

## EN TORNO A LA ANUNCIADA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

*Recibido: 19/01/2010*

*Aceptado: 26/02/2010*

Joaquín Mantecón  
*Universidad de Cantabria*

*Abstract: The Spanish Government has expressed its willingness to reform the General Act of Religious Freedom to suit most current religious plurality of spanish society, and to go more deeply into the secularity of the State, extending the protection of the law to non religious beliefs and to regulate conscientious objection. The author believes that the reasons have not enough entity to undertake the reform of a landmark law passed in his day almost unanimously. Anyway, the author suggests some points that could improve, in his view, the current draft.*

*Keywords: Religious freedom Act, cooperation with confessions, freedom of convictions, State's secularity, constientious objection, Advisory Commission of Religious Freedom.*

Resumen: El Gobierno español ha manifestado su voluntad de reformar la Ley Orgánica de Libertad Religiosa para adaptarla a la mayor pluralidad religiosa actual, así como para profundizar en la laicidad del Estado, extender la protección de la ley a las creencias no religiosas y regular la objeción de conciencia. El Autor considera que las razones aducidas no tienen la entidad suficiente para emprender la reforma de una ley emblemática aprobada en su día prácticamente por unanimidad. De todas formas, el Autor sugiere algunos puntos que podrían mejorar, en su opinión, la redacción actual.

Palabras clave: Ley Orgánica de Libertad Religiosa, libertad ideológica, laicidad del Estado, objeción de conciencia, cooperación con las Confesiones, Comisión Asesora de Libertad Religiosa,

SUMARIO: 1. Planteamiento del tema; 2. Libertad religiosa y pluralismo confesional; 3. Libertad religiosa y libertad de convicciones no religiosas; 4. Libertad religiosa y laicidad del Estado; 5. Ámbitos de la posible reforma: 5.1. *El derecho de libertad religiosa, su extensión y límites*; 5.2. *La objeción de conciencia*; 5.3. *Régimen jurídico de las confesiones*

*religiosas*; 5.4. *Personalidad jurídica civil de las confesiones y de sus entidades*; 5.5. *Conceptos auxiliares: los ministros y los lugares de culto*; 5.6. *Cooperación estatal con las confesiones*; 5.7. *Los Acuerdos o convenios de cooperación*; 5.8. *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa*; 6. Conclusiones.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA<sup>1</sup>

Escribir sobre la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) es una apuesta arriesgada. Lo único que se sabe a ciencia cierta es que el Gobierno pretende reformarla, tal como anunció hace ya hace bastantes meses<sup>2</sup>. Pero, mientras escribo estas líneas, todavía no se ha hecho pública ninguna propuesta formal. Lo único que se conoce son declaraciones muy sucintas por parte de la Vicepresidenta primera del Gobierno, del anterior y del actual Ministro de Justicia, y del Director General de Relaciones con las Confesiones. Básicamente, lo único que afirman — sin descender nunca a detalles — es que hay que adaptar el contenido de la LOLR a las nuevas circunstancias de mayor pluralismo religioso de nuestro país; que hay que profundizar en la laicidad del Estado; que hay que equiparar las creencias religiosas con las convicciones no religiosas; y que habría que aprovechar la ocasión para regular la objeción de conciencia.

En el seno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR) se ha solicitado la opinión a los representantes de las confesiones y se les ha pedido sugerencias, pero en ningún caso se les ha mostrado un texto sobre el que discutir o presentar observaciones. Esta especie de reticencia y falta de transparencia ha llegado a provocar un cierto disgusto entre los representantes confesionales que, siendo los primeros interesados en la cuestión, se sienten de alguna forma ignorados o puenteados. Es más, tanto Mariano Blázquez, Secretario Ejecutivo de la FEREDE<sup>3</sup>, como Jacobo Israel, Secretario de la FCJE<sup>4</sup>, han manifestado en los medios de comunicación que, en su opinión, no es necesario modificar la LOLR, sino

<sup>1</sup>Sobre la LOLR existen diversas publicaciones colectivas, en torno a distintos aniversarios: *La libertad religiosa a los veinte años de su ley orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999; *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)*, Comares, Granada, 2006; *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Iustel, Madrid, 2009.

<sup>2</sup>Vid. prensa nacional del 9 de mayo de 2008.

<sup>3</sup>«Nunca solicitamos una nueva ley de libertad religiosa», entrevista a Mariano Blázquez en la página Web de FEREDE, el 2 de septiembre de 2009 (cfr. [www.ferede.org/general.php?pag=vernoticia&cod=1688](http://www.ferede.org/general.php?pag=vernoticia&cod=1688)).

<sup>4</sup>«Las minorías no hemos pedido la nueva ley de libertad religiosa», *La Razón*, 23 de septiembre de 2009.

únicamente desarrollar algunas de sus previsiones y de los Acuerdos de cooperación aprobados el año 1992. También se ha manifestado en contra el Cardenal Rouco<sup>5</sup>, aunque por razones diversas de las expresadas por los representantes de las Confesiones minoritarias.

