

## COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN RELACIÓN CON LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO. PLANTEAMIENTO GENERAL

*Recibida: 19/01/2010*

*Aceptada: 17/02/2010*

Juan Ferreiro Galguera.  
*Universidad de A Coruña*

**Abstract:** In the first part of this article, which it has a sociological bias, we analyze the influence of the immigration process (above all, since the year 2000) in the incarnation of religious pluralism (enshrined in our Constitution) in our society. In the second part, we analyze the real scope of the fundamental right of religious freedom and the tenants within which relations between public powers (specially local governments) and religious groups should be developed: principle of non confessional State (which stands on two conceptual columns, principle of separation between church and State, and neutrality of State before religious items) and principle of cooperation between public powers and denomination, specifically mentioned in our Constitution of 1978.

**Keywords:** Secularism. Neutrality. Cooperation.

**Resumen:** La primera parte del artículo tiene un sesgo predominantemente sociológico. En la misma, analizamos la influencia que ha tenido el fenómeno migratorio en España (principalmente a partir del año 2000) en la plasmación del pluralismo religioso reconocido en la Carta Magna. En la segunda parte analizamos el ámbito del derecho fundamental de libertad religiosa reconocida en la Constitución y los principios dentro de los cuales se han de desarrollar las relaciones entre los poderes públicos (con una especial mención a los poderes públicos municipales) y los grupos religiosos: el principio de aconfesionalidad o laicidad (sustentado sobre dos columnas conceptuales, la separación entre el Estado y las confesiones religiosas y la neutralidad del Estado ante el fenómeno religioso) y el principio de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones, expresamente mencionado en nuestra Constitución

**Palabras clave:** laicidad, neutralidad, cooperación

### **1. Introducción**

**2. Marco sociológico: evolución del número de comunidades religiosas en el marco del fenómeno migratorio. 2.1 Datos sobre la inmigración: a) zonas de destino de los inmigrantes: datos por comunidades autónomas; b) Distribución por nacionalidades; c) Población extranjera por zonas de origen y sexo; d) concesiones de nacionalidad española. 2.2. Reflejo de la inmigración en el incremento de entidades religiosas**

**3. Marco Jurídico: El Derecho Fundamental de Libertad Religiosa y Principios Constitucionales. 3.1 El Derecho fundamental de la libertad religiosa: art. 16 Constitución y Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa. 3.2 Principios genéricos y Específicos: a) con carácter general: principio de libertad y principio de igualdad; b) con carácter específico: I. principio de aconfesionalidad o laicidad; II. Principio de cooperación; 3.3 El mandato de cooperación en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980; 3.4 Una nueva vía de cooperación: la Fundación Pluralismo y Convivencia.**

### **1. INTRODUCCIÓN**

La relación entre el Estado y la Sociedad encuentra una de sus variantes en las relaciones entre los poderes públicos y los grupos religiosos. A nadie se le escapa que nuestro país, así como los de nuestro entorno más próximo, ha experimentado en estos últimos años un profundo cambio social con su lógica resonancia en el ámbito jurídico. Y ese cambio abarca también el plano religioso: en estos últimos treinta años la sociedad española ha evolucionado notablemente en su forma de ser y comportarse ante lo religioso.

La cuestión de las competencias de las entidades locales en materia de libertad religiosa y de culto (título de este artículo) se refiere en última instancia a la manera en que los ayuntamientos han de relacionarse con los individuos y los grupos para que puedan ejercer de forma individual y colectiva el derecho fundamental a la libertad religiosa. En otras palabras, la gestión del ejercicio de la libertad religiosa en el ámbito local pasa necesariamente por un modelo de relación entre los poderes públicos municipales y el individuo o los grupos religiosos o ideológicos a los que pertenece.

La idiosincrasia del Estado constitucional y el panorama religioso actual en nuestro país ha cambiado respecto a lo que existía a finales de la década de los setenta. Nadie ignora que, lo mismo que ha ocurrido a nivel estatal o autonómico, el profundo cambio experimentado en el binomio

poderes públicos-grupos religiosos afecta también (y sobre todo) al ámbito local. Precisamente, la mutación experimentada por los dos binomios de la ecuación “poderes públicos- grupos religiosos” en estas últimas décadas es el objeto de análisis de estas páginas.

Dos han sido los principales motores de ese cambio; uno, de naturaleza sociológica (la inmigración) y el otro, de naturaleza jurídica (la Constitución de 1978 y la legislación que la ha desarrollado).

El principal galvanizador del cambio sociológico ha sido el incremento de los flujos migratorios experimentados en nuestro país en los últimos años (sobre todo desde el año 2000). La inmigración ha generado una profunda transformación del paisaje social y cultural de nuestros pueblos y ciudades que ha tenido su reflejo en el plano religioso. Uno de esos cambios, y no el menos importante, ha sido el incremento del número de entidades religiosas que se han ido asentando en los diversos municipios de nuestra geografía. Muchas de esas comunidades (no todas) han optado por inscribirse en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

Por lo que se refiere a los cambios en el panorama jurídico, analizaremos en estas páginas, aunque de forma somera, el marco jurídico dentro del cual, siguiendo los parámetros de la Carta Magna, se han de abordar las relaciones que se establecen entre los poderes públicos y los grupos religiosos, si bien nos centraremos en aquellas relaciones que se gestan en el marco de la administración municipal, el ámbito del Poder Ejecutivo más próximo al ciudadano. En suma, el objeto de nuestro análisis no es sino una variante del siempre vidrioso y sensible asunto de las relaciones entre el Estado y las Iglesias.

Tal como se refleja en el artículo 16.3 de la Constitución de 1978, el Estado español ha pasado de ser un Estado confesional a ser un Estado aconfesional o laico, esto es, la Administración que en otros tiempos reconocía al catolicismo como religión verdadera –de forma implícita unas veces y expresa, otras- ha pasado a ser neutro en materia religiosa, esto es, ha pasado a no profesar ninguna religión por considerarse incompetente no en lo que se refiere a la gestión y promoción de este derecho fundamental sino en la valoración de los credos religiosos en tanto que tales. Los juicios, valoraciones y tomas de posición respecto a los dogmas religiosos no le corresponde hacerlos al Estado sino a los individuos y a los grupos, que son los únicos titulares del derecho fundamental de libertad religiosa.

Ahora bien, una cosa son las proclamaciones constitucionales, otra el desarrollo legislativo y otra la interpretación que haga de éste y aquéllas el poder judicial y el poder Ejecutivo. Por mucho que la Constitución haya dejado atrás el sistema confesional al proclamar la aconfesionalidad o

laicidad y la cooperación, la propia inercia de siglos de confesionalidad refleja la correcta adaptación de estos cambios requiere un cierto tiempo.

En este proceso de adaptación el poder legislativo ha sido bastante expeditivo: la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR)<sup>1</sup> se convertía en la primera ley orgánica de la democracia que desarrollaba un derecho fundamental. La promulgación de la LOLR supone un cambio notable, aunque necesitaba ser completado por un acervo normativo que la desarrollase. Pero, a pesar de esta relativa premura del Legislativo, los operadores del Derecho, esto es, aquellas personas que tienen que aplicar e interpretar las normas, así como la sociedad en general, han necesitado, y acaso todavía parecen necesitar, un tiempo de adaptación para poder desprenderse de la inercia jurídica confesional tan arraigada en nuestra Historia.

En suma, mientras que el Poder Legislativo ha venido adaptándose al marco de un Estado aconfesional con cierta celeridad, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo (dentro del cual se incluyen obviamente los gobiernos locales) han actuado con más cautelas y acaso con menor resolución. Estas prevenciones no son sino el reflejo de las que han venido afectando a la sociedad, que aunque ha tomado su tiempo, va asimilando poco a poco ese cambio, superando las perplejidades y tensiones de los primeros momentos.

Unos y otros constatan la profunda transformación de la sociedad española respecto a la religión. En poco más de treinta años hemos pasado de ser una sociedad mayoritariamente católica a ser una sociedad plural en materia religiosa: tanto en su expresión positiva (creer en algo) como en su expresión negativa (agnosticismo o ateísmo<sup>2</sup>).

Cierto es que el pluralismo religioso viene reconocido implícitamente en la Carta Magna y en la normativa que la desarrolla. Ahora bien, la aparición de ese fenómeno en nuestros pueblos y ciudades no obedece obviamente a la sugerencia constitucional sino, y sobre todo, a los flujos migratorios. La inmigración es el factor social más importante que ha experimentado nuestro país en los últimos años y ha afectado también al panorama religioso de nuestra geografía. Desde el contingente de marroquíes que se agrupan en las mezquitas u oratorios hasta los inmigrantes sudamericanos o del este de Europa que se congregaban y aliviaban sus penurias del éxodo en torno a templos evangélicos, ortodoxos, adventistas, y otros.

En suma, el pluralismo religioso se ha generado, en buena parte, por aquellas personas que, dejando sus hogares y algunos sufriendo travesías de infierno, han llegado a nuestro suelo buscando las

<sup>1</sup> Ley 7/1980 de 5 de julio de Libertad Religiosa (BOE núm. 177, de 24 de julio)

<sup>2</sup> A este respecto puede resultar ilustrativo las cifras ofrecidas por la Agencia Española de Protección de Datos respecto a solicitudes de apostasía: en los seis primeros meses de 2008 han sido 529, lo que supera a las totales habidas en 2007 (287) y a las de 2006 (47).

oportunidades económicas, jurídicas o sociales que consideraban vedadas en sus países de origen.

## **2. MARCO SOCIOLOGICO: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COMUNIDADES RELIGIOSAS EN EL MARCO DEL FENÓMENO MIGRATORIO**

En esta capítulo vamos a intentar plasmar cómo ha influido el factor de la inmigración en la aparición de nuevas entidades religiosas, o dicho de otra forma, en la evolución de la sociedad desde un esquema aconfesional hacia el pluralismo.

### **2. 1 DATOS SOBRE LA INMIGRACIÓN**

Respecto a la situación actual de la inmigración en España, utilizaremos cifras estadísticas provisionales<sup>3</sup> de la población residente en España a 1 de enero de 2010. Según este avance del Padrón Municipal, el total de residentes en España a 1 de enero de 2010 era de 46,95 millones de habitantes<sup>4</sup>. De ellos 5,7 millones son extranjeros (12,2% del total), aunque, 2,3 millones son ciudadanos de la Unión Europea (desde ahora UE-27).

