



LA INTEGRACIÓN DE LOS MINISTROS DE CULTO DE LAS DISTINTAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL: DESIGUALDAD DE TRATO O DISCRIMINACIÓN*

Ángel Ares y García**
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: 1. Introducción. –2. La integración de los ministros de culto en el Sistema de la Seguridad Social; 2.1. Asimetrías en la incorporación en el Sistema de la Seguridad Social; 2.2. Una causa de las asimetrías: las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. –3. Desigualdad de trato justificada; 3.1. Objetivo legítimo; 3.2. Proporcionalidad en los medios. –4. Posibles causas de discriminación; 4.1. Solicitud de asimilación por las confesiones religiosas; 4.2. La revisión de oficio de las altas de los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía. –5. Recapitulaciones. –6. Bibliografía citada.

RESUMEN

Se analiza el estado actual de la integración de los ministros de culto de las diferentes confesiones religiosas en el Sistema de la Seguridad Social en España. Concretamente, se constata una situación caracterizada por la asimetría: mientras el clero católico y los ministros de confesiones con Acuerdos de Cooperación (y algunas con notorio arraigo) están integrados vía asimilación a trabajadores por cuenta ajena, otros

* Recibido el 3 de noviembre de 2025. Aprobado el 28 de noviembre de 2025.

El trabajo realizado es parte de la ayuda PID2023-147184NB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y por el FSE+, en el marco del Proyecto «Asimetrías en el régimen financiero, patrimonial y de la seguridad social de las confesiones religiosas», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Convocatoria de 2023 de Proyectos de generación de conocimiento en el marco del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023. Investigadores principales: Alejandro Torres Gutiérrez y Óscar Celador Angón.

** Investigador predoctoral.

colectivos permanecen excluidos. Se evalúa si esta desigualdad de trato vulnera el art. 14 de la Constitución. Se concluye que, si bien el statu quo actual de desigualdad podría justificarse por el respeto a la autonomía confesional, la inactividad administrativa ante solicitudes expresas de integración sí constituye una discriminación. Finalmente, se estudia el caso específico de la revisión de oficio de las altas de los ministros de la Iglesia Ortodoxa Rumana, calificando dicha actuación administrativa como desproporcionada y vulneradora del derecho fundamental a la no discriminación por razón de religión.

ABSTRACT

This paper analyses the current state of the integration of ministers of religion from various religious denominations into the Social Security System in Spain. Specifically, a situation characterised by asymmetry is observed: whilst Catholic clergy and ministers of confessions holding Cooperation Agreements (and some with notorio arraigo status) are integrated via assimilation to employed workers, other groups remain excluded. The paper evaluates whether this unequal treatment infringes Article 14 of the Constitution. It is concluded that, although the current statu quo of inequality could be justified by respect for confessional autonomy, administrative inactivity in the face of express requests for integration does indeed constitute discrimination. Finally, the specific case of the ex officio review of the Social Security registrations of Romanian Orthodox Church ministers is examined, characterising said administrative action as disproportionate and a violation of the fundamental right to non-discrimination on the grounds of religion.

Palabras clave: Ministros de culto, Seguridad Social, Libertad religiosa, Discriminación, Asimilación, Iglesia Ortodoxa.

Key words: Ministers of religion, Social Security, Religious freedom, Discrimination, Assimilation, Orthodox Church.

1. INTRODUCCIÓN

Es notorio, público y fácilmente inteligible que otras confesiones religiosas a la Iglesia Católica en España han experimentado un aumento de fieles, impulsadas por el aumento de la inmigración, así como por el carácter más cosmopolita de la sociedad española. Además de los fieles, estas confesiones están compuestas por personas que dedican su trabajo a la organización: voluntarios, laicos o seculares¹, trabajadores

¹ Estos términos son de tradición católica, no necesariamente trasladables al resto de confesiones religiosas.

al uso, religiosos, ministros de culto... La regulación del estatuto jurídico de este personal es importante, por cuanto supone un reto de cohesión social y gobernanza religiosa.

En este trabajo se analizará el estado actual de la integración de los ministros de culto en el Sistema de la Seguridad Social. Serán tratados los arts. 9, 14, 16, 41 y 53.3 de la CE, así como otras normas de rango de ley y reglamento que inciden en este ámbito del ordenamiento jurídico en que confluyen el principio de igualdad y no discriminación, la libertad religiosa y las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas.²

Con carácter previo, es necesario clarificar ciertas cuestiones terminológicas. A lo largo de este trabajo se empleará el término «confesión religiosa» para referir indistintamente cualquier suerte de estructura susceptible de encajar como Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa, lo que abarca la práctica totalidad de agrupaciones con fines religiosos.

El sustantivo Iglesia, en términos institucionales y no como lugar de culto, está indefectiblemente ligado a la tradición cristiana (católica, ortodoxa, evangélica...). La Iglesia católica en España tiene su propia estructura, pero el Estado mantiene interlocución por varias razones con la Santa Sede. El cristianismo ortodoxo tiene distintos centros de poder, típicamente relacionados con el territorio, como la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú, la Iglesia Ortodoxa Georgiana, la Iglesia Ortodoxa Ruman, etc. Algunas de estas Iglesias mantienen interlocución directa con el Estado a través de su representación en España (como el Patriarcado de Moscú en España), otras se integran en las estructuras evangélicas (como el Patriarcado ecuménico de Constantinopla y la Iglesia Ortodoxa Serbia)³ y otras no gozan de interlocución con el Estado. La Comisión Islámica de España (en adelante, CIE) es una amalgama de pequeñas comunidades de ámbito regional y local, hermanadas o distantes, que se han unido a fin de articular interlocución a nivel estatal; al igual que la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (en adelante, FEREDE), en que se incluyen agrupaciones denominacionales como el anglicanismo o el adventismo.

De igual manera, se empleará el término ministro de culto para referir genéricamente a quienes, en el marco de la organización de una confesión religiosa, llevan a cabo, en términos amplios, funciones de culto. Entre éstas no sólo se incluye la asis-

² Este estudio se alinea con las líneas estratégicas del vigente X Plan Estatal de investigación científica, técnica y de innovación en el pilar sobre «Reto demográfico y cohesión social» y «Políticas públicas y gobernanza», lo cual justifica su interés y pertinencia, habida cuenta que, a través del tratamiento de esta cuestión, se ofrecerá claridad en torno a un particular ámbito de la integración y la diversidad, así como sobre la formulación de políticas públicas en materia de protección social.

³ TORRES GUTIÉRREZ, A. «Seguridad Social de los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa en España» en FERRER ORTIZ, J. (Ed.), *El régimen jurídico de los ministros de culto: actas del X Simposio internacional de Derecho Concordatario*, Editorial Comares, Granada, 2023, p. 594.

tencia religiosa, la divulgación o la dirección de rituales, sino también, en términos amplios, la gestión cotidiana de la economía de la confesión y de sus lugares. La casuística en este ámbito es grande, puesto que hay confesiones religiosas que incluso carecen de ministros de culto, ya que viven la fe individualmente. A modo de ejemplo, encajan aquí los sacerdotes católicos, los pastores evangélicos, los rabinos y los imanes, pero no encajan, por ejemplo, los monjes y monjas católicos, ortodoxos o budistas, o los voluntarios.

Dicho esto, la estructura de este trabajo será la siguiente. En primer lugar, se expondrá el marco normativo de referencia a fin de determinar qué ministros están actualmente incorporados en el Sistema de la Seguridad Social. Se adelanta que el estado actual está caracterizado por las asimetrías. En segundo lugar, se tratará una de las causas de dicha asimetría: la ausencia de frente común ante el Estado. En tercer lugar, se llevará a cabo un test de discriminación con objeto de determinar si el estado actual de la integración de los ministros de culto en el Sistema de la Seguridad Social es constitutivo de vulneración del art. 14 de la CE. Y, en último lugar, en caso de entender que no lo supone, se plantearán escenarios alternativos en los que sí supone una vulneración.

