevanza civile dei voti monastici e ordine pubblico italiano*, en: “*Raccoltà di scritti in onore di JEMOLO*”, vol.I, Milano 1963, p.27.

derechos constitucionales. Respecto de estos, la interpretación que parece imponerse es que, o bien se trata de derechos fundamentales, o bien incluye todos los derechos constitucionales que no necesitan de interpositio legislatoris sino que tienen la virtualidad de la aplicación directa, como ocurre con la libertad ideológica y la igualdad y no discriminación.

2. De la anterior resultaría que estaríamos ante un Derecho superestatutario y un Derecho constitucional que no pueden ser, ni modificados por la iniciativa privada, ni derogados por otros órganos que no sean los propios y competentes de cada uno: en un caso, órganos de las confesiones; en otro, órganos estatales. Y habida cuenta de que se habla de respeto de las cláusulas -Derecho superestatutario-, respecto de los derechos constitucionales -normas constitucionales-, y no de la conformidad de uno respecto de otro, tendríamos que decir que, se apunta a una conjugación, compatibilidad y; en definitiva, a una tolerancia entre Derechos, que tienen una procedencia diversa y que, su fuerza de obligar descansa en diferentes instancias: en un caso, las confesiones; en otro, el Estado.

3. El Derecho que vienen a constituir las cláusulas de salvaguarda viene a ser un Derecho especial, fundamentalmente por dos razones: 1) Porque se refiere a una específica materia tan esencial para una confesión como lo es la identidad, carácter propio y creencias y, 2) Porque, implícitamente, mediante ley orgánica, se ha reforzado su eficacia a nivel prácticamente cuasiconstitucional. Podríamos, incluso, añadir que tiene algo de excepcional, en la medida en que pueda verse un cierto privilegio a favor de las confesiones.

4. El resultado final es que las cláusulas de salvaguarda vienen a funcionar como un Derecho, cuyo fundamento último se encuentra en el derecho de asociación religiosa, con una fuerza mayor que la estatutaria, de preferente aplicación a cualesquiera otras normas, que no sean las normas constitucionales referidas a derechos constitucionales, y con eficacia espacio-temporal no circunscrita a ámbito alguno. El límite de su eficacia es el respeto, no la conformidad, de las normas constitucionales que contemplan derechos constitucionales, obligando, por tanto, en su aplicación al seguimiento de los criterios de armonización, optimización y salvaguarda de contenido esencial de los derechos individuales y colectivos.

