

# ACUERDOS DE 1992 CON LAS MINORÍAS RELIGIOSAS: 30 AÑOS DESPUÉS

JUAN FERREIRO GALGUERA  
*Universidad de Oviedo*

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es profundizar en una propuesta anterior de realizar un proceso de trasvase de parte del contenido «orgánico» de los Acuerdos de Cooperación de 1992 entre el Estado y las confesiones minoritarias hacia la ley orgánica de libertad religiosa de forma que ésta se concentrase en regular los aspectos orgánicos de la libertad religiosa con algo más de holgura y éstos la parte específica propia de cada confesión que por su propia naturaleza requiera una norma pacticia. Para ello analizamos el articulado y desarrollo de los Acuerdos durante los 30 años de vida agrupando su contenido en tres grupos: artículos con un contenido orgánico meramente instrumental, artículos con un contenido claramente orgánico y, por último, artículos sin conexión con el contenido esencial de la libertad religiosa.

**Palabras clave:** Libertad religiosa; Acuerdos de cooperación; ministros de culto, asistencia religiosa, matrimonio, enseñanza religiosa, financiación de confesiones.

**Abstract:** The aim of this paper is to delve into a previous proposal to carry out a process of transferring part of the «organic» content of the 1992 Cooperation Agreements between the State and minority denominations towards the Spanish organic law of religious freedom (1980) so that this one concentrates on regulating the organic aspects of religious freedom with some more detail and the Agreements can focus on the specific part regarding each denomination. To do this, we have classified its content into three groups: articles with a merely instrumental organic content, articles with a clearly organic content and, finally, articles without connection to the essential content of religious freedom.

**Keywords:** Religious freedom; Cooperation agreements; ministers of worship, religious assistance, marriage, religious education, financing of denominations.

SUMARIO: I. Introducción. II. Proceso de formación de los Acuerdos de 1992. III. Naturaleza jurídica. IV. Los Acuerdos frente a los principios constitucionales de libertad e igualdad. 1. Los Acuerdos y el principio de Libertad Religiosa. 2. Los Acuerdos y el principio de Igualdad Religiosa. V. Contenido y desarrollo de los Acuerdos 30 años después. 1. Consideraciones previas. 2. Preceptos de naturaleza orgánico-instrumental. a) Lugares de culto y cementerios (art. 2). b) Ministros de culto (arts. 3-6). 3. Derechos de naturaleza orgánica mencionados en la LOLR. a) Celebración matrimonial (art. 7). b) Asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas (art. 8). c) Asistencia religiosa en hospitales, prisiones y establecimientos análogos (art. 9). d) Enseñanza religiosa en centros públicos (art. 10). e) Derecho a conmemorar las fiestas (art. 12). 4. Artículos sin naturaleza orgánica. a) Beneficios fiscales (art. 11). b) Conservación y fomento del Patrimonio Histórico y Artístico (art. 13). c) Alimentación y sacrificio de animales (art. 14). VI. Conclusiones.

## I. INTRODUCCION

Hace unos años publiqué un artículo referido al desarrollo normativo de los Acuerdos de 1992 diferenciando dentro de este cuerpo normativo los artículos que habían dejado de estar en vigor, de hecho que no de derecho, y los demás artículos en función del mayor o menor desarrollo normativo habían experimentado<sup>1</sup>. Tres años después, publiqué otro trabajo en el que abogaba por aprovechar una reforma de y la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de Libertad Religiosa (LOLR) para reordenar e imprimir más coherencia en dos normas claves de esta disciplina jurídica como son la propia LOLR y los Acuerdos de Cooperación con las minorías de 1992<sup>2</sup>. La idea principal que esbozaba en las conclusiones de esta última obra podría seguir la estela del dicho popular: «zapatero a tus zapatos», donde la referencia al zapatero iría dirigida a las normas: la ley orgánica se debería ocupar de regular los derechos fundamentales tal como proclama el artículo 81 CE y los Acuerdos, en tanto que leyes ordinarias, o bien al desarrollo de los mismos con carácter aclaratorio (pero nunca corrector de la ley orgánica) o bien a regular a las especificidades de cada confesión firmante así como aspectos que no tuviesen carácter orgánico.

---

<sup>1</sup> FERREIRO GALGUERA, J.: «Desarrollo de los Acuerdos de cooperación de 1992: luces y sombras», en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 44, (2017).

<sup>2</sup> FERREIRO GALGUERA, J.: «Retoques en la Ley Orgánica de libertad religiosa y reordenación normativa con los Acuerdos de Cooperación», en *Derecho y Religión*, vol. XV, 2020. ISSN 1887-3243 (pp. 211-227).

Lo cierto es que, habida cuenta de la premura con la que se proclamó la LOLR en la vida de nuestra vigente democracia (una de las primeras leyes orgánicas promulgadas), se limitó a mencionar en el artículo 2 algunas manifestaciones de la libertad religiosa individual (2.1) y colectiva (2.2) casi con carácter telegráfico y transformando dos derechos-libertad individuales concretos (educación y asistencia religiosa) en derechos prestación cuando se desarrollasen en escenarios públicos (2.3). El hecho de que algunos preceptos de los Acuerdos hubiesen desarrollado algunas manifestaciones de la libertad religiosa individual y colectiva con bastante más profusión que la ley orgánica, aunque lógicamente aplicado a cada confesión concreta me llevó a plantear a modo de propuesta de *lege ferenda* un proceso normativo de trasvase ordenado y pactado entre una parte normativa de los Acuerdos (adaptando la especificidad al carácter general) y la ley orgánica aprovechando una hipotética reforma de ésta última.

El objetivo era que la ley orgánica desarrollara con carácter genérico y más pegado al principio de igualdad algunas manifestaciones del derecho fundamental de la libertad religiosa que apenas menciona el artículo 2 de la misma. No se trataría de un desarrollo muy detallado y cerrado, pero sí algo más denso contando con la mayor experiencia normativa con la que se contaba cuando se elaboraron los Acuerdos de 1992 (13 años después de la LOLR), y sobre todo cuando se aplicaron (o intentaron aplicar). De esa forma, la ley orgánica ofrecería una regulación algo más detallada de cuestiones como la eficacia civil del matrimonio, la asistencia religiosa, la enseñanza religiosa en centros públicos, fiestas religiosas, uso de símbolos religiosos etcétera. Y en los Acuerdos se produciría una suerte de «exfoliación jurídica» para eliminar de su faz normativa disposiciones «muertas» (como los artículos 4 referidos al servicio militar de imanes rabinos o pastores), artículos redundantes, o que resultan involuntariamente discriminatorias (como la redacción del artículo 9 que sólo permite que se consensue la financiación pública de la asistencia religiosa islámica en centros penitenciarios u hospitalarios).

Cerraba entonces el apartado de las conclusiones de este último trabajo con un compromiso de realizar en un futuro artículo «una propuesta personal de las disposiciones concretas que podrían ser objeto de traslado normativo de los Acuerdos de 1992»<sup>3</sup>. Pues bien, aproveché la amabilidad de los editores de este 30 aniversario para intentar cumplir esa promesa. Empezamos analizando el proceso de formación, su naturaleza jurídica y el acomodo de ese proceso a los principios de libertad e igualdad para tener una en cuenta lo que se debe seguir y lo que se debe evitar en la elaboración o reformas de futuros acuerdos.

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

Continuamos analizando su contenido y desarrollo normativo hasta la fecha y presentamos en las conclusiones el posible trasvase normativo hacia la ley orgánica de libertad religiosa.

## II. PROCESO DE FORMACIÓN DE LOS ACUERDOS DE 1992

Los Acuerdos son un producto jurídico del principio constitucional de cooperación que insta a los poderes públicos a cooperar con las confesiones para hacer efectiva la libertad religiosa de los individuos y comunidades. Este principio viene recogido de forma implícita en el artículo 9.2 CE<sup>4</sup> y de forma más contundente en el artículo 16.3 donde tras afirmar que ninguna confesión tendrá carácter estatal el poder constituyente da dos órdenes muy concretas a los poderes públicos, en primer lugar, y con carácter previo, «tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española». Y, en segundo lugar, a la luz de las creencias religiosas que han captado en la sociedad española «mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

Ese mandato de cooperación, no aparecía en el primer borrador del anteproyecto constitucional. El texto elaborado por la ponencia se limitaba a afirmar: «El Estado español no es confesional»<sup>5</sup>. Pero, dicha fórmula no prosperó. Quizá porque recordaba demasiado a la que había acuñado la Constitución republicana de 1931 cuyo artículo 3 afirmaba: «No existe religión oficial del Estado»<sup>6</sup>. En todo caso, para evitar que el tránsito de un Estado confesional hacia un Estado aconfesional o laico no fuese abrupto, la asamblea constituyente optó, primero, por añadir una fórmula de cooperación<sup>7</sup>, algo después, por mencionar expresamente a los destinatarios de la cooperación: la Iglesia católica y las demás confesiones.

---

<sup>4</sup> Artículo 9.2 CE: «Corresponde 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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

<sup>5</sup> Se trataba del artículo 3 del primer borrador del Anteproyecto. En el texto del Anteproyecto no había ninguna referencia a la Cooperación. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., y SUÁREZ PERTIERRA, G.: «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (61) 1980. p. 9.

<sup>6</sup> FERREIRO GALGUERA, J.: *Relaciones Iglesia-Estado en la II República Española*. Ed. Atelier, Barcelona 2005, pp. 62 ss.

<sup>7</sup> En ese momento la redacción era la siguiente: 16.1 «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», LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. ,y SUÁREZ PERTIERRA, G.: *El fenómeno religioso... op. cit.*, p. 9.

