

## Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España.

*Ana Fernández-Coronado González*  
Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado  
de la Universidad Complutense de Madrid.

**SUMARIO:** I.- Introducción. II.- Cooperación con las confesiones minoritarias. A) Régimen jurídico. B) Determinación del sujeto confesional de los acuerdos. C) Criterios de determinación del notorio arraigo. III.- Contenido de los acuerdos. IV.- Balance comparativo con los acuerdos de 1979. V.- Valoración general de los acuerdos con confesiones minoritarias en el sistema español. VI.- Conclusiones y propuesta de futuro.

### I.- Introducción.

Desde la perspectiva del derecho de libertad de conciencia, la Constitución española de 1978 establece un modelo esencialmente personalista. La dignidad de la persona humana, los derechos que le son inviolables y el libre desarrollo de la personalidad son, a tenor de su art. 10.1, fundamento del orden político y de la paz social.

Esta premisa esencial constituye el núcleo de un sistema, donde la libertad y la igualdad, principales garantes de ese personalismo, aparecen reconocidas en la norma suprema como valores superiores del ordenamiento jurídico, como principios informadores del propio sistema y como derechos inviolables del individuo.

Con estos puntos de partida, el texto constitucional garantiza en un mismo nivel la libertad religiosa, ideológica y de cultos como proyecciones del derecho de libertad de conciencia; establece la igualdad de todos los individuos y por presión del artículo 9.2 también de todos los grupos; y obliga a los poderes públicos a poner los medios necesarios para que esa igual libertad sea real y efectiva. Todo ello dentro del marco de un Estado laico obligado por mandato legal a la cooperación con las confesiones religiosas, como consecuencia de la situación sociológica existente en la sociedad española<sup>1</sup>, sin que el texto constitucional exija un cauce obligatorio para canalizar esta cooperación. Esto es, no obliga a cooperar mediante acuerdos, aunque esta sea la

---

<sup>1</sup> Vid. arts. 1.1, 10.1, 14, y 16.1 y 3, y 9.2 del texto constitucional.

vía seguida preferentemente hasta el momento.

De este contexto constitucional que acabamos de señalar, creo que se puede deducir con claridad que el peso sociológico de las confesiones no puede conducir a una valoración del factor religioso que exceda los parámetros de ese Estado laico que nace en 1978, cuyos dos elementos esenciales, en tanto que atributos de la propia laicidad, son su separación o autonomía jurídica con respecto de los colectivos religiosos y una postura de neutralidad ante ellos.

En este sentido, parece lógico pensar que el mandato legal de cooperación confesional contenido en el artículo 16.3 de la Constitución, no tuvo más razón de ser que contribuir a conseguir en ese ámbito el *consenso constitucional*, buscado y logrado con carácter general por los propios constituyentes. Fue, a mi juicio, una concesión a un sector parlamentario que temía, amparándose en el pasado histórico centrado en la Segunda República, un posible deslizamiento del Estado laico hacia el Estado laicista. De no ser por esta razón, su regulación se nos antoja redundante. No hay que olvidar que el artículo 16.3 CE ha de ser interpretado en función del artículo 9.2, porque así lo exige el adecuado contexto constitucional<sup>2</sup>. A este respecto, como ha señalado la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001<sup>3</sup>, la cooperación *hunde sus raíces en el artículo 9.2 CE, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación, favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido*. Consecuentemente, este será su único objetivo. No será posible, entonces, favorecer actividades religiosas en cuanto tales, ni contribuir al pleno desarrollo de las confesiones religiosas desde la perspectiva de su valor institucional. El principio personalista y el carácter laico del Estado no lo permiten.

Sin embargo, estos presupuestos constitucionales han sido desvirtuados con alguna frecuencia en su desarrollo normativo, produciendo como resultado un claro desajuste con respecto de los principios rectores del sistema.

Así, el principio de cooperación ha generado un derecho especial favorable que solo afecta a un aspecto del derecho de libertad de conciencia: las creencias religiosas positivas y que, además, es claramente desigual para los sujetos colectivos favorecidos.

