

## La contribución de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a la transición democrática en España \*

**Javier Martínez-Torrón**

Catedrático de la Universidad Complutense

1.	La cuestión religiosa en el proceso de transición democrática en España.....	1
2.	El contexto histórico-político de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.....	3
3.	El sistema diseñado por la Constitución y por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.....	6
4.	Tres aspectos que no deben olvidarse.....	9
	1.1. <i>El apoyo de la jerarquía eclesiástica</i> .....	9
	1.2. <i>Consideración de la religión como fenómeno social positivo</i> .....	11
	1.3. <i>Creación de instrumentos específicos para la cooperación estatal</i> .....	13
5.	Veinticinco años después.....	19
6.	Algunas reflexiones de futuro.....	22

### 1. La cuestión religiosa en el proceso de transición democrática en España

No me parece pretencioso afirmar que, en la segunda mitad de los años 1970, España experimentó uno de los procesos de transición a la democracia más exitosos que la historia recuerda. Esa metamorfosis de nuestro sistema político se llevó a cabo de manera eficiente y, además, rápida, pacífica y consensuada por la inmensa mayoría de los ciudadanos y de las fuerzas políticas. Algo que, ciertamente, resultaba insólito a la vista de

---

\* El presente trabajo se inspira en la ponencia presentada en la primera sesión plenaria del 12º *International Law and Religion Symposium: Religion and the World's Legal Traditions*, Brigham Young University, Provo, Utah, 2-5 octubre 2005. Una parte de su contenido se encuadra en el Proyecto de Investigación BJU2002-03813, del Ministerio de Educación y Ciencia, sobre “El matrimonio civil y religioso en la Unión Europea: identificación de rasgos comunes”, cuyo investigador principal es el Profesor Rafael Navarro-Valls. En su versión original, el texto estaba concebido para destinatarios que no necesariamente eran expertos en cuestiones relativas a libertad religiosa o tenían conocimiento del sistema español de relaciones entre Estado y religión. Algunas de las obligadas referencias aclaratorias se han mantenido en esta versión teniendo en cuenta parte de los posibles lectores de esta publicación. En general, he preferido restringir a un mínimo las citas bibliográficas o documentales, y mencionar, en su caso, trabajos donde pueden encontrarse ulteriores referencias. Una muy interesante y completa base de datos sobre publicaciones relativas a derecho español sobre cuestiones religiosas puede encontrarse en las páginas de Internet del Área de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Almería, coordinadas por los profesores José María Vázquez García-Peñuela y María del Mar Martín: <http://www.ual.es/~canonico/inicio1.html>

nuestro pasado histórico, en el que la democracia nunca llegó a arraigar de manera duradera ni profunda.

Dentro de nuestro agitado siglo XX, el proceso de reforma política iniciado a mediados de los 1970 fue inmediatamente precedido por los 36 años de la dictadura del general Franco, comenzada en 1939, después de tres años de guerra civil que pusieron fin a la Segunda República<sup>1</sup>. Al poco tiempo de la muerte de Franco —ocurrida a finales de 1975<sup>2</sup>—, España se encontraba ya transformada en una democracia que cumplía con todos los estándares internacionales: no sólo formalmente, o sobre el papel, sino también en la vida real<sup>3</sup>. El instrumento más importante de esa transformación, y la base sobre la que habría de asentarse el posterior desarrollo de nuestro sistema político, fue la Constitución aprobada en referéndum a finales de 1978<sup>4</sup>.

En este itinerario hacia la democracia, se demostró esencial la función desarrollada por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 (en adelante, LOLR), que fue la primera ley orgánica promulgada en desarrollo de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución<sup>5</sup>. Recordar ese hecho, y analizar sus causas, es importante para los españoles, de manera que no se pierdan de vista los logros reales de nuestra evolución política reciente y el camino recorrido para llegar a ellos; no sea que el devenir político contemporáneo termine por ignorar —y en consecuencia por socavar— una parte notable de los cimientos sobre los que se construyó nuestra todavía joven democracia.

Pero tal análisis también tiene interés más allá de nuestras fronteras. Sobre todo por una razón: porque la situación por la que atravesaba España entonces no es única ni irrepetible; al contrario. Y, aunque la historia y las circunstancias de cada nación son singulares, existen entre muchos países analogías suficientemente significativas como para

---

<sup>1</sup> La Segunda República fue proclamada por el gobierno provisional de España el 14 de abril de 1931. Suele considerarse que la guerra civil española comenzó con el alzamiento militar de 18 de julio de 1936. Las tropas del general Franco ocuparon Madrid el 28 de marzo de 1939, y se declaró oficialmente el final de la guerra el 1 de abril.

<sup>2</sup> Franco murió el 20 de abril de 1975 tras una larga enfermedad.

<sup>3</sup> Lo cual no significa, naturalmente, que nuestra democracia no necesite seguir avanzando, consolidándose, arraigando en la sociedad. Una cosa es considerar la democracia desde la perspectiva de la estructura y funcionamiento del sistema político —lo que, desde luego, se logró en España en pocos años—, y otra cosa es el arraigo de la mentalidad democrática, y de las consiguientes virtudes cívicas, en la población: algo que lleva mucho más tiempo, y que requiere un prolongado y activo proceso de educación de la sociedad, no sólo un cambio de los mecanismos políticos y jurídicos que determinan el marco de convivencia social.

<sup>4</sup> La Constitución Española fue promulgada el 27 de diciembre de 1978, después de haber sido aprobada en referéndum, el 6 de diciembre del mismo año, por abrumadora mayoría de los votantes (87'78 %, que suponía el 58'97 % del censo electoral). Una descripción sintética y exacta del proceso de elaboración de la Constitución puede encontrarse en las páginas de Internet del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/proceso.htm> (visitada por última vez el 11 noviembre 2005)

<sup>5</sup> Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. Las leyes orgánicas requieren para su aprobación, modificación o derogación, mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Han de ser orgánicas las leyes que regulan los derechos fundamentales y las libertades públicas (cfr. art. 81 Constitución Española).

que valga la pena dirigir la mirada hacia lo que hace 25 años sucedía en España. No me refiero sólo a las analogías relativas a la situación política *stricto sensu*, sino también a las que se extienden a otras cuestiones como las circunstancias socio-religiosas o las pautas culturales predominantes. Entiéndase que no pretendo con ello proponer nuestra transición política, o nuestro sistema de relaciones entre Estado y religión, como modelo a seguir: los trasplantes son de dudosa eficacia, en el derecho comparado como en la política. Pero sí resulta útil aprender de la experiencia de otros países: de sus errores, y de sus aciertos.

## 2. El contexto histórico-político de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa

Para comprender adecuadamente el significado de la LOLR y su función en la evolución de España hacia la democracia, es preciso leerla en conexión con el gran documento que sirvió de base a todo el proceso: la Constitución de 1978. Y es necesario también situar ambas normas en el contexto de la historia política y religiosa de España, especialmente durante el siglo XX<sup>6</sup>.

A este propósito, el primer factor que conviene recordar —por bien conocido que sea— es que España ha sido tradicionalmente, y aún más en los últimos cinco siglos, un país de absoluta mayoría de población católica<sup>7</sup>. A fines del siglo XV, España forjaba su unidad nacional al hilo de su unidad religiosa, en el conjunto de un ambicioso plan de construcción de un imperio en ultramar, en el que también se proyectaría el mismo binomio unidad política - unidad religiosa. Ser español y ser católico se entendían como algo equivalente; formaban como las dos caras de una sola identidad nacional. De manera que los fieles de otras religiones que se negaban a convertirse eran expulsados del reino, lo

---

<sup>6</sup> Entre las obras generales sobre la LOLR y sobre los preceptos de la Constitución relativos a la religión, vale la pena citar aquí dos monografías, publicadas pocos años después de su promulgación, que contienen un análisis pormenorizado de su proceso de elaboración: J.J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Madrid 1984, y M.J. CIÁURRIZ, *La libertad religiosa en el derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid 1984. La primera de ellas, además, contiene un interesante *excursus* histórico sobre la cuestión religiosa en las precedentes constituciones españolas.

<sup>7</sup> Las afirmaciones contenidas en los párrafos siguientes se refieren, de manera muy concisa, a hechos bien conocidos. Sin perjuicio de alguna referencia particular más adelante, bastarán aquí algunas indicaciones bibliográficas de carácter general. Una atractiva síntesis de los últimos siglos de las relaciones Iglesia-Estado en España fue escrita por P. LOMBARDÍA, *Precedentes del derecho eclesiástico español*, en el manual colectivo “Derecho Eclesiástico del Estado español”, Pamplona 1980, pp. 151-174. Como obras de consulta más amplias, en relación con la historia de la Iglesia católica en España, vid. R. GARCÍA VILLOSLADA (ed.), *Historia de la Iglesia en España* (7 vols.), Madrid 1979-1982; para una perspectiva de un historiador extranjero, vid. S.G. PAYNE, *Spanish Catholicism: An Historical Overview*, Madison, Wisconsin, 1984. Sobre algunos periodos más concretos, vid. J.M. CUENCA TORIBIO, *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea (1833-1985)*, 2ª ed., Madrid 1989; M.D. MEYERSON - E.D. ENGLISH (eds.), *Christians, Muslims, and Jews in Medieval and Early Modern Spain: Interaction and Cultural Change*, Notre Dame, Indiana, 1999. Una completa relación bibliográfica sobre las relaciones Iglesia-Estado en España desde su conformación como Estado moderno puede encontrarse en M.R. ANDRÉS VERDÚ - I. MENDOZA GARCÍA, *Las relaciones Iglesia-Estado, ss. XV-XX*, colección BIHES, CINDOC, Madrid 1995. Por lo que se refiere a la historia de España desde una perspectiva general, la obra de referencia más completa es la monumental *Historia de España Menéndez Pidal*, especialmente desde el tomo 17 en adelante para lo que se indica en este epígrafe.

cual afectó particularmente a los judíos y a los musulmanes. Y, en esa lógica política, los pseudo-conversos o los que abandonaban la religión católica para profesar una doctrina herética —sobre todo la de Lutero o Calvino— eran perseguidos y, en su caso, públicamente condenados (función de la que se ocupaba la Inquisición Española)<sup>8</sup>. Esto explica que en España, hasta tiempos recientes, el protestantismo haya sido virtualmente inexistente, y que sólo permanecieran, ocultos, pequeños residuos de judaísmo o de islamismo.