La mención expresa de la Iglesia católica no fue una cuestión pacífica. Para algunos, significaba una especie de confesionalidad solapada. Para otros, un mero reconocimiento del arraigo histórico del que la Iglesia católica gozaba en España. En los debates de la Asamblea Constituyente, los que se pronunciaron en contra de la mención alegaban que contradecía la aconfesionalidad proclamada en la frase anterior. Los partidarios argumentaron que, aunque la expresa referencia a la Iglesia Católica en la Carta Magna podría ser jurídicamente cuestionable, desde el punto de vista político era razonable e incluso deseable, pues habida cuenta de la fragilidad de la transición política, el objetivo último era garantizar que el tránsito del Estado confesional anterior al Estado aconfesional o laico propio de una democracia se produjese de una forma no traumática y sin brusquedades<sup>8</sup>. Al final se optó por dicha mención.

La Carta Magna mencionaba relaciones de cooperación, pero no daba pistas de cómo se debían ejecutar. Sin embargo, la interpretación del Estado no se hizo esperar. Cinco días después de entrar en vigor la Carta Magna, el 3 de enero de 1979, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre y el cardenal Villot firmaron los cuatro Acuerdos cuyos instrumentos de ratificación se canjearon al día siguiente<sup>9</sup>.

Estos Acuerdos de cooperación, que sustituyen al Concordato de 1953 (firmado por el General Franco y el Papa Pío XII) tienen rango jurídico de tratado internacional<sup>10</sup>. Firmados días después de entrar en vigor la Carta Magna<sup>11</sup> condicionaba de algún modo la senda por la que la cooperación

---

<sup>8</sup> En ese sentido, resulta elocuente la actitud del propio representante del Partido Comunista en la Asamblea Constituyente, Santiago Carrillo, quien abogó por mencionar expresamente a la Iglesia católica, aunque sólo fuese para disuadir a «aquellos» que tras la II República había respaldado a «La Cruzada», de apoyar en ese momento a las fuerzas reaccionarias contrarias a la democracia. *Vid.*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1978, núm. 106. Sesión Plenaria. p. 3994.

<sup>9</sup> El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, actuaba como plenipotenciario en el nombre del Jefe del Estado (el rey Juan Carlos) y el cardenal Giovanni Villot, en nombre del Papa, Juan Pablo II, que había ascendido al solio pontificio poco más de dos meses antes (el 18 de octubre de 1978). *Vid.*, MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Algunas consideraciones en torno a la naturaleza jurídica y eficacia normativa de los Acuerdos aprobados según el artículo 7 de la Ley Orgánica de libertad religiosa», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. X. Madrid, 1994, pp. 359-360, y FERREIRO GALGUERA, J.: *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la Transición. Antecedentes de los Acuerdos de 1979*. Thomson Reuters-Aranzadi 2013, pp. 273 ss.

<sup>10</sup> Y, por tanto, de acuerdo con el artículo 96 de la Carta Magna, «sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional».

<sup>11</sup> Se trata de cinco Acuerdos, el Acuerdo Marco firmado por el Estado Español y la Santa Sede el 28 de junio de 1976 (y por tanto anterior a la Constitución) por el que Iglesia y Estado renuncian a respectivos privilegios históricos (el Estado renuncia al privilegio de presentación de obispos y la iglesia al privilegio de fuero de clérigos y religiosos) y 4 Acuerdos sectoriales firmados el 3 de

habría de continuar. En el año 1979 había unas trescientas cincuenta y cinco confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. La Iglesia católica no estaba inscrita como tal, pues no lo precisaba, aunque sí sus entidades internas menores.

Aunque no era la única vía de cooperación posible, un año después, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR) optaría por la senda de los Acuerdos como la vía principal para desarrollar las relaciones de cooperación con el resto de confesiones. Si la Carta Magna planteaba la obligación de cooperación de los poderes públicos con las confesiones en términos futuros («los poderes públicos *tendrán* en cuenta»), la Ley Orgánica 7/1980, en su artículo 7 emplea el gerundio («teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española»), como indicando que el Estado, en el momento de promulgar esa ley, estaba cumpliendo ya ese mandato constitucional al menos con la Iglesia católica.

El Legislador optó, pues, por continuar con la vía de cooperación suscribiendo Acuerdos o Convenios con las confesiones que lo solicitasen y que cumpliesen, en todo caso, tres requisitos: estar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (RER) del Ministerio de Justicia<sup>12</sup> (este registro se encuentra hoy día en el ministerio de la Presidencia<sup>13</sup>), haber obtenido el reconocimiento

---

enero de 1979 (Acuerdo sobre Asuntos jurídicos, Acuerdo sobre Asuntos Económicos, Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, Acuerdo sobre Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y servicio Militar de clérigos y religiosos).

<sup>12</sup> Hoy regulado por el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, que sustituyó al Real Decreto 142/1981. Tres años después de ésta norma, se promulgó el Real Decreto 589/1984 de 8 de febrero que permitió la inscripción en el RER de las fundaciones religiosas de la Iglesia católica. Por ahora no se ha desarrollado un Real Decreto que permita la inscripción de las fundaciones de las otras confesiones con Acuerdo de Cooperación, como aconsejaría el principio de igualdad.

<sup>13</sup> El Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática establece en su disposición final la modificación del artículo 1 y el artículo 25 del Real Decreto 594/2015, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, en el que se establecería que tal registro radicaría «en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática» (art. 1) y como «como unidad administrativa adscrita a la Subdirección General de Libertad Religiosa». (art. 25).

A efectos organizativos, la Disposición transitoria quinta del mencionado Real Decreto 373/2020, proclama que En tanto no se complete la adaptación del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, las competencias que tenía atribuidas el Ministro de Justicia se atribuyen a la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; las competencias atribuidas a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones se entenderán atribuidas a la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; y las competencias atribuidas a la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones se entenderán atribuidas a la Subdirección General de Libertad Religiosa.

del notorio arraigo en España<sup>14</sup>, y que dichos Acuerdos de Cooperación, una vez negociados con los representantes de las confesiones, se aprobasen por leyes de las Cortes Generales.

En 1981, a la luz del artículo 8.2 de la LOLR se constituyó la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR) cuyas competencias eran el estudio, informe y, particularmente, y con carácter preceptivo (pero no vinculante), la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación<sup>15</sup>.

Un año después, en junio de 1982, la CALR inició negociaciones para materializar los posibles acuerdos a los que se refería el artículo 7 de la LOLR<sup>16</sup>. De los tres requisitos exigidos por la ley, el más difícil de concretar el «notorio arraigo», por ser un concepto jurídico nuevo e indeterminado<sup>17</sup>, que a duras penas se sostenía sobre dos parámetros también ayunos de concreción: el ámbito y el número de creyentes. La Comisión Asesora nombró una ponencia destinada a elaborar unos criterios orientativos para poder aclarar dicho concepto. Pero no pudo salir del pantano de la ambigüedad<sup>18</sup>. Se propuso entonces la posibilidad de elaborar unos requisitos objetivos, pero, la fórmula se rechazó, porque supondría desnudar a la comisión asesora de margen de discrecionalidad, y por tanto, de poder<sup>19</sup>.

Las confesiones aspirantes a firmar Acuerdos, dispersas en muchas comunidades, necesitaban elegir un organismo que los representase ante el Estado

---

<sup>14</sup> Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España.

<sup>15</sup> Esta comisión fue creada por el Real Decreto 1890/1981, hoy derogado por el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa a su vez modificada por el Real Decreto 371/2021, de 25 de mayo, para adaptar dicha comisión a las competencias asumidas por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

<sup>16</sup> Sobre la negociación de los Acuerdos, *vid.*, FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: leyes 24, 25 y 26 de 1992)*. Sobre un estudio más amplio de estas relaciones, escrito en árabe, DAHIRI, M.: «Historia del Islam y los musulmanes en España: gestionando la diferencia y el reto de la coexistencia», (en *Journal of Social Affairs*, Volume 37 (núm. 146) summer 2020).

<sup>17</sup> Sobre la indeterminación de concepto «notorio arraigo», *vid.*, LEGUINA LAVILLA, J.: «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 44, p. 689; MARTINEZ TORRÓN, J.: *Separatismo y Cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada 1994, p. 91; GARCIA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos previstos en el artículo 7.1 de la ley orgánica de libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. XVI (2000), p. 228.

<sup>18</sup> Términos tales como «suficiente» número de miembros; organización jurídica «adecuada»; arraigo histórico en España durante un número «adecuado» de años, «importancia» de las actividades locales (...) ámbito valorado por su extensión territorial, número de sus iglesias locales, lugares de culto, «institucionalización» de sus ministros de culto, *vid.*, *ibidem*, p. 37. El entrecomillado y subrayado es nuestro.

<sup>19</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: ... op. cit.*, pp. 45-47. Texto íntegro de esos borradores, pp. 137-142.

para solicitar la declaración de notorio arraigo. Aunque, la ley no decía a qué órgano del Estado competía la función de otorgarlo, el órgano asesor del ministerio de Justicia, la CALR, se arrogó esa competencia, erigiéndose así no sólo en el primer interlocutor con las confesiones sino también en el máximo intérprete del notorio arraigo.

Poco después de constituirse, la CALR recibió tres propuestas de convenio presentadas por la «Federación de Comunidades Israelitas», las «Entidades Evangélicas de España» y la «Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día»<sup>20</sup>. Estos borradores, aunque inspirados en los Acuerdos con la Santa Sede de 1979, diferían de aquellos y, también entre sí, no tanto en el contenido como en la forma: el presentado por los judíos tenía veinte artículos, el de los protestantes, trece, y el de los adventistas, veintiuno.

La CALR decidió, en una ponencia elaborada en 1982, responder a las solicitudes de notorio arraigo, no en conjunto sino individualmente descartando firmar un Acuerdo marco con todas ellas. Aunque, advirtió que se debía proceder con premura para evitar discriminación respecto a la Iglesia Católica que ya contaba con sus Acuerdos de Cooperación desde 1979.