De un lado, hay un evidente trato de favor para la iglesia católica sobre las demás confesiones religiosas, plasmado, como es sabido, en unos acuerdos suscritos con la Santa Sede

---

<sup>2</sup> Unas interesantes reflexiones sobre el tema se pueden ver en SUÁREZ PERTIERRA, G. *La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución*. En *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº. 2 (2002), pp. 313-348. Vid. pp. 324-341.

<sup>3</sup> Sentencia 46/2001 de 15 de febrero (BOE de 16 de marzo de 2001). Vid. Fundamento Jurídico nº.7.

en 1979. De otro, la consideración de las demás confesiones como sujetos beneficiarios de dicha cooperación, regulada en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) de 5 de julio de 1980<sup>4</sup>, varía sustancialmente en función de una triple categoría: confesiones religiosas con pacto, confesiones sin pacto pero inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y confesiones que no han logrado la inscripción en el citado Registro<sup>5</sup>, que quedan al margen del contenido de la citada ley.

El análisis de la cooperación con las confesiones distintas a la católica, las llamadas *minoritarias*, constituye el objeto esencial de este estudio.

## **II.- Cooperación con las confesiones minoritarias.**

### **A.- Régimen jurídico.**

Como acabo de señalar, la LOLR de 1980 regula dos posibilidades de cooperación a través de un derecho especial, cada una de ellas con un régimen jurídico distinto: una para las confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y otra para las confesiones inscritas que, además, tengan *notorio arraigo*.

1) *La inscripción* en el Registro de Entidades Religiosas, opera como prueba de la personalidad jurídica de las confesiones frente a terceros; les concede autonomía propia y capacidad de autonormación; y les otorga un derecho especial favorable en determinadas materias. Los requisitos de la inscripción están claramente regulados en el art. 5 de la propia Ley y sus normas de desarrollo<sup>6</sup> y su simple concurrencia impide su denegación, sin que, a juicio del Tribunal Constitucional, el Estado goce de discrecionalidad alguna para controlar o calificar dichas inscripciones. A este respecto, la citada sentencia de 15 de febrero de 2001, señala en su FJ. 10 que “*la Administración no puede arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR.*”<sup>7</sup>

Esta labor de constatación, que no de calificación, se extenderá también, según la misma sentencia, a la comprobación de que las actividades de las confesiones no atentan contra el orden público, aunque este límite no podrá ser aplicado de forma preventiva frente a eventuales riesgos, sino únicamente cuando exista sentencia judicial que acredite su violación, salvo que se ponga en

---

<sup>4</sup> BOE de 24 de julio.

<sup>5</sup> Vid. arts. 2, 5 y 7 de la citada Ley.

<sup>6</sup> Vid. RD 142/1981 de 9 de enero (BOE de 31 de enero).

<sup>7</sup> Vid. Fundamento Jurídico nº. 10.

peligro el libre desarrollo de la personalidad del artículo 10.1 de la Constitución, lo que legitimaría su aplicación, siempre que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo, y la medida adoptada sea proporcional a los fines perseguidos<sup>8</sup>.

El derecho especial favorable generado por la inscripción, está regulado en el art. 2 de la LOLR, y no se agota en una inmunidad de coacción de la esfera individual y colectiva de esa libertad frente a injerencias externas, en el sentido de permitir a los ciudadanos una actuación acorde con sus propias creencias<sup>9</sup>, sino que, además, como es sabido, adquiere una dimensión externa y exige de los poderes públicos una actitud positiva desde una perspectiva prestacional, para lograr la aplicación real y efectiva del derecho de libertad religiosa. Por esta razón, esos poderes públicos deberán adoptar las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos bajo su dependencia, a tenor de lo señalado en el p. 3º del citado artículo,

2) El *notorio arraigo* favorece con un segundo derecho especial a las confesiones inscritas que lo acrediten, que se concreta en la posibilidad de poder firmar pactos con el Estado.

La expresión *notorio arraigo* acuñada por la Ley, constituía un concepto novedoso en el Derecho español<sup>10</sup>. Su carácter inédito demandaba un tratamiento jurídico riguroso, que exigiese de alguna forma unos requisitos básicos e inexcusables para su constatación, sin que ello pudiera implicar una interferencia por parte del Estado en la autonomía propia de las confesiones, adquirida a través de la inscripción.

