

# LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA: COLABORACIÓN ENTRE ESTADO Y CONFESIONES RELIGIOSAS

*Ricardo García García*

*Prof. Titular de Derecho Eclesiástico. Universidad Autónoma de Madrid*

## 1. LA LIBERTAD RELIGIOSA.

La Constitución Española existen numerosas disposiciones relacionadas con la libertad religiosa, pero, sin duda en artículo central es el 16 donde se consigna el siguiente régimen jurídico:

Art. 16: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

Para con la regulación de este Derecho de libertad religiosa, en la propia Constitución se han establecido varios principios, que actúan como elementos rectores. Se trata de limitaciones a los poderes públicos, de establecer linderos y garantías que no puede traspasar a la hora de regular este Derecho<sup>1</sup>. La doctrina ha intentado sistematizarlos en el Derecho español, y suele indicar la existencia de cuatro principios: libertad religiosa, laicidad, igualdad y cooperación.

---

<sup>1</sup> Cfrs, entre otros: Viladrich califica a los principios como *valores superiores del ordenamiento español en materia religiosa*. (Viladrich, P.J., Los principios informadores del Derecho eclesiástico español, en *AA.VV. Derecho eclesiástico del Estado español*. Pamplona, 1980, p. 245). Prieto Sanchís opina al respecto de los principios que *en este género de normas intentan resumirse las opciones ideológicas de un ordenamiento, los criterios políticos y morales que se formulan como horizonte teleológico hacia el que debe orientarse tanto la legislación como la jurisprudencia. De ahí que generalmente presenten un carácter de reglas de “segundo grado”, es decir, de reglas que no prescriben directamente la conducta de los individuos, ni les atribuyen derechos subjetivos, sino que condicionan la organización y funcionamiento de los órganos jurídicos, así como de la interpretación y aplicación del Derecho. ... Así pues, ... los principios de Derecho eclesiástico serán los valores superiores del ordenamiento y los principios constitucionales aplicados a la regulación del fenómeno religioso, entendido por tal, al menos en una primera aproximación, el conjunto el conjunto de comportamientos e intereses, tanto individuales como colectivos, que giran en torno al acto de fe.* (Prieto Sanchís, L., *Lecciones de Derecho eclesiástico*. Madrid, 1987. pp. 115-117). Llamazares afirma que *los principios del Derecho eclesiástico son los cimeros del sistema, desde los que, con ayuda de categorías jurídico-fundamentales que el propio ordenamiento describe o sugiere y por mera aplicación de las reglas de formación, se puede encontrar la norma aplicable a cada caso singular: su formulación o su interpretación*. Posteriormente, ha puntualizado como *Las funciones más peculiares e importantes que cumplen estos principios son las siguientes: 1º Recondicionar la pluralidad de normas que integran el ordenamiento a unidad, convirtiéndolo en auténtico sistema y ofreciendo los criterios que permitan saber qué normas pertenecen al sistema y cuáles no, ... 2º) en cuanto principios informadores que ocupan la cabeza del sistema, son punto de referencia obligada para las otras normas. ... 3º) Contribución al permanente dinamismo y enriquecimiento del ordenamiento. El contenido de estos principios sólo en parte está definido en la Constitución. Será la realidad sociológica la que irá obligando a descubrir permanentemente nuevos contenidos para dar satisfactoria respuesta a los nuevos problemas. Debe tenerse en cuenta, además, que estos principios son auténticas normas de normas, mejor aún, principios de principios, dotados de auténtica eficacia jurídica, incluso derogatoria por inconstitucionalidad sobrevenida y, por lo tanto, con auténtica eficacia vinculante, de manera que la desobediencia a su mandato por los poderes públicos puede dar lugar a recurso o cuestión de inconstitucionalidad.* (Llamazares Fernández, D., *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho a la libertad de conciencia*. Madrid, 1989. p. 224, y también *Derecho de la libertad de conciencia, I. Libertad de conciencia y laicidad*. Madrid, 2002. pp. 272-273). Moreno Antón entiende que los principios son *concreción y especificación de los valores superiores en las diferentes parcelas o sectores del Derecho... Además, en lo referente al factor religioso, los principios constitucionales delimitan la opción ideológica del Estado Español en el tratamiento jurídico de lo religioso y son los criterios aglutinantes de las normas jurídicas sobre la materia, confiriendo unidad y coherencia a un conjunto normativo llamado Derecho Eclesiástico.* (Moreno Antón, M<sup>a</sup>, Los principios informadores del Derecho eclesiástico, en *AA.VV. Curso de Derecho eclesiástico del Estado* (Coor. Martín Sánchez, I.). Valencia, 1997. pp. 67-68).