Respecto a los órganos representativos, la CALR instó a los judíos, que habían creado en 1982 la Federación de Comunidades Israelitas de España<sup>21</sup>, a inscribir dicha federación en el Registro de Entidades Religiosas. A los protestantes, cuyo órgano más representativo era la Comisión de Defensa Evangélica, constituida durante el franquismo (14 de mayo de 1956)<sup>22</sup>, a crear una nueva federación que integrase todas las Iglesias evangélicas y solicitase el notorio arraigo para el protestantismo en su conjunto. Finalmente, sugirieron a los adventistas que se integraran en el proyecto de Acuerdo con los protestantes<sup>23</sup>. Los adventistas, que dudaron al principio, aceptaron finalmente y retiraron, en consecuencia, su proyecto.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se hizo durante esas fechas con las riendas del Gobierno de España y gobernó durante catorce años<sup>24</sup>. La

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>21</sup> El 16 de Julio de 1982 las Comunidades Israelitas de Barcelona, Ceuta, Madrid y Melilla, habían creado la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE), que agrupaba a todas las comunidades judías existentes en España excepto a dos. El primer Secretario General de la Federación fue Samuel Toledano.

<sup>22</sup> BLÁZQUEZ BURGO, M.: «Protestantismo español: reseña histórica y estructuración actual», *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado español y la FEREDE*. Madrid, 2008, p. 25

<sup>23</sup> Máxime cuando la Comisión de Defensa Evangélica consideraba a la unión formada los grupos adventistas La Iglesia Adventista del Séptimo Día, Movimiento de Reforma y la Sociedad Misionare Adventista.

<sup>24</sup> El 28 de octubre de 1982 el PSOE, liderado por Felipe González Márquez, gana las elecciones generales por mayoría absoluta (202 diputados) y se convierte en el tercer presidente del

hoja de ruta de su política religiosa tenía como pasos inmediatos los siguientes: el ministerio de Justicia recibiría las propuestas de Acuerdo, las remitiría a otros ministerios afectados y, por último, tal como exigía la LOLR, solicitaría el dictamen preceptivo, aunque no vinculante, de la CALR.

Dos años después, el 14 de diciembre de 1984, la CALR reconoció el notorio arraigo de las confesiones judía y protestante y les volvió a conminar a inscribir sus federaciones representativas en el RER. La primera en iniciar las negociaciones fue la Federación de Comunidades Israelitas, a principios de 1985. Los protestantes se retrasaron un poco más. En noviembre de 1986 constituyeron FEREDE. Poco después, integraron en su federación a los adventistas, y tres años más tarde a dos iglesias ortodoxas: la Asociación Confesional Ortodoxa de la Iglesia Ortodoxa Griega en España y la Iglesia Ortodoxa Española<sup>25</sup>.

Aunque hubo contactos desde 1985, el proceso negociador comenzó el 15 de octubre 1987, cuando la FEREDE presentó su propuesta de convenio a la Dirección General de Asuntos Religiosos<sup>26</sup>. Los judíos presentaron la suya dos meses después, el 4 de diciembre de 1987. Estos dos proyectos, muy parecidos, aunque con las lógicas especificidades de cada confesión, constituían la base de lo que acabarían siendo finalmente los Acuerdos. A principios del año siguiente, 1988, el Ministerio de Justicia creó dos comisiones negociadoras con evangélicos y judíos<sup>27</sup>.

Las negociaciones con los musulmanes se retrasaron bastante más, pues, en esas fechas, carecían de notorio arraigo, entre otras cosas, porque no tenían un portavoz único. Un año después, a mediados de 1989, cuando las comisiones negociadoras entre el Estado y los representantes de judíos y protestantes habían celebrado ocho sesiones de trabajo<sup>28</sup>, la CALR, en su reunión de 14 de julio de 1989, otorgó el informe favorable al reconocimiento del notorio arraigo al islam. Si bien advirtió que se otorgaba al islam como confesión y no a las comunidades concretas. Por esa razón les requirió que

---

Gobierno de España desde la aprobación de la Constitución de 1978. Sería presidente del Gobierno durante cuatro legislaturas: 1982-1986; 1986-1989; 1989-1993; 1993-1996.

<sup>25</sup> FEREDE comunicó al Ministerio de Justicia la integración de los adventistas el 14 de mayo de 1990 y la de la Iglesia Ortodoxa Española el 3 de febrero de 1993. En ambos casos se basaron en la Disposición Adicional III de los Estatutos de la FEREDE que admitían en su seno, a los solos efectos de la adhesión al Acuerdo de Cooperación, a entidades de afinidad religiosa.

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: «Los Acuerdos con las confesiones minoritarias», en *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Barcelona, 1994, p. 142.

<sup>27</sup> MARTINEZ-TORRÓN, J.: *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*. Ed. Comares. Granada 1994, p. 130.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: ... op. cit.*, pp. 54, 175, 176.

formasen una Federación<sup>29</sup>. Los musulmanes respondieron constituyendo no una federación sino dos: la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI) y la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE).

Mientras tanto, las negociaciones con judíos y protestantes seguían su curso. Una de las cuestiones más espinosas fue el relativo a la posible financiación a cargo de asignación tributaria siguiendo el modelo establecido en los Acuerdos con la santa Sede, que aparecía en el artículo 13 del proyecto con los protestantes<sup>30</sup>. Pero, la representación estatal se opuso alegando que el régimen previsto para la Iglesia católica tenía un carácter meramente transitorio. Finalmente, los protestantes (y también los judíos) renunciaron porque entendieron que era una postura inamovible del Estado<sup>31</sup>.

Los proyectos de Acuerdo se trasladaron a los ministerios afectados (Sanidad y Consumo, Interior, Hacienda, Educación, Trabajo y Seguridad Social y Administraciones públicas). Se perfilaron aspectos espinosos como el descanso sabático (de judíos y adventistas), y otros específicamente judíos relativos a cementerios, alimentos, productos cosméticos y patrimonio histórico<sup>32</sup>.

Evacuado el periplo por los ministerios afectados, los textos consensuados se presentaron públicamente en el Palacio Ducal de Parcent del Ministerio de Justicia el 21 de febrero de 1990. Los representantes de esas dos confesiones firmaron el documento ante el ministro de Justicia. Un mes después, en marzo de 1990, los textos se sometieron a dictamen preceptivo, aunque no vinculante, de la CALR, que emitió informe favorable.

Tras someterlo a informe por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, evacuado el 25 de octubre de 1990, el ministro de Justicia solicitó dictamen del Consejo de Estado, aunque dicha consulta no tuviera carácter preceptivo. El dictamen se emitió el 31 de enero de 1991<sup>33</sup>. Incorporadas las observaciones y correcciones del dictamen en el proyecto de Acuerdo, se elevaron de nuevo ante la Comisión Asesora de Libertad Religiosa que emitió informe favorable en reunión del 28 de junio de 1991.

Por lo que se refiere a los musulmanes, las dos Federaciones (FEERI y UCIDE) presentaron sus proyectos, respectivamente, el 24 de enero y el 13 de junio de 1991. Ambos textos eran muy parecidos entre sí y también res-

---

<sup>29</sup> Se estimaba que el número de musulmanes existentes entonces en España era de unos trescientos mil. *Ibidem*, p. 82.

<sup>30</sup> Texto íntegro en el Anexo III de FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: ... op. cit.*, pp. 175-6.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: ... op. cit.*, p. 56.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 56-58.

<sup>33</sup> Sobre las observaciones sugeridas por el Consejo de Estado, *vid.*, FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: ... op. cit.*, pp. 61-71.

pecto a los proyectos de protestantes y judíos que ya habían recibido el informe favorable. Aunque, presentaban algunas diferencias. En materia matrimonial, por ejemplo, la celebración del matrimonio islámico no requería la presencia de un imam, sino que bastaba con la de dos testigos varones y púberes. Por otro lado, no se prescribía la obligatoriedad del expediente de capacidad matrimonial previo a la celebración del matrimonio. Además, en materia de herencias, prevenían, que en ausencia de testamento la partición de la herencia se hiciera conforme a la ley islámica o Sharía y que, en caso de no haber herederos, los bienes fuesen destinados a la Federación respectiva en calidad de usufructo perpetuo. En materia financiera, en vez de ceder, como habían hecho judíos y protestantes, reclamaron una consignación presupuestaria anual, actualizable cada año, siguiendo el modelo de los Acuerdos con la Santa Sede<sup>34</sup>.

Las negociaciones empezaron el 20 de octubre de 1991<sup>35</sup>. El Ministerio de Justicia planteó dos exigencias: por un lado, que las dos federaciones se integrasen en una entidad única, y como tal se inscribiese en el RER y, por otro, que se partiese de un Anteproyecto que, en la medida de lo posible, fuese parecido al ya consensuado con los judíos y protestantes, tanto por razones estrictamente jurídicas (preservar el principio de igualdad) como de economía procesal: el retraso que llevaban aconsejaba que presentaran un texto lo más parecido posible a aquellos para asegurar tanto los informes ya elaborados por los Ministerios afectados como los dictámenes del Consejo de Estado.