Pero, en todo caso, la ambigüedad del término en el texto de la ley, regulado en el art. 7.1; la indeterminación de sus elementos, integrados por el ámbito y el número de creyentes; y la negativa de la Administración a concretar su contenido en una norma jurídica, para evitar, entre otras cuestiones, la presunción por las confesiones religiosas de la existencia para ellas de un derecho público subjetivo al acuerdo, -difícilmente compatible, por otra parte, con el carácter contractual del mismo-, obligo a constatar su concurrencia caso por caso, lo que concedió un gran poder al Estado en lo relativo a determinar su posible concurrencia, dando lugar a que con frecuencia el término resultase artificioso. Este dato fue puesto de relieve por el Consejo de Estado en los dictámenes emitidos sobre los acuerdos con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) y con la Federación de Comunidades Israelitas (FCI)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, nº. 11.

<sup>9</sup> Vid. Sentencias del Tribunal Constitucional 19/1985 de 13 de febrero; 120/1990 de 27 de junio; y 63/1994 de 28 febrero.

<sup>10</sup> La evolución del concepto en este primer momento, así como la bibliografía más importante sobre el tema, puede verse en: FERNÁNDEZ-CORONADO, A. *Estado y confesiones religiosas. Un nuevo modelo de relación*. Madrid 1995, pp. 35 ss.

<sup>11</sup> El Alto Organismo llamaba la atención sobre la ausencia de una constatación material del ámbito y número de creyentes en la documentación que se le había remitido para emitir su Dictamen y declara que por esta

No cabe duda, entonces, de que el notorio arraigo influyó notablemente en la determinación del sujeto confesional encargado de negociar con el Estado los acuerdos confesionales y constituyó el principal problema que se presentó en 1982, cuando las confesiones llevaron sus propuestas de pacto al Estado<sup>12</sup>.

### **B.- Determinación del sujeto confesional de los acuerdos.**

El concepto de *confesión religiosa*, como detentadora del notorio arraigo necesario para el acuerdo, se entendió como equivalente a fe religiosa, a religión en abstracto, es decir al conjunto de creencias acerca de una divinidad, que pueden muy bien compartirse por varias comunidades o iglesias aunque difieran en el modo de interpretar sus fuentes normativas, sin que ello suponga desgajamientos de la religión a la que todas las corrientes pertenecen. Cada una de estas iglesias, comunidades, confesiones etc. puede inscribirse en el Registro de Entidades Religiosas, si cumple los requisitos legales y detentar por separado personalidad jurídica y autonomía propia, aunque en su consideración aislada se entienda, en la mayoría de los casos, que no poseen notorio arraigo.

Por eso la mayor parte de ellas solicitaron el notorio arraigo, no para sí mismas, sino para la confesión o creencia de la que formaban parte.

De este modo, fue necesaria la creación de Federaciones que asumieran la representación legal de las respectivas religiones, constituyéndose en brazos jurídicos de las distintas denominaciones pertenecientes a una misma religión. Estas Federaciones se tuvieron que inscribir en el Registro de Entidades religiosas para demostrar su personalidad jurídica como tales y cumplir, por tanto, el primero de los requisitos para el pacto señalado en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica; fueron las titulares del notorio arraigo; y se convirtieron en el sujeto negociador contrapuesto al Estado. De este modo, surgieron en un primer momento la *Federación de Comunidades Israelitas*, la *Federación de Entidades religiosas Evangélicas de España* y, más tarde la *Comisión Islámica de España*.

Pero incluso el concepto de *confesión religiosa* llegó a tener en algún caso una interpretación mucho más extensa y alguna Federación llegó a admitir en ella a iglesias de una confesión religiosa diferente, con la finalidad meramente coyuntural de obtener el concreto beneficio que

---

razón no puede dar un criterio definitivo sobre si concurre el presupuesto legal habilitante, instando a la Administración a valorar los requisitos del notorio arraigo. Vid. para un detenido análisis sobre el contenido de ambos dictámenes: FERNÁNDEZ-CORONADO, A. *Estado y confesiones...* op. cit. pp. 61-63.