2. LA INTEGRACIÓN DE LOS MINISTROS DE CULTO EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE de 31 de octubre), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS), señala en su art. 7.1 el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social a efectos de las prestaciones contributivas. En lo que nos importa, la prestación contributiva abarca a los trabajadores por cuenta ajena.

Según el art. 7.2 de la LGSS, la protección dispensada a título no contributivo queda garantizada para «todos los españoles residentes en territorio español» y «los extranjeros que residan legalmente en territorio español, en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (BOE de 12 de enero), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y, en su caso, en los tratados, convenios, acuerdos o instrumentos internacionales aprobados, suscritos o ratificados al efecto». Siendo que la amplitud de la protección no contributiva es casi absoluta, no entraña problema y, por consiguiente, no tiene interés. Lo importante es determinar si los ministros de culto tienen acceso al nivel contributivo o si, por el contrario, se ven abocados a la protección asistencial.

Dicho esto, el Sistema de la Seguridad Social queda integrado por dos tipos de regímenes: el general y los especiales (ex art. 9.1 de la LGSS). El art. 136.1 de la LGSS señala que el Régimen General de la Seguridad Social (en adelante, RGSS) está integrado por «los trabajadores por cuenta ajena y los asimilados a los que se refiere el artículo 7.1.a) de esta ley».

El ordenamiento jurídico se ha ocupado de la protección social de los ministros de culto a través de su asimilación a trabajadores por cuenta ajena, prevista en el art. 136.2.q de la LGSS, que declara expresamente incluidas en el RGSS «cualesquiera otras personas que, por razón de su actividad, sean objeto de la asimilación prevista en el apartado 1 mediante real decreto, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social».

La integración en el sistema, dentro del RGSS, a través de la asimilación lleva aparejada la aplicación del catálogo de derechos y obligaciones, así como de normas procedimentales, contenido en la LGSS. Solamente cabe destacar que, en los supuestos de asimilación, «la propia norma en la que se disponga dicha asimilación determinará el alcance de la protección otorgada» (ex art. 155.2 de la LGSS).

Nótese, en cualquier caso, que la asimilación por vía legal es totalmente posible y que existe ya en la actualidad. Por ejemplo, en el propio art. 136.2 de la LGSS se prevé la asimilación de los consejeros y administradores de las sociedades de capital (en ciertas circunstancias) y de los socios trabajadores de las sociedades laborales (también con ciertos requisitos) a trabajadores por cuenta ajena. No obstante, éste no es el caso de los ministros de culto.

Es importante señalar que los ministros de culto no reciben tratamiento como trabajadores por cuenta ajena, ya que su estatuto jurídico no está sometido al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE de 24 de octubre), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y sus consustanciales. Ésa es la razón por la que su integración en el RGSS se vehicula en nuestro ordenamiento a través de la asimilación a trabajadores por cuenta ajena.

No existe en el ordenamiento jurídico impedimento alguno para que pueda quedar resuelta la protección social de los ministros de culto a través de la contratación del trabajo prevista en el Estatuto de los Trabajadores. Ello se debe a que los lindes entre el trabajo por cuenta ajena y la función de culto son difusos. Esto es, las confesiones religiosas pueden suscribir un contrato laboral, del orden civil y no confesional, con su ministro de culto. Ciertamente, que algunas confesiones hayan vehiculado y vehiculen la protección social de sus ministros de culto a través de la contratación laboral no es *prima facie* atacable. La vocación expansiva de la noción de laboralidad abraza la actividad de culto. No obstante, ello no comporta que la función de culto quede *ipso facto* sujeta a dicha regulación.

Así las cosas, se formula la 1.^a inferencia: en el estado actual del ordenamiento jurídico, la integración en el Sistema de la Seguridad Social, dentro del RGSS, de los ministros de culto se realiza a título expreso a través de su asimilación a trabajadores por cuenta ajena, vía real decreto.

2.1. Asimetrías en la incorporación en el Sistema de la Seguridad Social

Ha quedado claro que la integración de los ministros, vía asimilación a trabajadores por cuenta ajena, se produce por vía reglamentaria, sin perjuicio de que pueda articularse por ley. Sin embargo, antes de descender a la normativa reglamentaria para responder si todos los ministros están integrados, es necesario hacer un repaso por las normas con rango de ley del ámbito de la regulación de la libertad religiosa. La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (BOE de 24 de julio), de Libertad Religiosa (en adelante, LOLR), establece varios preceptos importantes.

En primer lugar, en cuanto a las facultades jurídicas de las confesiones religiosas, el art. 2.2 de la LOLR protege el derecho de las confesiones «a designar y formar a sus ministros», y el art. 6.1 de la LOLR recoge la plena autonomía y el poder de «establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal». Se trata de manifestaciones de lo denominado como autonomía confesional que, pese a no ser omnímoda, comprende importantes cotas de poder de decisión.

En segundo lugar, en el art. 7.1 de la LOLR se prevé la posibilidad de que el Estado establezca acuerdos 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». Se trata de la concreción procedimental del mandato general de cooperación contenido en el art. 16.3 de la CE. Dichos acuerdos se adoptarán vía ley ordinaria.

La importancia de estos dos artículos reside en su conjunción con el art. 41 de la CE y lo que señala el art. 4.1 de la LGSS: el principio por el que «corresponde al Estado la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social». En otras palabras, el ordenamiento jurídico debe encontrar un punto de encuentro respetuoso entre la autonomía confesional (arts. 2.2 y 6.1 de la LOLR) y la norma de protección social pública (art. 41 de la CE); función que corresponde al Estado en cuanto a su ordenación (art. 4.1 de la LGSS) y que debe estar informada por la cooperación (art. 7.1 de la LOLR, pero sobre todo por el art. 16.3 de la CE, ya que no hace falta recurrir al acuerdo de cooperación para regular la protección).

Dicho esto, la Profesora VIDAL GALLARDO plantea una clasificación de las confesiones religiosas en cuanto al régimen jurídico de la Seguridad Social de sus ministros de culto «en función de la situación jurídica en que se encuentre la institución de pertenencia».⁴ A saber, los ministros cuyas confesiones han celebrado acuerdo de cooperación con el Estado; las que no han celebrado acuerdo de cooperación, pese a

⁴ VIDAL GALLARDO, M. «Seguridad Social de los ministros de culto y dirigentes religiosos de las minorías religiosas en España» en TORRES CUTIÉRREZ, A. y CELADOR ANGÓN, Ó. (Coord.), *Estatuto jurídico de las minorías religiosas sin acuerdo de cooperación*, vol. 1, Dykinson, S. L., Madrid, 2024, pp. 316-317

tener la declaración de notorio arraigo; y las que ni han suscrito acuerdo de cooperación ni ostentan la declaración de notorio arraigo.

1) Son cuatro las confesiones religiosas que han suscrito con el Estado un acuerdo de cooperación: la Iglesia Católica en España, la FEREDE, las Comunidades Israelitas de España (actualmente denominada Federación de Comunidades Judías de España) y la CIE.

Primero en el tiempo están los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, que, si bien forman parte de una unidad firmada en mismo día y lugar, recibieron el tratamiento separado como cuatro tratados internacionales distintos. Estos acuerdos nada dicen sobre la protección social de los ministros de culto católicos.