Expondré en primer lugar las razones que aduce el Gobierno para abordar esta anunciada reforma. Seguidamente elucubraré sobre los posibles cambios que, en mi opinión, habría que tener en cuenta. Y por último, intentaré pergeñar unas conclusiones razonables.

La doctrina más independiente se muestra prudente sobre el anunciado cambio de la LOLR. Antes de acometer una reforma, parecen pensar estos autores, sopesemos si es realmente necesaria. La LOLR es una ley que, en un tema que históricamente ha enfrentado de forma profunda a los españoles, logró unos niveles de acuerdo sorprendentemente altos: ningún voto en contra, y sólo cinco abstenciones. Además, la LOLR ha contribuido de forma decisiva a que la libertad religiosa fuera un derecho real y efectivo en una España que, solamente dos años antes, era todavía un Estado de estricta confesionalidad católica y de mera tolerancia para el resto de las confesiones.

Treinta años después, no parece que exista una demanda concreta de mayor libertad religiosa. Las demandas que existen se refieren, más bien, a aspectos que no requieren su reforma y que podrían abordarse sin necesidad de tocar esta emblemática ley. Es decir, según las minorías religiosas, en la mayor parte de los casos, la satisfacción de sus aspiraciones se podrían solucionar desarrollando puntos concretos de la vigente Ley o de los Acuerdos concluidos en su día al amparo de la propia LOLR.

De otro lado, conviene tener en cuenta que la sociedad española se ha radicalizado en torno a algunos temas tradicionalmente imbricados con la cuestión religiosa: enseñanza de la religión en la escuela pública, presencia de símbolos religiosos en espacios públicos oficiales, aborto y píldora abortiva, matrimonios entre personas del mismo sexo, eutanasia, financiación de las Confesiones, ideología de género, educación sexual y de la ciudadanía, etc. Aunque quizás sería más exacto sostener que no es la sociedad la que se ha radicalizado, sino que ha sido el actual Gobierno el que tocado todas las teclas posibles para provocar esta radicalización de la sociedad. Tocar la LOLR hoy, en el sentido que parece auspiciar el Gobierno, significa tomar postura ante alguna de estas cuestiones. Y eso sería tanto como volver a enfrentar a los españoles en unos temas particularmente sensibles. Por tanto, de entrada, no parece razonable ni aconsejable tocar el texto actual.

---

<sup>5</sup>«¿A qué viene una nueva ley de libertad religiosa? La respuesta no la encontramos» declaraciones a la agencia Zenit, el 26 de agosto de 2009 (cfr. [www.zenit.org/article-32229?l=spanish](http://www.zenit.org/article-32229?l=spanish))

## 2. LIBERTAD RELIGIOSA Y PLURALISMO CONFESIONAL

Afirma el Gobierno que es necesario acomodar la LOLR al actual pluralismo religioso de la sociedad española. Sinceramente, no acabo de ver en qué puntos concretos la vigente LOLR impide o ignora el pluralismo religioso de nuestra sociedad. El reconocimiento de derechos, tanto en el ámbito personal como en el institucional, no tiene más límites que el orden público protegido por la ley. No encuentro ningún texto en la LOLR que pueda constituir un obstáculo a dicho pluralismo.

De otra parte, la sociedad española ha cambiado relativamente poco en cuanto a su dimensión religiosa. La libertad religiosa plena que proclamó la Constitución y desarrolló la propia LOLR no ha provocado ningún vuelco espectacular en el mapa religioso de España. Los datos más relevantes, que documenta el CIS en sus barómetros mensuales, son la disminución del número de españoles que se consideran católicos, que ha pasado de un 85 % a un 76,4 % (compensada, en parte, por la llegada de emigrantes católicos sudamericanos y polacos), y la presencia en el colectivo alógeno de una notable minoría islámica y otra ortodoxa. Pero el número de españoles que afirman profesar una religión distinta de la católica se sitúa en el 1,5 %. Los españoles que han abandonado la Iglesia católica no han cambiado de confesión, sino que han ido a engrosar las filas de lo que yo llamo el «bloque de la increencia» que, entre ateos y agnósticos alcanza ya un significativo 20,2 %<sup>6</sup>.

## 3. LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD DE CONVICCIONES NO RELIGIOSAS

Este dato nos sitúa ante otro de los posibles escenarios del cambio: la equiparación de las creencias específicamente religiosas con las convicciones no religiosas. Nuestros legisladores no ignoraron esta posibilidad. De hecho, varios grupos parlamentarios propusieron esta equiparación durante la discusión del texto en el Congreso. No obstante, finalmente, optaron por regular específicamente la libertad religiosa, contemplando únicamente el abandono de las creencias religiosas como una manifestación concreta de este derecho<sup>7</sup>.