Sin embargo, la doctrina no es unánime a la hora de su determinación, puesto que como ha señalado ROCA<sup>2</sup> Prieto Sanchís añade el principio del pluralismo ideológico y religioso; Llamazares estima que son las bases del sistema el pluralismo y el personalismo, y en opinión de González del Valle es la tolerancia religiosa otro principio del Derecho eclesiástico español. La inclusión de la tolerancia como principio no es compartida ni por Bernárdez, ni por Calvo-Álvarez. Por lo que respecta al pluralismo, estimamos siguiendo a Fornés, que el pluralismo reconocido en nuestro Derecho es el pluralismo político, no el pluralismo en sentido total. Resulta original e interesante lo escrito por MARTÍNEZ-TORRÓN<sup>3</sup>, quien añade dos principios más: la bilateralidad de las fuentes<sup>4</sup> y control estatal de religiosidad.

Esos principios, al igual que en España se han convertido en los rectores e inspiradores de la regulación jurídica del factor religioso<sup>5</sup>, también, con algún pequeño matiz, se puede afirmar que son los que existen en los países de la Unión Europea. Y asimismo, también se han consolidado en la Constitución Europea, tras haber sido desarrollados por la Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

Volviendo al texto constitucional, el vértice de la pirámide en la regulación de ese “fenómeno o factor religioso”, se asienta en el artículo 16 de la CE y en la LOLR que lo ha desarrollado. Básicamente, con una rápida visión descriptiva, se puede afirmar que esa regulación jurídica se resume mediante tres aspectos:

---

<sup>2</sup> Roca, M<sup>a</sup> J., Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el Derecho Eclesiástico, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XVII. (2001). pp. 20-21.

<sup>3</sup> Martínez-Torrón, J., *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho eclesiástico del Estado*. Granada, 1999. pp. 189-204.

<sup>4</sup> Martín Sánchez ha impartido una interesante conferencia “La posición de los convenios con las confesiones no católicas en el sistema de fuentes”, en La Facultad de Derecho de Alcalá de Henares, en el curso 2002-03, en una Jornada jurídica bajo el título Los diez años de los acuerdos con las confesiones religiosas minoritarias. Jornada organizada por Rodríguez Blanco. El contenido de dicha conferencia se ha materializado en un artículo con el mismo nombre, -en prensa, y que se dispone por gentileza de su autor-, donde las consideraciones que efectúa sobre la bilateralidad de los Acuerdos plasmados en las leyes 24, 25 y 26/92 hacemos nuestros. (Martín Sánchez, I., *Libertad Religiosa y su posición en el sistema de fuentes del Derecho Eclesiástico del Estado*, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico*, N<sup>o</sup> 7, enero 2005).

<sup>5</sup> Como bien ha indicado Roca, *A tales principios se les atribuye, desde los primeros manuales de la disciplina en España, la finalidad de señalar los límites del Derecho eclesiástico español y de servir de línea inspiradora de sus normas, de ahí la importancia de su sistematización y estudio*. (Roca, M<sup>a</sup>J., Propuestas y consideraciones críticas..., cit. p. 18).

<sup>6</sup> Entre muchos otros, Cfrs. Ratzinger, J., “Europa, política y religión”, conferencia pronunciada el 28 de noviembre de 2000, con ocasión del ciclo “Conversaciones sobre Europa”, que tuvo lugar en la delegación de Baviera en Berlín. Publicada íntegramente en *Nueva Revista de política, cultura y arte*, enero-febrero 2001; Navarro Valls, R., Las bases de la cultura jurídica Europea, en *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal*. Madrid, 2003; Ibán, I. C. Y Ferrari, S., *Derecho y religión en Europa occidental*. Madrid, 1998. Navarro Valls, R. y Martínez-Torrón, J., The protection of Religious Freedom in the System of the European Convention on Human Rights, en *Helsinki Monitor*, 9, n<sup>o</sup>.3 (1998), pp. 25-37. Redondo de Andrés, M<sup>a</sup>. J., Análisis de algunos casos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo sobre el derecho de libertad religiosa, en *La libertad religiosa y de conciencia ante la Justicia Constitucional (Actas del VIII Congreso de Dcho. Eclesiástico del Estado. Granada 13-16 de mayo de 1997)*, 1998, pp. 775-785. Martínez-Torrón, J., La protección internacional de la libertad religiosa y de conciencia, cincuenta años después, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2(1999), pp.63-88. Martín Sánchez, I., Las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión en el ordenamiento jurídico internacional, en *Hera, A. de la y Martínez de Codes, R. M. (Coords.), Proyección nacional e internacional de la libertad religiosa*, Madrid, 2001, pp. 13-88; Martín Sánchez, I., La protección de las libertades de conciencia, religiosa y de enseñanza en la Unión Europea, en *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico*, 2(2003). Martínez-Torrón, J., Los límites a la libertad de religión y de creencia en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico*, 2(2003); Gutiérrez del Moral, M. J., y Cañivano Salvador, M. A., *El Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Barcelona, 2003.

1º. El respeto, salvaguarda y garantía de la libertad de conciencia, religiosa, ideológica y de culto, de los individuos y de su vertiente colectiva, mediante la expresa protección de las comunidades, iglesias o confesiones religiosas<sup>7</sup>.