<sup>12</sup> Constituidas en este primer momento por las de la *Federación de Comunidades Israelitas*, la *Iglesia Evangélica Española* y la *Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día de España*.

suponía el acuerdo<sup>13</sup>. Esto era, por otra parte, perfectamente legal, ya que entraba dentro de la autonomía propia reconocida a las confesiones.

A este respecto, cabe señalar que los Estatutos de la Federación Protestante admiten la adhesión de *entidades afines* desde el punto de vista religioso e, incluso, los tres acuerdos de 1992, permiten la inclusión de entidades religiosas en las Federaciones respectivas con posterioridad a la firma de los mismos para beneficiarse del pacto, con el único requisito de la notificación de tal hecho al Estado.

De todo ello se puede deducir que el contenido del artículo 7.1 de la LOLR puede resultar desvirtuado, tanto con respecto del concepto de sujeto confesional, como en relación con el concepto de *notorio arraigo*, precisamente porque la falta de concreción de los elementos de este último, convierte en artificiosos ambos elementos.

### **C.- Criterios de valoración del notorio arraigo.**

La amplia interpretación de los elementos integrantes del notorio arraigo hizo posible, sin embargo, una mejor realización del Derecho de libertad religiosa para los individuos pertenecientes a confesiones que de otro modo nunca lo hubieran alcanzado.

En este sentido, puede decirse que la Administración del Estado canalizó el amplio poder discrecional que le otorgaba la falta de concreción normativa del concepto, para favorecer la extensión a un mayor número de confesiones del derecho especial que suponían los acuerdos, siempre, lógicamente, respetando un mínimo de requisitos exigibles, ya que, como señaló la propia Comisión Asesora de Libertad Religiosa en una Ponencia de 1984, el notorio arraigo no puede depender de conveniencias políticas, ni de voluntades administrativas pasajeras o coyunturales, sino de que los datos empíricos que concurren en cada supuesto permitan afirmar o negar la existencia del mismo<sup>14</sup>.

Este mínimo básico experimentó una clara evolución a lo largo del proceso negociador de los tres Acuerdos de 1992, pasando de la imprecisión de los requisitos exigidos al inicio de las negociaciones tales como: suficiente número de miembros; organización jurídica adecuada y vinculante para todas las Entidades integradas en la confesión; arraigo histórico en España desde un tiempo razonable, aunque fuese en clandestinidad; ámbito valorado por la extensión territorial de la confesión; número de iglesias etc., a considerar que la acreditación del notorio arraigo se

---

<sup>13</sup> Tal ocurrió con dos iglesias ortodoxas: la *Asociación Confesional Ortodoxa de la Iglesia Griega en España* y la *Iglesia Ortodoxa Española* que se adhirieron a la Federación Protestante.

<sup>14</sup> Vid. LEGUINA VILLA, J. *Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y notorio arraigo*. En *Revista Española de derecho Administrativo*, nº. 44 (1984), pp. 683-688.

produce por la existencia de núcleos confesionales dotados de personalidad jurídica y por la constancia de que realizan actividades religiosas, siempre que ello produzca una sensación social de existencia de esa confesión, constatada por criterios tales como: la contribución de la misma a la formación institucional del Estado y a los componentes de la propia cultura; su continuidad en la historia; la previsión de su estabilidad futura; la implantación externa al propio Estado; y las dificultades de establecimiento en España. El resultado fue el reconocimiento del notorio arraigo para las tres Federaciones antes señaladas.

Es posible, entonces, afirmar que, aunque el notorio arraigo en sentido estricto tiene evidentes raíces de desigualdad, puesto que sirve para diferenciar a las confesiones religiosas grandes de las pequeñas, en la consideración amplia con que ha sido interpretado, ha servido para suavizar en alguna medida esa desigualdad y favorecer la extensión del derecho a un mayor número de confesiones.

Incluso, arriesgando una propuesta de futuro, creo que aún sería posible dentro de este criterio de interpretación laxa, una mayor suavización de la desigualdad que siempre implica el término. En este sentido, considero que lo sustancial no es que la confesión esté extendida por la mayor parte del territorio, que tenga una antigüedad determinada en España, o una cuantificación concreta del número de creyentes, más aún cuando la práctica ha demostrado que la constatación de la posesión de estos elementos se ha realizado de forma artificiosa, aunque haya sido con la finalidad de la obtención de un mejor derecho.