Sin embargo, resulta bastante evidente que los instrumentos internacionales sobre la materia optan cada vez con mayor claridad por esta equiparación. Con independencia de aquel sector doctrinal que defiende esta equiparación, considero que no resulta necesaria en España,

<sup>6</sup> Cfr. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), *Barómetro de enero, Estudio N° 2828*, Madrid, 2010, p. 18 ([www.cis.es/cis/opencms/ES/Novedades/Documentacion\\_2828.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/Novedades/Documentacion_2828.html)).

<sup>7</sup> Vid. CORTES GENERALES (SERVICIO DE ESTUDIOS), *Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1981.

ya que las convicciones no teístas y las antiteístas resultan suficientemente salvaguardadas por el derecho a la libertad ideológica, el de libertad de expresión, el de asociación y, finalmente, por el carácter no confesional de nuestro Estado, así como por la prohibición constitucional de discriminar — entre otras circunstancias — por razones ideológicas. Como muestra la experiencia — véase el caso de Bélgica y Alemania — las necesidades colectivas de ateos, agnósticos y otras convicciones de carácter holístico o filosófico no presentan peculiaridades que exijan una regulación particular, salvo, a mi modo de ver, la posibilidad de enseñar dichas convicciones en la escuela. Crear, por ejemplo, un Registro conjunto de entidades religiosas e ideológicas, sólo contribuiría a devaluar la especificidad de lo religioso que, en cambio, sí tiene connotaciones y manifestaciones típicas.

#### 4. LIBERTAD RELIGIOSA Y LAICIDAD DEL ESTADO

En cuanto al denominado avance o profundización en la laicidad del Estado, convendría dilucidar si realmente resulta necesario y, en su caso, en qué habría de concretarse. El Presidente del Gobierno, en más de una ocasión se ha referido a la laicidad como un presupuesto de la verdadera democracia; es decir, que un Estado que no asumiera la laicidad como un principio rector esencial, no podría ser considerado cabalmente como un Estado verdaderamente democrático. Por ejemplo, hace un año, declaro en Bruselas que para él «laicidad es democracia»<sup>8</sup>. En este mismo sentido, en una entrevista realizada por el Director de la *Revista Micromega* y editorialista del diario italiano *La Repubblica*, Paolo Flores D'Arcais, el Presidente del Gobierno afirmó que «La democracia exige un Estado aconfesional y una cultura pública basada en valores laicos»<sup>9</sup> ¿Quién establece el *quantum* de laicidad necesaria para conseguir una verdadera democracia? No es menester entretenerse en desmontar tal afirmación (que no argumento).

Nuestra Constitución sólo habla de la no estatalidad de las confesiones y no de laicidad del Estado, como sucede en cambio en la Constitución de la V República francesa<sup>10</sup>. Francia es un país laico; España, en cambio, no se autodefine desde un punto de vista religioso; se limita a declarar que ninguna confesión tiene carácter estatal. En la práctica, un Estado que adopta esta solución es Calificado por la doctrina como Estado no confesional. Pero si la no confesionalidad estatal, en que se resuelve

<sup>8</sup> Vid. prensa nacional del día 8 de diciembre de 2008.

<sup>9</sup> Una síntesis de la entrevista se publicó en *La Repubblica* el 24 de febrero de 2006.

<sup>10</sup> «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social...» (Art. 1. Cfr. A.M. VEGA (coord.), *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: textos constitucionales*, Comares, Granada, 2003, p. 391.

prácticamente el precepto, se entiende como neutralidad del Estado frente al hecho religioso institucionalizado, podríamos estar hablando de un Estado laico en el sentido en que nuestro Tribunal Constitucional entiende la laicidad, cuando habla de una «laicidad positiva».

En efecto, en un Estado de libertades la laicidad no tiene sentido por sí misma, sino como principio inspirador de la actuación de los Poderes públicos ante el factor religioso, precisamente para mejor salvaguardar la plena libertad religiosa. No se puede confundir lo esencial con lo accesorio, el fin con el instrumento para alcanzarlo. Y menos aún confundir la laicidad con la prohibición de toda manifestación de carácter religioso en el ámbito público. Por otra parte, para suprimir la presencia de crucifijos en aulas o en las tomas de posesión de funcionarios o cargos políticos no es necesaria una nueva Ley Orgánica.

## 5. ÁMBITOS DE LA POSIBLE REFORMA

Ahora bien, valorar positivamente lo que la LOLR ha supuesto para la sociedad española, no quiere decir que nos encontremos ante una norma perfecta en su género. La doctrina se ha encargado de identificar sus carencias y defectos, aunque ha preferido centrarse, sobre todo, en lo que se refiere al régimen de las Confesiones religiosas, y ha dedicado, en cambio, menor atención otros aspectos igual o más importantes. Intentaré exponer seguidamente todos los puntos que, en mi opinión, habrían de tenerse en cuenta en su posible reforma y que básicamente tienden a establecer un régimen básico de libertad para todas las confesiones, así como a determinar los puntos esenciales de la posible cooperación con el Estado y las Comunidades autónomas.