La asimilación de los ministros de culto católicos hunde, por lo tanto, sus raíces en el Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto (BOE de 19 de septiembre), por el que se regula la Seguridad Social del Clero. Destaca su nombre genérico y que su art. 1.1 diga que los ministros de culto de las confesiones «debidamente inscritas en el correspondiente Registro del Ministerio de Justicia quedarán incluidos en el ámbito de aplicación del RGSS, en las condiciones que reglamentariamente se determinen». Sin embargo, éste sólo recoge la asimilación expresa de los «Clérigos diocesanos de la Iglesia Católica» (ex art. 1.2 del RD 2398/1977)⁵. Nadie más. Esto es, ni el clero católico no diocesano, ni los ministros de culto de otras confesiones religiosas.

Posteriormente, está la serie de acuerdos de cooperación suscritos en 1992 entre el Estado y, separadamente, los interlocutores que representan en España las religiones cristiana evangélica, musulmana y judía.⁶ La fecha está imbuida de simbología. Como señaló el Diputado JORDANO SALINAS:

«La tolerancia religiosa no ha sido en España una constante a lo largo de su dilatada historia. De la España que Américo Castro describe como la de las tres culturas armónicas, en época de Alfonso X, pasamos hace 500 años a la expulsión de los judíos, que supuso no sólo una depresión económica y social para

⁵ Según señala la Orden de 19 de diciembre de 1977 (BOE de 31 de diciembre) por la que se regulan determinados aspectos relativos a la inclusión del Clero Diocesano de la Iglesia Católica en el Régimen General de la Seguridad Social, se entiende por tales «los clérigos que desarrollen su actividad pastoral al servicio de Organismos diocesanos o supra diocesanos por designación del Ordinario competente y perciban por ello la dotación base para su sustentación».

⁶ Se trata de la Ley 24/1992, de 10 de noviembre (BOE de 12 de noviembre), por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Ley 25/1992, de 10 de noviembre (BOE de 12 de noviembre), por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre (BOE de 12 de noviembre), por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

toda España, sino también el dolor del exilio para miles de familias españolas, por el solo hecho de su confesión religiosa, por el solo hecho de su procedencia.»⁷

Los tres acuerdos disciplinan en su articulado que sus respectivos ministros de culto serán integrados en el RGSS y asimilados a trabajadores por cuenta ajena. Destacan dos puntos.

Primero, no se produce en tales acuerdos, elevados a rango de ley, la expresa asimilación de sus ministros como sí se hace respecto de sendos colectivos en el art. 136.2 de la LGSS. Se prefiere supeditar la asimilación al dictado de los correspondientes reales decretos, como ocurre con los ministros de la FEREDE y la CIE.⁸

Segundo, como excepción a lo anterior, los ministros de culto judíos, según consta en el art. 5 de su acuerdo de cooperación (Ley 25/1992), quedan integrados en el Sistema de la Seguridad Social «en las mismas condiciones que la legislación vigente establece para los clérigos de la Iglesia Católica». Esto supuso su integración directa, al aplicárseles por remisión la normativa entonces en vigor para los ministros de culto católicos (el antes mencionado RD 2398/1977).

2) En un segundo grupo, están las confesiones religiosas que no han celebrado acuerdo de cooperación, pero sí ostentan la declaración de notorio arraigo, presupuesto necesario para poder alcanzar un acuerdo de cooperación con el Estado, de acuerdo con el art. 7.1 de la LOLR.⁹

Actualmente, además de las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación¹⁰, ostentan la declaración de notorio las siguientes confesiones: la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), los Testigos de Jehová (2006), las Comunidades budistas (2007), la Iglesia Ortodoxa (2010) y la Comunidad Bahá'í (2023). Dentro de este grupo hay gran variedad: de un lado, aquellos que sí han sido integrados en el Sistema de la Seguridad Social y, de otro lado, los que no.

⁷ Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Sesión Plenaria núm. 204, celebrada el jueves, 17 de septiembre de 1992, IV Legislatura, p. 10278.

⁸ Actualmente, disciplinan la asimilación de los ministros de culto de la FEREDE y la CIE, el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo (BOE de 16 de marzo), sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los Ministros de Culto de las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, y el Real Decreto 176/2006, de 10 de febrero (BOE de 18 de febrero), sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los dirigentes religiosos e imanes de las comunidades integradas en la Comisión Islámica de España, respectivamente.

⁹ El procedimiento de declaración de notorio arraigo se regula en el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio (BOE de 1 de agosto), por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Hasta la aprobación de dicho reglamento, la declaración de notorio arraigo no estaba sujeto más que a la discrecionalidad administrativa.

¹⁰ La Iglesia Católica en España no ostenta tal declaración. Ciertamente, tampoco tiene acuerdo de cooperación, sino que el instrumento a través del cual se ha vehiculado su relación con el Estado toma la forma de tratado internacional, entre el Estado y la Santa Sede.

Las confesiones cuyos ministros sí han sido integrados en el Sistema de la Seguridad Social son los pertenecientes a los Testigos de Jehová¹¹ y la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España¹². Además, los ministros de culto de otras dos iglesias ortodoxas también están integrados en la Seguridad Social al amparo de la asimilación prevista para los ministros de la FEREDE (desde antes de que el notorio arraigo del cristianismo ortodoxo fuera declarado). De manera similar, los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía en España están actualmente integrados en la Seguridad Social a través de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España, no sin problemática.¹³

Esto último es fuente de posible confusión. Como se ha dicho, las iglesias ortodoxas no actúan en unidad de interlocución con el Estado. El art. 6 de los Estatutos de la FEREDE contempla tres tipos de membresía: los miembros de integración plena, los asociados y los miembros asociados con integración parcial o entidades en acogimiento jurídico, que incluye a aquellas entidades que la propia organización no considera que sean evangélicas o sobre cuyo carácter evangélico haya importantes dudas. Un miembro de integración plena puede incluir en su seno a iglesias no evangélicas, o éstas pueden incorporarse a la FEREDE como asociadas con integración parcial. Cualquiera de los casos les permite, a través de esta figura *sui generis*, integrarse en la Seguridad Social. Es el caso del Patriarcado ecuménico de Constantinopla y la Iglesia Ortodoxa Serbia que forman parte de la FEREDE.¹⁴

En definitiva, las confesiones cuyos ministros, pese a ostentar la declaración de notorio arraigo, que no han sido integradas en el Sistema de la Seguridad son la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días,¹⁵ las Comunidades budistas y la Comunidad Bahá'í, así como la amalgama de iglesias ortodoxas, distintas a la Rusa del Patriarcado de Moscú en España, que no están integradas en la FEREDE.

¹¹ Real Decreto 1614/2007, de 7 de diciembre (BOE de 22 de diciembre), por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los miembros de la Orden religiosa de los Testigos de Jehová en España.

¹² Real Decreto 822/2005, de 8 de julio (BOE de 25 de julio), por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los clérigos de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España.

¹³ TORRES GUTIÉRREZ, A., *op. cit.*, pp. 559-600. Sobre la relevancia de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía en España, señala BALTARETU, «en el Estado Español, la gran masa de los ortodoxos es de origen rumano, ya que, en las últimas dos décadas, un significativo número de nacionales de este país, se establecieron en la Península Ibérica, llegando hoy en día a unos 800 000. Por lo tanto, viendo el número cada vez más grande de connacionales afincados en la diáspora, la Iglesia Ortodoxa Rumana, envió sacerdotes para fundar parroquias en Occidente. A día de hoy, en España hay 213 parroquias ortodoxas (...): - 125 son rumanas, pertenecientes al Obispado Ortodoxo Rumano de España y Portugal, con sede en Madrid.» (BALTARETU, D., «Las Iglesias Ortodoxas en España y su camino hacia el pleno reconocimiento jurídico», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, 2019, p. 123).

¹⁴ TORRES GUTIÉRREZ, A., *op. cit.*, p. 594.

