

# LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

## 1. EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL ESTADO ESPAÑOL

**E**l art. 16 de la Constitución española de 1978 “garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto”, y lo hace:

- a) En conformidad con el deber de todo Estado de proteger los derechos humanos fundamentales.
- b) En consonancia con su propio art. 1, para el cual la libertad es un valor superior del ordenamiento.
- c) Y en consonancia con su art. 10, que establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos”, cuyo art. 18 establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”.

---

Alberto de la Hera es vicepresidente de la International Religious Liberty Association.

La garantía así dada a la libertad religiosa es una constante, hoy por hoy, en una gran cantidad de textos constitucionales e internacionales; tanto que no puede ser calificado de democrático el ordenamiento jurídico que la niegue o la rechace. Pero a ese común denominador de toda Constitución democrática han de sumarse otros preceptos en relación con el hecho religioso, en cuya virtud sea posible encuadrar a cada Estado en uno de los modelos –confesional, aconfesional, laico...– relativos a su actitud ante la religión o las confesiones religiosas. La doctrina jurídica al respecto ha tipificado seis modelos o sistemas que –según una clasificación a la vez completa y sencilla de los varios tipos de Estados en cuanto hace a su normativa religiosa– se contienen en el siguiente esquema.

- 1) Estados confesionales sin libertad religiosa, que poseen una religión oficial al par que niegan o restringen la libertad para las demás religiones (algunos Estados islámicos actuales).
- 2) Estados confesionales con libertad religiosa, que poseen una religión oficial y reconocen la libertad de las demás (Reino Unido, algunos países nórdicos).
- 3) Estados aconfesionales con cooperación, que careciendo de religión oficial reconocen jurídicamente a las confesiones y mantienen un régimen de cooperación con las mismas (Alemania, Italia).
- 4) Estados aconfesionales sin cooperación, que no poseen una religión oficial, reconocen jurídicamente a las confesiones y no mantienen un régimen de cooperación con las mismas (Estados Unidos).
- 5) Estados laicos con libertad religiosa, que no conceden relevancia jurídica a las confesiones, pero reconocen la libertad religiosa de todos los ciudadanos (Francia).
- 6) Estados laicos sin libertad religiosa, en los que se niega toda religión, no se reconoce la libertad religiosa, e incluso puede imponerse un laicismo ateo como doctrina oficial del Estado (tal ha sido el modelo por anto-

nomasia de los países del bloque comunista, y aún persiste en cierta medida en algunos lugares, como puede ser el caso chino).

El Estado español posee hoy, a la luz de la normativa constitucional, todas las notas distintivas del modelo señalado con el número 3, siendo calificable como aconfesional con cooperación. En efecto, según el párrafo tercero del art. 16 CE, ninguna confesión tendrá carácter estatal, los poderes públicos han de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, y los poderes públicos mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones. Del tenor exacto de estas disposiciones se deduce, en primer lugar, que el Estado español no es confesional. En consecuencia, ha de ser o aconfesional o laico. En segundo lugar, que está obligado a tomar en cuenta las creencias religiosas, lo cual señala en principio no hacia el modelo laico sino hacia el aconfesional. En tercer lugar, que ha de cooperar con las confesiones religiosas, lo cual excluye absolutamente la calificación de Estado laico, al existir una clara incompatibilidad entre los sistemas de laicidad y de cooperación. En último lugar, debe recordarse la garantía concedida a la libertad religiosa en el mismo art. 16, párrafo primero, la cual es, como se ha dicho, presupuesto ineludible del actual Estado democrático de Derecho, y por tanto característica común de todos los modelos con excepción del 1º y el 6º.

Que la Constitución tipifique al Estado español como incluido en el modelo de la aconfesionalidad con cooperación con las confesiones, y no en el modelo de Estado laico, es la lógica consecuencia de una evolución histórica, jurídica y cultural, paralela a las de los países de nuestro entorno; un entorno en el que cuajó de un lado el sistema laicista francés con raíces en la Revolución de 1789 y en la Ley de 1905, y de otro, el sistema cooperacionista propio de los que podemos llamar países concordatarios, que han mantenido y mantienen relaciones de entendimiento mutuo con alguna o algunas confesiones, dándose lugar hoy en ellos a la renuncia al sistema de confesionalidad, a la tutela de la libertad religiosa y a una cooperación que tipifica específicamente al modelo, tal como ocurre, amén de Alemania e Italia –ya citados–, en Portugal, y en varias naciones europeas e hispanoamericanas. Y no se olvide que se suma a esa normal evo-

lución del sistema el dato de que fueron las Constituciones alemana e italiana las que se tuvieron en cuenta de modo primordial para redactar la Constitución española de 1978. Es éste un planteamiento correcto si partimos del texto normativo, si utilizamos un lenguaje jurídico imparcial al margen de presupuestos ideológicos que obliguen a interpretar la ley, no según su contenido, sino según el previo propósito del intérprete. El problema nace cuando determinados sectores políticos y determinadas corrientes doctrinales tratan de alterar el sentido de la no confesionalidad y de la cooperación, para forzar a una definición del Estado como un Estado laico.

## **2. LA PRETENDIDA CONFESIONALIDAD ENCUBIERTA DEL ART. 16 CE**

Es interesante observar el mínimo rigor técnico con que en este campo proceden las fuerzas que parten de una ideología preestablecida para tratar de obligar a la ley a darles la razón. Cuando se aprobó la Constitución, estos sectores clamaron contra su artículo 16 acusándolo de establecer una confesionalidad encubierta, para lo que se apoyaban en la mención de la Iglesia Católica que expresamente allí se contiene. Hoy, esos mismos sectores, sin que en la norma se haya tocado ni siquiera una coma, afirman con toda seguridad que el Estado dibujado por el propio art. 16 es un Estado laico.