2º. Razonable separación de las iglesias, comunidades o confesiones con el Estado, evitando la confusión de funciones, e identificación como ocurrió en épocas anteriores en nuestra historia española. De forma que ninguna confesión religiosa, tendrá carácter estatal<sup>8</sup>.

3º. La obligación expresa para con los poderes públicos, que les compele a tener en cuenta las creencias de la sociedad española y a mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

## 2. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN.

En relación al principio de cooperación<sup>9</sup>, -en el que me voy a centrar-, se puede afirmar que aparece indicado de forma específica en el Art. 16,3 de la Constitución, y, aunque si bien, se considera un principio derivado y subordinado al resto de los principios informadores del Derecho Eclesiástico que tiene su fundamento próximo en el de libertad religiosa, en la valoración positiva de lo religioso como factor social, y su fundamento último en la función promocional que el Estado español ha

---

<sup>7</sup> Son muchos los autores que han indicado la inexistencia en el ordenamiento jurídico español, de una definición legal de confesión religiosa, como tampoco lo podemos encontrar en el ámbito europeo -De entre ellos, Cfr., IBÁN, I.C., Las confesiones religiosas, en *Derecho Eclesiástico*. Madrid, 1997. pp. 159-163. GOTI ORDEÑANA, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, Zarautz, 1994. pp. 436-439. MOTILLA DE LA CALLE, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*. Madrid, 1999. Sin embargo, en nuestro país, sí que el legislador ha tenido ocasiones para hacerlo en numerosos artículos de disposiciones diversas. En este sentido, debe comenzarse por la Constitución, en el Art. 16 C.E., donde no se contiene concepto alguno, ni tampoco posteriormente en la LOLR donde se utilizan los términos Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, sin dar o aportar definición. Nos referimos a los artículos, 1,3; 2,1,a; 2,1,b; 2,2; 5,1; 5,3; 6,1; 6,2; 7,1; 7,2; 8; DT Primera; DT Segunda de la LOLR. Ya en la legislación ordinaria, también se usa esa terminología por parte del Art. 2 del R.D. 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, sin aportarse definición. Por ello, hay que concluir afirmando que la delimitación del concepto de “confesión religiosa” es algo que exige ulteriores precisiones tanto por parte de la doctrina, como por parte de los propios órganos de la Administración del Estado a través de lo que se vaya inscribiendo o se inscriba en el Registro de Entidades Religiosas.

<sup>8</sup> El Tribunal constitucional se ha referido en muchas ocasiones a este principio de laicidad. Entre otras, Cfrs. STC 24/1982, de 13 de mayo; ATC 616/1984, de 31 de octubre; ATC 359/1985, de 29 de mayo; ATC 180/1986 de 21 de febrero; STC 130/1991, de 6 de junio; STC 340/1993, de 16 de noviembre; STC 129/96, de 9 de julio y STC 177/1996, de 11 de noviembre.

<sup>9</sup> Sobre el principio de Cooperación, entre otros, Cfr: VILADRICH, P. J., El principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en la Constitución española de 1978, en *Il Diritto Ecclesiastico*, (1987). pp. 1153-1170. LLAMAZARES D., El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcances y límites, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 3 (1988). pp. 199-231; también en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. V (1989). pp. 69-101. OLMOS ORTEGA, M. E., Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas, en *Las Relaciones entre la Iglesia y el estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*. Madrid, 1989. pp. 355-363. SOUTO PAZ, J. A., Cooperación del Estado con las confesiones religiosas, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 84 (1993-1994). pp. 365-413. SOUTO PAZ, J. A., Mecanismos de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas, en *Acuerdos con confesiones religiosas minoritarias*. Madrid, 1996, pp. 307-355. FERNÁNDEZ CORONADO, A., Cooperación con las confesiones religiosas, en *Enciclopedia Jurídica Básica*. Tomo. I, Madrid, 1995. pp. 1710-1711. BLANCO, M., La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas. Especial referencia a la cooperación económica, en *Ius Canonicum*. Vol XXXVIII (1998). pp.523-570. FERRER ORTIZ, J., Los principios constitucionales de 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. VILADRICH, P. J. Y FERRER ORTIZ, J., Los principios informadores del derecho eclesiástico español, en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*. Pamplona, 1993, pp. 165-226. CALVO-ÁLVAREZ, J., Los principios informadores del derecho eclesiástico español en la doctrina, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. XIV(1998). pp. 187-233. FERRER ORTIZ, J., Los principios informadores del derecho eclesiástico del Estado, en *La Libertad Religiosa y de Conciencia ante la Justicia Constitucional (Actas del VIII Congreso de Derecho Eclesiástico del Estado*. Granada, 13-16 de mayo de 1997). Granada 1998. pp. 107-124. ROCA, Mª J., Propuestas y consideraciones críticas..., cit. pp. 17-34. LEAL ADORNA, Mª del M., Los principios de Derecho Eclesiástico según la interpretación de la doctrina española, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. XVII (2001). pp. 35-100.

asumido en el Art. 9 2º de la CE, conforme a mi criterio, estamos ante el principio más importante, porque se trata del principio que nos da la medida del resto de los principios y que nos hace comprender mejor la actitud del Estado Español ante lo religioso. Es “la piedra de toque”, “el testigo o referente” para medir la efectividad de la libertad religiosa en su vertiente colectiva.