Esta mayor atenuación de la desigualdad ha de hacerse, en mi criterio, tomando como elementos claves a tener en cuenta: la garantía de permanencia y la estabilidad de la confesión religiosa de que se trate como sujeto responsable de derechos y obligaciones y la presunción de cumplimiento por la propia confesión de unos y otras.

Parece claro que la concurrencia de estos datos puede ser suficiente para que el Estado deba de plantearse la necesidad de armonizar su derecho, en línea con el mandato promocional fijado en la Constitución, con los contenidos del derecho de esas confesiones que sean imprescindibles para la plena realización del derecho de libertad de conciencia de sus fieles, siempre y cuando afecten a cuestiones que sean consecuencia directa de las convicciones sentidas por ellos, y no imposiciones establecidas por la propia confesión de forma imperativa.

El objetivo esencial del Estado deberá consistir, entonces, en llegar a una regulación jurídica óptima de la libertad religiosa de los miembros de las confesiones, en consonancia con los derechos fundamentales de los demás ciudadanos y de la propia comunidad estatal<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Esta importancia de la garantía de duración y estabilidad confesional aparece, por cierto, en la nueva Ley de Libertad Religiosa Portuguesa de 2001. Vid. texto y comentario de la citada Ley en LLAMAZARES, D. *Crónica*

### III.- Contenido de los Acuerdos.

Una vez concretado el sujeto confesional para cada acuerdo, se planteó la duda sobre si se debería hacer un único acuerdo-marco, para las tres Federaciones, que estableciese soluciones homogéneas para los problemas generales de carácter común, o si, por el contrario, sería mejor un tratamiento individualizado para cada Federación. Como es sabido, se adoptó esta segunda opción, por entender que, aunque el contenido podía ser igual en la mayor parte de los temas, existían algunas peculiaridades que constituían exigencias esenciales para unas confesiones y, por el contrario, eran irrelevantes para otras, (el descanso sabático para los judíos, el Ramadán para los musulmanes, los productos alimenticios y cosméticos, o el patrimonio histórico para ambos) que legitimaban un tratamiento pacticio independiente.

Hay que señalar, no obstante, que las peculiaridades recogidas en los pactos de 1992 no son todas las que tienen las distintas corrientes integradas en las tres Federaciones, ni en algunos casos las más esenciales. Piénsese, por ejemplo, en la poligamia para los musulmanes. Ello fue así, precisamente, porque el amplio criterio utilizado para la creación de las Federaciones como marco legal de los pactos, obligó a establecer unos perfiles muy generales que fuesen comunes a la mayor parte de las entidades federadas. Esto llevó a desvirtuar en gran medida la propia esencia de los mismos y a convertirlos en una segunda legislación general, aunque aplicable solo a las entidades agrupadas en las Federaciones<sup>16</sup>. En este sentido, resulta interesante la propuesta de *iure condendo* formulada por LLAMAZADES FERNÁNDEZ, sobre la sustitución de los actuales acuerdos por otros que únicamente fuesen indicadores de las necesidades peculiares de las distintas creencias y que actuasen como mecanismos de consulta preceptiva pero no vinculante para el Estado, sobre cualquier medida que se vaya a adoptar que les afecte<sup>17</sup>.

Al margen de estas consideraciones de futuro, lo cierto es que el contenido de los acuerdos de 1992, bien conocido de todos, es sustancialmente igual, salvo las peculiaridades antes señaladas<sup>18</sup>.

---

*legislativa de Portugal*. En *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º.2 (2002), pp.523-552.

<sup>16</sup> Vid. al respecto, SOUTO PAZ, J. A. *Análisis crítico de la Ley de Libertad Religiosa*. En *Laicidad y Libertades*, cit, n.º.0 (2000), pp. 45-67, vid. pp.57 ss.

<sup>17</sup> Vid. LOLR: *las contradicciones del sistema*. En *Laicidad y Libertades*, cit. n.º.0, pp. 15-43. Vid. pp. 37 ss.