Más todavía, se ha llegado a firmar que un Estado democrático ha de ser necesariamente laico, que la laicidad es un presupuesto de la democracia. Solamente Francia, que se declara laica en su Constitución, resulta así ser un Estado democrático en el conjunto de la Europa occidental, no siéndolo ni España, ni Italia, ni Alemania... ni *a fortiori* los Estados confesionales inglés, danés o noruego. Salvo, claro está, que para el caso de España la definición oficial de laicidad, o mejor, la forzada interpretación de la Constitución en clave de laicidad, se quiera apuntalar no reformando la Ley Suprema, que sería muy difícil, sino sus leyes de aplicación, y en particular la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, a la que se quiere hacer decir lo contrario de lo que la Constitución establece. Tal es la situación actual, y habrá que analizarla paso a paso y con el exigible rigor técnico-jurídico.

Vamos a comenzar por aquella afirmación de que el art. 16 CE contiene una confesionalidad encubierta, porque demostrar que no es así invalida el primero de los ataques que los sectores indicados montaron contra el sistema constitucional en este punto, y subraya la falta de seriedad del montaje dialéctico de entonces y, en consecuencia, también del actual. Se apuntó pues, desde distintos ámbitos, que la especial mención de la Iglesia católica en el art. 16 CE mantenía en España de forma subrepticia la anterior confesionalidad, propia de la legislación del franquismo, del Concordato de 1953, y de una larga tradición histórica. Si así fuese, y por vía de reducción al absurdo, Francia, donde el presidente de la República posee el derecho de presentación para la designación de obispos en algunas diócesis, o donde se prohíbe el velo islámico en la escuela, ¿podría seguir denominándose un Estado laico, para el cuál el hecho religioso carece de relevancia civil?

En nuestra Constitución, y tal como aparece redactado el art. 16, la mención expresa de la Iglesia católica resultaba obligada, y precisamente allí donde se la menciona. Porque si el Estado se declara obligado a cooperar con las confesiones religiosas, se hacía necesario determinar qué es una confesión religiosa, la “otra parte” de una cooperación con el Estado. Y esto sólo se podía hacer de una de estas dos maneras: o definiendo qué es una confesión, algo impropio del texto constitucional, o señalando un modelo indiscutible y conocido de confesión, citarlo y asimilar al mismo a las demás confesiones, que es lo que se hace cuando se citan “la Iglesia católica y las demás confesiones”. Esto último supone dar por hecho que la Iglesia católica es una confesión y que las demás pueden ser identificadas como tales precisamente porque existe un modelo que no es necesario definir. La afirmación de que mencionar en la CE a la Iglesia católica es el camino para definir el modelo de lo que se entiende por confesión, puede apoyarse en dos hechos:

- a) Que esta Iglesia, que tiene por otra parte reconocida una personalidad jurídica internacional en tanto que confesión religiosa, es un modelo internacionalmente indiscutido de confesión.
- b) Que existía, al aprobarse la Constitución, un Concordato entre la Iglesia católica y el Estado español, el cual no había sido denunciado y es-

taba por tanto en vigor, y en el cual el Estado reconocía a la Iglesia católica como confesión religiosa, estando a su vez negociados y preparados para su inmediata firma, como en efecto ocurrió, unos nuevos acuerdos que habían de sustituir –y en efecto sustituyeron– al Concordato, y a cuyo tenor la Iglesia católica aparecía asimismo reconocida como confesión. Por lo que el Estado ya sabía qué es una confesión religiosa, pudiendo mencionarla como paradigma en la Constitución, y afirmar que existen además otras confesiones: las que el art.16 engloba genéricamente como las demás, que no han de ser definidas una por una, pues lo son en tanto que posean las notas reconocidas de antemano como definidoras de constituir una confesión, en cuanto calificadoras de la expresamente tenida por tal.

Todo este razonamiento, siendo lógico, y dado el reconocimiento obvio de la existencia de otras confesiones, obligaba a fijar el procedimiento para poder identificarlas, ya que además el Estado habría de cooperar con ellas. A cuyos efectos el art. 16 CE no podía ir más allá de donde había llegado. En España existe una confesión religiosa indiscutible, lo que permite deducir de ahí las notas definitorias de lo que es una confesión; existen otras más, y cada una de ellas podrá identificarse en la medida en que posea aquellas notas. Cuáles son estas notas, cómo se alegan y se comprueban, cómo se tramita el reconocimiento de cada nueva entidad confesional, cómo se regulan las relaciones de cada una de ellas con el Estado, no lo podía decir la Constitución. Para establecerlo, pues, hubo de elaborarse una ley especial, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, Ley 7/1980 de 5 de julio (en adelante, LOLR).

### **3. EL ESTADO LAICO COMO PROPUESTA POLÍTICA**

La LOLR obtuvo en el Congreso de los Diputados un apoyo excepcional, con un número mínimo de abstenciones y ningún voto en contra. Resultaba el emblema, jurídicamente eficaz, de la reconciliación nacional en un terreno sometido desde hacía casi dos siglos a continuados enfrentamientos de las denominadas dos Españas. Resucitar esta “cuestión religiosa”, lacra tradicional de nuestra paz social y política, tal como lo está procu-

rando el Partido Socialista desde que subió al Gobierno en 2004, supone echarse encima la gravísima responsabilidad de encender de nuevo la guerra que los legisladores de 1978-80 hicieron unánimemente todo lo posible por superar, con la total adhesión del cuerpo social.