Durante el año 2009 se empadronaron en los diferentes municipios de nuestro país 145.456 ciudadanos españoles (0,4% respecto al año anterior) y 60.269 extranjeros (1,1%), de estos últimos, 73.289<sup>5</sup> pertenecían a la UE-27. Mientras los no comunitarios se redujeron en 13.020 personas.

#### **a.) Zonas de destino de los inmigrantes: datos por comunidades autónomas**

Como hemos indicado ya, en enero de 2010 el 12,2% de la población residente en España son ciudadanos extranjeros. La distribución de este contingente varía de unas Comunidades Autónomas a otras. Tres comunidades autónomas concentran el 55,8% del total: Baleares (21,9%), Comunidad Valenciana (17,3%) y Comunidad de Madrid (16,6%). Por el contrario, las Comunidades Autónomas con menos extranjeros siguen siendo Extremadura (3,5%), Galicia (3,9%) y Asturias (4,5%).

<sup>3</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), basadas en el Padrón Municipal, una de las tres fuentes estadísticas que se suelen utilizar en este tipo de recuentos (junto con el Censo y el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de Policía).

Estas cifras estadísticas serán provisionales hasta que, antes de fin de año, el Instituto Nacional de Estadística, con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, eleve al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población, para su aprobación mediante Real Decreto, que será publicado en el Boletín Oficial del Estado.

<sup>4</sup> Exactamente, el total de residentes en España a 1 de enero de 2010 es de 46.951.532 habitantes, según el mencionado avance del Padrón municipal.

<sup>5</sup> Fuente INE

En términos absolutos, las comunidades donde se ha producido mayor aumento de extranjeros durante el año 2009 han sido Andalucía (23.195 personas), Madrid (7.489) y País Vasco (6.364). Por el contrario, el número de extranjeros ha descendido en la Comunidad Valenciana (-4.718), La Rioja (-589), Aragón (-123) y Castilla y León (-44).

En términos relativos, los mayores incrementos de población extranjera se producen en Melilla (16,8%), Ceuta (12,5%) y País Vasco (4,8%).

### **b) Distribución por nacionalidades**

En enero de 2010, cinco países concentran el 46,5% del total de los extranjeros que habitan en España: Rumanía (con 829.715 personas, el 14,5% del total), Marruecos (746.760 el 13,1%), Ecuador (395.069, el 6,9%), Reino Unido (387.226, 6,8%) y Colombia (289.296, el 5,1%). Por tercer año consecutivo Rumanía es el país del que proceden mayor número de extranjeros.

De los extranjeros residentes en España, 2.346.515 pertenecen a la UE. Como hemos visto, la mayor parte proceden de Rumanía, seguido del Reino Unido y Alemania (195.579)

Entre el colectivo de extranjeros no comunitarios, los ciudadanos marroquíes son los más numerosos, seguidos de los ecuatorianos y los colombianos.

Por lo que se refiere al año anterior, no hay cambios significativos respecto a los países de los que proceden la mayor parte de emigrantes. Aumenta el número de marroquíes y rumanos, y disminuye el de ecuatorianos, bolivianos y argentinos.

Durante 2009 la cifra de ciudadanos rumanos es la que ha experimentado un mayor crecimiento, con un saldo de 30.823. Otros crecimientos importantes se han dado en el número de ciudadanos marroquíes (28.705), del Reino Unido (11.523) y de China (9.128). En términos relativos, la comunidad inmigrante que ha experimentado un mayor número de empadronamientos es la senegalesa (8,5% del total de empadronamientos), les siguen los chinos (6,2%) y los italianos (5,0%).

### **c) Población extranjera por zonas de origen y sexo**

Si analizamos la inmigración en función de las grandes zonas de origen observaremos que se ha producido un cambio radical a lo largo de estos últimos años. Desde 2003, los extranjeros provenientes de la UE no era ni mucho menos el grupo mayoritario. En 2006 representaban menos

de la cuarta parte. Pero, la situación cambió a partir de la integración de Rumania (junto con Bulgaria) el 1 de enero de 2007. Hoy día, si analizamos la inmigración por grupos de países, observaremos que el más numeroso es el que proviene de la UE-27, que representan el 41,1% del total de ciudadanos extranjeros. Le siguen los ciudadanos de América del Sur, que suponen un 26,6% del total.

En cuanto a la distribución por sexo, la proporción de mujeres es mayor en las nacionalidades iberoamericanas. En cambio hay más varones en la mayoría de las nacionalidades africanas y asiáticas.

#### **d) Concesiones de la nacionalidad española**

Entre 1992 y 2009 han obtenido la nacionalidad española por residencia un total de 472.694 personas. La evolución anual de estas concesiones ha sido, en general, creciente año a año, pero han aumentado notablemente desde 2001, precisamente por la presión migratoria que se acrecentó desde entonces. Así, la media anual de concesiones de nacionalidad en la década de los noventa fue de 9.555 frente a las más de 23.000 anuales desde el año 2000.

En el siguiente cuadro podemos observar la evolución de concesiones de nacionalidad por residencia desde 1992 hasta 2003.

Las concesiones de nacionalidad por residencia aumentaron progresivamente desde el año 2004 al 2008. En el 2009 se volvió a los niveles de 2002, tal como refleja el cuadro que adjuntamos:

Expedientes resueltos de nacionalidad por residencia (período: 2004-2009)

RESOLUCIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Concedidos	38.334	42.832	62.338	71.806	84.171	19.685
Denegados	881	1.749	1.679	1.938	2.460	776
Archivados	291	711	661	728	1.805	706
Total	39.506	45.292	64.678	74.472	88.436	21.167

Fuente: Ministerio de Justicia: Datos a 30/06/2009

## **2.2 Reflejo de la inmigración en el incremento de entidades religiosas**

Respecto al número de comunidades religiosas que se han ido asentando, nos centraremos en las que han sido inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (RER) ubicado en el Ministerio de Justicia. La inscripción en el Registro es voluntaria y garantiza el reconocimiento

de la personalidad jurídica del grupo como entidad religiosa al mismo tiempo que les otorga un estatuto legal diferenciado de aquellas que no han optado por la inscripción. Pero, aunque es una cuestión debatida en la doctrina, entendemos que la inscripción en el RER no es constitutiva de personalidad jurídica.

Esto es, la inscripción es una forma de reconocer y garantizar la personalidad jurídica de las confesiones pero no es la puerta que tienen esos grupos para adquirir la titularidad del derecho fundamental a la Libertad Religiosa, porque la Constitución española garantiza la libertad religiosa no sólo de los individuos sino también de las comunidades, si exigirles para ello una inscripción previa. Por ese motivo, entendemos que la comunidad religiosa es titular de ese derecho fundamental en el momento en el que el grupo se constituya como tal, independientemente de que luego decida o no inscribirse en el registro e entidades religiosas.

En otras palabras, en nuestra opinión la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas no es constitutiva de esa personalidad jurídica como confesión sino que es declarativa de la misma (lo declara, lo reconoce, lo garantiza). Lo que la inscripción otorga a las comunidades inscritas es algunos derechos adicionales, como por ejemplo, la posibilidad de llegar a firmar Acuerdos de Cooperación con el Estado si la confesión inscrita obtiene la declaración de notorio arraigo por el ámbito y el número de creyentes.

Datos relativos a confesiones inscritas a 4 de enero de 2010:

- **Número total** de entidades religiosas inscritas: 14.672
- Número total de entidades católicas: 12.237
- Número total de entidades no católicas: 2.435

#### Iglesia Católica

Dentro de la comunidades religiosas católicas inscritas, podemos distinguir entre 8051 órdenes, congregaciones o institutos, 4046 asociaciones (cofradías, grupos de adoración nocturna, otras asociaciones etc.), 124 federaciones (agrupaciones de cofradías, federaciones, etc.) y 16 entidades religiosas católicas sin definir (facultades de teología, cabildos etc.)

Respecto a las demás confesiones, nos detendremos primero en aquellas que han firmado acuerdo de cooperación con el Estado en 1992: protestantes, judíos y musulmanes.



Confesiones con Acuerdo de Cooperación (1992)

- Protestantes:

Dentro del paraguas de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), y por tanto beneficiarias del Acuerdo de Cooperación de 1992, existen 962 iglesias, 64 entidades asociativas religiosas, y 38 entidades federativas.

En el Registro de Entidades Religiosas constan 2644 templos de culto evangélicos.

- Musulmanes:

Integradas en la Comunidad Islámica de España (CIE), y por tanto beneficiarias del Acuerdo, hay 468 comunidades islámicas, 10 entidades asociativas y 12 federativas.

De ellas 407 pertenecen a la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE). 396 comunidades, 1 asociación religiosa, 8 entidades federativas;

74 entidades pertenecen a la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI): 73 entidades religiosas y 1 entidad asociativa;

Por ahora, tan sólo hay una entidad que pertenece a CIE sin pertenecer a ninguna de las dos federaciones firmantes del Acuerdo.

Existen 239 entidades que se definen musulmanas pero que no pertenecen a CIE y por tanto no gozan de los beneficios del Acuerdo de Cooperación, de ellas, 217 son comunidades, 6 entidades asociativas y 16 federaciones.

Por lo que se refiere a templos de culto, actualmente existen 179 mezquitas inscritas en el RER. Otras fuentes hablan de entre 700 a 830 templos, entre mezquitas y oratorios.

- Judíos:

Existen 15 entidades que pertenecen a FCJE y que por tanto están integradas en el Acuerdo, 13 comunidades religiosas, 1 entidad asociativa y 1 entidad federativa.

Pero hay 6 comunidades judías que no pertenecen a la FCJE y por tanto están excluidas del Acuerdo.

Por otra parte, existen 23 sinagogas inscritas.

Confesiones con Notorio Arraigo pero sin Acuerdo de Cooperación

- Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (Mormones):

Figuran como una entidad religiosa pero tienen 120 templos inscritos.

- Testigos de Jehová

Los testigos de Jehová están inscritos como dos entidades, una entidad religiosa y otra asociativa (orden religiosa de los Testigos de Jehová). No obstante, cuentan con 748 lugares de culto –Salones del Reino- inscritos.