Dicho en otros términos, el Estado no se confundirá con una o unas confesiones religiosas, ni tampoco perseguirá al fenómeno religioso, sino que abre la puerta a la cooperación y al mutuo entendimiento en los aspectos que son de su incumbencia y competencia, esto es, el bien y legítimo desarrollo de los individuos y de los grupos en los que se congregan. Precisamente, porque esa sí es función del Estado y de las propias iglesias, comunidades y confesiones religiosas, y por ello, estamos ante dos espacios convergentes que deben darse ayuda y apoyo mutuo para el logro de objetivos comunes.

En este sentido, como bien ha indicado Ferrer<sup>10</sup>, el principio de cooperación se enmarca dentro del postulado democrático de corresponsabilidad y participación de los grupos sociales en la gestión del bien común, y su participación en las disposiciones jurídicas que regulan su estatus jurídico en la sociedad civil. Y más en concreto esa *relación adecuada entre instituciones independientes, con finalidades diferentes, pero que se interrelacionan mutuamente*.

Esa cooperación, como ha puntualizado Llamazares<sup>11</sup>, *puede ser de doble dirección: cooperación del Estado con las confesiones religiosas y de éstas con aquél*”. Y es más, yo diría que debe ser así.

En resumen, este principio tiene sus cimientos en tres aspectos concretos:

- a) *Valoración democrática de los grupos sociales reales*
- b) *Reconocimiento de las confesiones como sujetos colectivos específicos de la libertad religiosa.*
- c) *Valoración positiva del hecho religioso.*

Dando un paso más, se puede decir que, tras más de veinticinco años de experiencia constitucional, nuestro Derecho ha desarrollado en términos acertados este principio, no quedándose en un mero planteamiento teórico, sino que ha tenido su reflejo, en realidades jurídicas concretas.

*En primer lugar*, desde el Estado central, se han llevado a cabo las siguientes manifestaciones dignas de mención:

- a) Los Acuerdos con la Iglesia Católica de 3 de Enero de 1979, plasmados o configurados desde la declaración de intenciones en materia de relaciones Iglesia Estado, contenida en el preámbulo del Acuerdo de 1976.
- b) La creación de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> En concreto, literalmente, lo escrito por Ferrer a este respecto es: “En consonancia con el nuevo orden establecido, el principio constitucional de cooperación (art. 16,3) puede enmarcarse dentro del postulado democrático de corresponsabilidad y participación de los grupos sociales en la gestión del bien común, así como en la elaboración y aplicación de las normas que regulan su posición jurídica y su actuación en la sociedad civil. De esta manera, la cooperación Estado-confesiones presenta puntos de coincidencia con el protagonismo reconocido por la Constitución a los grupos en general (art. 9,2) y a otros grupos específicos en particular (arts. 6, 7, 36 y 52). ... A falta de una definición expresa, el conjunto de principios constitucionales permite deducir que la cooperación es el tipo de relación adecuada entre instituciones independientes, con naturaleza y finalidades distintas, pero que se relacionan mutuamente en un punto equidistante de la unión y de la incomunicación, al servicio de la persona humana, sujeto y fundamento del orden público y del orden religioso...”. (FERRER ORTIZ, J., Una aproximación a las normas negociadas en el Derecho Eclesiástico Español, en *Acuerdos del Estado Español con Confesiones Religiosas Minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Barcelona, 1994. Madrid, 1996. p. 396).

<sup>11</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia, I. Libertad de conciencia y laicidad*. Madrid, 2002. p. 271.

- c) Los Acuerdos de cooperación previstos en el Art. 7 de la LOLR, y plasmados en las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre. Estos convenios son, al día de hoy, en nuestro Derecho, la forma más cualificada de llevar a cabo el principio de cooperación, pero no la única manera de establecerse esa colaboración del Estado y las Confesiones.

Hay que reseñar que, la CE no impone una modalidad concreta de cooperación. Lo único que se requiere a través de la LOLR, en su Art. 7, es que si la colaboración se canaliza a través de los Acuerdos, la Confesión debe reunir los requisitos de estar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas y poseer notorio arraigo por su ámbito y número de creyentes. Si no se cumplen esos requisitos la vía del acuerdo específico aparece cerrada, pero, la cooperación podrá materializarse por otras vías, (ayudas económicas para actos concretos, prestación de locales y medios materiales para determinadas actividades religiosas, etc.). De igual manera, y para complicar un poco más las cosas, que una confesión esté inscrita y tenga notorio arraigo, no implica que pueda acudir ante cualquier tribunal a solicitar para con el Estado la firma de un acuerdo. No existe una vía concreta para requerir al Estado que colabore. Parece que, la firma de un acuerdo, se trata de una decisión meramente política, y no jurídica.