### 5.1. EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA, SU EXTENSIÓN Y LÍMITES

En primer lugar, mantendría la vigente opción de limitar la ley a la regulación del derecho de libertad religiosa y de culto, como ya he adelantado.

En el artículo 1, la actual fórmula utilizada para referirse a la Constitución podría mejorarse para dar a entender que la Constitución acoge las previsiones de los tratados internacionales de los que es parte España en lo que se refiere a los derechos humanos. Además, no podemos olvidar que España es miembro de la UE y que el nuevo tratado de la Unión incorpora a su texto una declaración de derechos en la que se trata específicamente de la libertad religiosa <sup>11</sup>. Tenemos que ir acostumbrándonos a que las normas europeas directamente aplicables

<sup>11</sup>Cfr. Arts. 10 y 14.3 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 364/1).

en España sean cada vez más numerosas y, consiguientemente, a tenerlas muy presentes, también desde un punto de vista formal.

Quizás sería interesante desgajar de este artículo la referencia al principio de igualdad y no discriminación, e incluir en uno nuevo dicha prohibición, acompañada de una definición de la discriminación extraída de documentos normativos internacionales (que no existían en el momento en que se elaboró la LOLR). Quizás, como ha sugerido Rodríguez Blanco, sería bueno especificar también que la discriminación indirecta entra en el ámbito de esta prohibición<sup>12</sup>. En cambio, el actual número 3 («Ninguna confesión tendrá carácter estatal») lo trasladaría a la parte en que se trate sobre el régimen de las Confesiones. Y quizás no resultara inane extender la declaración a las ideologías: «ninguna confesión o ideología tendrá carácter estatal» (pequeña concesión a los intentos de equiparación entre lo religioso y lo ideológico).

El artículo 2 lo conservaría tal cual está — incluyendo su actual número 3 —, pero añadiendo en el número 2 el derecho a crear, dirigir y mantener todo tipo de entidades, incluidos establecimientos de enseñanza y asistencia social para el cumplimiento de sus fines e intereses, y especificando que todo ello habrá de realizarse con sujeción al ordenamiento jurídico. Esta fórmula no prejuzga el hecho de que las entidades con actividades netamente religiosas puedan estar sometidas a un régimen especial, mientras las de actividades mixtas o no religiosas lo estarían al Derecho común en la materia.

También podría ser interesante explicitar en un último número, algunos aspectos negativos del derecho de libertad religiosa, como por ejemplo que nadie puede ser obligado a practicar actos de culto, o a recibir asistencia o enseñanza religiosa contraria a sus convicciones, ni a prestar servicios personales o a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una confesión o grupo religioso.

En lo que se refiere a los límites del derecho de libertad religiosa, en el párrafo primero utilizaría la fórmula del Convenio Europeo<sup>13</sup>. En cambio, introduciría algún añadido en el segundo párrafo, especificando algunas de las actividades y fines que no pueden ser consideradas religiosas *stricto sensu*, como la magia, el espiritismo, la brujería, el satanismo, etc.

---

<sup>12</sup> Cfr. M. RODRÍGUEZ BLANCO, «Documento para el debate: qué cambiar de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en Jornadas sobre la posible reforma de la ley Orgánica de Libertad Religiosa, Funciva, Madrid, 2008, p. 21.

<sup>13</sup> «La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral».

### 5.2. LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

La errática doctrina de nuestro Tribunal Constitucional acerca de la objeción de conciencia podría justificar la aparición en esta Ley de alguna referencia al respecto, si bien en un plano muy general, como aconseja la dificultad de la materia y señala la doctrina que más ha estudiado la cuestión. Sin olvidar que la Carta europea de derechos — incorporada al Tratado de la Unión — prevé expresamente el reconocimiento de la objeción de conciencia, si bien se remite a la legislación nacional para su concreta regulación<sup>14</sup>. Por esta razón no estaría de más que la LOLR contuviera alguna norma concreta sobre la materia.

Se me ocurre, que la fórmula utilizable debería limitarse a señalar que el incumplimiento de un deber legal o administrativo por razones inderogables de conciencia podrá ser apreciada por la Administración concernida siempre que no afecte a un bien jurídico superior o a derechos fundamentales de terceras personas y esté fundamentada en razones religiosas o en convicciones personales que tengan asiento en la doctrina sostenida institucionalmente por alguna confesión o entidad ideológica (otra pequeña concesión a la equiparación entre lo religioso y lo ideológico). Soy consciente de que la libertad de conciencia excede, por definición, el ámbito institucional, pero la operatividad social de la objeción exige algunos parámetros objetivables. Para el resto de los casos, habrían de ser los Tribunales quienes valoraran la posibilidad o no de su admisión.

### 5.3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

La parte más problemática es la referente al régimen de las entidades religiosas. Para comenzar, sería partidario de adoptar como terminología unitaria la de «confesión religiosa». Pienso que ofrece una mejor adecuación con nuestro texto constitucional y por considerar que resulta suficientemente clara en sí misma, en el bien entendido de que nos estamos refiriendo a lo que la doctrina suele denominar como entidades mayores u originarias.