<sup>18</sup> Las diferencias se pueden resumir en que los de la FEREDE y CIE tienen dos artículos más sobre productos alimenticios y cosméticos (art.13) y sobre patrimonio histórico (art.14), así como las lógicas diferencias en el tema de las festividades religiosas judías y musulmanas y el descanso semanal, que también afecta a los Adventistas incluidos en la FEREDE (art. 12). Por último, el matrimonio islámico no precisa certificado previo de capacidad matrimonial, a diferencia de lo que ocurre para las otras dos Federaciones, por voluntad propia de éstas, aunque sí es necesario dicho certificado para la inscripción en el Registro Civil (art. 7), con lo que el resultado final a efectos jurídicos es igual para las tres Federaciones. Vid. para un pormenorizado análisis del tema, FERNÁNDEZ-

#### **IV.- Balance comparativo con los Acuerdos de 1979.**

El modelo a seguir en líneas generales por los acuerdos con las confesiones minoritarias, fueron los acuerdos suscritos con la Iglesia católica en 1979, únicos que existían hasta el momento, aunque no lograron alcanzar la cota de privilegios recogida en aquellos. La razón hay que buscarla, a mi juicio, en la diferente razón de ser para la que unos y otros fueron concebidos.

1) Los acuerdos con la iglesia católica nacieron para conceder privilegios, más que para desarrollar derechos fundamentales. Ello es así porque responden a una situación especial de tránsito no solo en el sistema de relación, sino de la propia configuración del Estado. Fueron elaborados en paralelo a la Constitución y concluidos antes, aunque promulgados posteriormente, por lo que son deliberadamente ambiguos en su contenido y fueron aprobados en el contexto del consenso constitucional. Creo que solo desde esta perspectiva son defendibles alguno de sus contenidos en un momento histórico concreto, y siempre sobre el presupuesto del carácter transitorio de estos contenidos y de la necesidad de un desarrollo legislativo posterior, adecuado al texto constitucional.

Considero, desde esta óptica, que se puede afirmar que de la literalidad de los acuerdos no cabe deducir claramente su parcial inconstitucionalidad, sino que ésta se ha producido como consecuencia de un desarrollo normativo de los mismos que, amparándose en su carácter ambiguo, ha derivado hacia contenidos conflictivos.

En consecuencia, y al margen de los condicionamientos presentes en el momento de su firma, lo cierto es que en algunas materias han sido desarrollados jurídicamente desde una óptica difícilmente acorde con los propios principios constitucionales, resultado directo de condicionamientos esencialmente políticos. La consecuencia es su conversión en auténticas normas de concesión de privilegios a una confesión religiosa, privilegios que se pretenden consolidar y superponer a los principios fundamentales del sistema, olvidando el objetivo fundamental del Estado personalista que nace en 1978.

A ello ha contribuido la utilización por la Santa Sede de su carácter de Estado como sujeto firmante, lo que recorta considerablemente la actuación de los poderes públicos en todo el proceso de su desarrollo, ya que requieren para su modificación el acuerdo de voluntades o una denuncia formal.

2) Los acuerdos con las confesiones minoritarias, por el contrario, surgen en su origen como normas de desarrollo de derechos fundamentales y su cometido era facilitar la completa

realización de uno de los derechos esenciales de la persona: el derecho de libertad religiosa.

En definitiva, fueron creados para responder a la exigencia recogida en el artículo 9.2 de la Constitución de 1978 de hacer reales y efectivos los derechos de igualdad y libertad religiosa, entendidos como derechos originariamente individuales que alcanzan derivadamente a las confesiones en las que los individuos se integran para lograr la plena realización de los mismos. Así consta en la Exposición de Motivos de cada uno de ellos<sup>19</sup>.

Pero, además, tienen la naturaleza jurídica de leyes ordinarias unilaterales del Estado; no limitan la soberanía del Parlamento, que puede legislar sobre su contenido con el único requisito de dar conocimiento de ello a la Federación correspondiente; y el poder ejecutivo mantiene plena competencia reglamentaria para desarrollar las leyes que los aprueban<sup>20</sup>.