Si al mismo tiempo advertimos que, en toda Europa, los Estados nacionales se construyeron al hilo de análogas interpretaciones del principio *cuius regio eius et religio*, resulta natural la influencia ejercida por la Iglesia católica en España durante los últimos quinientos años, a pesar de los numerosos vaivenes de nuestra política interna —que conoció intensos episodios de anticlericalismo—, y a pesar también de la repercusión que tuvieron en España los acontecimientos que se sucedían más allá de las fronteras de la península, desde la desmembración y desaparición del imperio americano, hasta el influjo del liberalismo en su versión francesa y su posterior retroceso tras la aventura española de Napoleón Bonaparte.

Desde esta perspectiva, la situación no era esencialmente distinta en el siglo XX, que comienza marcado por el ocaso de la España de ultramar y por las convulsiones sociales producidas por movimientos socialistas y anarquistas alimentados por una situación de notable penuria económica. Una parte importante de la política española del siglo XX giraba en torno a las relaciones Iglesia-Estado, que oscilaban entre dos extremos: por un lado, un Estado confesional católico que protegía —y también, de algún modo, controlaba— la Iglesia católica a costa de la libertad de otras religiones o ideologías; y por otro, una hostilidad antirreligiosa, y en concreto anticatólica.

Un claro exponente de la segunda actitud lo encontramos en la Segunda República, nuestro último experimento democrático antes de la transición política de los años 1970<sup>9</sup>. Es de sobra conocido que tanto la Constitución republicana de 1931 como la posterior legislación en materia religiosa adoptaron una actitud resueltamente anticatólica<sup>10</sup>. Las legislaturas y gobiernos republicanos, especialmente al inicio y al final de la República, estaban decididos a reducir una influencia social de la Iglesia católica que consideraban excesiva e incompatible con un Estado democrático y laico. No aceptaron el hecho incontrovertible de la enorme importancia de la Iglesia en la estructuración social de España en aquel momento, ni se inclinaron por una legislación moderada que

---

<sup>8</sup> Con esto no pretendo sugerir que el empeño de los monarcas españoles en garantizar la unidad religiosa católica se debiera necesariamente a motivaciones políticas. En la monarquía española, probablemente más que en otras, y al menos durante el siglo XVI, las motivaciones netamente religiosas estaban muy presentes en su defensa del catolicismo. El modo como se llevó a cabo la progresiva incorporación del continente americano al Reino de España es clara muestra de ello.

<sup>9</sup> Para una exposición más pormenorizada de lo que afirmo a continuación, con ulteriores referencias bibliográficas, me remito a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Derecho de asociación y confesiones religiosas en la Constitución de 1931*, en “Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad” (coord. por D. Llamazares), Madrid 2001, pp. 177- 204.

<sup>10</sup> Un interesante y completo estudio sobre la elaboración de los preceptos de la Constitución republicana en materia religiosa puede verse en F. DE MEER, *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República española*, Pamplona 1975.

conciliara la influencia eclesiástica con un sistema democrático y que atrajera a la jerarquía eclesiástica hacia la causa republicana. Como se ha señalado, “hay algo anómalo en la política antirreligiosa de la II República”, pues ni el clero era fascista, aunque sí mayoritariamente conservador, ni los campesinos eran anticlericales, no obstante la paulatina descristianización de las masas obreras<sup>11</sup>.

Es probablemente cierto que la construcción de un Estado fuerte y democrático hubiera requerido entonces una readaptación de las relaciones Iglesia-Estado, y una nueva concepción —y disminución— del papel predominante de la Iglesia católica en la vida política, cultural y social. Pero sin duda los gobiernos republicanos se excedieron a la hora de adoptar medidas para alcanzar un objetivo que, bien entendido, hubiera resultado aceptable. Aunque es difícil enjuiciar a los protagonistas de la historia desde una perspectiva contemporánea, resulta muy significativo que ni los preceptos de la Constitución republicana relativos a la cuestión religiosa, ni su legislación de desarrollo, resistan un análisis a la luz de los documentos internacionales de protección de los derechos humanos. La paradoja es que los políticos de la Segunda República —y especialmente los partidos de izquierda—, en su aparente fervor de construir un Estado democrático sobre la base del respeto a las libertades públicas, y guiados más por las emociones que por la razón, terminaron por cercenar una de las libertades más importantes: la libertad de religión y de creencia. La obsesión antirreligiosa de algunos políticos llegó hasta lo grotesco. Como cuando, al discutir en las Cortes constituyentes la igualdad de derechos electorales de los ciudadanos españoles, sin distinción de sexos, algunos sectores de la izquierda manifestaron una tenaz resistencia a conceder igualdad de derecho a voto a las mujeres, por presumir que serían más sensibles a la influencia clerical y que, por tanto, constituirían una fuerza ‘reaccionaria y antirrepublicana’<sup>12</sup>.

Según gran parte de los historiadores, la falta de moderación de la Segunda República en materia religiosa fue precisamente uno de los factores más claramente desencadenantes de la guerra civil, que a su vez condujo a una dictadura de tres décadas y media. En esos años, España quedaría notablemente desconectada de la Europa democrática que, tras la II Guerra Mundial, reconstruía su economía, su convivencia política y su pujanza cultural, en el contexto de una serie de fenómenos de integración supranacional que no dejarían de crecer en intensidad. España sólo comenzaría a recuperar esa conexión europea tras el fallecimiento de Franco en 1975.

Por lo que se refiere a la política religiosa, los años de la dictadura supusieron, como reacción pendular frente al extremismo republicano, un inequívoco retorno a la idea de confesionalidad católica del Estado<sup>13</sup>. Aunque se ha escrito que el respaldo de amplios

---

<sup>11</sup> Vid. R. NAVARRO-VALLS, *La Iglesia y la Guerra Civil española, in scriptis*, que por cortesía del autor he podido manejar.

<sup>12</sup> Vid. F. MARTÍ GILABERT, *Política religiosa de la Segunda República española*, Pamplona 1998, pp. 107-108.

<sup>13</sup> Vid. al respecto los trabajos de A. DE LA HERA, *Actitud del Franquismo ante la Iglesia*, y P. LOMBARDÍA, *Actitud de la Iglesia ante el franquismo*, ambos en el volumen colectivo “Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos”, Madrid 1987, pp. 43-70 y 81-102, respectivamente. Vid. también G. SUÁREZ PERTIERRA, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria 1978; y A. MOTILLA, *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea*, en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares” (1991), pp. 91-107.

sectores eclesiásticos al régimen surgido de la guerra fue más el resultado que la causa de la violencia ejercida contra ellos<sup>14</sup>, lo cierto es que Iglesia y dictadura se prestaron apoyo mutuamente durante largos años. El Estado se declaró confesionalmente católico, y su tutela a la Iglesia católica no sólo impregnaba la legislación y la praxis administrativa a todos los niveles, a costa de la libertad de culto de otras religiones. De nuevo la condición de católico se erigía, de hecho, en requisito para ser ‘plenamente español’. La mutua concesión de privilegios adquiriría dimensión internacional, y refuerzo en el derecho interno, mediante el Concordato de 1953 entre la Santa Sede y el Estado Español.

Lo anterior no impidió que, con el transcurso del tiempo, comenzaran a surgir tensiones entre la jerarquía eclesiástica y el gobierno de Franco. Esto ocurriría, sobre todo, a partir de los años 1960, como consecuencia, entre otras cosas, del cambio de óptica aportado por el Concilio Vaticano II respecto a las relaciones entre sociedad religiosa y sociedad civil. Es significativo que la primera ley de libertad religiosa en España, en 1967, que abría la posibilidad de culto público a otras religiones, fuera promulgada como consecuencia de la presión política ejercida por los obispos españoles, y contra las reticencias del propio Franco. Para nuestros estándares actuales, se trataba de una ley insuficiente, pero aplicaba a la libertad religiosa criterios probablemente menos restrictivos que los que inspiraban la regulación de las libertades públicas en aquel momento<sup>15</sup>.

### 3. El sistema diseñado por la Constitución y por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa

En contra de ese historial de extremismos —religiosos o antirreligiosos— tan sucintamente descritos aquí, el sistema de relaciones entre Estado y religión diseñado por la Constitución de 1978 pretendía alcanzar, en éste como en otros aspectos, tres objetivos fundamentales: un alto grado de libertad, un elevado consenso de la población española y de las fuerzas políticas que la representaban, y una razonable previsión de estabilidad, tan ausente en nuestro constitucionalismo anterior.

Se trataba de un sistema sin precedentes en nuestra historia constitucional, un verdadero giro copernicano en la actitud del Estado español ante el hecho religioso. La novedad consistía en que se rehuía cualquier clase de monocroma orientación religiosa o laicista, y se construía un plano complejo en el que, teniendo cabida las relaciones institucionales entre Estado y confesiones religiosas, la libertad era el criterio dominante. De manera que el nuevo marco constitucional resultaba plenamente conforme con los estándares internacionales, y concretamente con el que suele considerarse el más exigente

---

<sup>14</sup> Cfr. R. NAVARRO-VALLS, *La Iglesia y la Guerra Civil española*, cit. en nota 11.

<sup>15</sup> Vid. al respecto M. BLANCO, *La primera ley española de libertad religiosa*, Pamplona 1999; J.R. POLO SABAU, *La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa*, en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense” 89 (1997-1998), pp. 255-282; J. TUSELL, *El impacto del Concilio Vaticano II en la política y en la sociedad española*, en “El posconcilio en España”, Madrid 1988, pp. 377-390; y, en el contexto histórico próximo a la ley, C. CORRAL, *Valoración comparada de la legislación española de libertad religiosa*, en “Revista Española de Derecho Canónico” 24 (1968), pp. 315-338.

de ellos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos según la interpretación aportada por su propia jurisdicción, el Tribunal Europeo de Estrasburgo<sup>16</sup>.