¹⁵ La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días no formula demandas de protección, porque considera que su personal presta servicios de manera similar al voluntariado. (VIDAL GALLARDO, M. «Informe sobre régimen de la Seguridad Social de los ministros de culto y religiosos de las confesiones sin acuerdo en España», en TORRES GUTIÉRREZ, A. (Coord.), en *Libro Blanco sobre el Estatuto de las Confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación en España*, Tirant lo Blanch, 2022, Valencia, p. 366).

3) En un tercer y último grupo están las confesiones religiosas que ni han suscrito acuerdo de cooperación ni ostentan la declaración de notorio arraigo. El abanico de confesiones religiosas que se enmarcan dentro de este grupo es amplio e inabarcable. Por mencionar algunos: la Iglesia de Scientology, el Hinduismo, las Comunidades Sijis o el Taoísmo.

Sin embargo, también se incorporan aquí todas las confesiones cualquiera sea su presencia en España mientras estén inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. Los ministros de culto pertenecientes a estas confesiones religiosas no están incorporados al Sistema de la Seguridad Social.

Con esto, se formula una *2.ª inferencia*: no todos los ministros de culto están integrados en el Sistema de la Seguridad Social, solamente el clero diocesano de la Iglesia Católica en España y los ministros de culto pertenecientes a la FEREDE, la Federación de Comunidades Judías de España, la CIE, los Testigos de Jehová y la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España. Los ministros del resto de confesiones religiosas no están integrados en la Seguridad Social.

2.2. Una causa de las asimetrías: las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas

Se detectan muchas causas del por qué unos ministros de culto están incorporados al Sistema de la Seguridad Social y otros no. Por ejemplo, los ministros de culto católicos están asimilados a trabajadores por cuenta ajena desde antes de la aprobación de la Constitución Española. En cambio, la asimilación de los ministros pertenecientes a las confesiones con acuerdo de cooperación se produjo con ocasión de la aprobación de dichos acuerdos, lo cual coincidió en el tiempo con el simbólico quinto centenario de la expulsión de sus fieles de la Península ibérica.

Aquí se trata una concreta causa: las asimetrías en la interlocución con el Estado. A continuación, se diferencian los siguientes cuatro grupos de confesiones en cuanto a las relaciones que mantienen con el Estado y en función de la concentración o dispersión de su poder.

En primer lugar, se encuentra el supuesto de las confesiones con frente unificado ante el Estado y centros de poder centralizados. La Iglesia Católica en España es un ejemplo: todo clérigo que deje de estar dentro del paraguas de actuación religiosa de la Iglesia Católica dejará de estar incorporado al RGSS. Por mucho que constituyan separadamente otra entidad y la inscriban en el correspondiente registro, la labor de culto que lleven a cabo no estará asimilada al trabajo por cuenta ajena. Dentro de este grupo están también otras confesiones religiosas minoritarias con integración en la Seguridad Social (como los Testigos de Jehová) o sin integración en la Seguridad Social (como la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días o la Comunidad Bahá'í).

En segundo lugar, está el caso de las confesiones sin frente unificado y con centros de poder dispersados. Es el caso de las iglesias ortodoxas. La autonomía de cada iglesia territorial, que sólo comparten una vocación simbólica respecto del Patriarcado Ecuménico de Constantinopla (quien actúa como *primus inter pares*), ha derivado en la integración en el Sistema de la Seguridad Social de unos, pero no de otros.

Además, dentro de este grupo se incluye deliberadamente el caso de todas las pequeñas confesiones religiosas, cuya presencia en España se limita a escasos lugares de culto o a las decenas de fieles. Estas confesiones, por pequeñas que puedan llegar a ser, siguen pudiendo contar con ministros de culto, ya sea porque así lo dictamine su organización o por dictados doctrinales. Dar el paso de tomarlas como centros de poder dispersos puede ser de utilidad, puesto que se beneficiarían de un frente unificado para superar las debilidades inherentes a su reducido tamaño.

En tercer lugar, está el supuesto de las confesiones religiosas con frente unificado ante el Estado, pero con centros de poder dispersos. En un extremo está el caso de la CIE, que demuestra los problemas que pueden surgir de la unificación de la interlocución frente al Estado. Dicha organización, único interlocutor y representante del islam frente al Estado, vino negando el ingreso a sendas comunidades islámicas, lo que obligó a éste a intervenir y ordenar, vía real decreto, el procedimiento de adhesión a la organización.¹⁶ Esto provocaba de facto que los ministros de culto de estas comunidades carecieran de protección social, por cuanto su asimilación, como el resto, se vincula a la pertenencia de la comunidad a la CIE (ex art. 1 del RD 176/2006, de 10 de febrero). Esta situación motivó también otro proyecto de real decreto que recibió el visto negativo del Consejo de Estado.¹⁷

En el extremo contrario se sitúa el caso de la FEREDE, cuyo procedimiento de adhesión no está reglamentado por el Estado y que tiene la particularidad de incluir en su seno confesiones religiosas que carecen del carácter evangélico. Esto demuestra la virtud del frente común ante el Estado. En cuanto al resto dentro de este grupo, otras confesiones también están unidas, como la Unión Budista de España y la Federación Hindú de España, pese a que coexisten en ellas tradiciones o escuelas con centros de poder diferenciados. Sin embargo, éstas carecen de integración en el Sistema de la Seguridad Social.

Y, en último lugar, puede teorizarse sobre un cuarto grupo de confesiones religiosas. Éstas contarían con centros de poder centralizados, pero carecerían de frente unificado ante el Estado. Ahora bien, no se ha encontrado ningún caso de este tipo, dado que intuitivamente parece tratarse de una contradicción: un poder centralizado aparentemente actuará como un único interlocutor.

¹⁶ Real Decreto 1384/2011, de 14 de octubre (BOE de 22 de octubre), por el que se desarrolla el artículo 1 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, aprobado por la Ley 26/1992, de 10 de noviembre.

¹⁷ Consejo de Estado, Comisión Permanente, Dictamen, 29/10/2015, núm. exp. 1092/2015.

Esta clasificación es interesante porque permite observar cómo se interrelacionan la concentración o dispersión del poder dentro de la confesión con la existencia o ausencia de frente común ante el Estado. Pese a que la constitución de interlocución única puede dar lugar a disputas internas, como la acaecida en el seno de la CIE, cabe afirmar que es un medio adecuado para vehicular las relaciones con el Estado.

Bien es cierto que en todos los grupos antes descritos hay confesiones cuyos ministros están integrados, como otras en las que no. Ahora bien, es más útil centrar la mirada en el hecho de que cinco de las seis confesiones religiosas que gozan de la asimilación de sus ministros de culto actúan ante el Estado en frente común. La restante, la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España, bien puede considerarse una excepción, recordando que el cristianismo ortodoxo ya se ha percatado del problema de la falta de interlocutor único.¹⁸

Así pues, se formula una *3.ª inferencia*: la actuación en frente común ante el Estado influye positivamente en la integración de los ministros de culto en la Seguridad Social.

3. DESIGUALDAD DE TRATO JUSTIFICADA

Como señala el TEDH, el primer presupuesto para que exista diferencia de trato es que se trate a personas en situaciones análogas o significativamente similares de diferente manera.¹⁹ Éste es nuestro caso: diferente protección social dispensada a personas residentes en territorio español que se dedican a labores propias del culto conforme a los preceptos de su religión.

El segundo presupuesto en el test de discriminación del TEDH es más problemático: una vez corroborada la desigualdad de trato, debe analizarse la existencia de objetivo legítimo y proporcionalidad entre el objetivo y los medios empleados.²⁰ Si la actuación sometida a análisis no responde a objetivos legítimos y/o es desproporcional, se tratará de una discriminación. En caso contrario, sólo será una desigualdad de trato justificada. Con carácter previo, se describe en tres puntos el marco jurídico básico para así poder determinar si, en el estado actual de las cosas, se cumple este presupuesto.

Primero, el art. 16.3 de la CE establece que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», que los poderes públicos «tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» y que estos «mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación» con las confesiones religiosas.