En definitiva, lo que debe quedar claro, es que los Acuerdos sólo son una forma posible de colaboración, y no la única.

*En segundo lugar*, desde un derecho eclesiástico que podemos definir como “moderno”, obedece, en este caso -desde la sola visión del principio de cooperación-, a la necesidad de tener en cuenta la descentralización del Estado, y la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas que inciden en el tratamiento jurídico del factor religioso<sup>13</sup>.

Así, el complejo sistema de competencias jurídicas entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas está propiciando que ese principio de cooperación se lleve a cabo también por parte de las diferentes Comunidades de forma específica.

La Constitución en los artículos 148 y 149 concreta las materias que corresponden de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas y las que le son propias al Estado español. Desde este reparto competencial complejo, en nuestro país el reconocimiento constitucional del derecho fundamental de libertad religiosa ha supuesto la creación de un sistema de Derecho Eclesiástico en el que existen diferentes fuentes normativas asentadas sobre sólidos principios cohesionadores que, en muy pocos años, ha evolucionado con gran fuerza con resultados científicos creo muy interesantes. En concreto, y con respecto a este aspecto del Derecho Eclesiástico, -esto es, al de producción autonómica-, se puede afirmar que estamos inmersos en una situación que, hace años, ya advirtieron muy pocos eclesiasticistas como, entre otros, MARTÍNEZ BLANCO, GOTI ORDEÑANA, u OLMOS ORTEGA, donde se puede verificar, a corto plazo una creación legislativa en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas que, al día de hoy, se puede denominar de incipiente, pero que está creciendo sin ninguna duda a gran velocidad. Ese desarrollo se debe sobre todo, a que la actividad legislativa y sobre todo, la prestacional de servicios, se va desplazando desde el vértice del Estado hacia las CC.AA, ya que el ciudadano, donde vive su religiosidad es donde reside y es en las comunidades donde éstos confluyen, donde tienen problemas y donde necesitan demostrar ese “arraigo”. Es en el lugar donde se encuentran ubicadas y donde, en definitiva habitan sus miembros<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Para un mayor detalle sobre esta Comisión, Cfr. GARCÍA GARCÍA, R., *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa*. Madrid, 2002.

<sup>13</sup> En este sentido, entre otros trabajos, ya existentes, se deben citar las últimas investigaciones en esta materia, constituidas básicamente, por el Proyecto de investigación I+D aprobado por el MEC con el título “Veinticinco años de regulación jurídica del factor religioso por las Comunidades Autónomas” (SEJ2005-02221 JUR), Investigador principal RICARDO GARCÍA GARCÍA (2006-2008). Y también el pionero trabajo de SEGLERS, A., *Libertad religiosa y Estado Autonómico*. Granada, 2005.

<sup>14</sup> Y: “Las Autonomías van a ser en el futuro el marco de convivencia de la comunidad española y, en consecuencia, de la organización, política, social y normativa. En este marco se ha de desenvolver el respeto a la persona humana y el

Estas competencias en manos de las CC.AA., significa el acercamiento de las fuentes reguladoras de la actividad social y de prestación material a los ciudadanos o fieles con posibilidad de una mayor participación de éstos, buscando un plano más cercano, que tendrá que obtener un marco jurídico, y por ello en el ámbito de las CC.AA cada vez se van a tratar y resolver más los problemas cotidianos de la vida de los hombres: la escuela, la asistencia hospitalaria, el patrimonio cultural, el acceso a los medios de comunicación social, la asistencia religiosa, etc.

Este nuevo sistema de relación puede posibilitar que las relaciones Iglesia-comunidad política sean más vivas, más adaptadas a la realidad, más eficaces, y el Derecho estará más cercano a la vida cotidiana. El Derecho será la misma “vida social objetivizada”, vista desde una posición territorial más cercana, aunque eso sí, encontraremos un nuevo marco de Derecho Eclesiástico, posiblemente, diverso en cada Comunidad porque los problemas no son los mismos en todas las CC.AA., y no en todas existirá el mismo deseo político de legislar sobre la materia.

Por ello, en un primer acercamiento, hay que señalar que se trata de una parte de nuestra disciplina que se caracteriza por la fuente de producción normativa, absolutamente nueva en nuestra tradición jurídica eclesiasticista. Las características principales de este Derecho Eclesiástico autonómico<sup>15</sup> serían:

- 1º. Órganos de producción regionales.
- 2º. Aplicación territorial limitada en el espacio de cada una de las CC.AA.
- 3º. No cualquier materia es objeto de desarrollo legislativo. Sólo aquellas en las que existe algún tipo de competencia en las CC.AA, y con la debida amplitud que le permita su ordenamiento jurídico.
- 4º. Existencia de unas “condiciones básicas estatales” que resulta imposible rebasar.
- 5º. Al día de hoy, está por realizarse la necesaria delimitación doctrinal y jurisprudencial de las “condiciones estatales básicas” para el pleno ejercicio de la libertad religiosa y de conciencia.
- 6º. Posibles regulaciones diversas de la libertad religiosa y de conciencia por parte de las CC.AA. en el ámbito y alcance de sus competencias, a salvo de las “condiciones básicas” en este ámbito.