En aras a la sugerida uniformidad, varios temas fueron excluidos del Acuerdo, entre ellos, y como era previsible, la dotación anual presupuestaria. FEERI reaccionó levantándose de la mesa de negociaciones y la Administración respondió a ese envite con un órdago. En una reunión de la CALR de 13 de diciembre de 1991 la CALR se planteó la posibilidad de firmar el Acuerdo solo con UCIDE si éstos aceptaban la propuesta negociadora que se hallaba encima de la mesa. Ante el ultimátum, FEERI no tardó en recular. Volvió a las negociaciones manteniendo con tibieza algunas de las propuestas anteriores. La mayoría fueron rechazadas por la CALR (como la de celebrar el matrimonio sólo ante dos testigos)<sup>36</sup>, aunque se admitió que el expediente previo de capa-

---

<sup>34</sup> Respecto a la duración de esa consignación presupuestaria, varía según los dos proyectos presentados. El proyecto presentado por UCIDE (art. 51) dejaba el plazo a convenir con el Estado, mientras que el de FEERI proponía cinco ejercicios presupuestarios (art. 35). *Ibidem*, p. 89.

<sup>35</sup> En ese momento, de las cuarenta entidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, quince pertenecían a FEERI, diecisiete a UCIDE, y las ocho restantes no estaban adscritas a ninguna de las dos federaciones. *Ibidem*, p. 86.

<sup>36</sup> en la sesión plenaria de 17 de enero de 1992 y también en la reunión de la comisión permanente de dicho órgano el 31 de enero de ese mismo año. *Ibidem*, p. 96.

cidad matrimonial ante el Encargado del Registro Civil, no fuese obligatorio sino potestativo para los musulmanes.

La última reunión de la comisión negociadora entre el Estado y los representantes de las federaciones musulmanes se celebró el 18 de febrero de 1992, el mismo día en el que se constituyó formalmente la entidad que reunía a las dos federaciones, la Comisión Islámica de España (CIE), como órgano representativo del islam ante el Estado español, a los solos efectos de suscribir el Acuerdo de Cooperación. El resultado de las negociaciones, iniciadas unos meses antes fue un texto muy parecido a los negociados con protestantes y judíos. Recibió el preceptivo informe favorablemente de la CALR el 17 de marzo de 1992.

Un mes después, los textos de los tres Acuerdos se enviaron al Consejo de Ministros, que en reunión de 10 de abril de 1992 habilitó al Ministro de Justicia para firmarlos. Dos semanas después, el 28 de abril de 1992, el Ministro de Justicia, a la sazón Tomás De La Cuadra Salcedo, y los representantes de las tres confesiones firmaron los respectivos Acuerdos<sup>37</sup>.

Tal como prescribe el art 7 de la LOLR, el último paso era la ratificación parlamentaria de los Acuerdos, mediante «Ley de las Cortes Generales». Tal como había indicado el informe del Consejo de Estado, la ley de ratificación habría de ser una ley ordinaria, y no orgánica, porque consideraban que no era un desarrollo directo de la libertad religiosa reconocida en el artículo 16 CE sino un desarrollo de la LOLR que era propiamente la reguladora de ese derecho fundamental.

Mes y medio después, el 5 de junio, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia, remitió al Congreso de los diputados los tres Proyectos de Ley que contenían los Acuerdos pactados con el Gobierno. Tras ser admitidos por la Mesa del Congreso en resolución de 27 de junio de 1992, los tres Acuerdos, se tramitaron en las Cortes Generales siguiendo el procedimiento de lectura única de las iniciativas legislativas, procedimiento que excluye la interposición de enmiendas parciales. Es decir, el Parlamento no podría sino aprobar o rechazar en bloque el acuerdo remitido por el Gobierno, nunca enmendarlo parcialmente. Fueron aprobados primero por el Congreso de los Diputados

---

<sup>37</sup> Por parte del islam, y en nombre de Comisión Islámica de España (CIE), firmaron Riay Tatari, representando a la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), y Mansur Escudero en nombre de la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI). Por parte de los evangélicos, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) firmó José Cardona Gregory. Por último, por la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE) firmaría su presidente, Samuel Toledano.

el 17 de septiembre de 1992, casi por unanimidad<sup>38</sup>, y, dos meses después, el 14 de octubre, por asentimiento unánime de los senadores<sup>39</sup>. Los Acuerdos, validados por las leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992<sup>40</sup> fueron publicados en el «BOE» el 12 de noviembre de 1992, entrando en vigor al día siguiente.

### III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS DE 1992

Uno de los aspectos que ocupó a la doctrina una vez aprobados los Acuerdos fue su naturaleza jurídica<sup>41</sup>. Aunque el artículo 7 de la LOLR dice que estos Acuerdos «se aprobarán por Ley de las Cortes Generales» sin especificar la naturaleza orgánica u ordinaria, un informe del Consejo de Estado apuntó, como hemos visto, que debería ser una ley ordinaria porque no regulaba manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa, sino que las desarrollaba. Algún autor se preguntó si los Acuerdos han servido para desarrollar expresiones de la libertad religiosa o si, por el contrario no han hecho sino repetir lo que ya regulaba la LOLR<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> El Acuerdo con los judíos fue aprobado por unanimidad: los 267 votos emitidos fueron favorables. El Acuerdo con los protestantes contó con una abstención (y 266 votos a favor). Finalmente, en el Acuerdo con la Comisión Islámica de España, de los 269 votos emitidos, 265 fueron a favor, uno en contra y tres abstenciones. Cfr., *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, de 17 de septiembre de 1992, pp. 10274 ss.

<sup>39</sup> En el Senado no se procedió a la votación porque los tres proyectos de ley fueron aprobados por el asentimiento unánime de los senadores. Cfr., *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, de 14 de octubre de 1992, pp. 7090 ss.

<sup>40</sup> Leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992 por las que se aprueban los Acuerdos de Cooperación suscritos entre el Estado y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE) y la Comisión Islámica de España (CIE) (*BOE* núm. 272, de 12 de noviembre).

<sup>41</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, A.: *Estado y Confesiones religiosas: ... op. cit.*, pp. 127 ss. MARTÍN SÁNCHEZ, I.: «La naturaleza jurídica de los Acuerdos mencionados en el artículo 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa y su posición en el sistema de fuentes del Derecho Eclesiástico del Estado», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2005; MARTÍNEZ TORRÓN, J.: *Separatismo y Cooperación... op. cit.*, pp. 95-116; MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, pp. 364-7; GARCIA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.* pp. 231-2.

<sup>42</sup> Según el profesor Llamazares, «la mayor parte de las normas contenidas en los Acuerdos son, o mera reproducción de Derecho común, o normas especiales en desarrollo de la LOLR, que, en todo caso, el Estado estará obligado a desarrollar unilateral o bilateralmente (...). Está claro, por tanto, que los Acuerdos no son necesarios». LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: «Los Acuerdos y el principio de igualdad; comparación con los Acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin Acuerdo», en *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias*, Marcial Pons, Madrid 1996 p. 204. En ese mismo sentido el profesor Souto afirmó que los Acuerdos carecían de un contenido propio que los justificase. Tienen más un carácter simbólico que normativo e incluyen unas materias más por razones de

Por esa razón, las leyes 24, 25 y 26 de 1992, de 10 de noviembre, que han sido definidas como leyes de ejecución del convenio dotadas «de especial resistencia frente a posibles modificaciones unilaterales»<sup>43</sup> y que han sido equiparadas con las antiguas «leyes paccionadas» relativas al derecho de Navarra<sup>44</sup>, son formalmente leyes de artículo único, que indica que las relaciones de cooperación entre el Estado y las federaciones o comisiones firmantes, se regirán por un acuerdo (previamente negociado y firmado) incorporado como anexo. Esta fórmula, que tiene cierta semejanza con la ley de aprobación de los tratados internacionales, ya la habían utilizado países de nuestro entorno como Alemania e Italia, aunque con matices<sup>45</sup>.

Antes del anexo, e inmediatamente después de la proclamación del artículo único, acompañan dos disposiciones finales. La segunda proclama su entrada en vigor un día después de su publicación en el BOE y la primera, faculta al Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia (ahora hay que entender Ministro de la Presidencia) por sí sólo o con otros ministros competentes por razón de la materia, a dictar las «disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la presente ley».

Algún autor ha criticado que esta disposición, que se vuelve a reiterar íntegra en la disposición final única del acuerdo (a mi modo de ver, una reiteración innecesaria), no refleje la bilateralidad<sup>46</sup>. En mi opinión, aunque se ha pretendido presentar como palanca para remover los obstáculos a la libertad

---

tradición y exigencias de igualdad que por razones normativas. *Vid.*, SOUTO PAZ, J. A.: «Gli Accordi dello Stato spagnolo con le minoranze confessionali tradizionali», en *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993, p. 540.

<sup>43</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, p. 365.

<sup>44</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J.: *Separatismo y Cooperación... op. cit.*, p. 104.

<sup>45</sup> En Italia hay algunas diferencias. Basándose en la letra del artículo 8 de la Constitución, que después de proclamar que las confesiones religiosas distintas a la religión católica tienen el derecho a regularse por sus propios estatutos siempre que no contravengan el ordenamiento jurídico italiano, estipula que sus relaciones con el Estado «son reguladas por ley sobre la base de Acuerdos (*intese*) con sus respectivos representantes» Por esa razón, la ley no introduce, como el caso español o alemán, el acuerdo como anexo, sino que el Parlamento aprueba una ley con varios artículos que recogen sustancialmente (pero no literalmente) la *intesa*, que será incorporada como anexo a la Ley. Según Motilla, el sistema escogido por el legislador español y alemán «es más respetuoso con la vocación de regulación material de acuerdo y, por consiguiente, con la regla *stare pactis*» MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, pp. 365.

<sup>46</sup> Según Motilla hubiera sido más respetuoso con la naturaleza pacticia «que las tres Federaciones pudieran participar en un plano de igualdad con el Estado en esta materia» y pone como ejemplo las *intese* italianas en las que especifica (por ejemplo, en el artículo 18 de la *intesa* con la Mesa Valdense), que los órganos competentes del Estado y las confesiones «procederán de común acuerdo en la elaboración de los correspondientes textos». *Ibidem*.

religiosa a que hace referencia el artículo 9.2 CE, esa redacción está afectada por un marcado tinte intervencionista<sup>47</sup>.