¹⁸ TORRES GUTIÉRREZ, A., *op. cit.*, p. 598.

¹⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, Sentencia, 05/09/2017, Caso Fábán v. Hungría, ap. 113.

²⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, Sentencia, 28/05/1985, Caso Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido, ap. 72.

Comoquiera se pretenda leer el art. 16.3 de la CE y salvando los matices, resulta claro que existe, cuando menos, una directriz dirigida al Estado que apunta hacia una concreta visión respecto del fenómeno religioso. Si, además, se atiende al art. 9.2 del CE, que manda a «(...) los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», puede inferirse *prima facie* que el Estado debe tener una posición neutra pero garante.

Segundo, el art. 41 de la CE manda a los poderes públicos mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos». El art. 53.3 de la CE establece que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero [donde se incluye el art. 41] informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Además, aquí también cabría recordar el mentado art. 9.2 de la CE. Es decir, los poderes públicos tienen la obligación de proveer protección social y expandir su reconocimiento.²¹ Además, el contenido de dicha protección debe ser suficiente como para promover las condiciones de igualdad y remover los obstáculos en su ejercicio.

Y tercero, en la STC 68/1982, de 22 de noviembre,²² el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre qué ocurre cuando cierto colectivo no está incorporado al Sistema de la Seguridad Social. Entonces se trató la denegación de afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social de un médico que ejercía la actividad por cuenta propia, cuando la integración de dicho colectivo no se había producido aún. Caso este que se asemeja al de los ministros de culto que aún no se encuentran integrados en el RGSS. Interesa en especial el siguiente fragmento:

«El hecho de que exista una diferencia en el trato jurídico o en los regímenes jurídicos aplicables a una u otra clase de personas no significa por sí solo violación del art. 14 de la Constitución, como ya hemos dicho en muchas ocasiones, siempre que la diferencia que se introduce posea una justificación razonable, de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra, siendo además de destacar que si existe una diferencia de trato jurídico y se solicita la aplicación del art. 14, compete a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que el diferente trato legal posee.».

La sentencia hace especial hincapié en que la diferencia de trato no trae consigo violación automática del art. 14 de la CE y que ello depende de la razonabilidad de la justificación. Se trata ésta de una manifestación muy cabal y, pese a la lejanía en el

²¹ Cuando el art. 53.3 de la CE dice que el reconocimiento de los principios reconocidos en el Capítulo tercero del Título primero, entre ellos, el art. 41, informarán la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, cabe entender que manda a una ampliación del Sistema de Seguridad Social.

²² Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia, 22/11/1982, núm. 68/1982, ECLI:ES:TC:1982:68

tiempo de la sentencia, es totalmente aplicable en la actualidad, estando además en consonancia con la antes mencionada doctrina del TEDH.

A esto suma lo siguiente:

«(...) la incorporación al régimen de la misma de los distintos grupos de trabajadores ha sido y es necesariamente gradual y constituye una opción política legítima el posponer la incorporación de un determinado grupo o el condicionarla a una previa negociación con el respectivo Colegio profesional».

Esto es, el Tribunal Constitucional añade un factor a tener en cuenta en el test de discriminación: está afirmando que la evolución de ese régimen público de Seguridad Social del que habla el art. 41 de la CE es necesariamente contingente y, a la vez, está preconizando la facultad del gobierno de dirigir la agenda de su desarrollo. Estas manifestaciones están en línea con la doctrina de largo recorrido del TEDH, por la cual se deja un gran margen de apreciación a los Estados a la hora de determinar el interés general.²³

Lo que dice el Tribunal Constitucional es cabal. Al fin y al cabo, (1) la Carta Magna no prevé la incorporación automática; (2) los colectivos susceptibles de ser incorporados no vienen predefinidos, sino que la propia definición de ministro de culto es problemática;²⁴ (3) la gestión del Sistema de la Seguridad Social entraña suficiente complejidad como para que la incorporación de colectivos sea de determinar por el ejecutivo; (4) el alcance de la protección social es materia de naturaleza política, como manifestación del Estado Social que la sociedad española desea crear; y (5) el Estado, en esta concreta materia, tiene que lidiar y, a su vez, respetar la autonomía confesional.

Ahora bien, el *quid* del asunto reside en que, pese a todo lo anterior, ya existen hoy día ciertos ministros de culto que tienen protección social y otros que no. A pesar de todas las anteriores aseveraciones en cuanto a la naturaleza política y dificultades que entraña la cuestión, los poderes públicos ya han adoptado la decisión de integrar a los ministros de culto *in genere* dentro de la Seguridad Social (art. 1.1 RD 2398/1977 y la integración de hecho de ciertas confesiones).

²³ Véase por muchas, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia, 23/10/1997, Caso Nacional y Provincial Edificio Society, Leeds Permanente Edificio Society y Yorkshire Edificio Society c. el Reino Unido, ap. 80.

²⁴ RODRÍGUEZ BLANCO, M., «Relevancia de la condición de ministro de culto a efectos de la Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, 6, 2002, p. 305: «(...) las definiciones o conceptos genéricos de ministro de culto no son una técnica legislativa adecuada: por un lado, dicha noción engloba realidades diversas; y, por otro, las consecuencias jurídicas predicadas de la categoría ministro de culto pueden ser muy heterogéneas, lo cual impide manejar un único contenido normativo. No es posible, en definitiva, realizar dogmática jurídica con el concepto de ministro de culto».

Por ello, ahora ha de determinarse si el concreto fenómeno por el cual se excluye *de facto* y en particular a ciertos ministros de culto es ajustado a Derecho o, por el contrario, supone una discriminación proscrita por el art. 14 de la CE (con extensión a los consustanciales preceptos del CEDH). Centrada la cuestión, a continuación, se analiza la legitimidad del objetivo de la falta de integración de los ministros, así como la proporcionalidad en los medios.

3.1. Objetivo legítimo

Sobre la legitimidad del objetivo, se plantean dos hipotéticos grupos de argumentos a favor de esta desigualdad de trato. Se someten seguidamente a contradicción:

- Primero, la naturaleza política y no prescrita de la integración de colectivos en el Sistema de la Seguridad Social, ya que ninguna norma disciplina su incorporación.
- Segundo, las implicaciones que la inclusión tiene en la autonomía confesional, por cuanto inmiscusión en la definición del concepto de ministro de culto y vulneración de la obligación de cooperación, lo cual requiere negociación. Notemos que la integración de los ministros de cultos se ha venido realizando a través de la negociación más o menos pronta y dilatada en el tiempo con las confesiones religiosas.

Sobre el primer tipo de argumento, es innegable que la decisión de integrar a los ministros de culto dentro del paraguas del Sistema de la Seguridad Social era en origen de naturaleza política. Ni la Constitución ni ninguna otra norma con rango de ley o tratado internacional preceptúa tal inclusión.

No obstante, esta cuestión hace tiempo que dejó de pertenecer al mundo de la política. El art. 1.1 del RD 2398/1977 disciplina que los ministros de culto, con el solo requisito de que sus respectivas confesiones religiosas consten debidamente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, «quedarán incluidos en el ámbito de aplicación del RGSS, en las condiciones que reglamentariamente se determinen». Esta previsión constituye una obligación sustantiva.

Además, el argumento de la naturaleza política de la materia resulta sólo válido cuando éste se predica de un colectivo *in genere*. Esto es, resulta una opción política válida, sin valorar su oportunidad, la exclusión de ciertos colectivos en su conjunto. Sin embargo, no es válida la inclusión de unos, pero no de otros, cuando todos pertenecen al mismo género. Y es que justamente eso es lo que constituye una desigualdad de trato: tratar a personas en situaciones análogas o significativamente similares (del mismo género) de distinta manera. Se trata de una falacia de razonamiento circular.