- Budistas:

Existen en el Registro 48 comunidades budistas. De ellas 42 comunidades religiosas, 5 entidades asociativas y una entidad federativa. Además tienen 24 lugares de culto inscritos

Otras comunidades:

- Ortodoxos (griegos, rumanos, rusos, armenios): 12 comunidades. Los ortodoxos han obtenido el notorio arraigo el 15 de abril de 2010.

- Fe Baha'í: 11 (1 comunidad y 10 entidades asociativas)

- Hindúes: 7 entidades religiosas

### **3. MARCO JURÍDICO: EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

#### **3.1 EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA: ART. 16 DE LA CONSTITUCIÓN Y LEY ORGÁNICA 7/1980 DE LIBERTAD RELIGIOSA**

Cualquier aproximación a las competencias de las entidades locales en relación a la libertad religiosa y de culto ha de tener presente por un lado el ámbito de ese derecho fundamental y por otro el alcance de los principios que han de regular las relaciones entre una entidad pública y los grupos religiosos, principios que sirven, entre otras cosas, para garantizar esa misma libertad. Para ese menester no hay otra vía que acudir a la Carta Magna donde se proclama expresamente la libertad religiosa, ideológica y de culto y de donde se extraen los principios reguladores de esta materia. El objeto de estas líneas no es otro que esbozar un planteamiento general sobre un asunto del que se ha ocupado ampliamente la doctrina<sup>6</sup>.

Como es de sobra conocido el artículo 16.1 de la Constitución, ubicado en la Sección I (De los Derechos Fundamentales y de las Libertades públicas: arts. 15-29) del capítulo II (Derechos y Libertades) del Título

<sup>6</sup> Entre la abundante bibliografía sobre este tema *Vid.* VILADIRCH, P.J y FERRER ORTIZ, J.: “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español” en *Derecho Eclesiástico del Estado*, Eunsa Pamplona 1996, págs 115-152; GARCIMARTIN, C.: “La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978” en *Ius Canonicum*, núm 36, 1996, págs. 539-594; ROCA, M.J.: “Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el derecho eclesiástico” en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17, 2001, págs. 17-33; LEAL ADORNA, M.M.: “Los principios de derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española” en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17, 2001, págs. 35-100.

I (De los Derechos y Deberes Fundamentales) reconoce la libertad ideológica, religiosa y de culto a todos los individuos (tanto nacionales como extranjeros) y a las comunidades<sup>7</sup> (la Ley Orgánica de Libertad Religiosa habla de “iglesias, confesiones y comunidades religiosas”). Por tratarse de un Derecho Fundamental, la libertad religiosa ha de ser regulada por una ley orgánica (arts. 53.1 CE<sup>8</sup>), cuya aprobación parlamentaria exige contar con la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (81.CE<sup>9</sup>).

Como cualquier ley orgánica, ha de respetar el contenido esencial de ese Derecho Fundamental. Este concepto indeterminado, que aparece por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn, se refiere a un núcleo de manifestaciones que no puede ser modificada ni siquiera por el legislador. Ese contenido esencial es pues un límite al consenso parlamentario<sup>10</sup>.

Como es de sobra conocido la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad religiosa (LOLR), fue la primera ley orgánica de la democracia que desarrolló un derecho fundamental. Un sector doctrinal ha defendido que el contenido esencial de ese derecho fundamental viene expresado en las manifestaciones que incluye el artículo 2 de la LOLR<sup>11</sup>. Dicho artículo refleja una serie de derechos que atañen tanto a los individuos como a las comunidades.

Entre los derechos fundamentales emanados de la libertad religiosa que corresponden a los individuos figuran, entre otros, el derecho a:

*“profesar las creencias religiosas que libremente elija (...) practicar los actos de culto (...) conmemorar sus actividades, celebrar ritos matrimoniales, recibir sepultura digna, sin discriminaciones por motivos religiosos (...)”<sup>12</sup>.*

<sup>7</sup>Art. 16.1 CE: 1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.”

<sup>8</sup>Art. 53.1: 1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a.

<sup>9</sup>Artículo 81: 1. Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

<sup>10</sup> “constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasarse a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose” STC 11/1981, de 8 de abril, FJ. 8º

<sup>11</sup> SOUTO PAZ, J.A.: *Comunidad política y Libertad de creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*. Marcial Pons, Madrid 2007, pág. 250 y ss.

<sup>12</sup> Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR): art. 2.1 “La Libertad

Todos estos derechos necesitan, para ser efectivos, la existencia de templos o lugares de culto y por tanto necesitan de una intervención de los entes locales que son los competentes para ejecutar los planes generales de ordenación urbana. No hay que olvidar que por mandato constitucional (art. 9.2) los poderes públicos han de promover las condiciones para que las libertades (también la libertad religiosa) sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan la consecución de su plenitud. Por lo tanto, una subvención económica para construir un templo de culto que demanda una comunidad religiosa que carece de medios para sufragarlo podría ser encuadrada dentro de esta tarea de remoción de obstáculos (en este caso económicos) para conseguir la plenitud de la libertad religiosa aunque la decisión, obviamente, depende tanto de la disponibilidad real de dichos terrenos como de la discrecionalidad de los poderes públicos.

Por otro lado, por lo que se refiere a los derechos que corresponden a las comunidades religiosas, ese mismo artículo menciona expresamente el derecho de las “Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas” a *“establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos”*.

Por lo tanto, cuando las confesiones religiosas solicitan al ayuntamiento donde están ubicadas una petición de reserva de suelo para la creación de templos, dentro del marco del plan general de ordenación urbana, están simplemente ejercitando un derecho fundamental, el de libertad religiosa. Esto es, una libertad, cuya plenitud, según reza la Carta Magna, han de promover los poderes públicos (obviamente también en el ámbito municipal) mediante la remoción de los correspondientes obstáculos. Esto no quiere decir, obviamente, que solicitada una petición de suelo por una comunidad, la administración municipal tenga el deber de otorgarla automáticamente, sino que los funcionarios municipales competentes no han de olvidar que en el momento en el que el grupo religioso está

---

Religiosa y de culto garantizado por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:

- a) Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.
  - b) Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.
  - c) Recibir e impartir enseñanza a información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
  - d) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el Ordenamiento Jurídico General y lo establecido en la presente Ley Orgánica”.
-

presentando esa petición está ejerciendo no un derecho cualquiera sino un derecho fundamental. Por esa razón, las autoridades municipales competentes han de responder a dicha solicitud y, en todo caso, la eventual denegación de la petición habría de ser cumplidamente motivada.

Respecto a los límites, el derecho fundamental de Libertad Religiosa, como cualquier derecho fundamental, ni es absoluto ni es ilimitado. La Constitución afirma que las únicas limitaciones que se pueden oponer a las manifestaciones de la libertad religiosa de individuos y comunidades han de ser “la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.

La LOLR desarrolla este concepto de orden público cuando señala los dos límites genéricos a la Libertad Religiosa:

- “la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales”
- el orden público, concepto que desgrana en una triple vertiente: seguridad, salud y moralidad pública.

### **3.2 PRINCIPIOS: GENÉRICOS Y ESPECÍFICOS.**

#### **a) Con carácter general: principios de Libertad e igualdad**

Con carácter general las relaciones entre los poderes públicos y los grupos religiosos debe respetar el principio de libertad y el principio de igualdad. Respecto de la libertad y la igualdad, la Carta Magna proclama en su Título Preliminar que son dos de los valores fundamentales del ordenamiento jurídico (art. 1 CE)<sup>13</sup>. Por otro lado, en el capítulo II (de los derechos y libertades) del título primero (de los españoles y extranjeros) proclama implícitamente el derecho fundamental a la igualdad (art. 14)<sup>14</sup> y expresamente el derecho fundamental de libertad religiosa, ideológica y de culto (art. 16.1).

Respecto a la igualdad, hemos de tener en cuenta que no se debe confundir la igualdad (dar a cada uno lo que le corresponde, tratar de la misma forma lo que es igual y de forma diferente lo que es diferente) con el igualitarismo (dar a todos lo mismo al margen de las circunstancias).

En este sentido, tal como ha reconocido en varias ocasiones tanto el Tribunal Constitucional español como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los poderes públicos (poder legislativo, ejecutivo y judicial) pueden establecer diferencias en sus respectivos cometidos (al crear,

<sup>13</sup> Art. 1.1: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

<sup>14</sup> Art. 14: “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

aplicar o interpretar la ley) siempre que estas diferencias sean razonables y proporcionadas al fin que persiguen. Si concurren esas circunstancias, dichas diferencias no serían discriminatorias.

Descendiendo al tema que nos ocupa, si se trata de asignar recursos limitados, como la distribución de las zonas de equipamiento dentro del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de un municipio, desde el prisma del principio de igualdad no tendría la misma fuerza una petición de reserva de suelo que presentase una comunidad religiosa que representase al 20% de la población que una que representase el 1 %.

Por último, no podemos olvidar que la Carta Magna establece que los poderes públicos (obviamente también los municipales) tienen un deber promocional de estos principios que se refleja en un mandato genérico de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas así como remover los obstáculos que se opongan a su plenitud (art. 9.2).

#### **b) Con carácter específico: el principio de aconfesionalidad (o laicidad) y el principio de cooperación**

La Carta Magna pergeña un modelo concreto de relación entre el Estado y las confesiones. Tras reconocer que la titularidad del derecho fundamental de libertad religiosa corresponde a los individuos y a las confesiones<sup>15</sup> y consagrar la prohibición de obligar declarar las propias creencias<sup>16</sup>, el párrafo tercero del artículo 16 establece que la actuación de los poderes públicos en esta materia ha de estar guiada por dos principios que acaso tengan una tendencia natural a contradecirse pero que, por imperativo constitucional, están obligados a convivir: el principio de aconfesionalidad o laicidad del Estado y el principio de cooperación.

#### **I) Principio de laicidad o aconfesionalidad del Estado.**

La Carta Magna no utiliza ni el término laicidad ni el de aconfesionalidad. Pero, el espíritu de la laicidad o el de aconfesionalidad (a mi entender son términos sinónimos) viene recogido en la primera frase del artículo 16.3 al proclamar que: “*Ninguna confesión tendrá carácter estatal*”.

<sup>15</sup> Art. 16.1 CE: 1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.”