Inspirado en la experiencia de otros países europeos, el eje del sistema lo constituían cuatro principios fundamentales —la doctrina jurídica suele denominarlos ‘principios informadores’— que serían desarrollados y dotados de armazón jurídica, año y medio más tarde, por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. No es el momento de efectuar un análisis pormenorizado de esos principios, pero sí vale la pena describirlos concisamente, para tener una visión de conjunto que ayude a comprender mejor su función en el ordenamiento español<sup>17</sup>.

El primer principio es la *libertad religiosa*, lo cual significa que todo el derecho del Estado en esta materia tiene por finalidad la tutela de ese derecho fundamental, que muchos documentos internacionales denominan “libertad de religión, de pensamiento y de conciencia”, y que el art. 16 de nuestra Constitución designa como “libertad ideológica, religiosa y de culto”<sup>18</sup>. Menciono este principio en primer lugar no porque la libertad religiosa tenga una posición de preeminencia jerárquica respecto a los demás principios<sup>19</sup>, sino porque es el objetivo primordial a conseguir. De manera que dota de sentido y contribuye a redimensionar los otros principios informadores, aunque no quepa concebir éstos como un mero desarrollo del principio de libertad religiosa<sup>20</sup>. Al contrario, esos otros principios precisamente definen la eficacia funcional de la libertad religiosa en un ordenamiento concreto<sup>21</sup>, lo cual permite advertir las diferencias existentes entre un régimen confesional o neutral, separatista o de cooperación.

En segundo lugar, el principio de *igualdad* implica que todos los ciudadanos y grupos son iguales ante la ley por lo que se refiere al ejercicio del derecho de libertad de religión o de

---

<sup>16</sup> En relación con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia, concretamente, de libertad religiosa, me remito a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa*, en “Proyección nacional e internacional de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa” (coord. por A. de la Hera y R.M. Martínez de Codes), Madrid 2001, pp. 89-131, y A. TORRES GUTIÉRREZ, *La libertad de pensamiento, conciencia y religión*, en “La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos” (coord. por P. Santolaya y J. García Roca), pp. 509-528.

<sup>17</sup> Es abundante la bibliografía sobre los principios informadores del derecho eclesiástico del Estado español. Me remito, para una exposición más pormenorizada de lo que se indica a continuación, y para ulteriores citas bibliográficas, a mi libro J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el derecho eclesiástico del Estado*, Granada 1999, pp. 172-204.

<sup>18</sup> Todavía podríamos añadir la expresión “libertad de religión o de creencia”, que va tomando cuerpo en los documentos internacionales más recientes. En relación con las cuestiones de concepto implícitas en el uso de esa diversa terminología, vid. *ibid.*, pp. 126 ss.

<sup>19</sup> Vid. J. FERRER ORTIZ, *Los principios constitucionales del Derecho eclesiástico como sistema*, en “Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía”, Madrid 1989, pp. 309-322.

<sup>20</sup> En tal sentido parecen pronunciarse I.C. IBÁN, L. PRIETO Y A. MOTILLA, *Curso de Derecho eclesiástico*, Madrid 1991, p. 189.

<sup>21</sup> Vid., sobre este punto, las interesantes observaciones de J. FERRER ORTIZ, *Los principios constitucionales del Derecho eclesiástico como sistema*, cit. en nota 19.

creencia<sup>22</sup>. A todos, por tanto, ha de garantizársele el mismo grado de libertad. Y la igualdad también reclama que, al regular la posición jurídica de las confesiones religiosas, sólo se consideren legítimas aquellas diferencias que sean calificables como no discriminatorias y, en consecuencia, como trato jurídico específico adaptado a las distintas circunstancias de cada confesión. En otras palabras, aquellas diferencias que —según la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional español— respondan a una justificación objetiva y razonable, se dirijan a un fin legítimo, y mantengan una adecuada relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios empleados<sup>23</sup>. Éste es quizá el principio cuya aplicación, en la práctica, resulta más difícil de afinar —sucede en casi todos los ámbitos del derecho constitucional—, porque no siempre aparece clara la frontera que define dónde termina la discrecionalidad de los poderes públicos y dónde comienza lo que es obligado en derecho.

Por su parte, el principio de *neutralidad* del Estado en materia religiosa<sup>24</sup> se muestra como el principal instrumento elegido por la Constitución para hacer posible la protección de la libertad religiosa en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos y grupos. La neutralidad significa que el Estado —y su ordenamiento jurídico— no puede emitir juicios de valor sobre cuestiones meramente religiosas, respecto de las cuales se declara incompetente. No se trata de que el poder civil se declare indiferente ante la dirección en que se ejercite la libertad religiosa o ideológica, ni que se desentienda del contenido de las opciones personales en ese ámbito de la racionalidad humana. A lo que conduce la neutralidad es a que el Estado actúe en relación con las distintas religiones teniendo en cuenta sólo los efectos sociales que éstas producen, incluyendo los casos en que tales efectos puedan contrastar con valores que el ordenamiento considera necesarios.

En fin, el principio de *cooperación* del Estado con las confesiones religiosas impide que la neutralidad estatal pueda ser entendida en clave separatista. Estado y confesiones religiosas mantienen, desde luego, una autonomía recíproca<sup>25</sup>. Pero ésta no es concebida en

---

<sup>22</sup> Ha puesto un especial énfasis, ya desde la primera edición de su manual, en la función que corresponde a la igualdad entre los principios informadores D. LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1989, pp. 228 ss. y 651 ss.

<sup>23</sup> La doctrina del Tribunal Constitucional está directamente tomada de la del Tribunal de Estrasburgo. La primera sentencia en la que esta doctrina fue declarada es la del *Caso lingüístico belga*, 23 de julio de 1968, especialmente en su fundamento de derecho I,B, n.10. Posteriormente ha sido reiterada en innumerables ocasiones, incluidas algunas decisiones relativas a la libertad religiosa. Me remito, para ulteriores detalles y referencias, a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección internacional de la libertad religiosa*, en el volumen colectivo “Tratado de Derecho Eclesiástico”, Pamplona 1994, 229-237. En relación con el principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vid. J. CALVO ÁLVAREZ, *Los principios del derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona 1999, pp. 129-164, y R. RODRÍGUEZ CHACÓN, *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, pp. 33-38.

<sup>24</sup> Otros autores prefieren designar este principio con el término laicidad, o bien aconfesionalidad. Cada término implica ciertos matices respecto a la comprensión del significado de ese principio. Personalmente, prefiero el término neutralidad, más apropiado para evitar confusiones respecto a su contenido (vid. mi trabajo citado en nota 17). En relación con el principio de neutralidad estatal, y sus conexiones con la libertad religiosa y con la concepción de persona, son también interesantes las observaciones que, a la luz de la jurisprudencia alemana, realiza M.J. ROCA, *La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y delimitación en la jurisprudencia*, en “Il diritto ecclesiastico” I (1997), pp. 405-429.

<sup>25</sup> Naturalmente, no sólo se trata de la autonomía del Estado respecto a la religión —por mayoritaria que ésta sea— sino también de las comunidades religiosas respecto del Estado. El Tribunal

términos de separación, sino de relación amistosa y de cooperación mutua; o, al menos, de cooperación del Estado con las confesiones religiosas. Esto último mueve a interrogarse sobre la interesante y difícil cuestión —que no es momento de abordar ahora— de hasta qué punto la medida de la cooperación estatal puede hacerse depender de la cooperación de las confesiones con el Estado (no, desde luego, con el gobierno). O, si se prefiere, de la lealtad de las confesiones religiosas con los valores constitucionales de un Estado democrático. Esto, a su vez, plantea la cuestión de las relaciones entre lo que la doctrina alemana ha llamado *Rechtstreue* y *Staatstreue* (fidelidad al derecho y fidelidad al Estado)<sup>26</sup>. Lo que en todo caso resulta claro es: primero, que la Constitución determina la obligación general del Estado de cooperar con la religión, de acuerdo con “las creencias de la sociedad española” (art. 16.3 CE); y segundo, que la cooperación estatal con las iglesias y grupos religiosos, aunque admite probablemente un cierto margen de discrecionalidad, se encuentra limitada por los principios de igualdad y de neutralidad.

#### 4. Tres aspectos que no deben olvidarse

Quisiera subrayar ahora tres aspectos que conviene no olvidar en el proceso de reconstrucción del sistema de relaciones Iglesia-Estado durante nuestra transición democrática. No sólo porque son importantes para valorar en su justa medida lo que ese cambio significó en su momento, sino también porque pueden contribuir a continuar arrojando luz sobre sus posibilidades de desarrollo en el futuro.

##### 1.1. *El apoyo de la jerarquía eclesiástica*

Antes hice notar que la renovación de nuestro modelo de relaciones entre Estado y religión fue esencial para el éxito de nuestra transición democrática. Ahora deseo añadir

---

Europeo de Derechos Humanos ha insistido reiteradas veces en ese segundo aspecto en los últimos años. Vid. especialmente las sentencias *Serif c. Grecia*, 14 diciembre 1999, *Hasan y Chaush c. Bulgaria*, 26 octubre 2000, *Iglesia Metropolitana de Bessarabia c. Moldavia*, 13 diciembre 2001, y *Agga c. Grecia*, 17 octubre 2002. Para ulteriores detalles sobre el tema, me remito a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Los límites a la libertad de religión y de creencia en el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 2 (2003), pp. 29-34.

<sup>26</sup> La cuestión ha sido abordada por Tribunal Constitucional alemán en una sentencia de 19 diciembre 2000 relativa a la concesión del status de corporación de derecho público a los testigos de Jehová (BverfGE 102, 370 Nr. 17). Vid. a este propósito, entre la doctrina, A. HOLLERBACH, *Anmerkung*, en JZ 1997, pp. 1117-1119; G. ROBBERS, *Sinn und Zweck der Körperschaftsstatus im Staatskirchenrecht*, en “Festschrift für Martin Heckel”, Tübingen 1999, pp. 411-425; C. HILLGRUBER, *Der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften. Objektives Grundverhältnis oder subjektives Grundrecht*, en NVwZ 2001, pp. 1347-1355; S. KORIOTH, *Loyalität im Staatskirchenrecht? Geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV*, en “Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch. Gedächtnisschrift für Bernd Heand’Heur”, Berlin 1999, pp. 221-245.

que gran parte de ese éxito se debe al apoyo que los obispos españoles, en su gran mayoría, prestaron a ese cambio<sup>27</sup>.