Ya se ha señalado cómo a quienes se oponen al sistema de cooperación establecido en el art. 16 les puede resultar indiferente atacar a éste por confesional o definirlo como introductor de un régimen laicista. Y si la primera acusación carece de fundamento, ya que la Iglesia aparece mencionada a favor y no en contra de las relaciones estatales con el resto de las confesiones, no se sostiene mejor la segunda afirmación, como hemos indicado con referencia a los restantes países tanto confesionales como cooperacionistas que mantienen hoy un régimen democrático de libertades en Europa y en todo el mundo. Amén de que, por otra parte, ya no cabe hablar de una única forma de laicidad o de un único sentido de la palabra laicidad.

Hoy la doctrina distingue entre una “laicidad indiferente” (calificada como la fría indiferencia de la ley civil a la especificidad del hecho religioso), de un “laicismo o laicidad intolerante” (el separatismo entendido como idea que niega otra idea), un “laicismo anómalo” (cerrado en sí mismo y autoritario), un “laicismo perentorio” (con espíritu polémico hacia la religión), una “laicidad en conflicto consigo misma” (al acreditarse como verdadera frente al acto de fe religiosa), o una “laicidad de combate” (que propugna la extirpación radical de la presencia religiosa en el hombre). La clasificación, que debemos al maestro Piero Bellini, puede resultar en exceso minuciosa, pero viene a revelar que en todo caso el principio de laicidad, y en consecuencia la calificación de Estado laico, apunta siempre contra el hecho religioso, con diferentes grados de beligerancia. La raíz es siempre la misma: dado que la vida personal y social no puede cursar sin una tabla de valores éticos –una imprescindible referencia a lo que se considera el bien y a lo que se considera el mal–, tal tabla ha de provenir o del consenso universal, o de la Divinidad, o del Estado.

Y puesto que la realidad demuestra que el consenso social sobre la ética es una entelequia inalcanzable –en un mundo en que incluso se acepta y

se enaltece y se justifica por muchos el terrorismo–, el Estado sabe que ha de elegir entre aceptar los principios éticos de origen religioso (que curiosamente son mayoritariamente comunes a las más diversas religiones) o establecer él tales principios. El Estado laico opta por lo segundo, y las religiones se convierten así en el principal obstáculo en su camino. De ahí la necesidad de, ya que no pueden ser suprimidas –se caería entonces en un laicismo totalitario negador de la libertad–, negarles el derecho a intervenir en la vida social restringiendo su presencia en el sector educativo –no a la enseñanza de la religión en la escuela pública, dificultades para la escuela privada, imposición de asignaturas de contenido arreligioso o anti-religioso–, en el sector familiar –creación de modelos familiares en contraste con los principios religiosos–, en el sector jurídico –limitaciones a la objeción de conciencia–, en el sector público –eliminación de símbolos religiosos–: la laicidad como obsesión, ya que es el único camino para que el poder del Estado sea omnímodo, a cuyos efectos hay que suprimir los derechos de la religión en cualquiera de sus manifestaciones fuera del ámbito estrictamente privado.

Un botón de muestra: la afirmación, reiterada hoy entre nosotros por determinados sectores, de que los obispos “no tienen derecho” a “intervenir en la vida política” señalando la inaceptabilidad de normas tales como las que protegen el aborto, la eutanasia, etc. Y se refieren a los obispos porque son, en el caso de España, quienes pueden ser escuchados por un mayor número de ciudadanos y orientar el voto de un más alto sector social. Si tal fuese también el caso de los rabinos, los imanes o los pastores, el ataque se orientaría contra ellos. ¿Se les ha ocurrido que los obispos, y en general todas las jerarquías religiosas, no tienen el derecho, sino el deber de actuar así? El derecho lo tenemos los ciudadanos, los que siendo miembros de una confesión tenemos derecho a que nuestros dirigentes nos indiquen cuál es la doctrina sobre los grandes temas morales. Luego será cuestión personal de cada uno el seguir o no la doctrina de nuestra confesión, pero es indudable que necesitamos conocerla y tenemos el derecho a conocerla, y por tanto la jerarquía tiene el deber de exponerla. Los laicistas no se dan cuenta de que, en realidad, lo que están haciendo es negar el derecho de libertad religiosa del individuo y no de la confesión, lo cual es bastante grave, pues la limitación de la li-

bertad religiosa personal es la primera puerta del totalitarismo, que siempre comienza por eliminar los principios ético-personales para imponer los estatales. Como dijera Arturo Carlo Jemolo, cuando en un país comienzan a desaparecer las libertades, la primera que desaparece es la libertad religiosa; cuando empiezan a recuperarse, la libertad religiosa es la última que se recupera.

Pero es sabido además que la palabra laicidad ha evolucionado en fechas recientes hacia un nuevo concepto de su sentido último. Hoy se habla de una “sana laicidad” contraponiéndola a la idea tradicional de una laicidad que excluye la religión de la vida pública. Incluso ha utilizado esta expresión Benedicto XVI –al que cualifica no solamente su situación de cabeza suprema de una determinada confesión, sino también su condición de teólogo de muy alto prestigio en el actual panorama científico universal–, y lo ha hecho en ocasiones de notorio relieve. Por ejemplo, cuando el 12 de septiembre de 2008 expuso en Francia la idea de una laicidad positiva, entendida como una propuesta para superar viejos resentimientos anticristianos en la vida pública francesa y para definir una nueva relación entre el Estado y la religión, una relación armónica que suponga una valoración positiva del hecho religioso. La misma idea la había expuesto también el Papa en diciembre de 2006 a la Unión de Juristas Católicos italianos, al referirse a la existencia de múltiples maneras de entender y vivir la laicidad, y proponiendo que se elaborase un sano concepto de la laicidad. Lo cual es evidente que representa el mejor antídoto contra cualquier sueño totalitario de tipo político.