“Estos derechos [libertad e igualdad religiosa], concebidos originariamente como derechos individuales de los ciudadanos, alcanzan también, por derivación, a las Comunidades o Confesiones en que aquéllos se integran para el cumplimiento comunitario de sus fines religiosos, sin necesidad de autorización previa, ni de su inscripción en ningún registro público” (Exposición de Motivos del Acuerdo de Cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España)

<sup>16</sup> Art 16.2 “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”

Sin duda era más contundente la fórmula que se había establecido en el borrador del anteproyecto constitucional: “El Estado no es confesional”. Pero, la propuesta de redacción no prosperó. Quizá porque recordaba demasiado a la que había acuñado la Constitución de 1932 de la II República que en su artículo 3 afirmaba: “No existe religión oficial del Estado”<sup>17</sup>.

La fórmula adoptada en la Constitución de 1978 puede ser interpretada como una declaración de aconfesionalidad o laicidad ciertamente tímida por dos motivos. En primer lugar, porque dicha declaración no figura en el Título Preliminar, donde tendría un mejor acomodo por ser la parte de la Carta Magna donde, en principio, se han de expresar los rasgos ontológicos del Estado, esto es, la forma de ser o de actuar del Estado, que incluye obviamente los criterios de comportamiento ante lo religioso. Sin embargo, en vez de ubicar esa fórmula en el Título Preliminar, el constituyente optó por insertarla en el capítulo referido a los derechos fundamentales, concretamente en el que garantiza el derecho de libertad religiosa, ideológica y de culto de los individuos y de las comunidades (art. 16).

La segunda razón que esgrimen los que estiman que se trata de una expresión pacata o poco resuelta es el hecho de que la frase en cuestión evite una referencia expresa al Estado. Así, la palabra “Estado”, del que el artículo refiere su modo de ser ante lo religioso, no sólo no figura en el lugar que corresponde al sujeto de la oración -como presumiblemente debiera- sino que no aparece en la frase.

Quizá esa timidez haya sido intencionada. Quizá sea el resultado del intento del Poder Constituyente de buscar un punto medio entre dos extremos: entre las tesis de aquellos que pugnaban por mantener, aunque fuese de forma solapada, el carácter confesional del Estado y las que, abogando por una estricta laicidad, querían que desapareciese del texto Constitucional cualquier mención a la Iglesia católica.

Habida cuenta de que algunos principios resultan difíciles de conciliar (como decía Isaiah Berlin, el triunfo absoluto de la libertad podría erosionar la igualdad o viceversa), quizá el Constituyente haya optado por amoldar las esencias de la laicidad a las exigencias de la cooperación con objeto de evitar que el tránsito de un Estado confesional a un Estado laico se produjese de forma traumática, preservando, de este modo, la paz social (el recuerdo del final de la II República parecía aconsejarlo).

Sin embargo, la cooperación, que desempeñó entonces el papel de suavizante de la laicidad, se revelaría en el futuro con una virtualidad

---

<sup>17</sup> FERREIRO GALGUERA, J.: *Relaciones Iglesia-Estado en la II República Española* Ed. Atelier, Barcelona 2005, págs. 62 y ss.

no prevista entonces: las políticas que desarrollan la cooperación en materia religiosa se han presentado como un eficaz instrumento para coadyuvar en la consecución de la integración de los inmigrantes en la sociedad española. La libertad religiosa, además de ser un derecho fundamental, se ha convertido en una eficaz palanca para la integración de inmigrantes, aunque no fuese un objetivo expresamente perseguido entonces. Obviamente, en el momento de aprobarse la Constitución, nadie imaginaba los importantes flujos de inmigración que iba a recibir nuestro país, principalmente a partir del año 2000.

En todo caso, a pesar de la timidez o templanza de la expresión constitucional (“ninguna confesión tendrá carácter estatal”), podemos afirmar que esa redacción refleja perfectamente el carácter laico o aconfesional del Estado. Y la laicidad o aconfesionalidad es un concepto que se sostiene sobre otras dos columnas conceptuales: la Separación entre ambas instituciones y neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa. Veamos a continuación los rasgos esenciales de estos pilares conceptuales.

#### - Separación entre las confesiones y el Estado

La idea básica que recoge este principio es que las confesiones religiosas que existen en la sociedad y los poderes públicos (en su triple dimensión: centrales, autonómicos y municipales) son entidades independientes y autónomas.

De ello se deriva una primera consecuencia: el principio de no injerencia en ambas direcciones. Esto es, del Estado en el ámbito confesional y de las confesiones en el ámbito estatal.

Respecto a lo primero, la Constitución prohíbe la intervención del Estado en el ámbito de las confesiones. Dicho de otro modo, los poderes públicos no pueden interferir en la órbita interna de las iglesias, que tienen derecho a organizarse libremente<sup>18</sup>. Como ha recordado el Tribunal constitucional, los poderes públicos han de evitar que se produzca cualquier tipo de confusión entre las funciones estatales y las religiosas<sup>19</sup>. Esta mistificación, se produciría, por ejemplo, si el Estado interviniese en la organización interna de la Iglesia católica, del Islam o del protestantismo español.

<sup>18</sup> Tal como establece el art. 6 de la LOLR una de los efectos de la inscripción de las confesiones en el Registro de Entidades Religiosas es el derecho a gozar de una autonomía normativa que implica la posibilidad de no adoptar una estructura democrática, algo a lo que, por otro lado están obligadas las asociaciones, puesto que el artículo 2.5 de la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación establece que “la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo”

<sup>19</sup> Por todas STC 24/1982



Cierto es, sin embargo, que los poderes públicos, en virtud del principio de cooperación (como incidiremos más adelante), podrán asesorar a las confesiones, aunque siempre a instancias de éstas, y en los asuntos que ellas estimen conveniente. Pero, en todo caso los poderes públicos han de evitar la tentación de caer en actitudes paternalistas, y mucho menos, intervencionistas<sup>20</sup>.

En sentido inverso, el principio de no intervención o no injerencia implica que las confesiones (o sus ministros de culto) no pueden interferir en el ámbito estatal en virtud de su carácter confesional. Pongamos dos ejemplos respecto de hipotéticas injerencias referidas a los ministros de culto o a un intento de convertir la moral religiosa en moral civil.

a) Presencia de ministros de culto en tanto que tales en instituciones civiles:

Cierto es que un ministro de culto tiene el mismo derecho que cualquier ciudadano a participar en los asuntos públicos, pero, esa participación nunca podrá realizarse en tanto que ministro de culto sino en tanto que ciudadano<sup>21</sup>. Por esa razón, en las Cortes de España ya no se reservan escaños para los representantes de una confesión, como ocurría en el Régimen de Franco respecto a los obispos, pues chocaría con el pilar de la separación Iglesia-Estado y se desmoronaría, por tanto, el principio de aconfesionalidad o laicidad<sup>22</sup>.

b) Confusión entre moral religiosa y ley civil:

Ninguna confesión puede pretender que sus dogmas o creencias se transformen automáticamente en ley. Si sus ideas religiosas se plasman en una norma civil será porque hayan sido aprobadas como tal en el Parlamento siguiendo el procedimiento establecido.

En todo caso, no se puede confundir la injerencia de las confesiones en asuntos estatales con el ejercicio de la libertad de expresión. Si una confesión religiosa, como cualquier individuo o cualquier grupo, decide criticar públicamente a los poderes públicos por cualquier iniciativa política que hayan llevado a cabo está ejerciendo la libertad de expresión, si bien, como todo derecho fundamental, ha de ser ejercido dentro de su

<sup>20</sup> Lo que no implica que el Estado decline en su función de velar por la legalidad vigente. De ese modo, si la Federación de una confesión realiza una convocatoria de una asamblea ordinaria o redacta unos Estatutos y alguno de esos actos se realiza en clara vulneración de la legislación vigente, el Estado, ya sea a través del Poder Ejecutivo o en última instancia a través de los tribunales, deberá velar por el cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico.

<sup>21</sup> De la misma forma que un imán, un sacerdote o un rabino podrán ser funcionarios, como cualquier ciudadano, si superan el correspondiente concurso u oposición inspirado en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

<sup>22</sup> En algunos países de la UE subsisten algunas reminiscencias de este tipo de intervención, si quiera formal. Por ejemplo en la 26 de los 743 escaños de la Cámara de los Lores del Parlamento de Gran Bretaña están reservados a obispos y arzobispos de la Iglesia Anglicana.

propio ámbito legal o lo que es lo mismo, respetando sus límites legales<sup>23</sup>. Los poderes públicos tienen el mismo derecho a contestar las críticas. Unas y otras no harían sino enriquecer el debate público y por ende la opinión pública. Y la democracia saldría fortalecida.

- Neutralidad del Estado ante el factor religioso

El Estado es neutro ante el fenómeno religioso. Eso implica que el derecho, no ya a profesar, sino simplemente a valorar los diferentes credos religiosos en tanto que tales no corresponde a los poderes públicos sino tan sólo a los individuos y a las comunidades, pues aquellos y estas son los únicos titulares del derecho fundamental de libertad religiosa y por tanto los únicos que pueden valorar y optar por las mismas.

El Estado es, pues, siguiendo el espíritu del Tribunal Constitucional, radicalmente incompetentes ante el acto de fe, y por tanto no pueden valorar la legitimidad de las creencias religiosas<sup>24</sup>. Por esa razón, los poderes públicos (gobernantes, legisladores, jueces) no debieran utilizar el término “secta”, ya que no es un término propiamente jurídico sino sociológico y además dotado de un sesgo negativo. Por tanto, cuando los poderes públicos se refieren a las “sectas” están valorando de forma negativa unas creencias, y ese no es el papel de un Estado neutral ante lo religioso.

El Estado no puede diferenciar entre la heterodoxia y la ortodoxia religiosa de un grupo concreto. Para los poderes públicos son comunidades religiosas aquellas que se consideren como tales, que hayan solicitado la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (RER), siempre que el encargado del Registro haya verificado, mediante un acto de constatación que no de calificación, que el grupo solicitante cumplen con los requisitos que exige la normativa vigente<sup>25</sup>.

Se trata de requisitos formales, tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento o los órganos representativos. El requisito

<sup>23</sup> Sobre la libertad de expresión de grupos o asociaciones *vid.* FERREIRO GALGUERA, J.: *Los límites de la libertad de expresión. La cuestión de los sentimientos religiosos*. Madrid 1996, págs. 38-40.