El triunfo, y posterior asentamiento, de la democracia en España requería, como condición indispensable, una situación de ‘paz religiosa’, que sólo se produciría evitando cuidadosamente la posibilidad de soluciones extremas. De otro modo, existía el riesgo de que la amenaza de una ‘nueva Segunda República’ condenara de nuevo a España a un estancamiento político, del signo que fuere. Los representantes de las posiciones políticas excluidas durante el régimen del general Franco tenían la responsabilidad de no alentar los sentimientos de revancha que tan fácilmente afloraron en la Constitución y legislación republicanas. Esto lo entendieron bien, especialmente, algunos políticos que habían sido testigos —e incluso protagonistas— de los excesos republicanos y de la tragedia en la que concluyeron, en 1936<sup>28</sup>.

Además, y sobre todo, la Iglesia católica española tenía la responsabilidad de comprender, y de hacer comprender a una gran parte de la población y a influyentes sectores de la sociedad, que la terminación de la confesionalidad católica del Estado no implicaba un nuevo movimiento de péndulo en dirección opuesta, que condujera, como en los años 1930, a una hostilidad de los poderes públicos hacia la Iglesia. La influencia de la jerarquía y de las instituciones eclesíásticas era, entonces aún más que ahora, extraordinariamente extensa e intensa. Su comprensión y aceptación del nuevo sistema de relaciones entre religión y Estado fue imprescindible. Por un lado, porque sin su colaboración hubiera sido imposible la ‘paz religiosa’ necesaria para el consenso político que reclamaba nuestra transición a la democracia. Y por otro, porque supieron apoyar el proceso democrático en sí mismo, presentándolo a los católicos como algo positivo, y no sólo inevitable, para España. Esto era especialmente importante teniendo en cuenta que una parte notable de las fuerzas vivas de la sociedad española —incluida gran parte de los altos mandos del Ejército— no miraban con buenos ojos el cambio político de aquellos años, y que durante varios años el futuro de nuestra democracia no estaba fuera de toda duda, como puso de manifiesto el fallido golpe de Estado de 23 de febrero de 1981.

El hecho es que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas y sociales aceptaron casi incondicionalmente el nuevo marco jurídico de la libertad religiosa en España, con el asentimiento neto de la jerarquía eclesíástica, tranquilizada por la paralela elaboración de un nuevo marco concordatario. Asentimiento que tendría indiscutible importancia para

---

<sup>27</sup> Además de las obras de referencia citadas en la nota 7, la actitud de la Iglesia católica en aquellos años ha sido descrita con detalle, y con abundantes referencias a medios de comunicación, J.A. AMORÓS, *La libertad religiosa en la Constitución*. . . , cit. en nota 6, pp. 74 ss. y 99 ss.

<sup>28</sup> De ahí la actitud de Santiago Carrillo, entonces Secretario General del Partido Comunista, quien, además de haber estado involucrado en los sucesos revolucionarios de 1934, había desempeñado el cargo de comisario de orden público del Comité de Defensa de la República durante la guerra civil. Carrillo, durante los debates parlamentarios sobre el artículo 16 de la Constitución, manifestó su posición favorable a la mención expresa de la Iglesia católica en ese artículo (a la que se opuso el Partido Socialista), considerando que no concedía de suyo ningún privilegio ni sentaba las bases de una ‘confesionalidad sociológica’. Simplemente venía a reconocer un hecho social incontestable —la gran mayoría de la población española profesaba el catolicismo— al tiempo que tranquilizaba a la jerarquía eclesíástica y contribuía a alejar los fantasmas del pasado, que habían revivido en el curso del debate político de los debates en las Cortes constituyentes. Vid. J.A. AMORÓS, *La libertad religiosa en la Constitución*. . . , cit. en nota 6, pp. 128 ss.

una transición política tan pacífica como natural —una naturalidad sorprendente, teniendo en cuenta nuestro poco moderado pasado político hasta aquel entonces.

Conviene hacer notar también que la activa colaboración de la Iglesia española en aquellos momentos decisivos no fue un mero producto de conveniencia política, o resultado del resignado sometimiento a un destino inexorable. Al contrario, tenía profundas raíces en la renovación de la doctrina católica sobre las relaciones entre Iglesia y sociedad civil, que fue tomando cuerpo durante el Concilio Vaticano II y se materializó especialmente en la Declaración *Dignitatis Humanae*. La misma renovación doctrinal que —ya lo indiqué<sup>29</sup>— impulsaría la promulgación de la primera ley española de libertad religiosa, en 1967, todavía bajo la dictadura franquista.

### **1.2. Consideración de la religión como fenómeno social positivo**

Como se ha señalado antes, nuestro sistema constitucional de relaciones Iglesia-Estado optó por una neutralidad estatal no en clave separatista sino de cooperación con el hecho social religioso. Esto no es ninguna anomalía. Al contrario, se trata de una opción frecuente —con unos u otros matices— en el panorama europeo, con las significadas excepciones de Francia y Turquía (que responden a peculiares circunstancias históricas de cada uno de esos países)<sup>30</sup>.

No es del caso analizar aquí las consecuencias del principio de cooperación en los planos político y jurídico. Pero sí deseo llamar la atención sobre un dato que no debemos dejar pasar inadvertido. Me refiero a que la elección del principio de cooperación implica dos presupuestos en relación con el modo en que la Constitución concibe la actitud de los poderes públicos respecto a la religión.

Primero, la religión es concebida como un fenómeno social que se valora positivamente. No se la considera tanto un factor de conflicto o de preocupación social —aunque a veces algunas religiones lo sean— cuanto una realidad que contribuye a la mejora de la sociedad. Lo cual, a su vez, se justifica porque las religiones institucionales, además de constituir la expresión del ejercicio de un derecho fundamental, desempeñan de hecho, y mayoritariamente, una función social positiva que se despliega en diversos campos<sup>31</sup>. Esto incluye ámbitos difícilmente cuantificables: sobre todo, el de las virtudes cívicas. La condición de buen ciudadano requiere un elevado grado de calidad ética, con aspectos que van desde la obligación moral que cada persona tiene de cumplir la ley hasta una variedad de manifestaciones de lo que suele englobarse, contemporáneamente, bajo el

---

<sup>29</sup> Vid. supra, epígrafe 2 *in fine*.

<sup>30</sup> Una sintética descripción de los sistemas de relaciones entre Estado y religión en el concreto ámbito de la Unión Europea puede encontrarse en G. ROBBERS (ed.), *State and Church in the European Union*, Baden-Baden 2005.

<sup>31</sup> Vid., por ejemplo, desde diversas perspectivas, S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna 1992, pp. 21 ss.; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi* (6ª ed.), Milano 1992, pp. 8 ss. y 28 ss. Vid. también, R. NAVARRO-VALLS, *Justicia constitucional y factor religioso*, en J. Martínez-Torrón (ed.), “La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional”, Granada 1998, pp. 25-38; y, en el marco de una revisión crítica de la interpretación jurisprudencial del separatismo norteamericano, M.A. GLENDON Y R.F. YANES, *Structural Free Exercise*, en “Michigan Law Review” 90 (1991), pp. 477 ss.

nombre de solidaridad. Las religiones suelen aportar motivaciones para el desarrollo moral de la persona que trascienden lo material y que, en la práctica, suelen mostrarse bastante eficaces (desde luego, con gran frecuencia, mucho más eficaces que el solo temor a una sanción legal tantas veces improbable).

Pero, además, la función social positiva de la religión incluye aspectos mucho más cuantificables. Basta advertir que la gran mayoría de las ONGs son de directa o indirecta inspiración religiosa. Esto no es ninguna sorpresa, pues la experiencia enseña que las iniciativas de ayuda social fundadas en la caridad cristiana, o en su concepto equivalente en otras religiones, atraen a muchas más personas que el mero altruismo sin una clara base espiritual, por sofisticada que sea su elaboración intelectual. Éste es un tema al que no siempre se presta la debida atención, lo cual resulta paradójico en sociedades, como las occidentales, cada vez más preocupadas por fomentar la solidaridad con las personas o grupos situados en una situación de desventaja física, cultural o social (preocupación que, de suyo, notémoslo también, procede de un interés ético con claras raíces religiosas). La perspectiva del análisis económico del derecho sería aquí muy útil, para iluminar las razones estrictamente seculares de la aplicación del principio de cooperación estatal en materia religiosa. Sería muy interesante poder contar con estudios sólidos sobre el impacto de la religión en la economía. O, por ser más preciso, sobre el dinero que las religiones ahorran al Estado, y en particular a un Estado social de tipo europeo<sup>32</sup>.

Consecuencia de cuanto acabo de indicar, el segundo presupuesto del principio de cooperación al que antes me refería es que la religión se acepta como un elemento ‘normal’ de la vida pública. La profesión de una religión, como la de una creencia no religiosa, no es un mero ‘asunto privado’ de los ciudadanos. De ahí que las religiones institucionalizadas —la tutela de cuyos derechos conecta con el derecho de los individuos a la libertad religiosa— puedan encontrar en la plaza pública, por derecho propio, un lugar para la expresión y la difusión de sus ideas: desde el ámbito de la educación, la cultura o la ciencia, al de las actividades sin fin de lucro, los medios de comunicación e incluso la presión política. Todo lo cual es compatible con la muy razonable doctrina de nuestro Tribunal Constitucional acerca de que ha de evitarse cuidadosamente la confusión entre funciones estatales y funciones religiosas<sup>33</sup>. Mientras tal confusión no se produzca, el criterio prioritario será el derecho de los ciudadanos, y de las confesiones religiosas, a manifestar su religión o sus creencias “en público o en privado”<sup>34</sup>. La idea, por otro lado,

---

<sup>32</sup> Añadiré, incidentalmente, que lo mismo podría afirmarse de la familia, sobre todo de la familia nuclear y estable de tipo tradicional en la que se observa una relación habitual entre los miembros de tres generaciones. Esa perspectiva quizá contribuiría a iluminar buena parte del debate actual sobre modelos de familia, y sobre la interpretación del principio de no discriminación cuando ha de aplicarse al tratamiento jurídico de diferentes situaciones de convivencia personal basadas sobre el afecto. Agradezco las reflexiones que a este propósito me hizo en su día el Prof. Dr. Francisco Fontecilla Rodríguez, de la Universidad de Granada.