#### **4. LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS**

Sobre esta base, y partiendo del hecho jurídicamente incontrovertible del carácter cooperacionista del Estado español en relación con las confesiones religiosas, que han de ser tomadas en consideración sobre un principio de igualdad teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad –todo lo cual se deduce de modo obvio del texto constitucional–, resulta notoriamente deducible:

- a) Que la Constitución considera que las entidades religiosas actúan al servicio del bien común en algunas de sus actividades, ya que no resulta aceptable obligar a los poderes públicos a cooperar con acciones ajenas o contrarias a tal bien.
- b) Que la aplicación de la Constitución exige identificar a las entidades existentes en España a las que corresponda la calificación de religiosas.
- c) Que igualmente exige la identificación de sus actividades dirigidas al bien común con las que el Estado deberá cooperar.
- d) Y que también exige la fijación de las modalidades de cooperación, que no tienen por qué ser idénticas en relación con todas las confesiones, ya que al común denominador de fines religiosos que todas han de poseer ha de añadirse un numerador diferente en cada caso, según el tipo de actividades que cada una prefiera llevar a cabo.
- e) Sin olvidar que hay unas actividades que son comunes a todas ellas, a saber, la asistencia religiosa en muy varios ámbitos a sus fieles; asistencia en la que la cooperación del Estado no ha de ser positiva –a él no le toca asistir religiosamente a nadie– pero sí facilitadora, en cuanto su cooperación pueda ser de algún modo imprescindible o necesaria para que aquella asistencia pueda tener lugar.

El punto a) es un dato deducible de modo inmediato de la Constitución. El punto b) ha de quedar regulado en la LOLR. El punto c) puede encontrar su lugar tanto en la LOLR como en eventuales acuerdos que el Estado pueda firmar con las confesiones e incluso en la legislación común. El punto d) es propio de los acuerdos y de la legislación común. El punto e) es complementario del d), al señalarse que existen actividades de asistencia a los fieles que son comunes a cualquier religión y otras que son específicas de algunas de ellas, y que según cada tipo de actividad será distinta la forma que el Estado tenga de cooperar, todo lo cual puede ser regulado en la LOLR, en los acuerdos y en la legislación común, según los casos, y presupuesto el respeto a la libertad religiosa individual y colectiva que garantiza en su primer párrafo el art. 16 CE.

## 5. EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

De hecho, la LOLR establece, como es lógico y además obligado, los requisitos para que una entidad que desee que el Estado la reconozca como confesión pueda obtener tal reconocimiento. Unos requisitos que se alegan y prueban acudiendo a un Registro de Entidades religiosas que la propia LOLR establece, lo cual es un sistema muy generalizado en muchos países y que en España adquirió ya durante el siglo XX una tradición como medio de fijar la cualidad y número de entidades religiosas legalmente reconocidas. Ante el registro, las entidades aportan la documentación oportuna que demuestra que se cumplen aquellos requisitos, y solicitan la inscripción en aquél, que puede ser concedida o denegada, según la autoridad pública estime que en efecto los requisitos de la entidad solicitante son o no los legalmente requeridos.

De aquí nace una posible clasificación de las confesiones:

- a) La Iglesia católica, que al figurar mencionada en la Constitución no precisa demostrar su condición de confesión religiosa a través de su inscripción en el registro.
- b) Confesiones inscritas en el registro (reconocidas como confesiones por el Estado).
- c) Confesiones no inscritas, que se autoconsideran entes confesionales pero a los que el Estado no ha procedido a aceptar como tales (si bien puede reconocerlos como entes asociativos de otro tipo). Estas confesiones no inscritas pueden ser tales porque el Estado no ha aceptado su solicitud o porque no han solicitado su inscripción, bien porque no la desean o porque ellas mismas consideran que no reúnen los requisitos exigidos.

Para las confesiones que el Estado reconoce como tales existe aún una nueva clasificación, ya que la LOLR ha establecido la posibilidad de que las confesiones que reúnan determinadas condiciones puedan firmar acuerdos con el Estado, destinados bien a un especial reconocimiento de derechos, bien a fijar las formas de cooperación.

## **6.- EL SISTEMA DE ACUERDOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES**

Los acuerdos son un sistema especial de relaciones entre los Estados y las confesiones religiosas, que posee una plurisecular antigüedad y que han adoptado a lo largo del tiempo muy diferentes denominaciones y contenidos. Los acuerdos continúan presentes en la realidad jurídica de muchos países, puesto que han demostrado su compatibilidad con la confesionalidad estatal, la aconfesionalidad e incluso el laicismo, siendo en este sentido último un ejemplo señero la República francesa, constitucionalmente laica y en parte de cuyo territorio continúan vigentes artículos del Concordato firmado por Napoleón con Pío VII en 1801.

Aquellos de tales acuerdos que lo son con la Iglesia católica tienen la consideración de tratados internacionales, dada la personalidad internacional que a esta entidad religiosa se le reconoce universalmente; otros son acuerdos internos del Estado con corporaciones de derecho público –tal es la terminología alemana con respecto a las diversas confesiones con los que tanto el Estado como los *länder* regionales han firmado acuerdos– o con entidades reconocidas, como es hoy el caso de España o Italia.

En España, los acuerdos con la Iglesia católica resultan anteriores a la LOLR, habiendo sido sustituido el Concordato de 1953 por un Acuerdo en 1976 y cuatro más en 1979. Existen además otros tres acuerdos, nacidos a tenor de LOLR, cuya importancia es notoria en un momento en que se pretende someter a revisión todo el sistema de relaciones Estado-confesiones, en aras de un soñado laicismo que podría chocar directamente con la Constitución. La LOLR establece un doble requisito para que una confesión tenga la posibilidad de firmar acuerdos con el Estado: la previa inscripción en el registro de Entidades religiosas, y el reconocimiento por parte del Estado de notorio arraigo en España a la confesión de que se trate. Pero la LOLR no especifica bien qué es el notorio arraigo. Establece en su art. 7 que las confesiones podrán alcanzar notorio arraigo en España “por su ámbito y número de creyentes”. Pero no especifica cómo se debe proceder a reconocer el notorio arraigo, ni se ha tenido en cuenta en la práctica el citado requisito del ámbito y del número de creyentes, sino que

se procedió a reconocer el requerido notorio arraigo mediante meras decisiones administrativas de la Dirección General de Asuntos Religiosos, sin mayores controles.