<sup>24</sup> “La articulación de un Registro (...) no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas (...) sino tan solo a comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atenta al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales ni son contrarias a la seguridad, la salud o la moralidad pública, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 CE” (STC 46/2001 FJ 8º)

<sup>25</sup> Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas (BOE núm 27, de 31 de enero).

más polémico es la declaración de fines religiosos. Según el espíritu de la laicidad, el Estado ha de requerir esta declaración pero si los fines religiosos se explican convenientemente por la entidad respectiva, el Estado debería hacer, valga la expresión, un “acto de Fe” pues frente a una declaración de religiosidad formulada por un grupo el representante de la Administración no tienen competencia para discriminar lo religioso de lo que no es religioso. A la hora de desempeñar su cometido, los órganos competentes del RER no deberían aplicar sus criterios ideológicos o religiosos propios sino actuar presididos por el principio de neutralidad, propio del Estado.

En este punto hemos de recordar que la propia Comisión de Derechos Humanos al interpretar el artículo 18 de la Declaración de Derechos Humanos que reconoce “el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” establece que los términos convicción o religión han de ser interpretados en sentido amplio, incluyendo convicciones teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna convicción o religión<sup>26</sup>.

Ello no quiere decir que el RER carezca en absoluto de mecanismos de control. Ante la solicitud de inscripción de un grupo religioso, la normativa vigente ofrece un doble filtro, constitucional y legislativo, que, en todo caso, no han de ser aplicados con carácter preventivo.

Por lo que se refiere al filtro constitucional, el artículo 22.2 de la Carta Magna proclama que serán ilegales (y por tanto no sólo no inscribibles sino también perseguibles) las asociaciones (de cualquier naturaleza, esto es, también religiosas) que “*persigan fines o utilicen medios tipificados como delito*”

Respecto al filtro legal, la LOLR establece en su artículo 3.1 que los límites al ejercicio de la libertad religiosa son dos:

- los derechos fundamentales de los demás
- el orden público plasmado en su triple dimensión: seguridad, sanidad y moralidad públicas.

En el polémico apartado 2 del artículo 3, se establece que quedan fuera del ámbito de protección de la LOLR, y por tanto no serían inscribibles en el RER, las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a lo religioso”. Ciertamente es que una emblemática sentencia del

<sup>26</sup> Observatorio General del Comité de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, núm. 22 (48) de 20 de julio de 1993. Ha de tenerse en cuenta que según lo establecido en el artículo 10.2 de nuestra Carta Magna « las normas relativas a los derechos fundamentales (...) se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos... » y esa interpretación amplia es la que establece el Observatorio General del Comité.

Tribunal Constitucional (STC 46/2001) entiende que el Estado, a través del RER, está habilitado para constatar dos cuestiones:

- a) que el grupo religioso que solicita la inscripción no es uno de los excluidas por el art. 3.2 LOLR.
- b) que las actividades de dicho grupo no atentan contra los derechos fundamentales de los demás ni contra el orden público.

En nuestra opinión, respecto a la primera cuestión, creemos que la redacción del párrafo 2 del artículo 3 es de todo menos feliz, pues excluye del ámbito de aplicación de la ley de libertad religiosa a entidades caracterizadas por unos rasgos (“difusión de valores humanísticos”, “experimentación de fenómenos psíquicos o parasicológicos”) que son propios de las religiones. A nadie se le escapa que la oración o los milagros, que contemplan algunas religiones, pueden ser calificados como “fenómenos psíquicos o parasicológicos”, o que “la difusión de valores humanísticos” pueda ser predicada de casi todos los grupos religiosos. En otras palabras, el artículo 3.2 utiliza como criterio de exclusión elementos que son consustanciales a los grupos incluidos en la ley, esto es, los grupos religiosos. Dicho párrafo no ha sido nunca objeto ni de un recurso ni de una cuestión de inconstitucionalidad. Pero, entendemos que al margen de su eventual inconstitucionalidad lo que ciertamente es, es contradictorio. Es de esperar que este artículo desaparezca en la nueva ley orgánica reguladora de la materia.

Respecto a los actos contrarios a los derechos fundamentales o al orden público, esa misma sentencia reconoce que dicho control ha de realizarse si hay una constatación de que se ha producido lesión de los derechos fundamentales o del orden público pero esos límites no han de aplicarse o interpretarse con carácter preventivo frente a eventuales riesgos. Por tanto, sólo cabe oponer la cláusula del orden público como límite al ejercicio de la libertad religiosa si se hace no en virtud de meras presunciones sino fruto de una constatación jurídica, por ejemplo cuando la realización de esas actividades o la persecución de esos fines ilegales hayan merecido condena en sentencia firme. En palabras del Tribunal Constitucional, “sólo cuando se han acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para la seguridad la salud y la moralidad pública, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto” (FJ 11).

Ahora bien, en caso de que el RER detecte que existen indicios de que el grupo solicitante realice actividades contrarias al orden público, lo procedente sería que el encargado del Registro suspendiera la tramitación y remitiera el expediente al ministerio fiscal para que pudiera iniciar las acciones pertinentes<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Esto es lo que se establece para las asociaciones en la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXVI (2010)

La neutralidad implica para el Estado ciertas consecuencias: los poderes públicos no pueden ni profesar confesión alguna (sería un Estado confesional), ni proclamarse ateo (sería el caso de un Estado perseguidor de la religión), ni mantener una actitud laicista.

En este sentido, conviene **no confundir**, como lamentablemente ocurre a menudo, los términos **laicidad y laicismo**. En primer lugar, hemos de tener en cuenta que la laicidad o el laicismo son obviamente actitudes del Estado no de los miembros de la sociedad. Un Estado laico es un Estado neutro ante lo religioso y un Estado laicista es aquel que en vez de ser neutro alberga prejuicios ante lo religioso o ante los grupos religiosos. Esos prejuicios se pueden manifestar tanto en su actuación administrativa, como en sus quehaceres legislativo o judicial. Pongamos dos ejemplos:

Una actitud laicista sería tratar a los grupos religiosos peor de lo que se trata a grupos de otra naturaleza (deportivos, culturales o culinarios) sin que esa diferencia de trato fuese razonable o justificable. El principio de igualdad permite a los poderes públicos (tanto al poder legislativo, judicial como al Ejecutivo) establecer diferencias entre las personas o entre los grupos. Pero estas diferencias habrán de ser proporcionales al fin que persiguen y razonables. De lo contrario, esto es, si las diferencias establecidas no son razonables o se basan en criterios como el nacimiento, el sexo, la raza, la religión o la opinión, estaríamos ante diferencias discriminatorias.

Tenemos constancia de que algunos ayuntamientos españoles han denegado autorización a ciertas iglesias<sup>28</sup> para realizar actividades como desplegar pancartas, cantar o poner un tenderete explicativo en la calle, argumentado que no estaba permitido realizar actos religiosos en la vía pública. Se trataría de una actitud laicista por discriminadora. Obviamente, los grupos que deseen ejercitar el derecho de manifestación en la vía pública habrán de someterse a la legislación que desarrolle ese derecho fundamental, pero si se permite a los grupos en general y se prohíbe a los grupos religiosos<sup>29</sup> por el hecho de serlo se estaría adoptando una actitud discriminatoria.

Por otro lado, la tan manida frase “la religión ha de estar fuera de la esfera pública” puede tener, como veremos a continuación, una lectura laica y otra laicista.

---

Derecho de Asociación (arts. 30. 3 y 4). *Vid.* PELAYO, D.: *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral* Madrid 2007 pág. 313.

<sup>28</sup> Concretamente a la Iglesia Cristiana de Salamanca

<sup>29</sup> Mejor dicho a algunos grupos religiosos, porque afortunadamente ningún ayuntamiento ha osado prohibir, por ejemplo, las procesiones de Semana Santa.

a) La religión fuera de la esfera pública (lectura laica).

Una lectura laica de esa frase, y por tanto, amparada por la Carta Magna, tendría lugar cuando el término “esfera pública” se interpretase como el ámbito espacial (edificios, lugares) propio de los poderes públicos, pero no como la vía pública. En este sentido, y por utilizar un ejemplo de actualidad, desde la laicidad se debería evitar que la simbología estática de los edificios públicos pudiese ser razonablemente interpretada como un apoyo institucional a una religión concreta<sup>30</sup>.

Con carácter general, lo más acorde con la laicidad es que los edificios o instituciones públicas no enarbolan o estén presididos por símbolos religiosos para preservar así la neutralidad del Estado. Ahora bien, caben excepciones razonables. No podemos ignorar que procedemos de un Estado que ha profesado la confesionalidad católica durante siglos. Por tanto, en ocasiones, el mantenimiento de los mismos puede ser razonable si imperan motivos culturales, históricos o artísticos. Es el criterio que han mantenido buena parte de los tribunales españoles<sup>31</sup>.

Y para saber si impera el elemento cultural sobre el religioso debemos sopesar algunas circunstancias anejas, por ejemplo, la posible remoción pacífica de los símbolos, esto es, si dichos símbolos se pueden remover sin gran esfuerzo material o sin dañar el patrimonio artístico.

La remoción de símbolos religiosos muebles o que formen parte del mobiliario de un establecimiento público (como un crucifijo que esté colgado en la pared de un aula de una escuela pública) no plantearía problemas mayores pues se puede quitar fácilmente. Sin embargo, si la remoción de símbolos incrustados en paredes o escudos de edificios supone un daño para el valor artístico o histórico, el sentido común nos

<sup>30</sup> Vid CAÑAMARES ARRIBAS, S.: “Tratamiento de la simbología religiosa en el Derecho español: pro puestas ante la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa” en *La Libertad Religiosa y su Regulación Legal* Iustel. Madrid 2009, pág.536 y ss.