<sup>33</sup> Vid. STC 24/1982, 13 mayo 1982, FJ 1.

<sup>34</sup> Cfr. art. 9.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En relación con esto se encuentra una temática que ha ido adquiriendo progresiva importancia, no sólo en España, sino en todo el mundo occidental: la de la utilización de símbolos religiosos en espacios públicos. La cuestión es extremadamente compleja, como lo muestran —en relación, concretamente, con la prohibición del uso del velo islámico en las universidades turcas— las dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaídas sobre el caso *Leyla Şahin c. Turquía*, de 29 junio 2004 (Chamber) y 10 noviembre 2005 (Grand Chamber),

no es difícil de admitir en abstracto, y gran parte de los ocasionales problemas interpretativos en su aplicación práctica proviene de la errónea identificación entre los términos ‘público’ y ‘estatal’, con la consiguiente e impropia atribución al Estado de una suerte de monopolio sobre el control de la vida pública.

### **1.3. Creación de instrumentos específicos para la cooperación estatal**

La LOLR de 1980, cuando desarrolló el artículo 16 de la Constitución, no se limitó a diseñar un marco jurídico común para todas las religiones operantes en España, mayoritaria o minoritarias (que incluía un mecanismo para el reconocimiento de personalidad jurídica a entes religiosos: el Registro de Entidades Religiosas, art. 5). La ley quiso también crear instrumentos específicos que materializaran la cooperación del Estado con las confesiones religiosas de acuerdo con una interpretación prudente del principio de igualdad. Uno de ellos es la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa* dentro del Ministerio de Justicia (art. 8): un órgano consultivo que integra representantes de confesiones religiosas junto a representantes de la Administración del Estado y a personas de reconocida competencia en la materia<sup>35</sup>. El otro, aún de mayor relevancia, es la figura de los *acuerdos o convenios de cooperación* entre Estado y confesiones religiosas (art. 7), que suponía una innovación de gran importancia y sin precedentes en el derecho español, y que se inspiraba tanto en el derecho alemán e italiano como en la tradición concordataria española, que se mantuvo tras la Constitución.

En España, en efecto, los concordatos con la Iglesia católica tienen una larga historia que se remonta al siglo XVIII. Sus hitos principales fueron los Concordatos de 1753<sup>36</sup>, 1851 y 1953<sup>37</sup>. Inicialmente concebidos, en el contexto de una monarquía católica de orientación regalista, como cauce formal para la concesión de privilegios mutuos entre Iglesia y Estado, con particular énfasis en el derecho de patronato y en la regulación de los oficios y beneficios eclesiásticos, los concordatos fueron evolucionando hacia una norma

---

respectivamente. Un preciso y reciente análisis de las muchas dimensiones del tema, en el derecho español y comparado, puede encontrarse en S. CAÑAMARES, *Libertad religiosa, simbología y laicidad del Estado*, Madrid 2005.

<sup>35</sup> La actual regulación de la Comisión Asesora se contiene en el R.D. 1159/2001, de 26 de octubre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

<sup>36</sup> Como antecedentes, dentro del propio siglo XVIII, pueden citarse el acuerdo de 1717 y el concordato de 1737, enseguida abandonados por no responder satisfactoriamente a los intereses de la Corona española.

<sup>37</sup> En relación con los concordatos históricos españoles, vid. I. MARTÍN MARTÍNEZ, *En el segundo centenario del Concordato español de 1753*, en “Revista Española de Derecho Canónico” 8 (1953), pp. 745-759; J. PÉREZ ALHAMA, *La Iglesia y el Estado español. Estudio histórico a través del Concordato de 1851*, Madrid, 1967; F. SUÁREZ VERDAGUER, *Génesis del Concordato de 1851*, en “Ius Canonicum” III (1963), pp. 65-249; J. MALDONADO Y FERNANDEZ DEL TORCO, *Los primeros años de vigencia del Concordato de 1953*, en “Revista Española de Derecho Canónico” 12 (1957) pp. 7-28; J.L. ACEBAL LUJÁN, *El Concordato de 1953*, en “Salmantensis”, 21 (1974), pp. 353-368; M.E. BUQUERAS SEGURA, *Posición del Episcopado español ante la revisión del Concordato de 1953*, en “Ius Canonicum” XXIII (1983) pp. 367-418; y los volúmenes colectivos *El Concordato de 1953*, Madrid, 1956, y *La institución concordataria en la actualidad. Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico*, Salamanca, 1971.

bilateral —siempre con rango de tratado internacional— que sirviera para fijar de manera más completa el régimen jurídico de la Iglesia en España. Esto último se observa con claridad en el Concordato de 1953, en el que continúa estando presente la actitud proteccionista del Estado y la disposición de la Iglesia a realizar concesiones en materias eclesiásticas.

El Concordato firmado bajo el régimen de Franco podía resultar apropiado para un Estado confesional y no democrático, pero difícilmente podía mantenerse en el modelo de Estado al que la transición política española apuntó casi desde su inicio. Tanto por parte estatal como por parte eclesiástica se sentía una comprensible necesidad de proceder cuanto antes a la sustitución del actual régimen concordatario. Así, apenas unos meses después de la muerte de Francisco Franco —ocurrida el 20 de noviembre de 1975—, el Acuerdo de 28 de julio de 1976 entre la Santa Sede y el Estado español indicaba expresivamente, en su preámbulo, que

La Santa Sede y el Gobierno Español, a la vista del profundo proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años aun en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas y entre la Iglesia Católica y el Estado . . . juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación, se comprometen, por tanto, a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato.

Es decir, no se trataba de cuestionar la conveniencia de un régimen concordado de relaciones Iglesia-Estado, sino únicamente de crear un nuevo marco normativo bilateral que fuera compatible con los principios constitucionales que, elaborados por las Cortes en los años siguientes, sentarían las bases de la nueva democracia española a partir de que la Constitución fuera promulgada, el 27 de diciembre de 1978. De hecho, el Acuerdo de 1976 suprimió los dos principales privilegios que simbolizaban la relación Iglesia-Estado en el marco concordatario de 1953: el privilegio del fuero, por parte eclesiástica, y el derecho de presentación de obispos, por parte estatal. Y sobre todo supuso la apertura de un proceso negociador que, llevado a cabo en paralelo al trabajo de redacción del texto constitucional en las Cortes, culminaría en la firma de cuatro acuerdos específicos —que en su conjunto forman un concordato— el 3 de enero de 1979: una semana después de promulgada la Constitución<sup>38</sup>.

De esa manera, el marco concordatario de 1979 constituía la primera materialización normativa del principio constitucional de cooperación del Estado con las

---

<sup>38</sup> Entre la abundante bibliografía sobre el tema, vid. J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español. (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona 1980; D. TIRAPU, *Acuerdos Iglesia-Estado en España*, en “Europa: una realidad en camino”, Jaén 1991, pp. 185-208; J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Examen de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado Español: desde el Concordato de 1953 a los acuerdos de 1979*, en “Pluralismo religioso y Estado de derecho”, Madrid 2004, pp. 89-161; B. CASTILLO, *El proceso de revisión del Concordato de 1953*, en “Escritos en honor de Javier Hervada”, “Ius Canonicum”, volumen especial (1999), pp. 971-985.

confesiones religiosas. Esta experiencia inicial estaba sin duda estrechamente vinculada a la tradición jurídica y política española. Y, esa misma experiencia, interpretada desde la perspectiva de los principios de igualdad y neutralidad, propiciaría que, año y medio más tarde, la LOLR introdujera un interesante elemento innovador en la tradición de nuestro sistema de fuentes, al extender a otras confesiones religiosas una versión adaptada de los concordatos con la Iglesia católica que carecía de precedente en nuestro ordenamiento jurídico<sup>39</sup>. La LOLR de 1980 tomó como punto de referencia las figuras afines del derecho alemán y del derecho italiano (los *Kirchenverträge* y las *intese*, respectivamente), matizándolas con algunas aportaciones de cosecha propia. De entre ellas, la más importante es quizá el elemento del “notorio arraigo” como criterio para determinar cuáles son las confesiones religiosas que, por su implantación social, pueden hacerse acreedoras a un acuerdo formal de cooperación con el Estado<sup>40</sup>.

Volviendo la mirada hacia los veinticinco años transcurridos desde la promulgación de la LOLR, podría tal vez pensarse que, hasta el momento, la figura jurídica de los convenios de cooperación ha sido infrutilizada. Sólo se han firmado tres acuerdos, respectivamente, con tres federaciones de comunidades religiosas: evangélicas, israelitas e islámicas. Todos ellos, con texto muy parecido, se aprobaron por ley el 10 de noviembre de 1992<sup>41</sup>. Además, ni la historia del proceso negociador<sup>42</sup>, ni el itinerario seguido para la determinación del notorio arraigo arrojan luces muy claras sobre el futuro de esta figura jurídica en nuestro ordenamiento. Análoga ambigüedad ha presidido la resolución de solicitudes posteriores de reconocimiento de notorio arraigo como condición *sine qua non* para negociar un acuerdo de cooperación con el Estado. De hecho, hasta ahora únicamente otra confesión religiosa ha obtenido ese reconocimiento —la

---

<sup>39</sup> Me remito, para ulteriores detalles, a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada 1994, pp. 20 ss.

<sup>40</sup> Vid. *ibid.*, pp. 88-95. Vid. también, desde perspectivas cronológicas distantes, M.J. VILLA ROBLEDO, *Reflexiones en torno al concepto de 'notorio arraigo' en el art. 7 de la Ley Orgánica de libertad religiosa*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” 1 (1985), pp. 143-184, y A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo*, en “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000)” 0 (2000) pp. 285-302.