Ese “Derecho Eclesiástico autonómico”, al igual que el Estatal, prevé un sistema de creación de normas unilaterales y bilaterales o concordadas con los sujetos colectivos de libertad religiosa. En este último caso específico, hay que decir que las diferentes CC.AA. tienen suscritos diversos acuerdos con las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Los más numerosos son los suscritos con la Iglesia Católica, pero también se han formalizado con otras confesiones y comunidades religiosas minoritarias<sup>16</sup>.

---

adecuado ejercicio de la libertad que le corresponde por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y porque comporta derechos que le son inalienables”. GOTI, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, San Sebastián, 1994, p. 264.

<sup>15</sup> CAMARERO SUÁREZ se ha pronunciado en términos similares: “Este Derecho contiene en su núcleo fundamental el llamado Derecho Eclesiástico autonómico que, al margen de posiciones contrarias a su idoneidad, se caracteriza por la particularidad de sus órganos de producción normativa, por su ámbito territorial y por la acotación constitucional de su contenido, así como por la subordinación al Derecho Eclesiástico general”. (CAMARERO SUÁREZ, M., *Las competencias en materia eclesiástica en España: Convenios entre las Iglesias y las Comunidades Autónomas*, en *La Ley*, 1, 1989. pp. 894-895).

<sup>16</sup> En este sentido son muchos los convenios o acuerdos existentes que podrían citarse, por poner algunos ejemplos, se pueden citar los Convenios de Colaboración entre la Comunidad de Madrid con el Consejo Evangélico de Madrid, con la Comunidad Israelita de Madrid, y con las Comunidades Islámicas de España, o el Conveni Marc entre el Consell Evangèlic de Catalunya i la Generalitat de Catalunya. (*Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. XIV (1998). pp. 885-899). En esta línea, se puede traer a colación, el trabajo de RODRIGUEZ BLANCO, M., *Convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas*. Pamplona, 2003, que recoge un elenco muy razonable de toda esta temática en muy diversos aspectos.

Como han indicado DÍAZ MORENO, J.M<sup>a</sup>, y GUZMÁN PÉREZ, C.<sup>17</sup>, Desde 1985 a 1996, se han firmado casi medio centenar de acuerdos o convenios de este tipo, por lo que “ya no se puede presentar una visión, de conjunto o particularizada, de las relaciones jurídicas entre la Iglesia (debe entenderse cualquier confesión religiosa) y el Estado en España, sin tener en cuenta esta legislación bilateral. Su desconocimiento o infravaloración supondría una deformación de la realidad existente”. Igualmente, estos autores<sup>18</sup>, señalan que “Uno de los principios informadores, o quizá, con más exactitud, en este caso, motivadores de los Acuerdos con las Comunidades Autónomas es el cumplimiento de las remisiones establecidas en los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español. Por esta razón, es útil señalar aquí, de forma ejemplificativa, algunas de estas remisiones a las que se remitirán muchos de los Acuerdos y Convenios que vamos a examinar. Entre estas remisiones concretas, a Acuerdos y Convenios particulares, señalamos los siguientes:

- 1º) El régimen de asistencia religiosa católica y actividad pastoral de los sacerdotes y de los religiosos en los establecimientos penitenciarios, hospitales, orfanatos y centros similares, tanto privados, como públicos.
- 2º) Establecimiento de las bases para la adecuada cooperación en las actividades de beneficencia y de asistencia social.
- 3º) Organización de cursos voluntarios de enseñanza y otras actividades religiosas en centros universitarios públicos.
- 4º) Retribución económica de los profesores de religión católica.
- 5º) Convalidación de los estudios y reconocimiento de los efectos civiles de los títulos otorgados en los centros superiores de la Iglesia.
- 6º) Establecimiento de centros de estudios superiores de teología católica en las Universidades del Estado.
- 7º) Regulación del respeto a los sentimientos de los católicos en los medios de comunicación social.
- 8º) Conciertos sobre el modo de hacer efectivo el interés común en la preservación, conocimiento y catalogación del patrimonio histórico, artístico y documental”.