En consecuencia, parece evidente que se puede concluir también, que el derecho especial concedido en estas normas pacticias no es igual, ni en su contenido, ni en su consideración jurídica. El tratamiento proporcionado en ambos aspectos es discriminatorio a favor de los acuerdos con la iglesia católica, lo cual no se compagina con una correcta interpretación de los principios constitucionales de igual libertad de los ciudadanos en el marco de un Estado laico que coopera en función del pleno desarrollo del derecho individual.

#### **V.- Valoración general de los acuerdos con las confesiones minoritarias en el sistema español.**

Es curioso, sin embargo, constatar, cómo el desarrollo de los Acuerdos de 1992 se ha visto condicionado en estos últimos años por los intereses de la iglesia católica, y todo ello ha incidido en la evolución del propio sistema.

Este desarrollo ha ido poniendo de manifiesto cómo la propia iglesia católica, interesada en hacer de la cooperación uno de los principios sustanciales del sistema, en detrimento de lo establecido en el propio texto constitucional, favorece la idea de elevar a rango de normas que conceden privilegios a los acuerdos con las confesiones llamadas minoritarias, precisamente porque cree que con ello legitima su propia posición de hecho en el sistema.

Se trata, en definitiva, no de situar sus propios acuerdos al nivel, tanto jurídico como de contenidos, de los de las confesiones minoritarias, -con lo que ello supondría de renuncia de todo derecho que no fuese desarrollo de la cooperación entendida en el adecuado contexto

---

<sup>19</sup> “Estos derechos, concebidos originariamente como derechos individuales de los ciudadanos, alcanzan también, por derivación, a las Confesiones o Comunidades en que aquellos se integran para el cumplimiento comunitario de sus fines religiosos...”.

<sup>20</sup> Vid. Disposiciones Adicionales de los tres acuerdos.

constitucional-, sino de lo contrario. Pretende extender su posición privilegiada a las demás confesiones.

De este modo, desde la perspectiva creada por trece años de su vigencia, creo que una simple mirada a la evolución legislativa de los acuerdos de 1992, pone de manifiesto que se va desdibujando cada vez más la verdadera razón de ser para la que supuestamente fueron hechos, pasando a convertirse también en normas de privilegio confesional al modo de los de la Iglesia católica, aunque con las diferencias propias de la distinta naturaleza jurídica de unos y otros y de la evidente fuerza que aún conserva en España, por múltiples razones, esa iglesia concreta. Todo ello arriesga la posible conversión del Estado laico en Estado pluriconfesional.

A este planteamiento hay que añadir también otra consideración importante. Una simple mirada al contenido de los acuerdos vigentes, tanto los de la iglesia católica, como los de las confesiones minoritarias, basta para percibir que, o bien reiteran el derecho especial de libertad de conciencia, común a las confesiones inscritas, contenido en la LOLR lo cual los hace innecesarios por redundantes, o bien establecen un derecho especial o singular que, a medida que va evolucionando, ofrece mayores dudas acerca de su constitucionalidad.

No me parece arriesgado afirmar que esta situación es consecuencia de que la evolución normativa de la Constitución de 1978 en materia de libertad de conciencia, no se ha ajustado a los principios rectores del sistema.

De un lado, se ha desarrollado un régimen de derecho especial para los grupos religiosos, por presión de la iglesia católica, que se aparta del principio general de igual protección de las ideas y creencias que recoge el artículo 16.1 del texto constitucional. De otro, este régimen especial es discriminatorio incluso entre los propios grupos religiosos, con el resultado de un tratamiento piramidal.

En la cima de esta supuesta pirámide se encuentra la iglesia católica y en sucesivos escalones hasta llegar a la base se encuentran, respectivamente, las confesiones minoritarias inscritas y con acuerdo de cooperación suscrito; las confesiones que sólo hayan alcanzado la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas al carecer de notorio arraigo; y las confesiones no inscritas en este Registro por no reunir los requisitos legales exigidos, lo que les impide acceder a un derecho especial favorable.