<sup>31</sup> Por ejemplo en estos tres emblemáticos casos:

a) El Tribunal Constitucional entiende que la retirada de la imagen de la Virgen María del escudo y de la medalla de la Universidad de Valencia aunque puede ser decidido por el claustro en virtud de su autonomía universitaria no viene impuesto por la laicidad, porque su presencia no se interpreta como una forma de privilegiar a la Iglesia católica sino por razones históricas (STC 130/1991 de 6 de junio);

b) El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía afirmó que la decisión del Pleno del Ayuntamiento de Lucena al establecer que la inclusión del término “Mariana” en el lema de la ciudad no implicaba reconocimiento de privilegios para la religión católica sino el reconocimiento de un hecho histórico relevante (sentencia de 13 de marzo de 2003). RJA JUR 2003/217000.

c) En el mismo sentido se pronunció el juzgado Contencioso-Administrativo de Sevilla al declarar que mantener en los estatutos del Colegio de Abogados que su patrona era la Santísima Virgen no implicaba un privilegio para la Iglesia católica sino el reconocimiento de una tradición cultural (sentencia de 18 de marzo de 2005) RJA 2005/275.

sugiere que se deberían mantener, si bien, habría que recalcar que el mero hecho de que permanezcan indica que el símbolo se mantiene no por su significación religiosa sino por su valor cultural, artístico o histórico. Desde esa interpretación se evitaría tanto la eventual lesión de la neutralidad del Estado como la del patrimonio cultural, artístico o histórico.

A nuestro entender, esta es la lógica que se desprende de una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Lautsi vs Italia* 3.11.2009) que proclama que las normas italianas que establecen que los crucifijos deben de estar en todas las aulas de las escuelas públicas lesiona la libertad religiosa de los niños escolarizados.

Aunque el tribunal administrativo italiano y el Consejo de Estado defendieron que la cruz no sólo era un símbolo religioso sino también un símbolo cívico que representaba una faceta de la historia y la cultura italiana (la *identidad italiana*), el argumento no convenció a los 7 jueces de la máxima instancia europea en materia de derechos humanos quienes opinaron que la cruz era un signo predominantemente religioso asociado al catolicismo. Por tanto, cualquier alumno en cuya clase estuviese colgado un crucifijo podría percibir eso mismo y por tanto podría llegar a sentirse inserto en un contexto escolar inspirado por esa religión.

b) La religión, fuera de la esfera pública (interpretación laicista)

Como hemos apuntado, la frase mencionada (“la religión debe estar fuera de la esfera pública”) puede tener una interpretación laicista. Se produciría cuando se equipara esfera pública a vía pública, esto es cuando, se pretende recluir lo religioso al ámbito estrictamente privado, esto es, al ámbito del domicilio.

Esta interpretación encierra un prejuicio discriminatorio contra las confesiones. Los grupos religiosos, como cualquier colectivo, tienen derecho a expresarse en el ámbito público, esto es, en la calle, siempre que, como ya hemos dicho, observen las reglas propias del derecho de manifestación y la normativa pertinente. Relegar las expresiones religiosas al ámbito privado, entendiendo como tal el domicilio, sería una actitud laicista porque les estaría vetando a los grupos religiosos el derecho fundamental de manifestación. Y nuestro Estado no es laicista sino laico o aconfesional, esto es, neutral ante el dilema religioso.

En suma, un Estado laico es un Estado neutro ante lo religioso, esto es, que no puede asumir valores religiosos (en cuanto tales) como parámetros para medir la legitimidad o ilegitimidad de sus actuaciones<sup>32</sup>. En definitiva, lo que la neutralidad prohíbe es que se produzca una confusión entre funciones religiosas y funciones estatales.

---

<sup>32</sup> Sin duda podrá compartir valores con las religiones (la dignidad humana, la solidaridad). Pero, el Estado adopta esos valores en tanto que valores políticos y sociales, no por su etiqueta religiosa.

Desde los criterios de neutralidad esbozados se puede obtener luz para afrontar el actual conflicto de los símbolos religiosos. Estos, en principio pueden estar en edificios o instituciones públicas o en la vestimenta de las personas. Respecto a lo primero, ya hemos dicho que el criterio general es que la neutralidad del Estado no es compatible con la existencia de símbolos religiosos presidiendo edificios públicos, a menos que por su imposible o costosa remoción, dichos símbolos tengan un significado cultural y no religioso.

Respecto a los símbolos en las vestimentas hemos de diferenciar si se trata de símbolos portados por funcionarios públicos o por personas civiles durante actos de naturaleza institucional o público.

a) Símbolos portados por funcionarios públicos.

El principio general sería que los funcionarios públicos, en tanto que representantes de la Administración, no pueden en sus actuaciones defender o avalar una religión frente a otras, ni tampoco el ateísmo frente a la respuesta religiosa. Podrán profesar sus creencias en tanto que ciudadanos pero en su quehacer como representantes del Estado los funcionarios públicos han de mantener una neutralidad en materia religiosa. Respecto a la vestimenta de los funcionarios, el debate giraría entorno a si en el ejercicio concreto de sus funciones portar un símbolo religioso podría ser interpretado como una amenaza a la laicidad del Estado o, por el contrario, como un supuesto de concordancia práctica en el que la laicidad del Estado no vendría empañada por el libre ejercicio de la libertad religiosa del funcionario expresado a través de su vestimenta. La respuesta dependería de la mayor preponderancia que se quisiera dar en cada caso a la laicidad del Estado y a la libertad religiosa del individuo. Y ello varía en la legislación de los países de nuestro entorno.

En todo caso, entiendo que a la hora de resolver esta cuestión sería razonable tener en cuenta aspectos como la naturaleza de las funciones desempeñadas por cada funcionario y su capacidad para comprometer con ese gesto la laicidad del Estado (no es lo mismo un juez que un cartero) o la audiencia ante la que trabaja el funcionario (no es lo mismo un profesor universitario que un maestro de primaria: el grado de madurez y de sus alumnos no es obviamente el mismo).

b) Símbolos religiosos portados por ciudadanos ante esferas públicas.

Mencionemos al respecto tres ejemplos de candente actualidad: una testigo vestida con un *burka* declarando ante un juez; una abogada en una sala de juicios portando sobre su cabeza un *hiyab*, y la cuestión del velo de las alumnas de una escuela pública.

El primero de los casos se ha resuelto de forma satisfactoria en nuestro entorno y en sintonía con la normativa general vigente. En septiembre de



2009 la marroquí Fátima Hssini se negó a quitarse el *burka* para declarar como testigo ante la Audiencia Nacional en el juicio que se celebraba contra nueve acusados de pertenecer a Al Qaeda. El magistrado Javier Gómez Bermúdez le explicó que para valorar su testimonio y su credibilidad era imprescindible ver su rostro. Es además de sentido común, que en algunos momentos los ciudadanos se han de identificar por motivos de seguridad jurídica. La mujer aceptó a descubrirse la cara si no había público.

Respecto al segundo supuesto, la abogada española de origen marroquí Zoubida Barik fue invitada a abandonar los estrados de una sala de juicios de la Audiencia Nacional por el mismo magistrado del caso anterior. El juez Javier Gómez Bermúdez le dijo que no podía permanecer en la sala de juicios con pañuelo. Aunque ella alegaba que con anterioridad había incluso asistido a procesos con su *hiyab*, el juez argumentaba que el problema no eran las connotaciones religiosas del pañuelo sino que según el reglamento los letrados no podían llevar la cabeza cubierta (salvo con birrete)<sup>33</sup>. El caso ha llegado al Tribunal Supremo que tendrá que decidir. En todo caso, entiendo que es fácil de apreciar que no es lo mismo que el símbolo religioso sea portado por el abogado (que representa a una de las partes) que por el juez, que ha de impartir justicia en nombre del Estado. La función que desempeña el funcionario es relevante a la hora de determinar si se produce o no una lesión a la neutralidad del Estado.

Por lo que se refiere al tercer supuesto, la legislación española, al contrario de lo que ocurre en Francia donde una ley de 15 de marzo de 2004 prohíbe a los alumnos de las escuelas públicas de primaria y secundaria portar símbolos religiosos ostentosos, no veda el uso del velo por parte de las alumnas de la escuela pública. Ha habido casos puntuales de prohibiciones que fueron resueltas por las autoridades educativas competentes esgrimiendo el criterio de que el derecho a la escolarización de las alumnas prevalecía sobre el derecho de la escuela a regular sobre la indumentaria de los alumnos. En todo caso, estimamos que en esos casos los poderes públicos podrían intervenir y en su caso prohibir una indumentaria sólo si resultase probado, y no solamente presumido, que el alumno ha sido obligado a portar una indumentaria de tal modo que con ello resulten lesionados sus derechos fundamentales y su dignidad humana. A mi entender, una actitud demasiado restrictiva de la libertad

---

<sup>33</sup> Artículo 37 del Estatuto General de la Abogacía, que regula la indumentaria ante los tribunales:

1. Los abogados comparecerán ante los Tribunales vistiendo toga y, potestativamente, birrete, sin distintivo de ninguna clase, salvo el colegial, y adecuarán su indumentaria a la dignidad y prestigio de la toga que visten y al respeto de la Justicia.
2. Los abogados no estarán obligados a descubrirse más que a la entrada y salida de las Salas a que concurran para las visitas y en el momento de solicitar la venia para informar.

en esta materia, en vez de resolver podría generar una problemática no deseada no sólo de índole jurídica sino social y política.

a) Símbolos religiosos portados por ciudadanos en la vía pública. Esta es la esfera en la que la libertad de la persona habría de tener un mayor ámbito de libertad pues la laicidad del Estado no se vería en este caso lesionada. Tratándose pues de costumbres privadas, o de manifestaciones de libertad religiosa en la vía pública, entiendo que sólo podrían ser limitadas si fuesen en si mismas contrarios a la dignidad de la persona, a los derechos fundamentales, o al orden público. Todo depende de la interpretación que diera a estos conceptos limitadores.

## **II) Principio de Cooperación entre los poderes públicos y las confesiones**

Este principio viene reflejado implícitamente en el artículo 9.2 de la Constitución española<sup>34</sup> y de forma más contundente en el artículo 16.3<sup>35</sup> donde a la tímida declaración de aconfesionalidad la Constitución añade dos mandatos dirigidos a los poderes públicos:

- Tener en cuenta las creencias religiosas de los españoles.
- Mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

De ese doble mandato, podemos extraer algunas consecuencias. En primer lugar, que la cooperación se refiere a las confesiones religiosas, esto es a la opción fideísta. Aunque obviamente el Estado también puede cooperar con grupos ideológicos ajenos a lo religioso, el artículo 16,3 se está refiriendo a la cooperación de los poderes públicos con la Iglesia católica, cuyo carácter religioso queda plasmado en la Carta Magna, y con las demás confesiones.

En segundo lugar, las relaciones de cooperación implican la existencia de dos sujetos diferenciados: los poderes públicos (sean del ámbito central, autonómico o municipal) y el grupo religioso. Dos entidades que, como ya hemos recalado, son independientes y autónomas. En otras palabras, la cooperación refuerza el principio de separación.