En este sentido considero también oportuno introducir una definición legal de confesión religiosa. No se trataría de ofrecer una definición ontológica de lo que es una confesión religiosa, aspecto ajeno a las competencias de un Estado laico, sino de identificar sus aspectos sociales y, por tanto, susceptibles de ser captados por el Derecho, como son, por ejemplo, su carácter de grupo social estable, la posesión de un sistema de creencias religiosas y morales, el uso de prácticas culturales o rituales propias, y que estuviera dotado de una organización autónoma e independiente de cualquier otra. Una cosa es identificar un corpus doctrinal y unas

<sup>14</sup> Art. 10.2. «Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio».



actividades religiosas como tales, y otra entrar a valorar su legitimidad, como de forma equívoca parece entender el Tribunal Constitucional en su conocida – y discutida– sentencia 46/2001, de 15 de febrero.

Quizás fuera este el lugar adecuado para recordar la no estatalidad de confesión alguna y, de concretar algún parámetro. Por ejemplo, que los Poderes públicos no pueden adoptar decisiones, ni fundamentarlas, en razones religiosas o morales propias de alguna confesión, pero sin ir mucho más allá. No podemos olvidar que de lo que se trata es de mejorar una ley de libertad religiosa y no de transformarla en una ley sobre la laicidad del Estado.

#### **5.4. PERSONALIDAD JURÍDICA CIVIL DE LAS CONFESIONES Y DE SUS ENTIDADES**

Por lo que se refiere al reconocimiento de las confesiones y de sus entidades, pienso que resulta razonable mantener la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (RER) como vía adecuada para la obtención de su personalidad jurídica civil en cuanto entidad religiosa y, por tanto, sujeto titular de una posible cooperación con el Estado. Siguiendo con el sistema actual, solamente las inscritas quedarían sujetas al régimen establecido por la LOLR y sus normas de desarrollo. Pero, creo que sería oportuno recoger expresamente en el nuevo texto legal que, siendo la inscripción potestativa, las confesiones que no pudieran o quisieran acceder al RER pudieran hacerlo en el Registro Nacional de Asociaciones (o en otros registros del Estado o de Comunidades autónomas), siéndoles aplicables, en cualquier caso, los derechos reconocidos en el artículo 2. En la actualidad, no resulta claro que las entidades no inscritas gocen de esos derechos y puedan ejercerlos. Está muy bien que se declare que pueden establecer lugares de culto, pero si carecen de personalidad jurídica será muy difícil que lo puedan ejercer en la práctica.

En este sentido, me parece que habría que extender también a todas las confesiones, con independencia de su inscripción en el RER, el derecho a organizarse internamente de conformidad con sus propias normas y a establecer el régimen de su personal, sin ninguna interferencia estatal. Se trata de una consecuencia del reconocimiento de su naturaleza especial, ajena totalmente al interés estatal, con la salvedad de la necesaria observancia del orden público protegido por la ley. Es decir, los derechos que se derivan de la titularidad institucional del derecho de libertad religiosa serían los mismos para todas: inscritas en el RER, inscritas en otro registro del Estado, o no inscritas. En cambio, la inscripción, en el RER, además de ser constitutiva de la personalidad jurídica civil, serviría para identificar

los sujetos capaces de cooperación con el Estado (dimensión que no forma parte esencial del derecho de libertad religiosa).

Por lo que se refiere a los requisitos para la inscripción sería partidario de intentar objetivarlos, en la medida de lo posible. Además de los actuales requisitos de carácter formal incluiría alguno que asegurara su existencia previa — de ahí la importancia de que exista una definición de confesión a efectos legales. Se evitaría así el peligro real de que la inscripción se transforme en el momento constitutivo de la entidad; se garantizará una cierta estabilidad (condición necesaria para poder mantener relaciones de cooperación); y mostrara datos concretos que permitiera determinar que sus actividades — y no sus fines, que son algo subjetivo — son religiosos, y no de los excluidos por el artículo que finalmente recoja los límites en el ejercicio del derecho de libertad religiosa.

En cuanto a la tipología de entidades inscribibles, además de las propias confesiones (y sus federaciones), habría que especificar que pueden inscribir sus propias entidades organizativas (circunscripciones, comunidades o secciones locales, seminarios, etc.), asociativas o fundacionales, siempre que se propusieran actividades religiosas, desviando las de actividades mixtas a los correspondientes registros del Estado, y advirtiendo que, en este caso, podrían incluir la cláusula de salvaguardia y carácter propio.

A este último respecto, habría que aclarar que la exigencia del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la aceptación voluntaria de dicha cláusula por parte de los fieles, asociados o trabajadores de la entidad no pueda ser considerada como limitación al derecho personal de libertad religiosa o de conciencia.