Pero, además, los soportes en que se apoyan estas distinciones son, según hemos visto, realmente artificiosos. Es artificiosa la ficción de Estado utilizada por la Iglesia católica para no someterse a la legislación estatal en esta materia; es artificioso, así mismo, el concepto de notorio arraigo que da pie a los acuerdos con las confesiones minoritarias, más aún en un momento como

el actual, en el que han irrumpido en la sociedad movimientos religiosos procedentes de tradiciones culturales muy diferenciadas que hacen difícilmente aplicables los criterios tradicionales de esta figura; es artificioso el concepto de fines religiosos con el que la Administración interpreta el artículo 3.2 de la LOLR<sup>21</sup>; y también lo es el propio contenido de la cláusula establecida en el citado artículo, que excluye del ámbito de aplicación de la Ley a las entidades relacionadas con el estudio de valores humanísticos, espiritualistas o parapsicológicos, ya que a nadie se le escapa la más que posible conexión entre estos valores y la religión. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha interpretado el artículo 18 de la Declaración Universal de la ONU, considerado como piedra angular en el ámbito de las democracias, señalando que *“no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales”*.

## VI. Conclusiones y propuesta de futuro.

El camino recorrido hasta aquí, ha permitido ir destacando una serie de presupuestos que ponen de manifiesto que resulta bastante evidente la necesidad de revisar el sistema de cooperación actual en nuestro derecho.

La cooperación deberá de ser, a mi juicio, resultado de un entendimiento correcto de la posición del Estado frente a todos los contenidos del derecho de libertad de conciencia y de los principios que rigen el sistema y, en consecuencia, no podrá alterar el sentido de los principios superiores del ordenamiento jurídico español, ni del régimen de fuentes.

Pero, además, la interpretación de estos principios tendrá que ser acorde con los textos internacionales sobre derechos humanos y libertades públicas, según señala el artículo 10.2 de la Constitución vigente. En este sentido, el mismo Comité de los Derechos Humanos ha señalado también que el artículo 18 *“protege a las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia o religión deben entenderse en sentido amplio”*

Estos planteamientos permiten, a mi juicio, proponer un desarrollo legislativo unitario sobre garantía y promoción de las ideologías y creencias, en la línea del texto constitucional y los textos internacionales, donde cabría una toma en consideración de los grupos confesionales, cuando sea preciso *armonizar* el derecho estatal, con aquellos contenidos del derecho confesional

---

<sup>21</sup> A este respecto, como señala D. LLAMAZARES *...la Administración se atribuye la competencia para decidir que es lo religioso y lo no religioso, previo examen de las doctrinas del grupo religioso solicitante de la inscripción, haciendo recaer en él la carga de la prueba y partiendo de la presunción más bien negativa. ¿Libertad religiosa vigilada y bajo sospecha?. Vid. LOLR. Las contradicciones.....op. cit. pp. 29-30.*

que sean conflictivos desde el punto de vista de su adecuación al ordenamiento jurídico del Estado y que sean imprescindibles para el pleno desarrollo de los derechos fundamentales de los individuos, fieles de esas confesiones, sobre sus propias creencias, y siempre que dichos contenidos sean derivación directa de su fe religiosa, libres e iguales. En definitiva, siempre que la confesión respectiva no les obligue en sus normas internas a realizar estas actuaciones para conseguir sus propios fines.

Así se evitaría el sistema actual de acuerdos con las confesiones que: son utilizados por éstas como medios para conseguir privilegios; son redundantes en la mayor parte de sus contenidos; y actúan como instrumentos para la desigualdad, distorsionando la realidad confesional, mediante la utilización de conceptos artificiosos.

Considero que con esta interpretación la cooperación confesional alcanzaría una dimensión mucho más acorde con el derecho de libertad de conciencia fundamentado en el principio personalista que establece la Constitución de 1978, iría allanando el camino para alcanzar una igualdad de trato jurídico para todo el sujeto colectivo del derecho de libertad de conciencia y facilitaría el papel de los grupos religiosos e ideológicos en ese objeto político emergente que es la Unión Europea.

Si a esto añadimos que, según ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 5 de la sentencia de febrero de 2001 antes citada, *"Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo, pues ha de tenerse en cuenta que la Constitución garantiza la libertad religiosa sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley"*, parece bastante claro que los conceptos de inscripción y notorio arraigo y, en definitiva, de la cooperación mediante acuerdos deben de ser revisados.