En tercer lugar, el encargo de cooperación por parte del Poder Constituyente implica una valoración positiva del fenómeno religioso. Si la Constitución ordena a los poderes públicos cooperar con las confesiones

<sup>34</sup> «Corresponde 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 y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social ».

<sup>35</sup> Artículo 16.3: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

quiere decir que las valora al menos como algo potencialmente positivo pues de lo contrario se ahorraría ese encargo imperativo de cooperar. Aunque sólo fuese por que las confesiones son necesarias para el pleno ejercicio de la libertad religiosa de los individuos.

La Carta Magna no dice cómo se han de desarrollar las relaciones de cooperación. Ahora bien, en coherencia con el principio de libertad, la cooperación habrá de producirse sólo a instancias de la confesión, es decir, si la confesión lo demanda. Porque, algunas confesiones, en virtud de su autonomía, puede querer mantenerse al margen de la ayuda institucional.

La mención expresa a la Iglesia católica no ha sido una cuestión pacífica en las Cortes Constituyentes. Para algunos, significaba una especie de confesionalidad solapada. Para otros, un mero reconocimiento del arraigo histórico que la Iglesia católica gozaba en España. En los debates de la Asamblea Constituyente los que se pronunciaron en contra de dicha mención alegaban que era contradictoria con la aconfesionalidad proclamada en la frase anterior. Sin embargo, al final se optó por incluirla.

Algunos de los partidarios de la mención argumentaron que aunque la expresa referencia a la Iglesia Católica en la Carta Magna era jurídicamente cuestionable, desde el punto de vista político era razonable e incluso deseable, pues habida cuenta que lo delicado de aquellos momentos de transición política, el objetivo último era garantizar que el tránsito del Estado confesional (del Régimen anterior) al Estado aconfesional o laico, propio de una democracia, se produjese de una forma no traumática y sin brusquedades.

En ese sentido, resulta elocuente la actitud del propio representante del Partido Comunista en la Asamblea Constituyente, Santiago Carrillo, quien abogó por mencionar expresamente a la Iglesia católica, aunque sólo fuese para disuadir a “aquellos” que tras la II República había apoyada a “La Cruzada”, de apoyar en ese momento a las fuerzas reaccionarias contrarias a la democracia<sup>36</sup>.

### **3.3 EL MANDATO DE COOPERACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA DE 1980.**

Una posible vía de canalizar las relaciones de cooperación con las confesiones es la apuntada en el art. 7 de la LOLR: los Acuerdos de Cooperación. Pero, no es la única. Desde el punto de vista constitucional, la existencia de los Acuerdos de Cooperación ni es preceptiva ni estos agotan el mandato constitucional. Se trata de una decisión política. Pero, aunque la redacción de la Carta Magna al referirse relaciones de

---

<sup>36</sup>Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1978, N° 106. Sesión Plenaria. pág. 3994

cooperación parecía ofrecer al Legislador un camino genérico amplio, el Estado comenzó este cometido con una especie de “pie forzado”, puesto que cinco días después de entrar en vigor la Carta Magna firmaría cuatro Acuerdos de cooperación con la Santa Sede y con ello condicionaba de algún modo la senda por la que la cooperación habría de continuar.

En realidad se trata de cinco Acuerdos: un Acuerdo Marco firmado el 28.6.1976 (y por tanto anterior a la Constitución) por el que Iglesia y Estado renuncian a sus respectivos privilegios históricos (el Estado renuncia al privilegio de presentación de obispos y la Iglesia Católica al privilegio de fuero de clérigos y religiosos) y 4 Acuerdos sectoriales firmados el 3 de enero de 1979:

- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos jurídicos,
- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos
- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales
- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y servicio Militar de clérigos y religiosos.

Estos Acuerdos de cooperación, que sustituyen al Concordato de 1953 (firmado por Franco y Pío XII) tienen rango jurídico de tratado internacional. Y por tanto de acuerdo con el artículo 96 de la Carta Magna “sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional”. Los Acuerdos, por tanto, como cualquier tratado internacional, no pueden ser derogados por una ley interna, ni si quiera con rango de ley orgánica. Resulta una obviedad jurídica, pero todavía hoy a algunos políticos se les escapa.

Si la Carta Magna planteaba la obligación de cooperación en términos futuros (“los poderes públicos tendrán en cuenta...), la LOLR asume el mandato utilizando un gerundio, que refleja que el Estado en el momento de promulgar esa ley está cumpliendo con ese mandato. El artículo 7.1 de la LOLR asegura que el Estado, “teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española” podrá entablar un mecanismo concreto de cooperación (Acuerdos o Convenios) “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...”

El Legislador optó, pues, por establecer una vía concreta de cooperación: los Acuerdos o Convenios de Cooperación ofrecidos a las confesiones que lo solicitasen y que cumpliesen con estos tres requisitos:

1. Estar **inscritas en el Registro** de Entidades Religiosas ubicado en el Ministerio de Justicia (Dirección General de Relaciones con las Confesiones).

El Real Decreto 142/1981 indica que son susceptibles de ser inscritos cuatro grupos de entidades:

- las “Iglesias, confesiones y comunidades religiosas”
- las Federaciones que formen
- las “órdenes, congregaciones e institutos religiosos”, que lógicamente pertenecerán a alguna de las confesiones (obviamente, se estaba pensando en la Iglesia católica)
- las asociaciones religiosas que hayan sido constituidas como tales según el ordenamiento de la confesión a la que pertenecen. A éstas últimas, para acreditar los fines religiosos, se les exige, además de la declaración, adjuntar un certificado del órgano superior en España de la Iglesia a la que pertenecen que lo avale<sup>37</sup>.

2. Haber obtenido el reconocimiento del **notorio arraigo** en España

Se trataba de un concepto jurídico nuevo. La ley sólo ofrece dos apoyos terminológicos para determinar el notorio arraigo: el ámbito (de la confesión) y el número de creyentes.

La Administración pudo entonces desarrollar el concepto “notorio arraigo” mediante una norma reglamentaria para objetivarlo y recortar así las tentaciones de discrecionalidad. Pero no lo hizo<sup>38</sup>. Se limitó a proponer que, debido a la ambigüedad del término, su alcance debía valorarse caso por caso. Aunque, apuntó criterios interpretativos orientadores (sin pretensión de exhaustividad) relacionados con los términos legales “ámbito” y “número de creyentes”<sup>39</sup>.

De esa forma, el concepto “ámbito” no sólo se refería a que los fieles estuviese suficiente y significativamente extendidos por todo o buena parte del territorio español sino también a aspectos como el arraigo histórico de esa confesión en nuestro país, la importancia de sus actividades sociales,

<sup>37</sup> En virtud del Real Decreto 589/1984 de 8 de febrero (BOE nº 85, de 28 de marzo) también se pueden inscribir las fundaciones religiosas de la Iglesia católica (Por ahora no se ha desarrollado un Real Decreto que permita la inscripción de las fundaciones de las otras confesiones con Acuerdo de Cooperación, como sería aconsejable en aras a reforzar la igualdad)

<sup>38</sup> En una ponencia defendida en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CARL) celebrada el 23 de junio de 1982 se planteó la conveniencia de concretar esos requisitos de objetividad en una norma administrativa pero finalmente se rechazó. Por un lado, algunos estimaron que esa función era menester de una norma de rango legal. Por otro, también se consideró que de aprobarse tal norma, la Administración, y en concreto la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, perdería el margen de discrecionalidad del que gozaba.

<sup>39</sup> FERNANDEZ-CORONADO, A.: *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones: leyes 24, 25 y 26 de 1992)* Civitas. Madrid 1995, págs. 45-47.

asistenciales y culturales, el número de lugares de culto, o el número de ministros de culto en proporción a sus miembros.

Aunque no hay una remisión legal expresa en tal sentido, el órgano administrativo que de facto otorga el notorio arraigo es la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR), un órgano consultivo adscrito al Ministerio de Justicia cuya misión es, según reza la LOLR, realizar estudios, informes y propuestas de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esa Ley Orgánica y, particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación<sup>40</sup>.

Encuadrada en el Ministerio de Justicia, la CALR está compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia, cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley<sup>41</sup>.

En mi opinión, sería conveniente que tanto el concepto de notorio arraigo como la composición de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa fueran revisados por la nueva ley orgánica de libertad religiosa ofreciendo factores objetivos y cuantificables a partir de los cuales se pudiera decidir el notorio arraigo y otorgando a la Comisión Asesora una mayor independencia respecto al Poder Ejecutivo.

3. Que dichos Acuerdos de Cooperación se aprueben **por Ley** de las Cortes Generales.

El Estado firmó los Acuerdos de Cooperación con las tres entidades que representaban a las respectivas confesiones y que hoy día son los tres interlocutores del Estado. Son los siguientes:

Por parte del Islam: la Comisión Islámica de España (CIE) que está integrada a su vez por dos Federaciones: la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), y la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI).

Por parte de los evangélicos, el órgano de representación del protestantismo español es la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE).

Por último, la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE) es la federación que representa a los judíos españoles.

Finalmente, el Congreso, tal como establece el artículo 7 de la LOLR, aprobó los Acuerdos mediante las Leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de

---

<sup>40</sup> Art. 8.2 LOLR

<sup>41</sup> En el seno de esta Comisión existe una Comisión Permanente, que tendrá también composición paritaria.

1992<sup>42</sup>. En dichos Acuerdos, que tienen rango de ley ordinaria, se abordan temas como la protección jurídica de los lugares de culto, el estatuto de los ministros de culto, su inclusión en el Régimen General de la Seguridad social, la atribución de efectos civiles al matrimonio celebrado según los ritos judío, evangélico y musulmán, la asistencia religiosa en centros o establecimientos públicos, la enseñanza religiosa en los centros docentes públicos y los beneficios fiscales aplicados a determinados bienes y actividades pertenecientes a la FEREDE, a la CIE o a la FCJE en tanto que firmantes del Acuerdo.