##### **5.5. CONCEPTOS AUXILIARES: LOS MINISTROS Y LOS LUGARES DE CULTO**

Una vez determinados los sujetos institucionales de la libertad religiosa, sería el turno de concretar algunos conceptos importantes e instrumentales con respecto a algunos de los derechos que se les reconocen, como es el caso de la definición, a los meros efectos legales, del concepto de los ministros y lugares de culto, así como de los aspectos más específicos de su régimen jurídico.

Se trata de dos conceptos recurrentes en diversas normas que tratan acerca de las confesiones, y que sólo son definidos en los Acuerdos de cooperación con respecto a las confesiones firmantes. Pienso que la reforma de la Ley podría ser la ocasión para intentar una definición jurídica con carácter general

Por lo que se refiere a los ministros de culto, considero que resulta conveniente mantener un solo término, evitando la dicotomía actual

— ministros de culto o dirigentes religiosos —, definiéndolos por sus funciones y dedicación que, evidentemente, no puede ser exclusiva.

En cuanto a su régimen, parece oportuno recoger y regular aspectos que les atañen en distintas normas. Por ejemplo, la exención del deber de declarar en los asuntos que conozcan por razón de su ministerio religioso; la exención de participar en jurados populares; su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social, etc. Y de cara a una mayor seguridad jurídica, quizás sería planteable la oportunidad de anotar la condición de ministro de culto en el RER, en el caso de que hayan de ejercitar su función como asistentes religiosos en las Administraciones públicas y en la celebración de matrimonios con efectos civiles, etc.

De forma paralela, también habría que definir el concepto legal de lugar de culto. En este caso, a diferencia de lo sugerido en el caso de los ministros de culto, sería partidario de exigir un uso exclusivo y estricto de actividades religiosas: culto u oración, predicación, e instrucción religiosa.

Teniendo en cuenta su carácter, ajeno a cualquier tipo de interés lucrativo, habría que eximirles de las tasas municipales de apertura de lugares públicos y del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), o equivalente. Del mismo modo, habría que prever un régimen general en materia de expropiación o imposición de servidumbres públicas. También sería partidario de anotarlos en el RER, para garantizar una mayor seguridad jurídica.

Capítulo aparte merecen los cementerios. Nada que objetar a la posibilidad de crear cementerios confesionales privados, regidos por la normativa general. Es más, me parece la fórmula preferible. Pero en los cementerios municipales o públicos, no creo que corresponda al ideal de desconfesionalización operado por la Ley de cementerios de 1978 (una de las primeras aprobadas en la I Legislatura)<sup>15</sup>, el otorgamiento de parcelas a distintas confesiones, como se prevé, en cambio, en los Acuerdos de cooperación con la FCJE y la CIE. Es cierto que los Acuerdos tienen fuerza de ley y, desde este punto de vista son inobjectables. Pero no es menos cierto que constituyen una quiebra del principio de igualdad instaurado por la ley de 1978.

En los cementerios municipales sería suficiente, en mi opinión, con la posibilidad de observar los ritos propios en las inhumaciones (observando siempre las normas de policía mortuoria y sanidad), en el lugar del enterramiento, y destinar algunos locales para capillas o lugares en los que se puedan oficiar los servicios funerales de las respectivas confesiones. Incluso no sucedería nada si los miembros de una misma religión — judíos y musulmanes, principalmente — se enterraran juntos, pero sin establecer

---

<sup>15</sup> Vid. Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Enterramientos en Cementerios Municipales.

barreras con el resto de los enterramientos. Y tanto menos, accesos separados, como sucede en la actualidad en algunos casos.

### 5.6. COOPERACIÓN ESTATAL CON LAS CONFESIONES

En el fondo, todo lo precedente no es sino el intento de identificar a los sujetos confesionales, en orden a desarrollar el mandato constitucional a los Poderes públicos de cooperar con las confesiones. Pues bien, no me parece que una Ley Orgánica de Libertad Religiosa sea el instrumento jurídico más adecuado para regular dicha cooperación, que puede abarcar campos tan importantes y diversos entre sí como el de la enseñanza religiosa en el sistema educativo público; los efectos civiles del matrimonio contraído en forma religiosa; la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, en el sistema hospitalario público, en los centros penitenciarios y otros del sistema asistencial público; o la cooperación económica y el régimen fiscal y tributario.

Se trata de temas complejos, más propios de un desarrollo legal o reglamentario unilateral (que nada impediría consensuar previamente), o de carácter pactuario convencional<sup>16</sup>. En la ley sería suficiente con enunciar estos aspectos de forma más bien genérica; es decir, delineando un régimen de mínimos aplicable a todas las confesiones inscritas, y reservando la vía convencional para las soluciones más complejas y favorables.

En principio, y por lo que se refiere a la asistencia religiosa, bastaría con el establecimiento, con carácter general, de un sistema de libre acceso basado en la solicitud previa, la acreditación de los asistentes religiosos por parte de la confesión inscrita, y la correspondiente autorización administrativa.