Esa ligera inclinación a otorgar mayor potestad a la parte estatal a la hora de desarrollar el acuerdo a través de ulteriores normas se percibe también en la primera disposición adicional, que establece que el Gobierno pondrá en conocimiento del órgano representativo de la confesión las iniciativas legislativas que afecten al contenido del acuerdo, para que ésta exprese su parecer. La redacción en esos términos no refleja el espíritu de bilateralidad que debiera presidir esta norma.

La segunda disposición adicional adolece de concreción. Habla de la posibilidad denuncia del acuerdo por cualquiera de las partes notificándolo a la otra con seis meses de antelación, pero ni se refiere al tipo de solemnidad con que se ha de formular esa denuncia ni a los efectos jurídicos del transcurso del plazo de esos seis meses. Se refiere, además, como si fuese un asunto distinto a la denuncia, a la posibilidad de «revisión total o parcial por iniciativa de cualquiera de ellas [las partes], sin perjuicio de su ulterior tramitación parlamentaria».

En el modelo italiano, por ejemplo, en las *intese* con la Tabla Valdense<sup>48</sup>, la Asamblea de Dios<sup>49</sup> o los adventistas del Séptimo Día<sup>50</sup>, por mencionar los tres primeros que se firmaron, se refieren con una mayor concreción a la posibilidad de la revisión del acuerdo. Después de proclamar que los acuerdos se revisarán pasados diez años de su entrada en vigor, establecen que «si durante ese tiempo alguna de las partes considera oportuno modificar el texto ambas partes se convocaran a tal fin. La modificación se producirá con la negociación y la ulterior presentación al Parlamento del correspondiente proyecto de ley de acuerdo según lo que estipula el artículo 8 de la Constitución<sup>51</sup>.

La disposición adicional tercera de los Acuerdos entre el Estado español y los representantes oficiales de judíos, musulmanes y protestantes establece una Comisión mixta paritaria para la aplicación y seguimiento de los Acuerdos

---

<sup>47</sup> Como así se reconoció en un proyecto de real decreto, finalmente retirado, para regular los estatutos de la CIE, «mediante la mínima intervención posible», MANTECÓN SANCHO, J.: «Los nuevos estatutos de la CIE...», *op. cit.*, p. 2.

<sup>48</sup> Ley 449/1984, modificada por la Ley 409/1993, modificada por la Ley 68/2009.

<sup>49</sup> Ley 517/1988.

<sup>50</sup> Ley 516/1988, modificada por la Ley 637/1996, modificada por la ley 67/2009.

<sup>51</sup> Artículo 37 de la Ley 517/1988 de 22 de noviembre que establece las normas que regulan las relaciones entre el Estado y la Unión Italiana de las Iglesias cristianas adventistas del 7.º día. La traducción es nuestra. El texto íntegro de las *intese* en: [http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese\\_indice.html](http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html)

misimos. Comisiones mixtas, que según mi información no se han constituido nunca, al menos con carácter institucional.

#### IV. LOS ACUERDOS FRENTE A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LIBERTAD E IGUALDAD

Mientras que las negociaciones de los Acuerdos con la Santa Sede se produjeron en paralelo al debate constituyente, las negociaciones que mantuvieron los poderes públicos con los representantes de las confesiones con notorio arraigo se desarrollaron en una etapa plenamente post-constitucional.

A la luz de la Carta Magna, cualquier relación política, jurídica o legislativa entre los poderes públicos y las comunidades religiosas tienen que plantearse en el marco establecido por los parámetros constitucionales. Sobre los principios que deben inspirar las relaciones Iglesia-Estado se ha ocupado ampliamente la doctrina<sup>52</sup>.

Ya he comentado otras veces, que, desde el marco de estos principios, las relaciones entre el Estado y las confesiones han de desarrollarse dentro en un imaginado sistema de coordenadas (marco específico) que estarían iluminadas por dos potentes focos (margó genérico). Estos dos hipotéticos focos de luz serían los principios genéricos de libertad e igualdad y el marco específico estaría formado por un sistema de coordenadas cartesianas, iluminadas por dichos focos. El eje de ordenadas estaría representado por el principio de laicidad o aconfesionalidad del Estado y el de abscisas por el principio de cooperación<sup>53</sup>.

##### 1) Los Acuerdos y el principio de Libertad religiosa

El principio de libertad religiosa se puede atisbar implícitamente en dos artículos de la Constitución. En el artículo 1, que incluye la libertad, y por

---

<sup>52</sup> Existe una abundante bibliografía sobre los principios, *vid.*, VILADIRCH, P. J., y FERRER ORTIZ, J.: «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español», en *Derecho Eclesiástico del Estado*, Eunsa Pamplona 2010, pp. 85-110; ROCA, M. J.: «Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el derecho eclesiástico», en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17, 2001, pp. 17-33; LEAL ADORNA, M. M.: «Los principios de derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española», en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17, 2001, pp. 35-100; FERREIRO GALGUERA, J.: «Relaciones Iglesia-Estado en España: coordenadas jurídico-constitucionales», en *Religión Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*. Ed. Iustel. Madrid 2013, pp. 205-220.

<sup>53</sup> FERREIRO GALGUERA, J.: «Desarrollo de los Acuerdos de cooperación de 1992: luces y sombras», en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 44 (2017), p. 4.

tanto también la libertad religiosa, dentro de los valores superiores del ordenamiento y en el artículo 9.2, cuando proclama la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de individuos y grupos sean reales y efectivas. La libertad religiosa se proclama explícitamente como derecho fundamental en el artículo 16.1 CE, pero una cosa es la libertad religiosa como derecho fundamental que corresponde solamente a individuos y comunidades, únicos titulares de ese derecho y otra, la libertad religiosa como principio regulador de las relaciones Iglesia Estado. Cuando hablamos de la libertad religiosa como principio nos referimos al modo de ser del Estado ante el fenómeno religioso, es decir, a un rasgo de su propia idiosincrasia. Y, desde el principio de libertad, los poderes públicos han intentado superar tanto la intolerancia que ha generado la confesionalidad excluyente asumida por el Estado español desde el proceso de unificación iniciado en el siglo xv (con escasos períodos de tolerancia)<sup>54</sup> como el laicismo hostil presente, por ejemplo, en algunos periodos de la II República.

Por tanto, la libertad religiosa y la tolerancia, como lógica emanación de aquella, han de ser referentes constantes en las actuaciones del poder Ejecutivo, del poder Legislativo y del poder Judicial ante las confesiones.

¿Han actuado los poderes públicos animados por el principio de libertad y tolerancia en el proceso de aprobación de los Acuerdos de 1992? La tolerancia y la voluntad pactista han estado presente en las sesiones parlamentarias de aprobación de los Acuerdos<sup>55</sup>. Algunos diputados mostraron su extrañeza al ver como normas referidas a religiones tan distintas reflejaron una similitud que parecía, «el relleno de una plantilla en el que se había colado el nombre de cada una de las confesiones»<sup>56</sup>. Algunos vieron en este hecho el reflejo de una imposición ajena a la tolerancia<sup>57</sup>. Otros han dicho que esa sospechosa uniformidad les confiere un carácter más próximo a una carta otorgada por el Estado que a un Acuerdo bilateral con negociación previa»<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Algunas consideraciones en torno a la naturaleza jurídica...», *op. cit.*, p. 350.

<sup>55</sup> Como se refleja en algunas intervenciones de los diputados a la hora de fijar posiciones, *vid.*, «Debates parlamentarios para la aprobación de los Acuerdos en Congreso y Senado», en *BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 210, de 17 de septiembre de 1992, pp. 10274-10280; *BOCG, Diario de Sesiones del Senado*, núm. 132, de 14 de octubre de 1992, pp. 7090-7092.

<sup>56</sup> CASTELLANO CARDALLIAGUET, diputado del Grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, *BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados...* *op. cit.*, p. 10277.

<sup>57</sup> SOUTO PAZ, J. A.: «Mecanismos de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas», en AA. VV. *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona 1994*, Marcial Pons, Madrid 1996 p. 314. GARCIA PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 303.

<sup>58</sup> SOUTO PAZ, J. A.: «Mecanismos de colaboración...», *op. cit.*, p. 315.

En nuestra opinión, el hecho de que haya sido libremente aceptado por los representantes respectivos de las confesiones refuerza la regla *stare pactis* que no se desvirtúa con las lógicas presiones existentes en toda negociación. Por esa razón, aunque traigan causa de la presión ejercida por un Ejecutivo que desde una posición de mayor fuerza logró (en ocasiones forzó) el asentimiento de unas confesiones con débil capacidad negociadora, desde el momento en que son producto de un pacto no pueden ser tachados de impuestos. Lo que no impide, como veremos, que de cara a un futuro se puedan corregir algunos aspectos de ese proceso negociador en aras a mejorar el trato específico y superar algunas diferencias no razonables y por ende la libertad y la igualdad.

## 2) Los Acuerdos y el principio de igualdad

El principio de igualdad religiosa viene proclamado con carácter general en los artículos 1 y 9.2 de la Constitución, aunque como derecho fundamental, en el artículo 14<sup>59</sup>. Ahora bien, a la hora de atender a la igualdad no como derecho fundamental sino como principio rector de las relaciones Iglesia-Estado, como ya advertía el maestro Ruffini<sup>60</sup>, no se debe confundir la igualdad (dar a cada uno lo que le corresponde, tratar de la misma forma lo que es igual y de forma diferente lo que es diferente) con el igualitarismo (dar a todos lo mismo al margen de las circunstancias).

La concordancia o disonancia de los Acuerdos de 1992 con el principio de igualdad ha sido objeto de polémica desde un primer momento tanto respecto a la forma como respecto al contenido, en relación a los Acuerdos con la Santa Sede.