En resumen: Tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico, por la importancia de la Iglesia Católica en nuestro país, ésta ha sido el motor único durante siglos en llevar a cabo acuerdos de colaboración con el Estado para el desarrollo de intereses comunes. Sin embargo, hoy en clave multicultural, nos encontramos ante otro escenario bien distinto. Nos situamos, como decíamos, en clave multicultural donde otras confesiones religiosas requieren un espacio propio y solicitan, a imagen y semejanza de la Iglesia Católica, iguales o parecidos beneficios<sup>19</sup>. Y a este respecto, las confesiones o iglesias minoritarias han encontrado marco legal en las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, que si bien, no han sido debidamente desarrolladas por el Estado, sí pueden encontrar en vía de Derecho Autonómico impulso en alguna materia concreta que incida en competencias propias, como de hecho, hoy ya está ocurriendo y se ha reclamado en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

---

<sup>17</sup> DÍAZ MORENO, J.M<sup>a</sup>, y GUZMÁN PÉREZ, C., Principios informadores de los Acuerdos entre la Iglesia Católica de España y las Comunidades Autónomas, en *Escritos en Homenaje al Prof. Martínez Valls*. Volumen I. Alicante, 2000. p. 169.

<sup>18</sup> *Ibidem*. pp. 171 y 172.

<sup>19</sup> El ejemplo más representativo de esta idea es la creación en esta legislatura, dentro del Ministerio de Justicia de la Fundación Pluralismo y Convivencia que, por medio de la financiación de proyectos concretos se está convirtiendo, de hecho, en una fuente de financiación directa de las confesiones religiosas minoritarias, con proyectos, en ocasiones polémicos, como la creación de un libro para la enseñanza de la religión islámica en las escuelas españolas. Puede consultarse la labor de esta Fundación en la página Web: <http://www.pluralismoyconvivencia.es>. (Página consultada el 24 de abril de 2007).



### 3. LA COOPERACIÓN DESDE LA LAICIDAD POSITIVA. ¿EN QUÉ CONSISTE?.

A la vista de todo lo anterior, el principio de cooperación, entra de lleno, todavía más en el centro neurálgico de nuestra disciplina, y más en estos momentos, donde, reitero, parece ser, existe un distanciamiento entre la Confesión religiosa mayoritaria en España y el Gobierno del Estado, como luego veremos.

Ese reconocimiento de la libertad religiosa y de la cooperación con los grupos religiosos, como laicidad positiva en los términos en los que ha escrito MARTÍN SÁNCHEZ<sup>20</sup>, -que comparto absolutamente-, no sólo se verifica en normas que protejan esa libertad frente a posibles ataques de forma más o menos razonable, sino que además exigen un “plus” a los poderes públicos. Ese Art. 16 obliga a los poderes públicos a que tengan en cuenta de forma específica las creencias religiosas de la sociedad española. Esto es, le obliga a promocionar las creencias religiosas existentes en nuestro país. Esa obligación para con la sociedad civil española, va explícitamente contenida en el artículo 16, en términos difusos, -como quizá debe regularse esta materia-, puesto que, la Constitución obliga a los poderes públicos a “mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la iglesia católica y las restantes confesiones religiosas”.

Esas relaciones de cooperación, en la teoría son sencillas de entender, pero, en la práctica generan multitud de problemas. Veamos, ¿Qué es eso de mantener relaciones de cooperación que obliga el Art. 16?, o dicho de otra forma, ¿Hasta donde obliga el Art. 16 al legislador?, ¿Hasta donde deben llegar? Ó ¿en qué consiste?:

- ¿Es financiar a las confesiones religiosas?
- ¿Es permitir que puedan imponer al empleador una determinada jornada laboral, y un determinado número concretos de días de descanso?
- ¿Es obligar al Estado a que financie la enseñanza religiosa en las escuelas públicas o privadas?.
- ¿Es que el Estado debe dar eficacia jurídica a los matrimonios religiosos y conceder efectos jurídicos a las rupturas matrimoniales previstas en los sistemas confesionales?
- ¿Es que el Gobierno o Parlamento debe legislar en consonancia con el magisterio de los Obispos, enseñanzas de los Rabinos o, en conformidad con lo previsto en el Corán o la Saria?
- ¿Es que, en la construcción de nuevos barrios, debe darse a las iglesias terrenos de forma gratuita para la construcción de templos religiosos?.
- ¿Los ministros religiosos o representantes religiosos deben ser considerados y pagados por los fondos públicos como si fueran funcionarios?
- ¿Deben existir en la Fuerzas Armadas, en los hospitales, en las cárceles, en los tanatorios, o en otros centros públicos, ministros religiosos de todas las confesiones pagados con fondos públicos o sirve que se les permita tan sólo el libre acceso a las instalaciones públicas?
- ¿Qué actividades que realicen las confesiones religiosas deben estar exentas fiscalmente, si es que deben estar exentas o no sujetas?

De las respuestas que se den a estas preguntas, depende la regulación del fenómeno religioso. Sin embargo, quizá no sea razonable, dejar el núcleo básico de esa protección, o la respuesta a las anteriores o a otras preguntas, en manos de determinadas creencias políticas o ideológicas, cambiantes por naturaleza, y pendientes de unas mayorías parlamentarias o pactos extraños entre ellas, que pueden ser, hoy más proclives a la protección y mañana, o pasado, más restrictivas o más abiertas, no sé.