<sup>41</sup> Leyes 24/1992 (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, o FEREDE), 25/1992 (Federación de Comunidades Israelitas de España, o FCI) y 26/1992 (Comisión Islámica de España, o CIE), todas ellas de 10 de noviembre de 1992. Entre la numerosa bibliografía publicada sobre los acuerdos regulados por la LOLR, antes y después de la aprobación legislativa de los acuerdos de 1992, puede citarse aquí: A. MOTILLA, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985; J. OTADUY, *Los Proyectos de acuerdo de cooperación con las Iglesias evangélicas y las comunidades israelitas*, en “Quaderni di diritto e política ecclesiastica” (1991-1992/2), pp. 138 ss.; A. VIANA, *Los acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de igualdad*, Pamplona 1985; J. MANTECÓN, *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas: textos, comentarios y bibliografía*, Jaén 1995; el volumen colectivo *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias* (ed. por V. Reina y M.A. Félix), Madrid 1996; el volumen colectivo *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca 1994; D. GARCÍA-PARDO, *El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999.

<sup>42</sup> La historia de la negociación de los acuerdos de 1992 ha sido bien estudiada por A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones, leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid 1995.

Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, o mormones<sup>43</sup>—, que ha sido denegado en cambio a otras confesiones, alguna de ellas con un mayor número de fieles en España, como los Testigos de Jehová.

No obstante lo anterior, interesa llamar la atención sobre una realidad que, si bien mencionada desde el inicio por la doctrina<sup>44</sup>, ha pasado algo desapercibida en los últimos años, en el contexto de una espiral de reivindicaciones de igualdad por parte de confesiones religiosas minoritarias. Me refiero al hecho de que la pronta firma y ratificación del concordato con la Santa Sede en 1979, tras promulgarse la Constitución, no sólo no ha supuesto la continuación de injustificados privilegios para la Iglesia católica en detrimento de otras confesiones, sino que, muy al contrario, ha contribuido a una interpretación maximalista del principio constitucional de cooperación que ha beneficiado a las minorías religiosas (al menos a algunas de ellas). En otras palabras, fue el detonante que impulsó a los redactores de la LOLR<sup>45</sup> a extender a otras confesiones la posibilidad de regular su estatuto jurídico básico mediante un instrumento análogo a los concordatos, que, en España, habían sido exclusivos de la Iglesia católica durante más de dos siglos. De manera que, gracias a la pervivencia de la institución concordataria en nuestro país, se hizo posible un tipo de cooperación estatal encauzada mediante un abierto proceso de negociación legislativa tendente a cristalizar en un acuerdo formal entre Estado y grupos religiosos. Lo que a su vez, en la práctica, ha supuesto una cooperación estatal cualificada con una pluralidad de confesiones minoritarias —una pluralidad abierta, no tasada— que quizá no hubiera sido fácilmente concebible en 1980 de no existir el precedente de los acuerdos de 1979 con la Iglesia católica<sup>46</sup>.

En efecto, la aplicación del art.7 LOLR, en 1992, a las comunidades evangélicas, hebreas y musulmanas, ha puesto a disposición de esas minorías religiosas con particular arraigo en España modalidades de cooperación estatal no demasiado diferentes de las que ha recibido la Iglesia católica. Cooperación que, en realidad, constituye un vehículo de promoción del derecho de libertad religiosa de “los individuos y las comunidades” (art. 16.1 CE) que se corresponde con el mandato constitucional del art. 9.2 CE 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”, y “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. Entre esas modalidades de cooperación pueden mencionarse, brevemente:

a) El reconocimiento de efectos civiles del matrimonio religioso, de distinta intensidad en el matrimonio canónico y en otros matrimonios religiosos (entre otras cosas, se conceden efectos a las decisiones de la jurisdicción eclesiástica en materia de nulidad y disolución, lo cual no sucede con las otras jurisdicciones religiosas).

---

<sup>43</sup> La Comisión Asesora de Libertad Religiosa del Ministerio de Justicia reconoció el notorio arraigo a esta iglesia en su reunión de 23 abril 2003.

<sup>44</sup> Vid. P.J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en el manual colectivo *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1980, pp. 292-294.

<sup>45</sup> Vid. M.J. CIÁURRIZ, *La libertad religiosa en el derecho español*. . ., cit. en nota 6, pp. 168-170.

<sup>46</sup> Vid. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Concordato, cooperación e igualdad. La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas a la luz del vigente sistema de acuerdos con la Iglesia católica*, en J.M. Vázquez García-Peñuela (ed.), “Los Concordatos: pasado y futuro”, Granada 2004, pp. 471-488.

Naturalmente, con las limitaciones derivadas del orden público, que son, por otro lado, cada vez menores, a la vista de la evolución de nuestro derecho civil en materia de matrimonio y familia, que camina aparentemente hacia una paulatina privatización del contenido jurídico del contrato matrimonial<sup>47</sup>.

b) La enseñanza confesional de la religión en los colegios públicos, que tiene también matices diversos cuando se compara la enseñanza de la religión católica con la de la religión evangélica, hebrea o islámica, aunque se tiende a la convergencia de los diversos modelos, siguiendo el patrón vigente para la Iglesia católica (a su vez actualmente en reforma). Éste ha sido uno de los temas que más tensión política ha producido entre jerarquía católica y gobierno en los últimos veinticinco años —con niveles variables según las épocas y los gobiernos—, en parte debido a los términos del Acuerdo de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, y en parte también debido a la actitud de algunos gobiernos, que han enfatizado el carácter meramente ‘privado’ de esa enseñanza, sin advertir su utilidad social desde una perspectiva secular, más allá del interés que tiene para las confesiones religiosas, y sin percibir suficientemente las implicaciones que esta cuestión plantea en relación con el derecho constitucional de los padres a “que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (art. 27.3 CE). Las desavenencias entre la Conferencia Episcopal y el actual gobierno socialista a este respecto no facilitan que se produzca un claro y rápido consenso en la materia. Por otro lado, en relación con la enseñanza religiosa de los alumnos musulmanes en centros públicos, el espectro de una posible infiltración de radicalismo islámico ha añadido, recientemente, un elemento adicional de desconfianza y de tensión social<sup>48</sup>.

c) La asistencia religiosa en centros públicos de internamiento, tales como establecimientos militares, hospitales, asilos o penitenciarías. Una vez más, encontramos aquí diferencias entre el modelo aplicable a la asistencia católica en relación con otras confesiones, justificada por los muy distintos porcentajes de población que se reconocen fieles de una u otra religión. También aquí, sin llegar a una verdadera tendencia a la aproximación de sistemas, se tiende a buscar soluciones adecuadas para la asistencia religiosa de los fieles de las religiones firmantes de los acuerdos de 1992, que superen el sistema de libre acceso de los ministros de culto a los centros cuando sean requeridos, o, en su caso, de libre salida de los ciudadanos internados (y que incluyan la remuneración de

---

<sup>47</sup> Un paso especialmente importante en esa dirección se ha dado recientemente, con la promulgación de la controvertida Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, la cual elimina la característica de la heterosexualidad como elemento necesario del matrimonio. Naturalmente, esa ley, y los fundamentos alegados para su promulgación, abren la puerta a ulteriores concepciones aún más restrictivas del orden público en materia matrimonial, que eliminarían, por ejemplo, las limitaciones derivadas de la monogamia o de las tradicionales prohibiciones de matrimonios incestuosos.

<sup>48</sup> Para una sintética descripción y análisis de la cuestión de la enseñanza religiosa en España, me remito a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *School and Religion in Spain*, en “Journal of Church and State” 47 (2005), pp. 101-118, y la bibliografía allí citada. La situación está actualmente en discusión, con motivo de la reforma educativa que el actual gobierno trata de impulsar a través de su proyecto de Ley Orgánica de la Educación, y que ha sido la causa de una reacción popular notable, expresada visiblemente en la manifestación ciudadana de 12 noviembre 2005.

las personas que prestan asistencia religiosa con cargo a fondos públicos, como sucede con los capellanes católicos)<sup>49</sup>.

d) Cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas, canalizada sobre todo a través de exenciones tributarias, incentivos fiscales a las donaciones de personas físicas o jurídicas a las entidades religiosas, y ayuda económica directa. En las dos primeras modalidades ha habido un claro proceso de acercamiento —que continúa— entre el sistema previsto para la Iglesia católica y el aplicable a protestantes, judíos y musulmanes. Respecto a la ayuda económica directa, tradicionalmente sólo tuvo por destinataria a la Iglesia católica. El sistema actualmente utilizado es el conocido como asignación tributaria: los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar el 0,5239 % de su cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al sostenimiento económico de la Iglesia, haciendo constar expresamente su voluntad cada año en la declaración del impuesto. En el Ministerio de Justicia se está estudiando una posible revisión de ese sistema<sup>50</sup>. Entre las opciones consideradas se incluye elevar el porcentaje del que el contribuyente puede disponer libremente —la Conferencia Episcopal española insiste en que se trata de un porcentaje insuficiente— y extender la asignación tributaria a las confesiones firmantes de los acuerdos de 1992<sup>51</sup>, las cuales en su día rechazaron ese sistema, pero ahora han mostrado interés en acogerse al mismo, o al menos en percibir alguna clase de ayuda económica directa del Estado. En tanto no se procede al necesario cambio de la legislación tributaria, el actual gobierno ha decidido poner en marcha una fundación pública (llamada *Pluralismo y Convivencia*) con la finalidad de proporcionar fondos públicos a las federaciones evangélica, israelita e islámica mediante la financiación de actividades educativas, culturales o de integración social. Curiosamente, este nuevo mecanismo de ayuda previsto para las minorías religiosas mayoritarias presenta

---

<sup>49</sup> Actualmente se encuentra en estudio, en el Ministerio de Justicia, un posible real decreto sobre asistencia religiosa no católica en centros penitenciarios. En este, como en otros temas relativos a la experiencia de los acuerdos de 1992, es interesante la consulta del volumen colectivo *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia* (coord. por J. Mantecón), Madrid 2003. En él se recogen diversas ponencias encargadas —durante el gobierno anterior— por el Ministerio de Justicia a profesores universitarios miembros de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, con objeto de estudiar propuestas de reformas posibles a la normativa contenida en los acuerdos con protestantes judíos y musulmanes. Junto a las ponencias se recogen también las observaciones a las mismas que realizaron por escrito otros miembros de la Comisión Asesora; de particular interés son las redactadas por representantes de confesiones religiosas, en la medida en que aportan la perspectiva de los destinatarios principales de los acuerdos. El material reunido en ese volumen constituyó, y sigue constituyendo bajo el actual gobierno, un material de reflexión para reformas legislativas que se hallan en estudio.