Empezando por la forma, existe una clara diferencia respecto a la naturaleza jurídica del instrumento legal adoptado para ratificar los acuerdos. Los Acuerdos con la Santa Sede de 1976 y 1979 son normas de derecho público internacional y por tanto han seguido el procedimiento de ratificación propio de los tratados internacionales, y los acuerdos firmados por el Estado español

---

<sup>59</sup> Artículo 14: «Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

<sup>60</sup> «El tratar de manera igual relaciones jurídicas desiguales es tan injusto como tratar de modo desigual relaciones jurídicas iguales» de ello deduce que «los hombres deben ser tratados igualmente por el Derecho, en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales, que son el corolario de la dignidad humana», RUFFINI, F.: *Corso di Diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subjetivo*, Torino, 1924, pp. 424 ss.

con los representantes de musulmanes, judíos y protestante son convenios de derecho público interno<sup>61</sup> ratificados por una ley ordinaria. No se trata de una diferencia discriminatoria porque se basa en una causa tan razonable como justificada, como es, la propia peculiaridad de los firmantes del pacto: el carácter de personalidad jurídica internacional de la Iglesia católica<sup>62</sup> no lo tienen, ni lo pretenden, las otras tres confesiones<sup>63</sup>.

Algunos autores han detectado vulneración de principio de igualdad por parte del Estado al haber discriminado a otras confesiones, por ejemplo, a los Testigos de Jehová, en el proceso previo de reconocimiento del notorio arraigo. Según esas opiniones, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa habría actuado de forma arbitraria cuando rechazó la tramitación del notorio arraigo a los Testigos de Jehová<sup>64</sup>.

Otros hilaron más fino y no vieron con buenos ojos que el anteproyecto de ley que ratificó los Acuerdos con judíos, protestantes y musulmanes, fuese rubricado (el 28 de abril de 1992) con la firma del Ministro de justicia en vez de haber sido firmados por el presidente del Gobierno, de la misma forma que en Italia las *intese* habían sido ratificadas de forma más solemne por el presidente de la Republica. En todo caso, la sospecha de discriminación en ese punto se diluye con el hecho de que la firma de los Acuerdos con la Santa Sede corrieron una suerte pareja: tampoco fueron firmados por la máxima autoridad del ejecutivo, sino por el Ministro de asuntos exteriores<sup>65</sup>.

Como hemos dicho más arriba, lo único que podía hacer el poder legislativo a la hora de ratificar tanto los Acuerdos con la Santa Sede como los firmados al amparo del artículo 7 de la LOLR, era ratificar el pacto suscrito previa-

---

<sup>61</sup> En esta línea también se ha pronunciado el Consejo de Estado. En los dictámenes sobre los anteproyectos de Acuerdo con la FEREDE y la FCI, manifestó que se trataban de dos convenios de derecho público.

<sup>62</sup> Sobre la subjetividad internacional de la Santa Sede desde un punto de vista del Derecho internacional público, *vid.*, JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *La internacionalidad de la Santa Sede y la constitucionalidad de sus Acuerdos con España*. Madrid, 2006, pp. 19-59.

<sup>63</sup> DE LA HERA, A.: «Acuerdos con las confesiones religiosas minoritarias», *Ius Canonicum* XXXV, 69, 1995, p. 218. GARCÍA PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 302.

<sup>64</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Procedimiento administrativo del notorio arraigo y de la capacidad de pactar acuerdos de cooperación a la confesión Testigos Cristianos de Jehovah», en AA. VV. *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas...* *op. cit.*, 545 ss. o GARCÍA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 228.

<sup>65</sup> Actuando como plenipotenciario en el nombre del Jefe del Estado, dada la personalidad internacional de la Santa Sede y la naturaleza de tratados internacionales. El 3 de enero de 1979, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre y el cardenal Villot firmaron los cuatro Acuerdos cuyos instrumentos de ratificación se canjearon al día siguiente. *Id.*, MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, p. 359-360, y FERREIRO GALGUERA, J.: *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la Transición...* *op. cit.*, pp. 273 ss.

mente por el poder ejecutivo y la confesión, o rechazarlo íntegramente y devolverlo al Ejecutivo para que lo volviese a negociar con los representantes confesionales. La similitud de este procedimiento con el propio de los tratados internacionales, refuerza el principio de igualdad al menos en cuanto al proceso de ratificación parlamentaria de los Acuerdos.

Respecto al contenido de los Acuerdos cierto es que existen diferencias significativas respecto a los Acuerdos que el Estado había firmado con la Santa Sede en 1979<sup>66</sup>. Sobre todo, en tres puntos: enseñanza religiosa, matrimonio y financiación. Pero, como ya hemos apuntado, al ser diferencias producidas en virtud de un pacto previo con las confesiones desaparece la sombra de discriminación.

Nos referimos brevemente a señalar las diferencias en esas tres materias. En primer lugar, la referida a la enseñanza de la religión. Aunque todos los Acuerdos reconocen el derecho de los alumnos a recibir enseñanza de su propia religión en la escuela pública y concertada si lo solicitasen ellos o sus padres y tutores, la principal diferencia respecto al mismo derecho que tienen los solicitantes de religión católica viene determinada porque en el artículo II del Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979 (AEAC) incluye la expresión «en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales». Dicha expresión, fuente de numerosos conflictos interpretativos, no aparece en los Acuerdos de 1992.

Otra diferencia radica en la obligatoriedad de los centros de ofertar la educación religiosa. Según el artículo II del AEAC de 1979 dicha asignatura deben ofertarla todos los centros de enseñanza<sup>67</sup>. Los Acuerdos firmados doce años después con los representantes de protestantes, musulmanes y judíos son menos riguroso y tras apuntar que la clase de religión existe como una vía para dar efectividad al artículo 27.3 de la Constitución, indican que sólo se ofertará si es solicitada por padres/tutores o alumnos de centros públicos o privados concertados, y en este caso, si no entra en contradicción con el ideario del centro concertado<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: «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 *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* (2004).

<sup>67</sup> Artículo II: «Los planes educativos en los niveles (...) incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de educación...». El subrayado es nuestro.

<sup>68</sup> Artículo 10.1: «se garantiza a los alumnos [musulmanes, judíos o protestantes] a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en contradicción con el carácter propio del centro, en los niveles de educación infantil, educación primaria y educación secundaria».

Otra diferencia es la posibilidad de organizar actividades religiosas en las universidades públicas si media un acuerdo previo entre las correspondientes autoridades académicas y religiosas. La posibilidad existe tanto en los Acuerdos con la Santa Sede como en los Acuerdos de 1992. La diferencia radica en que en el artículo V del AEAC con la Santa Sede no sólo se refiere a «cursos voluntarios de enseñanza» sino que añade una cláusula amplia «y otras actividades religiosas»<sup>69</sup>. La amplitud de esta expresión admite la posibilidad de que existan capillas en universidades públicas si hay un acuerdo previo entre las autoridades religiosas y académicas, máxime porque el propio artículo se refiere a la utilización para esos menesteres de «locales y medios» de la universidad. Sin embargo, el artículo homólogo de los Acuerdos de 1992 (art. 10.5) sólo refiere a la primera expresión utilizada por el AEAC, esto es, a la «posibilidad de «organizar cursos de enseñanza religiosa» para lo cual se ofrecen utilizar «locales y medios». Pero, al no incluir la expresión amplia mencionada por el artículo V del AEAC de 1979 («y otras actividades religiosas»), la posibilidad de alojar lugares de culto islámicos o judíos en las universidades, previo acuerdo entre las autoridades competentes, implica, cuanto menos, forzar la literalidad de la norma en aras a conseguir una analogía que conjurase toda sospecha discriminación.

Por lo que se refiere al ámbito matrimonial, los Acuerdos con los judíos y los musulmanes, que poseen tribunales propios con capacidad de dictar sentencias de divorcio, nulidad y repudio, no han recogido ningún precepto similar al artículo VI.2 del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos de 1979 (AAJ), que reconoce la posibilidad de que las declaraciones de nulidad dictadas por los tribunales canónicos o las decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado (rescripto super rato) puedan tener efectos civiles, como así ha recogido el artículo 80 del Código civil.

Por último, en materia financiera, una vez que la Santa Sede aceptara la propuesta del Gobierno de renunciar a la exención del IVA para la adquisición de objetos destinados al culto<sup>70</sup>, (que ya no figuraba en los Acuerdos con las minorías), y que los beneficios fiscales de la ley de mecenazgo hayan superado los beneficios fiscales previstos en todos los Acuerdos, sólo queda la diferencia relativa a la asignación tributaria, prevista en los Acuerdos con la Igle-

---

<sup>69</sup> Artículo V: «El Estado garantiza que la Iglesia Católica pueda organizar cursos voluntarios de enseñanza y otras actividades religiosas en los Centros Universitarios públicos, utilizando los locales y medios de los mismos. La Jerarquía eclesiástica se pondrá de acuerdo con las autoridades de los Centros para el adecuado ejercicio de estas actividades en todos sus aspectos». El subrayado es nuestro.

<sup>70</sup> Canje de Notas entre la Nunciatura Apostólica de España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de 22 de diciembre de 2006.

sia católica pero no en los Acuerdos de 1992. Esta diferencia es, si cabe, la arista que podría ser más proclive a rozar con el principio de igualdad, pero pierde filo al tratarse de un régimen pactado y aceptado previamente por las confesiones, aunque como hemos visto, con el matiz que se presentó durante la negociación.