Algo parecido habría que establecer en orden a satisfacer las peticiones de enseñanza religiosa en el sistema educativo público. Sólo que, en este supuesto, habría que prever expresamente que ningún alumno pudiera sufrir discriminación con respecto, tanto a los que solicitan una determinada enseñanza, como a los que no solicitan ninguna.

En este ámbito, cabría también la posibilidad de que, en atención al mandato del art. 27.3 de la Constitución, considerando que existe la posibilidad de profesar una moral o ética no religiosa, si alguna entidad filosófica estuviera dispuesta a impartir sus enseñanzas, y hubiera padres que así lo demandaran, pudiera hacerlo en la hora prevista para las clases de religión (otro caso de equiparación entre creencias religiosas y no religiosas).

Finalmente, quizás fuera esta la ocasión más adecuada para establecer una edad mínima para poder optar personalmente por la

---

<sup>16</sup> El Prof. Vázquez García-Peñuela sostiene que el término pacticio es un italianismo y que la genuina forma castellana es pactuario.

enseñanza de la religión que, según una praxis muy generalizada, podría establecerse en los 16 años.

En cuanto al régimen económico, pienso que todas las entidades inscritas deberían de gozar, como mínimo, del régimen establecido para las organizaciones sin fin de lucro. Las posibilidades de diseñar una cooperación económica más compleja, mediante un sistema de asignación tributaria y un régimen fiscal y tributario más favorable, quedaría reservado a la vía convencional.

Aunque se trate de una cláusula no absolutamente necesaria, no estaría de mas explicitar que el carácter confesional de una entidad (por tratarse de una entidad religiosa inscrita o que incluya una cláusula de identidad religiosa), no podrá ser nunca motivo de discriminación a la hora de recibir subvenciones o ayudas públicas con respecto a otras entidades que desarrollen el mismo tipo de actividades.

Por lo que respecta al patrimonio, mueble o inmueble, de carácter histórico en manos de las confesiones, sería conveniente explicitar que el fin cultural o litúrgico, en su caso, tiene carácter primordial — constituye su esencia — y ha de ser, por tanto, respetado.

### **5.7. LOS ACUERDOS O CONVENIOS DE COOPERACIÓN**

En la actualidad, la firma de Acuerdos de cooperación con el Estado está sujeta a dos requisitos claramente consignados: la previa inscripción en el RER y el notorio arraigo por su ámbito y número de creyentes. Siendo el tercero — enunciado con menos claridad — la voluntad política del Gobierno. Es de todos conocida la dificultad existente para delimitar el concepto del «notorio arraigo», debida sobre todo a la falta de concreción por parte de la Administración cuando ha habido que aplicarlo, como ya puso de relieve en su momento el Consejo de Estado.

Parece razonable que la firma de un Convenio con el Estado presuponga una presencia social importante — «notorio arraigo» —, pero habría que concretar de alguna forma dicho concepto mediante parámetros objetivos: exigencia de implantación en diversas Comunidades Autónomas, un número mínimo de lugares y ministros de culto, establecimiento en España desde un número de años consistente, etc.

Atendiendo al notable desarrollo del Estado autonómico — impredecible en el momento en que se aprobó la LOLR —, habría que considerar la posibilidad de que las confesiones firmasen Acuerdos o convenios con las Comunidades autónomas, para el desarrollo de la Ley o de los Acuerdos de carácter nacional en el ámbito de sus propias competencias, como apuntó ya muy tempranamente María José Villa <sup>17</sup> y ha recordado últimamente Álex

<sup>17</sup> Cfr. 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

Séglers<sup>18</sup>. Cabría distinguir, por tanto entre un «notorio arraigo» de ámbito nacional y otro autonómico. Ni que decir tiene que estos Acuerdos podrían tener naturaleza tanto administrativa como legal, según la naturaleza de los temas regulados y la competencia del órgano autonómico contratante.

Por lo que respecta a los efectos civiles del matrimonio contraído en forma religiosa, considero suficiente una mención a la previsión del artículo 59 del Código Civil, de manera que se hiciera patente que no es absolutamente necesaria la firma de un Acuerdo para conseguirlos.

### 5.8. LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA<sup>19</sup>

La CALR en su configuración actual no acaba de revelarse como un instrumento útil para el fin por el que fue creada. Dos aspectos, me parece, que habría que ponderar y, eventualmente, cambiar. En primer lugar su carácter tripartito y paritario, que obliga a cambiar el número de representantes de la Administración y de los expertos, de forma artificial, a medida que ha ido creciendo el número de los representantes confesionales en virtud de las previsiones de la propia LOLR sobre las confesiones que han de estar necesariamente representadas en la CALR. En efecto, si inicialmente sólo contaban con representación la Iglesia católica, la FEREDE, la CIE y la FCJE, ahora hay que sumar a Mormones, Budistas y Testigos de Jehová.

Teniendo en cuenta que los expertos son nombrados por la Administración, y que, presumiblemente, serán especialmente sensibles a sus deseos y propuestas, considero razonable suprimirlos en cuanto tercio autónomo. En todo caso, se podría prever que los representantes confesionales pudieran asistir con sus respectivos asesores técnicos a los que se podría conceder voz, pero no voto.