Se reconoció inicialmente notorio arraigo a las confesiones evangélica, islámica y judía por razones históricas, de algún modo ciertas, pero que no son las requeridas al efecto en la LOLR. Y, a más a más, no se les reconoció el arraigo a tales confesiones, sino a una Federación de confesiones evangélicas –integrada por muy diversas religiones agrupadas por ser cristianas y no por ser protestantes, pues forman parte de la misma el anglicanismo y, lo que es más llamativo, la Iglesia ortodoxa oriental–, y a otras dos federaciones, una de comunidades judías y otra de comunidades musulmanas –debiendo tenerse en cuenta que las federaciones islámica y judía agrupan a comunidades locales que todas son de una misma confesión, mientras que la Federación evangélica agrupa no a comunidades sino a confesiones–.

Constituidas esas tres federaciones, que son las que firmaron –y no las confesiones– los Acuerdos de 1992 con el Estado, ahora son ellas las que, admitiendo o no en su seno a nuevas comunidades que puedan crearse o a nuevas confesiones evangélicas que puedan establecerse en España, determinan de facto quién tiene notorio arraigo y quién no, y quién entra bajo los acuerdos y quién no, desempeñando una función que debería corresponderle al Estado.

Al margen de ello, recientemente se les ha reconocido notorio arraigo a otras confesiones: los mormones, los testigos de jehová y el budismo (según noticias privadas, pues tales reconocimientos no se hacen públicos ni se promulgan en ningún documento oficial, sino que constan, por lo común, en una consulta o propuesta del director general a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y en un voto favorable de ésta, que por otro lado no es vinculante para la Dirección General). Que por su ámbito y número de creyentes, estas u otras confesiones entren en el supuesto del art. 7 de la LOLR es algo que cabe discutir; que tengan notorio arraigo en España por razones históricas –lo que puede ser verdad para judíos y musulmanes, y menos para el protestantismo– parece no darse en estos casos,

amén de que la LOLR no menciona tales razones como base del reconocimiento del notorio arraigo. Y que estos datos, en tanto respondan a la realidad, rompen el sistema de pactar el Estado con federaciones y no con confesiones, es algo que parece evidente, y puede considerarse positivo, al menos en cuanto que resulta más afín con la ley, independientemente de que el apreciar que en cada caso se cumplen los requisitos legales sea una decisión unilateral de la Administración pública que puede o no ser conforme a la realidad. Por otra parte, hasta el momento actual, estos nuevos reconocimientos de notorio arraigo no parece que vayan por ahora a suponer la firma de nuevos acuerdos.

## **7. LA CLASIFICACIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN EL DERECHO ESPAÑOL**

Tales datos permiten desarrollar la ya ofrecida clasificación de confesiones en España, con base no en su personalidad jurídica sino en el modo de mantener sus relaciones con los poderes públicos:

- a) La Iglesia católica, con acuerdos previos a la LOLR y no afectados por ella (1979).
- b) Tres federaciones –no confesiones– con acuerdos con el Estado (1992), cuya situación ante el ordenamiento les sitúa obviamente en una situación excepcional, en cuanto toca a sus derechos y a la cooperación estatal con ellas, frente al resto de las confesiones inscritas.
- c) Tres confesiones (que se sepa) con notorio arraigo reconocido y sin acuerdos, pero en situación legal de llegar a establecerlos.
- d) Entidades sin notorio arraigo, de toda clase en el registro oficial, junto con el grupo relativamente limitado de entidades a las que se denegó la inscripción, habiendo algunas ellas aceptado la decisión, mientras otras, pocas, han acudido a los tribunales de justicia para obtener la inscripción, que les denegó la Administración –la Dirección General de Asuntos Religiosos, hoy de Relaciones con las Confesiones–, la cual no precisa para

hacerlo de otros dictámenes o informes. Los tribunales de justicia tienen claramente a conceder la inscripción a los recurrentes, alegando en el fondo que el Estado no es quien para decidir qué entidad es una religión y cuál no lo es, argumento que casa mal con el texto de la propia LOLR, y que da por supuesto que la Administración decide qué es religión y qué no lo es. Cuando lo que la Administración hace es decir qué confesión puede tener, en cuanto que entidades asociativas y, dadas sus características jurídicas, determinada situación ante el ordenamiento español, algo que es práctica común en todos los países.

- e) Como sabemos, a todo ello ha de sumarse un grupo imposible de numerar de entidades que no desean inscribirse, puesto que, como antes se dejó indicado, o no les interesa el reconocimiento estatal en calidad de religiones –y prefieren carecer de personalidad jurídica o adquirirla como asociaciones culturales o de otros tipos–, o bien no se ven poseedoras de los requisitos exigidos, lo que muchas veces supone una disconformidad absoluta con el sistema establecido por la LOLR.

El Estado, de hecho, somete a todas las confesiones inscritas, salvo a las que firmaron los Acuerdos de 1992, a la ley común de asociaciones, con algunos privilegios fiscales; ni se reconocen sus ministros de culto, ni se reconoce la validez civil de sus matrimonios, ni tienen derecho a la enseñanza religiosa en la escuela, ni al reconocimiento de sus festividades propias. Así pues, un régimen de cooperación, al que la Constitución obliga al Estado en consecuencia de la toma en consideración de las creencias religiosas de la sociedad, se establece tan sólo en realidad para la Iglesia católica y las confesiones integradas en las tres federaciones que tienen firmados acuerdos.