<sup>50</sup> Vid. el volumen citado en la nota anterior.

<sup>51</sup> Ha de hacerse notar que protestantes y musulmanes se han manifestado favorables a esa idea. Sin embargo, la federación israelita se opone a acogerse al sistema de asignación tributaria y prefiere otras clases de ayuda directa del Estado que no impliquen declaraciones individuales y firmadas por parte de los ciudadanos (vid. el volumen *Los acuerdos con las confesiones minoritarias*, cit. en nota 49, especialmente pp. 152-153, 192-194 y 213). La razón es la atávica desconfianza de muchos judíos a identificarse como tales, por la negativa memoria de la perversa utilización histórica de los censos de judíos en muchos países. Desde luego, en nada ayuda a mitigar esa desconfianza el relativo desarrollo reciente de movimientos antisemitas en diversos países (movimientos que en España no son tan escasos como podría pensarse a primera vista: vid. E. RELAÑO PASTOR, *España contra el antisemitismo, racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia: una panorámica general*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 9 (2005), pp. 1-60).

significativas analogías con el antiguo sistema de dotación presupuestaria aplicado a la Iglesia católica, y que tanto la Santa Sede como el Estado, en el Acuerdo de 1979 sobre Asuntos Económicos, estimaron oportuno abandonar por entender que era inadecuado para la nueva etapa política que se abría en España<sup>52</sup>.

## 5. Veinticinco años después

¿Qué puede decirse después de veinticinco años de vigencia de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa? Un juicio general probablemente nos llevaría a afirmar sin rubor que se trata de un sistema que ha funcionado razonablemente bien en el contexto del derecho comparado. Aunque, desde luego, ningún sistema jurídico de relaciones Iglesia-Estado es perfecto —perfección y ley son cosas difícilmente conciliables.

De hecho, si atendemos a los sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa —las confesiones— observaremos una serie de quejas y reclamaciones. Es natural que las iglesias y comunidades religiosas, particularmente atentas a las expresiones del principio de cooperación estatal, tiendan a defender sus legítimos intereses y, en consecuencia, a enfatizar más lo que les falta que lo que tienen. Y es interesante escuchar su voz en la medida en que señalan aspectos perfeccionables de nuestro sistema —y por tanto estimulan el progreso del mismo— pero sin dejar que condicionen nuestra perspectiva, necesariamente más global, haciendo que nos fijemos solamente en lo negativo.

Así, por poner algunos ejemplos significativos, la Iglesia católica a veces se lamenta de que recibe una insuficiente ayuda económica de los poderes públicos, incluida la financiación para trabajos de conservación de sus bienes de valor cultural, que forman la parte más importante del patrimonio histórico-artístico español. O de continuas reformas en los conciertos económicos con centros docentes privados de inspiración confesional, y en el régimen jurídico de la enseñanza religiosa católica en la escuela pública, sin exceptuar el estatuto jurídico de los profesores de religión, supuestamente en detrimento de lo pactado en el Acuerdo de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. O de la remoción de símbolos cristianos de lugares o actos públicos. O de una legislación que a veces erosiona valores morales de matriz cristiana —sobre todo en el ámbito de la familia y de la bioética— que la Iglesia considera esenciales para el correcto funcionamiento de una sociedad secular.

Sin entrar ahora en el fundamento de esos reproches, el hecho es que, en una época de secularización en todo el mundo occidental, y más aún en Europa, más del 80 % de los ciudadanos españoles siguen declarándose católicos<sup>53</sup>. Que la gran mayoría de los

---

<sup>52</sup> La fundación fue constituida por el Ministerio de Justicia el 25 enero 2005, e inscrita mediante la Orden ECI/935/2005, de 8 de marzo (B.O.E. de 13 abril 2005). Para un análisis crítico de la misma, vid. C. GARCIMARTÍN, *Direct financing of religious denominations in Spain*, de próxima publicación en el "Journal of Church and State", que por cortesía de la autora he podido manejar.

<sup>53</sup> En concreto, según datos del CIS de 2003, el 81% (la agencia de noticias católica Zenit, el 8 febrero 2002, daba la cifra de 82,1%). Vid. los datos, con otras apreciaciones sobre la sociología religiosa española, en: <http://www.embusa.es/religiousfreedomsp2004.html> y en [www.zenit.org](http://www.zenit.org) (visitadas por última vez 13 noviembre 2005)

padres demanda educación religiosa católica para sus hijos en los colegios públicos<sup>54</sup>. Que un altísimo porcentaje de los matrimonios se celebra según las normas del derecho canónico<sup>55</sup>, y que es también muy elevado el porcentaje de ceremonias de bautismo entre los niños nacidos en España<sup>56</sup>. O que existe un extraordinario florecimiento de entes sin fin de lucro, de inspiración católica explícita o implícita, que realizan una importantísima labor de ayuda social, dentro y fuera de España. Lo que deseo subrayar es que, en otras palabras, no parece que el salto desde la confesionalidad a la neutralidad del Estado haya tenido de suyo consecuencias negativas para la Iglesia católica. Es verdad que ha disminuido su presencia pública institucional, pero su influencia social continúa siendo enorme en nuestro país.

Las confesiones beneficiarias de los acuerdos de 1992 —protestantes, judíos y musulmanes— se quejan, a su vez, de desigualdades de trato injustificadas, y por tanto discriminatorias, en relación con la Iglesia católica. Sobre todo en aspectos relativos a la cooperación económica del Estado, a la enseñanza de la religión en la escuela pública, a la asistencia religiosa en centros públicos, o a los distintos efectos civiles del matrimonio religioso israelita e islámico en comparación con el canónico<sup>57</sup>.

A este propósito, y sin analizar aquí, como en el caso anterior, el mérito de esas quejas, no cabe duda de que nuestro ordenamiento jurídico tiene todavía bastante que afinar en la aplicación práctica del principio de igualdad. Pero es también cierto que esas minorías religiosas nunca disfrutaron, en la historia de España, del nivel de libertad y de cooperación estatal que poseen ahora. Y no me refiero sólo a las materias comprendidas en los acuerdos de 1992. Además, poseen cauces institucionales específicos de diálogo y de negociación con el Estado, que incluyen la creación de comisiones mixtas para el seguimiento de los acuerdos (disposición adicional 3ª de los tres acuerdos) y el derecho a nombrar, como representantes suyos, algunos vocales de la Comisión Asesora de Libertad

---

<sup>54</sup> En el curso 2004-2005, un 72,2% de los alumnos de colegios públicos optaron por la enseñanza de la religión católica. La cifra es aún más alta en los colegios privados no confesionales: 81,7%. Y, naturalmente, mucho mayor en los colegios católicos: 99,5%. Del total de alumnos en la enseñanza preuniversitaria española, aproximadamente dos tercios estudia en colegios públicos y el resto en colegios privados. Fuente: Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis de la Conferencia Episcopal española: [http://www.conferenciaepiscopal.es/actividades/2005/febrero\\_14.htm](http://www.conferenciaepiscopal.es/actividades/2005/febrero_14.htm) (visitado por última vez 13 noviembre 2005)

<sup>55</sup> La proporción aproximada es de 4 a 3 a favor de los matrimonios civiles en relación con los canónicos, según datos relativos al año 2000 obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/inebase/index.html>) y de la agencia católica Zenit, esta última con fecha 14 enero 2003, según datos de la Conferencia Episcopal española ([www.zenit.org](http://www.zenit.org)).

<sup>56</sup> En el año 2000, 283.226 bautizos sobre 397.632 nacimientos (mismas fuentes que en nota anterior).

<sup>57</sup> Me remito de nuevo al volumen *Los acuerdos con las confesiones minoritarias*. . . , cit. en nota 49. Una excelente exposición del sistema matrimonial español puede encontrarse en M. LÓPEZ ALARCÓN - R. NAVARRO-VALLS, *Curso de Derecho Matrimonial canónico y concordado* (6ª ed.), Madrid 2001, pp. 445-515. Cualquier buen manual de derecho eclesiástico del Estado español proporciona una visión de conjunto de la posición jurídica de las confesiones religiosas en España. Vid., por ejemplo, AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español* (coord. por J. Ferrer Ortiz), Pamplona 2004; J.A. SOUTO, *Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y de creencias* (3ª ed.), Madrid 1995; D. LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 2002-2003; o el manual colectivo *on line* de *Derecho Eclesiástico del Estado* (coord. por R. NAVARRO-VALLS y J. MARTÍNEZ-TORRÓN), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com)

Religiosa del Ministerio de Justicia, la cual ha de pronunciarse sobre toda cuestión relativa al contenido de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 8 LOLR). Pese a sus limitaciones o deficiencias, el actual sistema español les ha situado en una posición mejor de la que habían tenido nunca, y ha generado un clima social de tolerancia y respeto sin precedentes en nuestra historia. Significativamente, España no ha conocido casi ningún problema sobre el uso de vestimenta o de símbolos religiosos en centros docentes, como sí ha sucedido en otros países europeos, especialmente en relación con el Islam<sup>58</sup>.

Por su parte, otras confesiones minoritarias inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, y por tanto con personalidad jurídica en derecho español, argumentan que el principio de cooperación estatal no se les aplica, ya que esa colaboración queda reservada en la práctica a las iglesias o comunidades que han alcanzado un convenio formal con el Estado. Dicho de otro modo: afirman que su inscripción como entidades religiosas no les aporta casi ninguna tutela o apoyo específico en comparación con la inscripción como asociaciones ordinarias ante el derecho civil. Lo cual —añaden— resulta discriminatorio, máxime cuando algunas de estas confesiones sin acuerdo cuentan con más fieles que muchas confesiones religiosas incluidas en el sistema de acuerdos de 1992 consideradas individualmente<sup>59</sup>.