### **3.4 UNA NUEVA VÍA DE COOPERACIÓN: LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA**

Los Acuerdos de 1992 con musulmanes, judíos y protestantes, planteaban dos problemas. El primero tiene su origen en el propio texto de esas normas. Ninguno de los Acuerdos de cooperación citados preveían un mecanismo de financiación directa análogo al que se ofrecía en el Acuerdo de Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979 con la Santa Sede, en virtud del cual, y por sucesivos desarrollos normativos, la Iglesia católica percibe hoy día el 0,7 % de la cuota íntegra del Impuesto de la Renta de aquellos contribuyentes que expresen asignar esa cantidad a la Iglesia Católica. La Iglesia católica, a través de la Conferencia Episcopal, tiene libertad para invertir ese dinero, que el pasado año alcanzó la cifra de 241 millones de euros<sup>43</sup>. No existe restricción para que dichos fondos se empleen en actos de culto, de hecho una buena parte los mismos (un 80%) va destinado al pago del salario de sacerdotes y obispos.

En cambio, por lo que se refiere a los Acuerdos de 1992, si bien es cierto que contemplaban beneficios fiscales parecidos a los que el Acuerdo de 1979 ofrece a la Iglesia Católica<sup>44</sup> no prevén un sistema de financiación directa vinculado al impuesto de la renta como se preveía en el Acuerdo con la Santa Sede. Durante el proceso de negociación de

<sup>42</sup> Leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992 por las que se aprueban los Acuerdos de Cooperación suscritos entre el Estado y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE) y la Comisión Islámica de España (CIE) (BOE núm. 272, de 12 de noviembre)

<sup>43</sup> Sobre el tema *vid* CEBRIA, M.: "La Asignación Tributaria: presente, pasado y futuro" en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. Iustel.com. Enero 2007. De la misma autora, "Sistemas de financiación de las entidades religiosas en el ordenamiento español" en *Entidades Eclesiásticas y Derechos de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario*. Comares. Granada 2006.

<sup>44</sup> En todo caso estos beneficios fiscales o financiación indirecta han sido ampliados tanto para la Iglesia católica como para las confesiones con Acuerdo de cooperación (1992) por la ley de mecenazgo. *Vid* Disposiciones Adicionales octava y novena de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. (BOE. 307, de 24 de diciembre de 2002)

los Acuerdos de 1992 al menos los representantes evangélicos habían solicitado incluir en el texto de su articulado esa forma de financiación directa. Pero, declinaron en su empeño cuando el Gobierno les aseguró que la financiación directa establecida para la Iglesia Católica tenía carácter meramente transitorio porque, tal como figuraba en el propio Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979, el objetivo último era que la Iglesia Católica consiguiese la autofinanciación. Han pasado los años y la asignación tributaria lejos de tener carácter temporal, goza, según rezan las correspondientes disposiciones adicionales de las leyes presupuestarias, de carácter indefinido. En este contexto, lo más acorde con el principio de igualdad sería que a las confesiones firmantes de los Acuerdos de 1992 se les ofreciera, al menos, la posibilidad de incluir esa cláusula.

Otro problema, que persiste con el paso del tiempo es la falta de un desarrollo normativo de los artículos de los Acuerdos de 1992, lo que les convierte sino en letra muerta si al menos mortecina, por ejemplo en temas como la clase de religión en la escuela pública o la asistencia religiosa en cárceles, hospitales o cuarteles. La mera proclamación de los derechos necesita de un impulso normativo para que puedan ser ejercitados.

En todo caso, al margen de los deberes que tenga pendiente el Legislador, el Gobierno optó por la vía de las fundaciones para intentar aproximar esos Acuerdos al principio de igualdad, aunque también con la intención de utilizar la libertad religiosa como palanca para la integración. El derecho a crear esas figuras jurídicas está previsto en el artículo 34 de la CE que reconoce y garantiza “el derecho de crear una fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley”. Este precepto está desarrollado en la Ley 50/2002 de Fundaciones<sup>45</sup>, cuyo artículo 2 refleja los dos elementos esenciales de estas organizaciones:

- no tener un ánimo lucrativo
- afectar su patrimonio, de modo duradero y por voluntad de sus creadores, a la realización de un fin de interés general.

De este modo y por las razones señaladas (que confluyen en el fin constitucional –art. 9.2– de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad religiosa de las confesiones minoritarias fueran más efectivas), el 15 de octubre de 2004 el Consejo de Ministros acordó crear una fundación pública denominada Fundación Pluralismo y Convivencia.

Su patrimonio fundacional fue aportado por el Ministerio de Justicia. Respecto a la dotación económica, dos meses después del acuerdo de creación de la Fundación por el Consejo de Ministros, la Ley 62/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año

<sup>45</sup> B.O.E. núm. 310, de 27 de diciembre de 2002.



2005, aprobaba en su disposición adicional decimotercera una subvención nominativa de 3.000.000 de euros para que la Fundación Pluralismo y Convivencia pudiese comenzar su andadura<sup>46</sup>. Esta cantidad se ha ido incrementando a lo largo de estos años, y para el 2010 la Fundación tiene asignado 5 millones de euros.

El fin principal de la fundación es aportar unas subvenciones (financiación directa) para cofinanciar proyectos educativos, culturales y de integración social presentados por las comunidades religiosas que estén bajo el paraguas de los Acuerdos de 1992<sup>47</sup>. Pero, parte de sus fondos se destinan también a otras acciones como el fortalecimiento institucional de las diversas federaciones así como la realización de diversas actividades relacionadas con la promoción de la libertad religiosas y la normalización del pluralismo religioso: elaboración de estudios, organización de jornadas, actuaciones enfocadas a la sensibilización etc.<sup>48</sup>.

Con esta fórmula se pretendía otorgar más igualdad al sistema porque al menos las confesiones que han suscrito los Acuerdos del 92, si bien no tienen por ahora la posibilidad de recibir fondos vinculados con la declaración del IRPF de los contribuyentes pueden recibir financiación directa, procedente de los presupuestos generales del Estado. Aunque, al contrario de lo que ocurre con la asignación que recibe la Conferencia Episcopal derivado de las declaraciones del IRPF, las confesiones con Acuerdo no pueden destinar la parte de financiación directa que reciben de la fundación Pluralismo y Convivencia para fines de naturaleza estrictamente religiosa (fines culturales). Por tanto, aunque esta restricción pueda ser coherente con la laicidad<sup>49</sup> no lo es tanto con el principio de

<sup>46</sup> Ley 62/2004: Disposición Adicional Decimotercera. Provisión de fondos para proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las Confesiones minoritarias.

<sup>47</sup> Para el año 2005 y con carácter temporal en tanto no se alcance la autofinanciación completa de todas las confesiones religiosas en España, se dispone la dotación de hasta 3.000.000 de euros para la financiación de proyectos que contribuyan a una mejor integración social y cultural de las minorías religiosas en España, presentados por las confesiones no católicas con Acuerdo de cooperación con el Estado o con notorio arraigo.

La gestión de la dotación a la que se refiere el párrafo anterior se llevará a cabo por una Fundación del sector público estatal creada para tal finalidad, en la forma establecida en el artículo 45 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

<sup>48</sup> Aunque en los Estatutos de la Fundación se habla de confesiones de notorio arraigo, hasta el momento, para hacer efectiva una digna distribución de los recursos existentes, en las sucesivas convocatorias los destinatarios de las subvenciones son las entidades que están bajo el paraguas de los Acuerdos de Cooperación de 1992 o que cuenten con el aval de las federaciones firmantes de los mismos.

<sup>49</sup> [www.fundacionpluralismoyconvivencia.es](http://www.fundacionpluralismoyconvivencia.es)

<sup>49</sup> En su versión más radical, la laicidad puede prohibir a los poderes públicos destinar fondos públicos para fines religiosos. No ocurre en nuestro sistema de aconfesionalidad o laicidad positiva donde, como hemos visto, en virtud de los Acuerdos de Cooperación firmados con

igualdad desde el momento en que, como hemos dicho, la Iglesia Católica tiene libertad para destinar la parte que percibe del 0,7% de la cuota íntegra del IRPF a los fines que estime oportuno, incluidos los fines estrictamente religiosos y las otras tres confesiones con Acuerdo de Cooperación no puede destinar las ayudas de la fundación a ese tipo de fines.

En otras palabras, habida cuenta de las posibilidades de financiación estatal que goza la Iglesia católica, lo más coherente sería que al menos las confesiones con Acuerdo tuviesen acceso a un sistema de recepción de un tanto por ciento de la cuota íntegra del IRPF de aquellos contribuyentes que así lo hiciesen constar. Un sistema, pues, equiparable al que hoy día goza la Iglesia católica. Ahora bien, lo ideal en términos jurídicos no siempre es posible en términos políticos. Entre otras razones, por imperativos presupuestarios.

En todo caso, la peculiaridad de la Fundación radica en que además de servir para promocionar la libertad religiosa involucra a las comunidades religiosas y sus federaciones en las tareas de integración, pero siguiendo el modelo español. Nuestro modelo de integración no se basa ni en el asimilacionismo francés ni en el multiculturalismo propio de Gran Bretaña. El nuestro es un modelo de pertenencia y participación.

Cuando tengo que hablar de la fundación en foros extranjeros siempre me encuentro con problemas a la hora de traducir el término convivencia. Porque en español convivir es algo más que “*coexistence*” (inglés) o “*cohabitation*” (francés). Convivir es algo más: “*live with*”, “vivir con”. En eso radica básicamente nuestro modelo.

Siendo importantes, lo más relevante no son las religiones o creencias que profesen los ciudadanos sino que, en tanto que personas, en tanto que ciudadanos y residentes, lo relevante es que esas personas tienen el sagrado derecho a optar entre profesar unas creencias religiosas o ideológicas concretas o no profesar ninguna.

Uno de los valores añadidos de la libertad religiosa es que puede, además, servir como una eficaz palanca hacia una integración. Pero, una integración que, como acabamos de decir, va más allá del coexistir multicultural de tipo británico, y más allá de cohabitar asimilacionista de cuño francés. Lo que nuestro modelo busca es que la integración vaya incluso más allá del mero reconocimiento de derechos de vivienda, sanidad, trabajo y educación: hacia una integración en clave de pertenencia y participación. Una integración desde el “vivir con”, desde un profundo sentimiento de pertenencia social que invite a los inmigrantes a participar en todos los asuntos de la polis, tanto en el plano cultural como en el ámbito social y económico; y, como no, también en el ámbito político.

---

la Iglesia Católica, ésta recibe fondos públicos que puede destinar a fines de culto.