## 8. LOS ACUERDOS DEL ESTADO CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

Conviene indicar que estos tres acuerdos están calcados entre sí. No contemplan las peculiaridades propias de las tres religiones, sino justamente marcan para las tres un mismo régimen jurídico, al margen de sus especi-

ficas características. En algunos puntos, tal régimen común les resulta adecuado a las tres federaciones; en otros, aplicarlo supone forzar a alguna de ellas a actuar de espaldas a sus propias estructuras; en otros puntos, los acuerdos ni se están aplicando o bien ni se han llegado a aplicar.

Si miramos el ejemplo de otros países, podemos ver que se han seguido otros caminos, que igualmente presentan sus luces y sus sombras. En Italia, por ejemplo, se firmaron, uno por uno, acuerdos con diferentes confesiones. En un momento dado se cayó en la cuenta de que el número de acuerdos distintos podría alargarse hasta crearse un caos, pero a la vez las entidades que llegaron a firmarlos vieron contempladas en ellos sus específicas cualidades o necesidades, no las que les son comunes a todas las confesiones.

Portugal optó por otra vía: una Ley de Libertad Religiosa extensa y en lo posible omnicompreensiva, de modo que contenga una misma normativa común para todas las entidades, en cuanto tienen en común por sí mismas, dejando para acuerdos específicos –que no sabemos que se hayan producido, salvo el Concordato con la Iglesia católica, que procede de una revisión reciente del de 1940– la regulación de los derechos a su vez específicos o de las necesidades del mismo carácter de cada confesión. Todos los caminos son factibles, siempre que los derechos de este tipo de entidades encuentren en la legislación un reconocimiento insoslayable.

Que los acuerdos podrían e incluso deberían ser objeto de una revisión no es cuestión dudosa. Y lo mismo sucede con la LOLR. Más aún, el Ministerio de Justicia ha propiciado en varias ocasiones –en 1998, 1999, 2003 y 2006– sucesivos encuentros con las cuatro entidades religiosas que tienen acuerdos firmados, a fin de que cada una expusiese sus objeciones y propuestas de revisión, tanto sobre éstos como sobre la LOLR. Las actas de esos cuatro encuentros están publicadas<sup>1</sup>. Por supuesto, resultaría aquí

---

<sup>1</sup> *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia 1999; *Encuentro de las tres confesiones religiosas, cristianismo, judaísmo, islam*, Ministerio de Justicia 1999; *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia 2003; *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia 2006.

imposible detallar las sugerencias y propuestas de cada confesión, pero no creo que quepa duda de que cuanto tienen expuesto en estas y en otras sedes debe tenerse en cuenta; más aún, no pienso que sea ni justo ni lógico proceder a revisar la ley sin contar con sus destinatarios, al menos con los más significados, pues el diálogo social y político acompaña a toda seria modificación legislativa, afecte al tipo de entidades a las que afecte, lo que es normal en todo Estado que pretenda verse considerado como democrático.

Que los acuerdos son imperfectos ha quedado apuntado líneas arriba. En su contenido lo son, pero prima el hecho de que en parte están por aplicar, y sería útil estudiar, a la hora de hablar de revisión –en diálogo por supuesto con los interesados– en qué medida el problema es de revisión y en qué medida de observancia, al efecto de no crear una idea artificial de inutilidad que a lo que conduzca sea a retroceder en el terreno ganado desde 1978 en pro de la libertad religiosa individual y colectiva.

La infracción de los acuerdos con la Santa Sede en no pocos casos puede detallarse y, si para muestra basta un botón, bastará referirse a la falta de respeto del actual Gobierno central y varios autonómicos a la exigencia pacticia e incluso constitucional relativa al derecho de los padres a la educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar (que además está amparada también por la Constitución); o también al respeto a los valores de la ética cristiana en la educación que se imparta en los centros docentes públicos; o al deber del Estado de velar para que sean respetados en sus medios de comunicación social los sentimientos de los católicos; etc. Son derechos comunes también al resto de las confesiones, y en particular a las firmantes de acuerdos, que pueden estar quejas en muchos casos de que tampoco a ellas se les respeten al cien por cien sus derechos pacticios, por ejemplo, en la realidad de las modalidades de asistencia religiosa en centros públicos, las exigencias educativas, etc. Los acuerdos no son incompatibles, al contrario, son exigibles, con el art. 16 CE en la mano, y asimismo con la idea de laicidad entendida en su versión de separación, respeto y cooperación.

## **9. LA POSIBLE REFORMA DE LA LOLR**

Que la LOLR es imperfecta, y su revisión conveniente, tampoco se duda, como se evidencia en la lectura de los textos arriba citados. Pero el consenso con que fue aprobada –ningún voto en contra y sólo cinco abstenciones– no existe hoy. Lanzarse a una modificación unilateral y sin el doble consenso de todas las fuerzas políticas y de los poderes públicos con las entidades religiosas supone una vuelta atrás en la gran tarea de suprimir la vieja lacra de la “cuestión religiosa” como un elemento de dramático enfrentamiento entre españoles. Lograda la unidad que se hizo norma entre 1978 y 1980, volver a la lucha partidista será, si se hace, un delito gravísimo por parte de quien lo cometa o, si se quiere hablar en términos más pragmáticos, un daño de primer orden al cuerpo social.