Debo admitir que éste es un argumento poderoso<sup>60</sup>, y que, como antes indiqué, nos enfrenta a lo que probablemente constituye la laguna más visible de nuestro sistema de relaciones entre Estado y religión: la aplicación del principio de igualdad a los titulares colectivos del derecho de libertad religiosa. Y nos sitúa también, me parece, ante la necesidad de reconsiderar la actual configuración del Registro de Entidades Religiosas, que, por su escasa relevancia, parece encontrarse en una estéril tierra de nadie, a caballo entre un sistema de ausencia de controles que respete la espontaneidad hecho social religioso, al modo angloamericano, y un verdadero sistema de control concebido como instrumento para seleccionar los grupos destinatarios de la cooperación estatal. En todo caso, recordemos, de nuevo, que las religiones minoritarias, sea cual fuere su arraigo social, han alcanzado en España una libertad de actuación con la que era imposible soñar hasta hace no demasiados años. Y tienen además, en la medida en que se les reconozca notorio arraigo en la sociedad española, la posibilidad de negociar, al amparo del art. 7

---

<sup>58</sup> Resulta expresivo, a este propósito, el breve recorrido por la actitud de diferentes países europeos que, en relación con el velo islámico en la escuela, efectúa la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Leyla Şahin c. Turquía*, 10 noviembre 2005, §§ 55-65.

<sup>59</sup> No se olvide que los tres acuerdos de 1992 se firmaron con tres federaciones de confesiones religiosas, no con iglesias individuales. Y que los mormones o los testigos de Jehová tienen, cada uno de ellos, más miembros en España que la totalidad de las comunidades israelitas.

<sup>60</sup> He expresado mis ideas a este respecto de manera más pormenorizada en J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad*. . . , cit. en nota 17, especialmente pp. 139 ss. y 189 ss.; y en J. MARTÍNEZ-TORRÓN, Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones evangélica, israelita e islámica, en el volumen *Los acuerdos con las confesiones minoritarias*. . . , cit. en nota 49, especialmente pp. 111 ss. y 132 ss.

LOLR, un acuerdo formal de cooperación con el Estado que suponga un salto de calidad en su posición jurídica<sup>61</sup>.

En fin, hay todavía algunos grupos que se declaran religiosos y que claman contra la falta de reconocimiento estatal de su naturaleza religiosa, concretada en la negativa a su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Los casos que han trascendido más a la opinión pública son los de la Iglesia de unificación (dirigida por Sun Myung Moon) y la Iglesia de la ciencia, ambas con cierta implantación social fuera de España. Es cierto que los grupos rechazados por el Registro pueden obtener personalidad jurídica civil mediante su inscripción como asociaciones ordinarias, con virtualmente los mismos efectos que su inscripción como entes religiosos. Pero también es cierto que, en un país proclive a los registros y en el que la religión continúa teniendo una notable influencia, el reconocimiento estatal de un grupo como confesión religiosa les otorga un ‘aura de respetabilidad’ que los distingue socialmente de las simples asociaciones. En todo caso, no olvidemos que el Tribunal Constitucional, al decidir un recurso de amparo de la Iglesia de unificación, ha venido a establecer, en una sentencia de fundamentación y razonamiento no demasiado claros<sup>62</sup>, que la Administración pública no puede ejercer un control riguroso sobre el carácter religioso de un ente, y menos aún desde la perspectiva del concepto de religión enraizado en la experiencia histórica de Occidente. Es decir, ha prescrito que el Registro de Entidades Religiosas siga un criterio de admisión más flexible, aunque todavía está por comprobar hasta qué punto esa sentencia ha influido efectivamente en la praxis administrativa, como lo muestra el nuevo y reciente rechazo de la solicitud de inscripción de la Iglesia de la ciencia<sup>63</sup>.

## 6. Algunas reflexiones de futuro

Las observaciones precedentes ponen de relieve que el sistema español de relaciones entre Estado y religión, siendo adecuado en líneas generales, es desde luego perfectible. De hecho, el actual gobierno, desde una perspectiva distinta, ha heredado del anterior el interés por revisar, y en su caso reformar, diversos aspectos de nuestra legislación, incluida la propia Ley Orgánica de Libertad Religiosa, así como la normativa del Registro de Entidades Religiosas, cuya configuración ha hecho cada vez más patentes sus deficiencias a lo largo de estos años. El *timing* de esa revisión, por otro lado, parece sugerir que ni uno ni otro gobierno han mostrado gran impaciencia por concluir la tarea comenzada. Lo cual, a su vez, podría ser significativo de un grado de satisfacción —o de

---

<sup>61</sup> Hasta ahora, como indiqué (cfr. supra, nota 43 y texto correspondiente), el notorio arraigo sólo se ha reconocido a los mormones, pero no hay signos visibles de que el gobierno esté dispuesto a negociar con esa iglesia un acuerdo de cooperación en el futuro próximo.

<sup>62</sup> STC 46/2001, 15 febrero 2001.

<sup>63</sup> El rechazo de la solicitud de inscripción fue acordado por la Comisión Permanente de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (el asunto no ha sido llevado al Pleno de la Comisión). La jurisprudencia española, en cambio, sí parece haber tomado nota más cuidadosa de la doctrina del Tribunal Constitucional, como lo muestra la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª), de 21 abril 2005, por la que se acepta el recurso de la Iglesia de la confraternidad de la realización del ser (*Self-Realization Fellowship Church*), a la que había sido denegada la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas por ausencia de fines religiosos.

conformismo— lo suficientemente elevado como para que sólo algunos académicos y algunas minorías religiosas, que representan un escaso porcentaje de la población, reclamen con insistencia las oportunas modificaciones legislativas.

Parte de la dificultad que comporta una reforma legislativa en esta materia consiste en que abordar algunas importantes cuestiones de detalle —como, según se ha indicado antes, el afinamiento del principio de igualdad— fácilmente conduce a replantearse necesariamente otras cuestiones de fondo, de concepción global del sistema. Por ejemplo, y sobre todo, la mayor o menor justicia de establecer diversos ‘niveles’ de confesiones religiosas dependiendo de su radicación en la sociedad. El derecho español, de hecho, ha reservado casi todas las modalidades de cooperación —y desde luego las principales— a las confesiones que el Estado haya considerado merecedoras de un acuerdo formal: en principio aquellas que han adquirido “notorio arraigo” en la sociedad española.

Esto plantea diversos problemas de concepto desde la perspectiva del principio de igualdad (y también, a veces, del principio de neutralidad). Por un lado, no parece justificable que algunas formas de cooperación estén condicionadas por el número de fieles de una confesión, pues su razón de ser estriba en la naturaleza religiosa de un grupo y no en su tamaño: por ejemplo, las exenciones tributarias, o la eficacia civil de la forma religiosa de matrimonio. Por otro lado, aunque en teoría se trata sólo de diferentes grados de cooperación, en la práctica se crean diversos niveles de libertad real y también de lo que podríamos denominar ‘respetabilidad social’ —más aún en un Estado comprometido constitucionalmente a llevar a cabo acciones positivas de promoción de las libertades, y en una sociedad habituada a que el reconocimiento público lleve aparejada una sanción de legitimidad ética. A lo cual podríamos añadir todavía que el acceso al nivel superior de cooperación —el de los acuerdos con el Estado— se encuentra regulado en términos ambiguos, que dejan un excesivo margen de discrecionalidad a los poderes públicos (en concreto, al poder ejecutivo).

No obstante todo lo anterior, es preciso no perder la perspectiva histórica cuando analizamos nuestro sistema de relaciones Iglesia-Estado: no sólo por evitar juicios injustos sobre el pasado, sino también por valorar adecuadamente cuáles son las claves que pueden orientarnos para futuras reformas del sistema. En tal sentido, vale la pena reiterar que, en estos últimos veinticinco años, por primera vez la religión no ha sido causa de serios conflictos sociales y políticos. Ha habido ciertamente tensiones entre las confesiones religiosas y los poderes públicos, especialmente por lo que concierne a la Iglesia católica, y más recientemente a las comunidades islámicas. Es inevitable que esa tensión política no aflore ocasionalmente, en el contexto de una concepción de las relaciones Iglesia-Estado como la occidental, que ha sido calificada como ‘sistema de frontera’<sup>64</sup>, y que se caracteriza por una aceptación de la recíproca autonomía de sociedad civil y sociedad religiosa, alrededor de una línea de demarcación que ha ido variando su perfil a lo largo de la historia. Pero, en todo caso, el último cuarto de siglo ha sido testigo de una estable ‘paz religiosa’ en nuestro país, unida además a una tutela de la libertad de religión y de creencia muy superior a la que habíamos conocido hasta ahora.

---

<sup>64</sup> Cfr. R. NAVARRO-VALLS Y R. PALOMINO, *Estado y Religión. Textos para una reflexión crítica* (2ª ed.), Barcelona 2003, p. 10.

Este hecho no puede sino merecer una valoración positiva, pues ha sido esencial para la consolidación de la democracia en España. Los beneficios de esa situación son palmarios, para todos: para el Estado, para los ciudadanos de cualquier credo, y para las confesiones religiosas. Sin excluir a la Iglesia católica, que, pese a perder ciertos privilegios históricos, posee en estos momentos más autonomía real que en el sistema de confesionalidad propio de nuestra monarquía o del régimen del general Franco.

Recordemos, en fin, que a esta situación no se ha llegado a través de un régimen de separación estricta Iglesia-Estado, ni a través del apoyo privilegiado a la religión mayoritaria que presta un Estado confesional, sino con un sistema en el que la neutralidad estatal se ha entendido como compatible con la cooperación activa con las confesiones religiosas. Esa compatibilidad ha sido pieza clave en el éxito de nuestro sistema de relaciones entre Estado y religión. Éxito que no se manifiesta sólo en haber creado un marco jurídico formal apropiado para la protección de la libertad religiosa, sino en que ha transformado, en pocos años, el modo como los españoles se aproximan intelectual y emocionalmente al hecho religioso. Es importante no perderlo de vista de cara al futuro. Con una política adecuada, una sociedad que, como la española, va haciéndose gradualmente más plurirreligiosa y pluricultural no tiene por qué generar un mayor índice de conflictividad.