Sobre el segundo tipo de argumento, para rebatir los motivos que pudiera esgrimir el gobierno para justificar la desigualdad de trato basados en el llamado al respeto de la autonomía confesional, hay que apuntar a un concreto extremo de las relaciones entre Estado y confesiones religiosas.

Por un lado, el art. 41 de la CE es una norma con dos facetas. Una como norma-regla que contiene la obligación clara, pero imprecisa, de mantener un sistema de protección social. Otra como norma-principio que manda a los poderes a proteger dicho sistema y a que su reconocimiento inspire la legislación positiva (art. 53.3 de la CE).

Por otro lado, el art. 16.3 de la CE manda a los poderes públicos tener en cuenta «las creencias religiosas de la sociedad española» y mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas. Esto es, el art. 16.3 de la CE es también una norma con dos facetas: como norma-principio que contiene una obligación cuando se refiere al ámbito de la libertad religiosa, y como norma-principio que establece un procedimiento cuando se interrelaciona con otros ámbitos como la protección social.

Esto quiere decir que cuando el Estado actúa en ejercicio de su función de mantener un régimen público de Seguridad Social, en lo que se refiera a las confesiones religiosas, debe proceder en cooperación con ellas. Sólo eso. No significa, en ningún caso, que desaparezca esa obligación del art. 41 de la CE que le manda mantener un régimen de protección social. El que la inclusión de los ministros de culto pueda comportar inmisiones en la autonomía confesional sólo significa que el proceso para su tratamiento será más complicado y que deberá mediar cooperación, pero no que desaparezca la obligación de incluirlos.

En consecuencia, se formula con esto una *4.ª inferencia*: la situación consistente en que unos ministros de culto gozan de protección social, mientras otros no, sólo en función de la confesión religiosa a la que pertenecen supone una desigualdad de trato injustificada por cuanto a los objetivos perseguidos.

3.2. Proporcionalidad en los medios

Cuando se habla de proporcionalidad en los medios, se habla de razonabilidad entre el fin pretendido y la forma en que se pretende alcanzar.²⁵ En este caso, el fin pretendido es esa voluntad de respeto a la autonomía confesional y la resolución de que la materia se mantenga en la esfera de las decisiones políticas. En cambio, los medios empleados consisten en la acción de incorporar a unos ministros, de una parte, y la inactividad de no incorporar a otros, de otra parte.

²⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, Sentencia, 07/02/2013, Caso Fabris c. Francia, ap. 56.

La caracterización de estos medios como inactividad de la Administración afecta a la razonabilidad de la actuación. A menor intensidad de la actuación de la Administración, mayor debe ser la afectación en la esfera de los derechos fundamentales vulnerados para que pueda apreciarse una situación discriminatoria; y viceversa. Esta aseveración se entiende bien a través de una comparación.

Imagínese que el gobierno decide *ex nihilo* abrogar todas las asimilaciones de los ministros de culto a trabajadores por cuenta ajena. Tal acción podría tomar la forma de disposición derogatoria. La afectación en la esfera personal de los ministros de culto está clara, pero si desaparece la protección dispensada a todos, difícilmente puede sostenerse que haya afectación en la esfera de los derechos fundamentales. Es decir, no hay desigualdad de trato cuando nadie tiene protección y, en consecuencia, tampoco hay discriminación.

Imagínese ahora cierto colectivo de ministros de culto de una confesión religiosa minoritaria que no tiene acceso al Sistema de la Seguridad Social. Por ejemplo, los ministros de culto de alguna de las iglesias ortodoxas de pequeño tamaño en España. Este colectivo no viene, a diferencia de otros en análoga o similar situación, de una previa situación de protección. Al contrario, nunca han gozado de ella. Ello es, si cabe, motivo de mayor afectación, porque ni siquiera han llegado a gozar *pro tempore* de protección.

Este último es el caso que aquí se trata: aunque la intensidad de la actuación de la Administración sea baja, el nivel de afectación en la esfera de derechos fundamentales es muy importante. Una vez queda superado el umbral, puede ponerse la afectación de los derechos fundamentales en relación con otros elementos a fin de determinar la razonabilidad de la actuación.

En este caso, el gobierno ha preferido abordar la materia vía ejecución de asimilaciones *ad hoc* por colectivos. No lo ha hecho a través de un régimen de protección general aplicable a todo ministro de culto o un procedimiento administrativo concreto a través del cual las confesiones religiosas pudieran solicitar y negociar la asimilación de sus ministros. Es una decisión de técnica legislativa, criticable por ineficiente, pero no de oportunidad. Y es que, ciertamente, ya ha incorporado a gran parte de todos los ministros de culto de manera gradual.

Visto el estado de las cosas, resulta prudente afirmar que el gobierno ha demostrado un nivel, siquiera suficientemente, de proceder. En otras palabras, hay proporcionalidad entre los medios empleados y no hay discriminación o desigualdad de trato injustificada.

Recapitulando, se ha afirmado antes en el trabajo que los poderes públicos enfrentan la dificultad de definir un concepto totalizador de la figura de ministro de culto y que deben respetar la autonomía de las confesiones religiosas (arts. 2.2 y 6.1 de la LOLR).

Se razonaba que ello implicaba sólo una mayor dificultad en el proceso de regular la materia y que ello no puede servir de justificación para desentenderse de la obligación que se deriva, en abstracto, del art. 41 de la CE y, en concreto, del art. 1.1 del RD 2398/1977. Y, en consecuencia, se afirmaba que los fines perseguidos por el gobierno no eran legítimos. Manteniendo eso, el juego de esos argumentos no está en el análisis de la legitimidad de los objetivos, sino en la proporcionalidad de los medios.

La dificultad de definir el concepto de ministro de culto y el deseo de respetar la autonomía confesional son indicativos de la razonabilidad de la actuación del gobierno por cuanto dan a entender que ha procedido, aunque con cautela. No ha actuado por desconocimiento de la naturaleza de la función de culto en cada confesión y por cuanto hacerlo, sin cooperación, podría suponer atacar la autonomía confesional. Está claro que con su actuación ha provocado una situación de desigualdad de trato sin objetivo legítimo. Sin embargo, el resultado provocado no es consecuencia del empleo de unos medios arbitrarios, sino solamente del proceder excesivamente cauteloso.

Con esto, puede formularse la 5.^a *inferencia*: la situación en que unos ministros de culto gozan, mientras otros no, de protección social por asimilación a trabajadores por cuenta ajena supone una desigualdad de trato injustificada, pero no supone una situación de discriminación proscribida por el art. 14 de la CE, pese a no existir un interés legítimo que justifique esa desigualdad, por ser proporcional, teniendo en cuenta la actuación del gobierno es razonable vista la complejidad de definir el concepto de ministro y la inmisión que ello podría suponer en la autonomía confesional, así como el hecho de que ya haya desplegado un nivel suficiente de operaciones.

4. POSIBLES CAUSAS DE DISCRIMINACIÓN

Aquello que no supone una vulneración del art. 14 de la CE es la situación *statu quo* consistente en que unos ministros de culto gozan de protección social por asimilación a trabajadores por cuenta ajena, mientras otros no. Sí se trata de una desigualdad de trato, pero no de una discriminación.

Ahora, eso no significa que un cambio en el estado de las cosas no pueda propiciar otro resultado en el test de discriminación. Antes bien, el escenario que hemos descrito es muy frágil: no existe discriminación por el solo hecho de que no hay medios empleados, sino inactividad, y de que hay cierta racionalidad en la actuación, pese a que la afectación en la esfera de los derechos fundamentales de los ministros de culto sea elevada. A continuación, se tratan dos escenarios en los que el mencionado test de discriminación sufre cambios.