Lo cierto es que, al día de hoy, en España se puede afirmar que existe una doble regulación jurídica del factor religioso, una más cualificada para con la Iglesia Católica, y otra menos cualificada

---

<sup>20</sup> Por todos, Cfr. MARTÍN SÁNCHEZ, I., Libertad Religiosa y su posición en el sistema de fuentes..., cit.



para con el resto de confesiones religiosas. Esa doble regulación, o doble rasero, ¿es razonable?, ¿está justificada?.

La justificación no es otra que el principio de igualdad, esto es, el tratar de forma diferente lo que no es igual. Es decir, la posición privilegiada que tiene en función del número de creyentes en la sociedad española la Iglesia Católica. No se puede olvidar que, dentro de contenido esencial o la proporcionalidad, -como dice la moderna doctrina constitucionalista-, dentro del derecho colectivo de libertad religiosa existe el derecho al proselitismo, y las confesiones, por más que reconozcan la integración, la multiculturalidad, y otros elementos que en la teoría presentan virtudes, en la práctica, cada confesión está en su derecho de sentirse como la única verdadera y en intentar convencer al prójimo de que su fe es la justa, y para ello utilizarán los medios que en justicia estimen razonables dentro del Estado de Derecho.

Volviendo sobre las preguntas anteriores, las diferentes respuestas que pueden recaer sobre ellas, se puede decir que han saltado con fuerza inusitada a los escenarios de la vida pública española en estos últimos meses, coincidiendo con un cambio de Gobierno en nuestro país, y además con la producción de cambios legislativos contrarios a esa moral católica, mayoritaria en número en España.

Sin querer entrar en discusiones políticas, quizá si es el momento, tras más de 25 años de libertad religiosa en España, de forma continuada y sin traumatismos extremistas de entrar a valorar esta cuestión, pero desde posiciones templadas de respeto, de reconocimiento mutuo y desde la obligación de cubrir las necesidades de los grupos religiosos desde la perspectiva de que supone, para los poderes públicos cumplir un mandato constitucional.

¡Ojo!, ese planteamiento, no nos puede hacer perder el norte marcado por el principio de igualdad. Esa “presunta” discriminación ocurre también en otros órdenes, y parece que no levanta tantas ampollas. Me refiero, por ejemplo, a los sindicatos que reciben mayor cantidad económica y medios físicos para su gestión en función de la presencia de un mayor número de afiliados mediante el reconocimiento democrático de mayorías en las elecciones sindicales. O también, en el campo de la financiación de los partidos políticos que reciben cuantías públicas en función del número de votos obtenidos. Sin embargo, parece que cuando se aborda el asunto para con los grupos religiosos, entramos en un camino ideologizado, en virtud del cual, como oía decir a un antiguo compañero de la Cátedra de Derecho Eclesiástico de la Universidad Autónoma de Madrid, el Prof. García Gárate: “en este país, con respecto a la Iglesia católica, siempre hemos ido delante en procesiones o detrás persiguiéndola”.

#### **4. CONCLUSIÓN FINAL.**

Sinceramente, creo que debemos reinterpretar ese principio de cooperación fijando directrices generales desde el Estado y desde el Derecho, y descentralizar su funcionamiento que, puede ser atendido correctamente en manos de las Autonomías. Pero, sea desde las Comunidades Autónomas o desde el Estado central, entiendo que se deben buscar posiciones neutras, de respeto y de promoción, de cooperación, que superen el texto escrito de los acuerdos, y que pretendan afrontar las necesidades de los grupos religiosos que presentan repercusión social, porque ahí es donde coinciden con las obligaciones del Estado, bien sea central o bien autonómico.

En estas líneas he pretendido presentar algunas ideas que puedan servir de revulsivo para en un futuro, replantear un nuevo principio de cooperación no sujeto a valoraciones políticas, y sí a unas directrices generales que aporten seguridad jurídica a los individuos y los grupos religiosos donde se asocian para sentar unas reglas o bases que no sean mutables en función de unas mayorías parlamentarias. Porque creo que está cada vez más claro que el juego de las mayorías parlamentarias no puede servir para cualquier cosa y si hay algo que “blindar” en nuestra disciplina es, sin duda, este principio de cooperación, que hoy está en términos difusos de discrecionalidad y, en mi opinión,

estaría mejor desde el punto de vista de la legalidad, dentro de un estatuto, y no de la laicidad, sino de la cooperación.

Dicho esto, lo cierto es que la posición privilegiada de la Iglesia Católica en España, quizá cada día presenta un sentido menor, pero, aunque menor que en otras épocas, esa realidad católica, junto con las confesiones religiosas minoritarias, sí presenta, todavía, sentido y gran significado social al día de hoy. Por ello, la relación de igualdad no consiste en debilitar la colaboración con la Iglesia Católica, sino en mantenerla y promoverla, y a la vez, aumentar la protección existente para los grupos minoritarios, porque así, y sólo así, se promueve y facilita un derecho fundamental, en concreto el primero de ellos, con la misma importancia que, aquellos ciudadanos con la de Virginia, hace algunos siglos le sintetizaron como el primero de todos los derechos fundamentales.