En segundo lugar, habría que considerar si, como ha ocurrido hasta ahora, conviene guardar una cierta proporcionalidad (cuatro representantes para la Iglesia católica, dos para protestantes y musulmanes, y uno para judíos), o no. Sobre todo teniendo en cuenta su carácter meramente consultivo. Considero que la importancia de este órgano reside en el hecho de que los planteamientos religiosos son en muchos casos razonablemente desconocidos para la Administración pública. Resulta, por tanto, sensato que cuando ésta pretende tomar una decisión que afecte o pueda afectar a las confesiones, conozca su punto de vista. Se trata de oír para formarse

---

Estado, I (1985), p. 178.

<sup>18</sup> Vid. A. SEGLERS, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro», en VV.AA., *La libertad religiosa y su regulación legal*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 149-163.

<sup>19</sup> A este respecto, resulta muy interesante el trabajo colectivo *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: realidad y futuro*, Ministerio de Justicia-BOE, Madrid, 2009.

una opinión fundada. Y no me parece que para lograr esto sea necesario que las distintas confesiones cuenten con una mayor representación en función de su dimensión y peso sociológico. Ya conoce la Administración estos extremos, y puede valorarlos con absoluta independencia. Lo que sí me parece importante, y habría de constar con claridad en la Ley, es que cualquier norma que pueda afectar a las confesiones fuera puesta en conocimiento de las confesiones y éstas fueran escuchadas en el seno de la CALR. Si se adoptara esta solución, los nombramientos de los representantes de las confesiones no tendrían que estar sujetos a plazos, como sucede actualmente.

## **6. CONCLUSIONES**

Personalmente, parto de la base de que no es necesaria ni urgente la reforma de la actual LOLR, aún reconociendo su evidente perfectibilidad. Sólo emprendería su reforma si tuviera la certeza moral de que iba a contar con un grado de consenso equivalente al logrado para su aprobación.

- Igualmente, no sería partidario de ampliar el objeto de la ley a las creencias o convicciones no religiosas, ya que, en un estado democrático como el nuestro, dichas convicciones ya están suficientemente protegidas en sí mismas y en sus expresiones sociales, así como indirectamente a través de la prohibición de discriminación por razones ideológicas o el derecho a no declarar acerca de las mismas.
- Intentaría dejar claro en el texto que una cosa es la libertad religiosa, derecho humano fundamental, y otra el principio de laicidad, que no es un derecho humano, ni fundamental ni no fundamental, sino un principio en la organización y funcionamiento del Estado al servicio de aquélla.
- Habría que objetivar los requisitos de inscripción en el RER, haciendo hincapié más en las actividades que en los fines y en la preexistencia real del sujeto inscribible. También sería conveniente ampliar la tipología de las entidades inscribibles.
- En cuanto al régimen de las entidades inscritas, sería partidario de delinear un régimen general básico del que se pudieran beneficiar todas las inscritas, reservando las especialidades más favorables a las normas de naturaleza convencional o pactuaria.
- Convendría ampliar expresamente la posibilidad de realizar pactos con las Comunidades autónomas en materias de su competencia que afectaran al desarrollo de lo contemplado en la LOLR o en Acuerdos con el Estado.

- La reforma de la Ley podría ser la ocasión para establecer un sistema básico de asistencia y enseñanza religiosa, ofrecer un concepto claro de ministro y lugar de culto, disponer una equiparación de las entidades religiosas a las entidades sin fin de lucro (a efectos económicos), así como la prevalencia del fin de culto en el caso del patrimonio histórico en manos confesionales.
- Por lo que respecta a la CALR, la transformaría en un órgano más sencillo, de carácter bipartito Estado-Confesiones, suprimiendo el tercio de expertos de reconocido prestigio y la exigencia de paridad entre las partes.

Mucho me temo que estas consideraciones que, lógicamente, son fruto de mis propias ideas al respecto, no van a coincidir con las propuestas del Gobierno que, si bien no se conocen en concreto, resultan fácilmente presumibles. También creo que, vistos algunos antecedentes legislativos, el Gobierno no parará mientes en aprobar su proyecto con cualquier tipo de mayoría, olvidando la conveniencia de obtener un consenso equiparable al que, en su día, tuvo la Ley objeto de reforma.

Esto podrá enfadar a algún sector doctrinal y confesional, y podrá crear alguna perplejidad mayor a la opinión pública, pero no creo que se resuelva en un empeoramiento radical de la libertad religiosa real en nuestro país. Si el cooperacionismo es sustituido por el separatismo, y la no confesionalidad se transforma en una laicidad militante, simplemente habríamos cambiado nuestro sistema de Derecho eclesiástico para pasar a una especie de confesionalismo laico o ideológico que, ciertamente, no es incompatible con la libertad religiosa, pero sí crearía un clima menos favorable para el desenvolvimiento de la fuerza expansiva de este derecho fundamental.