Es obvio que el poder público, en la hora presente, considera su principal enemigo a la religión mayoritaria en el país, en cuanto que la misma posee principios éticos incompatibles con los hoy oficiales y se considera a la vez que posee influencia social suficiente para promover una importante resistencia cívica. En cambio, aparentemente, no se enfrenta con las confesiones minoritarias, y hace creer que trabaja en su favor en una línea de libertad religiosa. En realidad late aquí una falta de consideración y de temor, en cuanto que, aunque sean también portadoras de una ética irreconciliable con la oficial, no se teme su influencia cívica. Por tanto, el gesto de protegerlas es un brindis al sol para sostener el propio respeto a la libertad, pero las cañas se volverían lanzas en cuanto su influjo social creciese lo bastante para inquietar a los defensores de la moral de Estado.

La posible revisión, pues, de la LOLR, no puede hacerse legítimamente para convertir en laico militante al Estado, violentando, a través de una ley de desarrollo, una norma constitucional. Lo justo es mantenerla en vigor procurando su más correcta aplicación, mientras se abren las necesarias negociaciones para un estudio serio de sus virtudes y defectos, y del modo de consolidar aquéllas y corregir éstos. Tratar de identificar, en diálogo con los interesados, los puntos conflictivos y los inaplicables, a fin de modificar éstos y mejorar aquéllos.

Tengo motivos –deseo equivocarme– para pensar que no es tal el propósito del actual Gobierno. Con todo respeto a quienes hoy en el Ministerio de Justicia cargan con la responsabilidad de estos temas, entiendo que se trata de entrar, también en este terreno, por la vía emprendida por el presidente del Gobierno, en lo que él considera secularizar absolutamente al país, es decir, suprimir todas las exigencias de la moral religiosa en todos los terrenos: aborto, eutanasia, matrimonio y familia, presencia de lo religioso en la vida pública...

¿Qué pesa más en esta línea de acción política, el empeño personal de un gobernante al que muchos siguen dócilmente a cambio de la participación en el poder, o la pérdida por el socialismo de su programa histórico en lo social, lo laboral y lo económico –en parte fracasado y en parte asumido por todas las fuerzas políticas–, lo que le obliga a buscar un nuevo programa atrincherándose en lo moral, que es el camino de todas las dictaduras cuando, para afianzarse, buscan desproveer al ciudadano de todo criterio ético que no sea el estatal? A tales efectos, ¿por dónde puede ir una modificación unilateral de la LOLR llevada a cabo desde el poder que hoy nos gobierna? No podemos saberlo con certeza, porque el secretismo con que hasta el momento se viene tratando la reforma nos impide poseer noticias seguras. Pero sí que cabe aventurar algunas ideas que entran dentro de lo posible:

- **Sustitución de la libertad religiosa por la libertad de conciencia.** Puesto que la conciencia no es un criterio de conducta de origen necesariamente religioso, toda persona tiene su código de conciencia, cuyo origen puede ser muy diverso. Así, se habría eliminado del propio título, así como del contenido de la ley, la referencia a la religión, abriéndose un amplio campo a un posible articulado que deje de tutelar o garantizar lo religioso. Es una tesis favorita del laicismo extremo, al par que incompatible con la Constitución, que en el párrafo 1º del art. 16 garantiza “la libertad ideológica, religiosa y de culto”, ninguna de las cuales se puede confundir con la libertad de conciencia. El propio art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos –que ha de inspirar como sabemos, a tenor de la propia Constitución, nuestra legislación– distingue entre “libertad de

pensamiento, de conciencia y de religión”. La de pensamiento puede ser la ideológica y la de religión es la religiosa de nuestro art. 16. Sin duda que la libertad de conciencia debe respetarse en España, pero su marco legal no es la ley que ha de desarrollar el art. 16 de la Constitución.

- En coherencia con la protección de la libertad de conciencia y no de religión, procedería suprimir el art. 3 de la LOLR, que excluye del ámbito de aplicación de la misma a las “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”. No es que no deba ser garantizada la libertad de estas entidades o personas, pero su marco, con la actual LOLR, no es el religioso. Al suprimir el art. 3 dejan de ser objeto de la ley, y por tanto del reconocimiento y cooperación estatales, las personas que realizan una opción religiosa y las entidades religiosas en que los creyentes se agrupan. Los efectos serían dos: la ley dejaría de ser una ley de desarrollo del art. 16 y, al tutelarse por igual a todo tipo de entidades religiosas y no religiosas, dejarían de tener valor social las confesiones. De este modo, las confesiones perderían el sentido jurídico de su presencia social; se borraría el reconocimiento por parte del Estado de los sentimientos religiosos de la sociedad y el consiguiente deber de cooperación; entraría en juego una cooperación arbitraria con toda clase de entidades sociales, a través de las que el hombre cumpliría con los que considerara las exigencias de su conciencia, sin deber de aceptación de código alguno de fe o moral. Todos ellos, derechos todos respetables; pero la consecuencia sería que la libertad religiosa dejaría de ser objeto del tratamiento específico por parte del poder público que la Constitución establece, y el Gobierno tendría abierta la vía para legislar sobre la conciencia sin ninguna traba exterior. Y, naturalmente, no se haría otra cosa que borrar de la esfera pública todo signo o manifestación de sentido religioso, incompatible –se dirá– con un Estado laico. A tal efecto señalamos algunos posibles puntos por los que podría discurrir la reforma:

- Suprimir los símbolos religiosos de los lugares públicos.
- Suprimir la celebración oficial de actos religiosos, como funerales..., así como suprimir la participación de autoridades en actos religiosos, como procesiones o fiestas patronales.
- Suprimir asimismo todo signo religioso en actos protocolarios como el juramento en tomas de posesión y similares.
- Suprimir la atención religiosa en los centros públicos, tales como los cuerpos militares, hospitales, cárceles.
- Suprimir toda clase de aportación económica a las confesiones en tanto que tales, dejándolas en el campo de las ayudas sociales abiertas a toda otra clase de entidades de tipo benéfico.
- Dotar de un nuevo estatuto al profesorado de religión, y a mayor abundamiento suprimir, o convertir en alternativa, la asignatura correspondiente.
- Eliminar el reconocimiento civil del matrimonio religioso, imponiendo el matrimonio civil obligatorio.
- Suprimir el Registro de Entidades religiosas, ya que si la ley no tutela tan sólo, como pediría la Constitución, la libertad religiosa, sino que cualquier entidad de las descritas en el actual art. 3 de la misma pasa a ser tutelada en el ámbito de esta norma, resulta innecesario un registro que identifique a las confesiones.
- Intentar introducir en la nueva ley la objeción de conciencia, para ahorrarse una problemática legislación específica al respecto, estableciendo que no se aceptarán otras objeciones de conciencia que aquellas expresamente aceptadas por el legislador. Ello supondría, de hacerse así, una decisión absolutamente antidemocrática, ya que en todo Estado democrático de Derecho el ciudadano es libre para ob-

jetar en conciencia cualquier norma, y corresponde a los tribunales, y nunca al poder legislativo o ejecutivo, la tutela simultánea de ese derecho y de la necesidad de que no se caiga en el caos de la descomposición del Estado.

## **10. CONCLUSIÓN**

Todo lo cual, incompatible con la Constitución y por tanto conducente a una nueva ley marcadamente anticonstitucional, obligaría además a una denuncia o revisión de los acuerdos con la Santa Sede y con las tres federaciones minoritarias. Elaborar la ley sin consultar a las confesiones sería grave y supondría de facto denunciar los acuerdos, pues se obliga a las partes a revisarlos o contra su voluntad o sobre la base de unas condiciones preestablecidas unilateralmente. La cuestión, a la corta en unos casos, a la larga en otros, es extremadamente grave.

No se nos debe ocultar la tentación que esta situación podría quizás suponer para algunas confesiones minoritarias. Deseando lógicamente igualarse en todo lo posible con la mayoritaria Iglesia católica, y comprendiendo las dificultades que proceden de razones históricas, sociales, culturales, para una total equiparación de los correspondientes estatus social y jurídico, pueden caer algunos en el sueño de hacer descender a la Iglesia católica al estatus social y jurídico de las entidades minoritarias (la igualdad por abajo ha sido siempre más fácil de conseguir que por arriba).

Hace apenas unos días que acabo de regresar de los Estados Unidos, donde se ha celebrado el Congreso anual de la International Religious Liberty Association, entidad religiosa y nacionalmente plural, entre cuyos vicepresidentes me cuento, cuyo actual presidente es el de la Federación Baptista estadounidense y cuyo actual secretario general es suizo y miembro de la Iglesia adventista. En la Declaración sobre la Difamación de las Religiones que en este Congreso se ha elaborado, se ha tomado nota de la actual tendencia de muchos gobiernos a tratar de eliminar el influjo social de toda religión considerándolas como un dique a su propia he-

gemonía. Se ha tomado también en consideración la actual y patente labor de difamación de las religiones mayoritarias por parte de los gobiernos dictatoriales (China, Tibet...), y se ha advertido que otras religiones mayoritarias en otros países pueden verse conducidas a ese camino por parte de gobiernos que se pretenden democráticos. A la par, se tomaba nota de la libertad religiosa existente en países confesionales como son el Reino Unido, Dinamarca o Noruega. Todo lo cual viene a servir de prueba del confusionismo que se está intentado crear en este terreno, que durante un tiempo podrá incluso engañar a personas de buena fe, siendo de temer que inicie ese camino entre nosotros una posible y osada reforma de la LOLR.

Si no se puede borrar por completo la presencia e influencia de los factores religiosos en la vida pública, cabe intentar elaborar una ley que los vacíe de contenido político y jurídico, la supresión del registro o de cualquier otro elemento identificador de las confesiones religiosas. Cualquiera de estas medidas podrían parecer el menor de los problemas, pero sus consecuencias distarían de poder minusvalorarse. Cuando el laicismo se transforma en una obsesión, todo parece poco para imponerlo artificialmente a una sociedad en la que se acerca al noventa por ciento el número de creyentes. Lo más fácil para el poder es convencernos de que se trataría de una exigencia de la libertad, cuando la verdad es exactamente la contraria.

### **PALABRAS CLAVE:**

Derechos fundamentales y libertades públicas • Constitución Española • Estado de Derecho

## **RESUMEN**

Es común a las Constituciones democráticas el garantizar la libertad religiosa. Así lo hace el artículo 16 de nuestra Constitución, de donde el autor parte para encajar a España dentro de los Estados aconfesionales que cooperan con las confesiones religiosas. El texto repasa la trayectoria de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980), la clasificación de las confesiones en el derecho español y el sistema de acuerdos del Estado con las distintas confesiones. El autor advierte de que una posible modificación unilateral de la normativa religiosa por el Gobierno, además de que debería de consensuarse entre las fuerzas políticas y pactarse con las propias confesiones religiosas, podría convertir nuestro Estado aconfesional en un Estado laicista.

## **ABSTRACT**

*It is common for democratic Constitutions to guarantee freedom of religion. Section 16 of our Constitution does that, something used by the author to set Spain among the non-denominational States that cooperate with religious creeds. The text goes over the Organic Law of Freedom of Religion (1980), the classification of denominations in Spanish law, and the State's agreement system with the different creeds. The author warns that a possible unilateral modification of the religious regulations by the Government, besides the fact that it should be decided by consensus by the different political powers and agreed on by the religious denominations themselves, could turn our State from being a non-denominational State to a secular one.*