4.1. Solicitud de asimilación por las confesiones religiosas

Imagínese el supuesto en que unos ministros de culto a título individual, una comunidad inscrita en el Registro de Entidades Religiosas, o una Federación de entidades

religiosas formulan atenta solicitud ante la Administración General del Estado para que la función de culto que llevan a cabo sea asimilada al trabajo por cuenta ajena.

No se diferenciarán escenarios en función de quién formula la solicitud. Lo importante es que, una vez formulada tal solicitud por quienquiera que sea, la Administración ya tiene conocimiento de que cierta persona (1) se define como ministro de culto, (2) de que carece de protección social por la falta de asimilación a los trabajadores por cuenta ajena, y (3) de que, en definitiva, existe una manifestación de aspiración de lograr dicha protección.

Antes se ha afirmado que la actuación del gobierno había sido razonable. Dos eran los motivos. Por un lado, había desplegado un nivel suficiente de operaciones, ya que sí había incorporado en el Sistema de la Seguridad Social de manera gradual a ciertos colectivos de ministros de culto. Por otro lado, la dificultad que entraña el concepto de ministro de culto hace razonable no involucrarse en la empresa de definirlo, a fin de respetar la autonomía de las confesiones (art. 2.2 y 6.1 de la LOLR).

Ahora, en cambio, una vez la Administración tiene conocimiento de una autodefinición como ministro de culto, lo que antes era un motivo justificativo ahora no lo es. La distancia que los poderes públicos adoptan actualmente respecto de la esfera de las confesiones queda injustificada una vez se les insta a dar protección. Más aun, si cabe, cuando es la propia confesión quien formula la solicitud. Es, entonces, cuando su obligación de dar protección social, derivada del art. 41 de la CE y del art. 1.1 del RD 2398/1977, en conjunción con la situación de hecho consistente en que unos ministros de culto gozan de protección y otros no produce, de no ser atendida, una situación discriminatoria por razón de religión, vulneración del art. 14 de la CE.

Véase un ejemplo hipotético. Piénsese en cierta iglesia cristiana radicada en Latinoamérica que se autodefine como evangélica. A la vista de un crecimiento en su número de fieles en territorio español, decide establecerse oficialmente, inscribir una comunidad religiosa en el Registro de Entidades Religiosas e instituir un ministro de culto, quien llevará a cabo la función de culto para sus fieles. Por cualesquiera razones de índole teológica o por afinidad, dicha comunidad decide no incorporarse a la FE-REDE, entidad a la que por similitud podría haber querido incorporarse. Nada le obliga a lo contrario. Ahora bien, como consecuencia de ello, dicho ministro carecerá de protección social, puesto que no le será de aplicación el RD 369/1999.²⁶ Claro está que podrá ser contratado por la entidad religiosa como trabajador por cuenta ajena, puesto que, como se ha dicho, puede vehicularse la protección social a través de esta figura. Si bien, ello le produciría a la comunidad un agravio comparativo respecto de aquellas

²⁶ Se advierte que ello podría suponer la conculcación de la libertad religiosa recogida en el art. 16.1 de la CE y se traslada a otras investigaciones.

otras confesiones que gozan de unas obligaciones en materia de cotización más ventajosas. Esto no hace de ello una solución justa en Derecho.

Lo que se quiere decir es que, ante esta situación, bien la comunidad religiosa inscrita bien el ministro de culto pueden instar al gobierno a dictar el correspondiente real decreto que les asimile a trabajadores por cuenta ajena. Tanto la negativa como la desidia de la Administración ante tal solicitud supondrían un cambio en el test de discriminación. Aquello que antes era proporcional respecto a los medios no lo es ya, puesto que ahora se introduce un elemento más a sopesar. Se ve mejor a través de estos tres puntos detenidamente.

En primer lugar, la Administración se ve obligada a moverse desde la inactividad a la actividad. Así, la formulación de la solicitud comporta indirectamente que el umbral en el nivel de afectación de los derechos fundamentales (para que pueda apreciarse una situación desproporcionada en cuanto a los medios) baje, puesto que la solicitud ha obligado a la Administración a aumentar el nivel de intensidad de su actuación. Se sigue superando el mencionado umbral.

En segundo lugar, el que se haya instado al gobierno a ampliar a otros ministros de culto la protección dispensada obliga a los poderes públicos a actuar, por mor del art. 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (BOE de 2 de octubre), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Se ha producido un cambio en cuanto a la razonabilidad de su despliegue de operaciones. Se decía antes que el haber incorporado a ciertos colectivos de ministros de culto dentro del Sistema de la Seguridad Social era *ceteris paribus* suficiente. Ahora, en cambio, no lo es.

En tercer lugar, en la medida en que la Administración tiene conocimiento desde el exterior de lo que es un ministro de culto, de nada sirve el alegato en pro de la autonomía confesional. Los poderes públicos deberán procurar tal protección, actuando con respeto al principio de cooperación del art. 16.3 de la CE.

Así las cosas, puede formularse una *6.ª inferencia*: si un ministro de culto a título individual, una comunidad o una Federación de entidades religiosas solicita a los poderes públicos la asimilación a trabajadores por cuenta ajena tanto, la desidia como la negativa suponen una discriminación por razón de religión, conculcación del art. 14 de la CE.

4.2. La revisión de oficio de las altas de los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía

Se trata, en último lugar, un supuesto real: el de los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía en España. Dichos ministros están actualmente integrados en la Seguridad Social a través de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en

España, a pesar de tratarse de dos confesiones religiosas autocéfalas e independientes. Ahora, se ha llegado a tal punto no sin los problemas que describe el Profesor TORRES GUTIÉRREZ:

«La Iglesia Ortodoxa rumana ha venido satisfaciendo regularmente, y de buena fe, desde hace ya muchos años, las cotizaciones a la Seguridad Social, de sus ministros de culto, bien es cierto que, en ausencia de un Real Decreto *ad hoc* que diera cobertura jurídica a ello.

Pero a finales de 2018, se planteó un serio problema, cuando comienza a producirse de oficio, numerosas bajas en la Seguridad Social de ministros de culto de la Iglesia ortodoxa rumana, a instancia de una serie de Administraciones provinciales de la Seguridad Social, de forma más o menos coordinada, y en todo caso, repentina y sorpresiva».

Los hechos fueron los siguientes. Los ministros de culto pertenecientes a la Iglesia Ortodoxa de Rumanía se encontraban en situación de alta en el Sistema de la Seguridad Social en forma de asimilados a trabajadores por cuenta ajena, pese a no tener real decreto propio, al amparo del RD 822/2005, que disciplina la asimilación de los clérigos de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España. Ante esta situación, ciertas Delegaciones Provinciales instaron la revisión de oficio de tales altas (art. 16.5 de la LGSS). Se entiende que alegando la existencia de omisiones o inexactitudes en las solicitudes de alta (arts. 54 a 56 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero (BOE de 27 de febrero), por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social).

En primer lugar, debe quedar claro que el ámbito de aplicación de la asimilación contenida en el art. 1 del RD 822/2005 es contundente y que los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía no entran dentro. Esto es, dichos ministros no estaban asimilados. Las altas en su día practicadas sólo cobran sentido si se conoce que la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España había venido certificando como propios los ministros de culto de su semejante rumano.

En segundo lugar, existe una situación *de iure* muy concreta: estos ministros gozaban de protección social por resolución de alta dictada por la Seguridad Social. En este caso, el proceder de la Administración no es la inactividad, sino la actividad, la cual se materializa como actos administrativos. A ello cabe añadir que, a más, estos actos administrativos no son de carácter declarativo, sino de revisión de actos favorables previos.