## V. CONTENIDO Y DESARROLLO DE LOS ACUERDOS DE 1992, 30 AÑOS DESPUÉS

### 1. Consideraciones previas

Respecto al contenido de los Acuerdos, la LOLR sólo daba una pista en el artículo 7.2, que establece que, respetando el principio de igualdad, los acuerdos podrían incluir los beneficios que el ordenamiento jurídico otorgase a las «entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico». A partir de esa sugerencia, los acuerdos estaban abierto a todo, aunque, como opinaba un sector doctrinal, lo lógico es que incluyesen aspectos específicos que no viniesen regulados en la ley (para evitar una mera reiteración)<sup>71</sup>.

Sobre estos aspectos ya habían reflexionado los profesores Souto y Llamazares. Según el primero, si ya había una regulación común referida a manifestaciones de la libertad religiosa y unos acuerdos con la Iglesia católica, se pudo haber aprovechado ese paradigma de la existente legislación unilateral y pacticia para extenderlo con mayor exactitud a los Acuerdos de 1992, sobre todo, en los aspectos relacionados con derechos fundamentales<sup>72</sup>. Llamazares subrayó que habida cuenta de que el desarrollo de los derechos fundamentales estaba

---

<sup>71</sup> GARCÍA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 232; MARTINEZ TORRÓN, J.: *Separatismo y Cooperación...* *op. cit.*, p. 126. SOUTO PAZ, J. A.: «Gli Accordi dello Stato spagnolo...», *op. cit.*, p. 540.

<sup>72</sup> Como afirmaba en 1996 el profesor Souto, existían algunas cuestiones, como las referidas al matrimonio, la enseñanza o la asistencia religiosa, que no se trataban de una singularidad de la confesión sino de «una solución común para las tres confesiones que podría haberse desarrollado unilateralmente por el Estado, sin necesidad de un Acuerdo con una confesión concreta (...). Todas estas cuestiones están ya reguladas unilateralmente por la legislación común; sin embargo, existe un regulación específica para la Iglesia Católica –prevista en los Acuerdos de 1979– y aparece ahora otra legislación específica y distinta para las confesiones y comunidades judía islámica y evangélica. ¿Cuál es la razón de esta nueva normativa? ¿No vulnera el principio de igualdad la existencia de tres status diferenciados? SOUTO PAZ, J. A.: «Mecanismos de colaboración...», *op. cit.*, p. 317.

reservado a leyes orgánicas (art. 81 CE), los Acuerdos debían evitar «excepciones o modificaciones a la LOLR» y dedicarse meramente a desarrollar y aplicar dicha ley<sup>73</sup>.

En mi opinión, no se puede borrar lo ya realizado, pero sí mejorar. Es fácil criticar a un pasado sin haber sentido las presiones de la historia y de los actores en juego. Pero, al margen de su posible justificación, esos desajustes se pueden corregir. Mirando al futuro desde el punto de vista de la libertad y la igualdad, creo que las manifestaciones generales del derecho fundamental de la libertad religiosa deben aparecer en una ley orgánica precedida de una fase de consultas con los interesados para legislar lo más pegado a la realidad posible. Los Acuerdos debieran ceñirse a aspectos más específicos del ejercicio de estos derechos fundamentales de los creyentes o asuntos propios de la confesión (festividades, patrimonio, alimentación), pero siempre plasmando las posibles diferencias desde criterios claramente razonables y justificados.

Para continuar con la idea de aprovechar una futura reforma de la ley orgánica de libertad religiosa para realizar un trasvase de normas de los Acuerdos de 1992 que tengan un contenido orgánico y que se refieran a manifestaciones más genéricas, más aplicables a todas las confesiones y por eso con un mejor acomodo en la ley orgánica<sup>74</sup>, vamos a seguir la exposición refiriéndonos primero a los primeros artículos de los Acuerdos de 1992 que son preceptos de carácter orgánico-instrumental o de presupuesto por que se refieren a escenarios o personas esencialmente vinculadas al ejercicio de la libertad religiosa de individuos y comunidades, como son los lugares de culto (art. 2), o los ministros de culto (arts. 3-6). Contenidos que deberían ser trasladados a la ley orgánica.

El capítulo siguiente se refiere a los artículos (7-10) referidos a cuatro asuntos de naturaleza orgánica relacionados con manifestaciones concretas del derecho fundamental de la libertad religiosa, que menciona, si bien de forma excesivamente lacónica, la ley orgánica: el derecho a contraer matrimonio re-

---

<sup>73</sup> «La regulación del derecho de libertad religiosa mediante Acuerdos Estado-Confesión (...) difícilmente sortea ese permanente riesgo de violación del principio de igualdad (...) este riesgo será mayor cuanto más fuerza y garantía de estabilidad tengan esos Acuerdos (...) dicho en otros términos, el riesgo es mayor si son Acuerdos internacionales que si son de Derecho público interno», *vid.*, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: «Los Acuerdos y el principio de igualdad; comparación con los Acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin Acuerdo», en *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 170-701.

<sup>74</sup> FERREIRO GALGUERA J.: «Retoques en la Ley Orgánica de libertad religiosa y reordenación normativa con los Acuerdos de Cooperación», en *Derecho y Religión*, vol. XV, 2020. ISSN 1887-3243 (pp. 211-227).

ligioso (art. 7), la asistencia religiosa (arts. 8 y 9), la enseñanza religiosa en centros públicos (art. 10) y descanso laboral en días festivos (art. 12) como plasmación del derecho a conmemorar las fiestas. Entendemos que la parte más genérica de estos preceptos debiera trasladarse a la ley orgánica para ganar más coherencia con el principio de igualdad, y los aspectos más específicos podrían mantenerse en los Acuerdos.

El tercer capítulo se refiere al resto de los artículos, que no tienen naturaleza orgánica, como la financiación de las confesiones (art. 11), que añaden los Acuerdos firmados con judíos y musulmanes: el patrimonio histórico (art. 13), los productos alimentarios elaborados según la tradición judía y la ley islámica, así como el sacrificio de animales (art. 14).

## 2. Preceptos de naturaleza orgánico-instrumental

Nos referimos a preceptos de los Acuerdos de 1992 que se refieren a términos (lugar de culto o ministros de culto) relacionados con el derecho fundamental de libertad religiosa mencionados lacónicamente en la ley orgánica sin ninguna aclaración o incluso no mencionados, como el término cementerio.

### a) *Lugares de culto y cementerios (art. 2)*

El artículo 2 de la LOLR, que se refiere al contenido esencial de la libertad religiosa, proclama el derecho de las «Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas» a establecer lugares de culto» sin especificar más. En los Acuerdos con la Santa Sede no se define que se entiende por lugares de culto católicos quizá porque se entendía que no era necesaria aclaración de un concepto arraigado en la sociedad. Pero en los Acuerdo de Cooperación con FERREDE, FCJE y CIE junto al concepto legal «lugar de culto» añaden otro más específico: Iglesias (FERREDE), «edificios o locales» (FCJE) y «mezquitas»<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> La palabra mezquita procede de la palabra árabe «masyid» que significa lugar de postración. El musulmán se postra ante el Creador del Universo cinco veces al día: al amanecer, a mediodía, a media tarde, al ponerse el sol y cuando la oscuridad de la noche cubre el cielo. Cualquier sitio que no sea impuro o sucio puede ser un lugar de adoración y postración. No obstante, desde los primeros días del Islam, la comunidad musulmana ha creado espacios reservados, limpios y protegidos en el centro de las localidades para reunirse a orar. En España

(CIE). Dichas normas pacticias exigen que esos lugares de culto tengan dos requisitos<sup>76</sup>:

- a) Que estén destinado de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, o formación<sup>77</sup> o de la asistencia religiosa y
- b) Que así lo certifique las federaciones o comunidades a las que pertenezcan, con el visto bueno de la federación o comisión correspondiente.

A los «lugares de culto» con esas características, los Acuerdos les otorga las siguientes prerrogativas:

Inviolabilidad, en los términos establecidos por las leyes. Es decir, en referencia al artículo 18.2 CE que proclama la inviolabilidad del domicilio<sup>78</sup>. Por tanto, aunque hay que tener en cuenta que los lugares de culto son en principio lugares abiertos al público, cualquier registro que se pretenda hacer en su interior habrá de contar con el consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito<sup>79</sup>. En un sentido más laxo, también podría englobarse dentro de la inviolabilidad de los templos de culto de las confesiones con Acuerdos. la obligación de respeto que impide la perturbación o la inte-

---

hay 12 mezquitas de nueva planta (2 en Madrid, 1 en Valencia, 3 en Andalucía, 4 en Ceuta y 2 en Melilla).

<sup>76</sup> Algunos incluyen también de forma expresa el rasgo de ser un «edificio o local», *vid.*, LEAL ADORNA, M.: «Apuntes críticos sobre la regulación jurídica de los lugares de culto de las confesiones minoritarias con acuerdos», en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXI (2015) p. 68.

<sup>77</sup> El artículo 2.1 del Acuerdo con la FEREDE dice que: «A todos los efectos, son lugares de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE». Los artículos homólogos de los Acuerdos con FCJE y CIE reproducen los mismos requisitos para los lugares de culto, pero añaden la palabra «formación». Quizá porque las sinagogas y mezquitas han tenido desde siempre no sólo una función cultural sino también un rol educativo o formativo. Concretamente, las grandes mezquitas tienen habitualmente anexas o en su proximidad otras instituciones de carácter gratuito y benéfico como hospitales, albergues para viajeros, comedores para los pobres, hospicios para los huérfanos, escuelas, baños públicos y, a veces, hasta tiendas o un mercado delibere acceso.

<sup>78</sup> Artículo 18.2: «El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito».

<sup>79</sup> Código Penal: Artículo 203.1: «Será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año y multa de seis a diez meses el que entrare contra la voluntad de su titular en el domicilio de una persona jurídica pública o privada, despacho profesional u oficina, o en establecimiento mercantil o local abierto al público fuera de las horas de apertura».

rupción de las ceremonias que se celebren dentro de ellos, tal como establece el artículo 523 del Código Penal<sup>80</sup>.