Dicho esto, en cuanto a la intensidad del proceder de la Administración, se aprecia que ésta es muy significativa, habida cuenta que actúa activamente y en revisión de actos favorables. En lo que se refiere a la afectación de la esfera de derechos fundamentales de los ministros de culto ortodoxos rumanos, se considera que también es

importante, puesto que pierden la protección social de la que habían venido disfrutando durante años y les pone en una situación de desigualdad de trato frente a los ministros que sí gozan de protección. Ahora bien, deben hacerse algunos matices.

La situación *de iure* de la que habían venido gozando los ministros de culto no era ajustada a Derecho. Podría hacerse un llamamiento a la doctrina de los actos propios en cualquiera de sus definiciones, a la condición más beneficiosa, al principio de la confianza legítima, a la buena fe administrativa, a la figura del derecho adquirido, al principio de cooperación del art. 16.3 de la CE e, incluso, al principio de buen gobierno. Ahora bien, ello sería desacertado. Todos los esfuerzos resultan infructuosos si confrontamos esos motivos con el principio de legalidad en su manifestación como respeto al ámbito de aplicación de las normas.

No obstante, a pesar de que tal situación no fuera ajustada a Derecho, hay que tener en cuenta que las revisiones de oficio comportaban retornar a estos ministros a la situación de desigualdad de trato injustificado de manos del propio gobierno, quien estaba creando una situación de desigualdad de la nada. Por ello, cabe afirmar que dichos actos de revisión de oficio de las altas de los ministros de culto eran, en efecto, nulas de pleno derecho por vulneración del art. 14 de la CE (art. 47.1.a de la LPACAP), por constituir una discriminación por razón de religión.

Existe una clara desproporcionalidad en los medios. Lo que la Administración de la Seguridad Social debió haber hecho, constatada el alta de los ministros ortodoxos rumanos al amparo de un real decreto dentro del cual no encajaban, debió haber consistido en instar al gobierno para el dictado del correspondiente real decreto que los asimilase a trabajadores por cuenta ajena; y, posteriormente, haber procedido a convalidar dichas altas anulables con efectos retroactivos favorables como altas al amparo de ese nuevo real decreto (arts. 39.3 y 52 de la LPACAP).

De paso, sobre la naturaleza de la infracción de aquellas altas no ajustadas a Derecho, ésta no adolecía de nulidad radical, sino relativa. Aunque los ministros ortodoxos rumanos no encajasen dentro del ámbito de aplicación del RD 822/2005, no es menos cierto que la Administración de la Seguridad Social ha demostrado siempre su aquiescencia ante el uso amplio del concepto de ministro de culto. Véase el caso de que otros ministros de culto ortodoxos tienen protección social sólo gracias a su incorporación dentro de la FEREDE. Ello, cuando menos, demuestra que no se trata de un caso de nulidad por adquisición de derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para ello (art. 47.1.f de la LPACAP), único supuesto de nulidad absoluta de actos administrativos por el que creemos que podría atacarse a las resoluciones de alta en la Seguridad Social.

Con todo ello, puede formularse una 7.^a *inferencia*: el acto por el cual la Administración de la Seguridad Social procede a revisar de oficio las resoluciones de alta de unos ministros de culto por no encontrarse estos dentro del ámbito de aplicación de un real

decreto de asimilación supone una vulneración del art. 14 de la CE, en la medida en que no es proporcional respecto al fin perseguido. Aunque estos habían venido disfrutando de dicha protección sin título para ello, la anulación de las altas hubiera supuesto una situación de desigualdad de trato injustificada y desproporcional, vista la intensidad del proceder de la Administración.

5. RECAPITULACIONES

La integración de los ministros de culto en el Sistema de la Seguridad Social, en el RGSS, se realiza a título expreso a través de su asimilación a trabajadores por cuenta ajena, vía real decreto. Esta manera de acceder a la protección social contributiva ha generado ciertas asimetrías. No todos los ministros de culto están integrados, sólo el clero diocesano de la Iglesia Católica en España desde 1977 y los ministros de culto pertenecientes a la FEREDE, la Federación de Comunidades Judías de España, la CIE, los Testigos de Jehová y la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España. A pesar de contar con la declaración de notorio arraigo, confesiones como los budistas o la Comunidad Bahá'í carecen de esta protección social. Entre las causas de estas asimetrías se detecta que una parte de las confesiones religiosas no actúa con otras en frente común ante el Estado, lo cual podría serles beneficioso.

Esta situación en que unos ministros de culto gozan de protección social, mientras otros no, sólo en función de la confesión religiosa a la que pertenecen supone una desigualdad de trato, ya que se trate a personas en situaciones análogas o significativamente similares de diferente manera.

Además, esta desigualdad de trato carece de objetivo legítimo. La decisión de integrar a los ministros de culto dentro del Sistema de la Seguridad Social era en origen una cuestión de naturaleza política. Sin embargo, una vez ha procedido a incorporar a ciertos ministros, la decisión de incorporar a otros de su mismo género no puede seguir siendo política (más si cabe en virtud del art. 1.1 del RD 2398/1977). Así mismo, cuando el Estado actúa en ejercicio de su función de mantener un régimen público de Seguridad Social (art. 41 de la CE), éste debe proceder en cooperación con ellas en virtud del art. 16.3 de la CE. El respeto a la autonomía de las confesiones no puede servir para que desaparezca la obligación de incluir a los ministros en la Seguridad Social. Al contrario, sólo hace más complicado proceso, puesto que deberá mediar cooperación.

No obstante, esta situación de desigualdad de trato sin objetivo legítimo no supone una situación de discriminación proscrita por el art. 14 de la CE. Ello se sostiene en que el proceder de la Administración es proporcional en sus medios. Vista la complejidad de definir el concepto de ministro de culto, la inmisión que ello puede suponer en la autonomía confesional, y el hecho de que la Administración ya haya desplegado un nivel suficiente de operaciones, se concluye que la actuación del gobierno parece ser razonable, aunque cautelosa.

Cosa distinta sería que un ministro de culto o una confesión religiosa solicitase a los poderes públicos la asimilación a trabajadores por cuenta ajena. En tal caso, la desidia o la negativa a acometer tal asimilación supondría una discriminación por razón de religión, conculcación del art. 14 de la CE. Lo mismo cabe indicar respecto del caso de los ministros de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía. Estos fueron dados de alta inicialmente en la Seguridad Social al amparo del Real Decreto aplicable a los ministros de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España. Sin embargo, Administración de la Seguridad Social precedió a la revisión de oficio de dichas altas alegando que estos no encajaban en su ámbito de aplicación. Esta actuación administrativa debe calificarse como desproporcionada y, por tanto, discriminatoria.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BALTARETU, D. «Las Iglesias Ortodoxas en España y su camino hacia el pleno reconocimiento jurídico», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, 2019, pp. 119-140.
- RODRÍGUEZ BLANCO, M. «Relevancia de la condición de ministro de culto a efectos de la Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, 6, 2002, pp. 303-328.
- TORRES GUTIÉRREZ, A. «Seguridad Social de los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa en España», en FERRER ORTIZ, J. (Ed.), *El régimen jurídico de los ministros de culto: actas del X Simposio internacional de Derecho Concordatario*, Editorial Comares, Granada, 2023, pp. 593-603.
- VIDAL GALLARDO, M. «Seguridad Social de los ministros de culto y dirigentes religiosos de las minorías religiosas en España», en TORRES GUTIÉRREZ, A. y CELADOR ANGÓN, Ó. (Coord.), *Estatuto jurídico de las minorías religiosas sin acuerdo de cooperación*, vol. 1, Dykinson, S. L., Madrid, 2024, pp. 315-354.
- _____. «Informe sobre régimen de la Seguridad Social de los ministros de culto y religiosos de las confesiones sin acuerdo en España», en TORRES GUTIÉRREZ, A. (Coord.), en *Libro Blanco sobre el Estatuto de las Confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación en España*, Tirant lo Blanch, 2022, Valencia, pp. 359-386.