En caso de expropiación forzosa<sup>81</sup>, deberá ser oída previamente la autoridad religiosa competente<sup>82</sup> (Comisión Permanente de FEREDE, Secretaría General de FCJE o la CIE) y si hubieran de ser demolidas tienen que ser privadas previamente de su carácter sagrado, salvo en los casos de urgencia o peligro previstos en las leyes<sup>83</sup>. El artículo 2 del Acuerdo con la CIE exceptúa a las mezquitas de la ocupación temporal e imposición de servidumbres en los términos previstos en el artículo 119 de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>84</sup>.

Por último, sólo en Acuerdo con la CIE incluye también la Inviolabilidad de los archivos y demás documentos pertenecientes tanto a la Comisión Islámica de España como a las comunidades que la integran<sup>85</sup>.

Los Acuerdos con los judíos y musulmanes apuntan, además, que los lugares de culto podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas. Posibilidad que prevé expresamente y con carácter general el Real Decreto 594/2015 sobre el Registro de Entidades Religiosas (art. 17)<sup>86</sup>.

<sup>80</sup> «El que, con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho, impidiere, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia e Interior, será castigado con la pena de prisión de seis meses a seis años, si el hecho se ha cometido en lugar destinado al culto...»

<sup>81</sup> Sobre la expropiación forzosa de bienes de las confesiones, *vid.*, el excelente trabajo de la profesora Lorenzo en LORENZO VÁZQUEZ, P.: «Peculiaridades del régimen expropiatorio de los bienes de las confesiones», en *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro Valls*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 1375-80.

<sup>82</sup> Corresponde con el derecho general de cualquier persona a formular alegaciones durante el trámite de información pública. *Id.*, artículos 19 y 290 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa.

<sup>83</sup> Hay que tener presente que no sólo procede la demolición en caso de una declaración de estado de ruina sino también cuando el inmueble ha sido construido ilegalmente, *vid.*, LEAL ADORNA, M.: «Apuntes críticos...», *op. cit.*, p. 81.

<sup>84</sup> Aunque el texto hable del artículo 119 se trata de un error pues se refiere al texto del artículo exceptuadas de la ocupación temporal e imposición de servidumbres. En los casos en que su franqueamiento pueda ser de necesidad para los fines aludidos en el artículo anterior deberá obtenerse el permiso expreso de su «morador».

<sup>85</sup> Es el único de los tres Acuerdos que introduce un artículo análogo al artículo I.6 del Acuerdo con la Santa Sede que protege la inviolabilidad de los «archivos, registros y demás documentos pertenecientes a la Conferencia episcopal, a las Curias Episcopales, a las Curias de los Superiores Mayores de las órdenes y congregaciones religiosas, a las parroquias y otras instituciones eclesíásticas».

<sup>86</sup> Artículo 17. Solicitud de anotación y cancelación de lugares de culto.

«1. Las entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas podrán solicitar la anotación de sus lugares de culto. Dicha anotación no conferirá personalidad jurídica propia.

2. La solicitud de anotación se presentará por el representante de la entidad o persona debidamente autorizada a la que se acompañará:

a) Copia del título de disposición.

No es obligatorio, pero es conveniente<sup>87</sup>, porque la inscripción es un título fehaciente para demostrar que son lugares de culto inscritos y se trata de templos que pertenecen a entidades integradas en los Acuerdos de cooperación para beneficiarse, por ejemplo, de la exención del impuesto de bienes inmuebles (IBI).

Cataluña ha sido la primera comunidad autónoma que ha aprobó una ley de centros de culto (Ley 16/2009, de 22 de julio)<sup>88</sup>, que, aunque no está dirigida a desarrollar los Acuerdos, se inspira en el artículo 2.1 de los mismos para definir «centro de culto»<sup>89</sup>.

Dos de los problemas que más afectan a los templos de culto, son los referidos a la reserva de suelo y las licencias municipales<sup>90</sup>.

La erección de lugares de culto han de someterse a las reglas urbanísticas relacionadas tanto con el planeamiento (Planes Generales de Ordenación Urbana –en adelante PGOU) como con las licencias urbanísticas. Unas y otras tienen su razón de ser en la salvaguarda de valores constitucionales como la función social de la propiedad (art. 33 CE), el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), la utilización del suelo de acuerdo con el interés general (art. 47 CE) o la seguridad ciudadana (art. 104 CE).

Siendo cierto que el derecho a establecer un lugar de culto tiene que ajustarse al ordenamiento urbanístico, también lo es que algunos ayuntamientos (que son los órganos competentes a la hora de ejecutar el planeamiento u otorgar licencias) a veces actúan más influidos por presiones vecinales (efec-

---

b) Certificado que acredite su condición de lugar de culto por su dedicación principal y permanente al culto y la asistencia religiosa, con la conformidad, en su caso, del órgano competente en España de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa a la que pertenece (...).»

<sup>87</sup> OLMOS ORTEGA, M. E.: «El futuro de los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas: Los Acuerdos de 1992», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 7 (2005), p. 7.

<sup>88</sup> Aunque aprobada por amplia mayoría del Parlamento: 119 votos a favor y 8 votos en contra (Partido Popular) tuvo acogida dispar entre sectores de la sociedad, *vid.*, GARCÍA-PARDO, D.: «La apertura y clausura de los lugares de culto en la jurisprudencia española», en AA. VV. *La religión en la ciudad. Dimensiones jurídicas del establecimiento de los lugares de culto*. Comares, Granada 2011, pp. 56-57.

<sup>89</sup> Artículo 3. Definición de centro de culto: «A los efectos de lo establecido por la presente ley y las disposiciones normativas que la desarrollen, se entiende por centro de culto el edificio o local de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto». Sobre esta ley y su desarrollo, *vid.*, FERREIRO GALGUERA, J., y MORERAS, J.: *Annotated Legal Documents on Islam in Europe: Spain*. Brill 2021, pp. 42-45.

<sup>90</sup> Sobre estos aspectos, *vid.*, el completo estudio realizado por RODRÍGUEZ BLANCO, M.: *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*. Madrid, 2000, pp. 195-6.

to NIMBY<sup>91</sup>) que por el estricto cumplimiento de la normativa urbanística. Aunque no nos podemos extender en este tema avanzamos unas nociones básicas.

#### Reservas de terrenos para lugares de culto:

La normativa urbanística es básicamente autonómica, aunque existe legislación, si quiera mínima, de ámbito estatal. Empero, tanto las leyes estatales<sup>92</sup> como las autonómicas reconocen que los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), que son los que diseñan la ciudad, han de contemplar zonas para ubicar centros al servicio de la comunidad que reciben el nombre de «emplazamientos» o «equipamientos comunitarios». Y esas zonas dedicadas al interés común, habrán de incluir «emplazamientos reservados para templos» y cementerios<sup>93</sup>.

Una vez aprobado el plan urbanístico, el ayuntamiento puede obtener los terrenos «dotacionales» a través de varias vías (básicamente, cesión, expropiación u ocupación directa)<sup>94</sup>. Ya en manos del municipio, éste podrá traspasar a las confesiones los terrenos que les correspondan bien por enajenación (en concurso o por enajenación directa a cambio de un precio que normalmente –aunque no siempre– no podrá ser inferior al valor urbanístico), o por cesión gratuita, a través de derecho de superficie (cesión por un plazo de tiempo –ejemplo 75 años– sin que el Ayuntamiento pierda la propiedad)<sup>95</sup>.

Ahora bien, que se reconozca el derecho de las confesiones a solicitar reserva de suelo para lugares de culto en el planeamiento no quiere decir que el

---

<sup>91</sup> Acrónimo de la expresión inglesa *Not In My Back Yard* que puede albergar intenciones xenofobas.

<sup>92</sup> Ley del Suelo de 1976 había sido derogada por la Ley del Suelo de 1992. Pero, la mayor parte de ésta norma fue declarada inconstitucional por la STC 61/1967, lo que supuso la «resurrección» de la Ley del Suelo de 1976 (uno de los preceptos anulados fue la disposición derogatoria) y con ello el Reglamento de Planeamiento de 1978 que la desarrollaba.

<sup>93</sup> *Vid.*, artículo 12 de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento de 1978.

<sup>94</sup> Interesante por su precisión y claridad el informe elaborado por las profesoras Castro Jover y Uriarte Ricorte publicado en el observatorio del pluralismo religioso en España [https://www.observatorioreligion.es/informes/la\\_situacion\\_urbanistica\\_de\\_los\\_lugares\\_de\\_culto/index.html](https://www.observatorioreligion.es/informes/la_situacion_urbanistica_de_los_lugares_de_culto/index.html)

<sup>95</sup> Respecto a la cesión gratuita de terrenos para las confesiones, algunos autores las han defendido como un instrumento para lograr la integración y evitar la discriminación, *vid.*, PONCE SOLÉ, J.: «Derecho urbanístico y libertad religiosa en España: aspectos competenciales y materiales. La ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto», en AA. VV. *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*. Barcelona 2010, p. 108. Otros, sin embargo, se oponen a las cesiones gratuitas porque pueden vulnerar la neutralidad, implícita en la laicidad, del Estado, *vid.*, GONZÁLEZ GARCÍA, J. A.: «A vueltas con el urbanismo y confesiones religiosas», en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental*. Madrid, 2007, pp. 151 ss.

municipio tenga que otorgarlo automáticamente. La corporación municipal, al elaborar el PGOU tienen cierta discrecionalidad para decidir las características del equipamiento o zonas dotacionales. Pero la discrecionalidad no es absoluta y no ampara nunca la arbitrariedad<sup>96</sup>. Los poderes públicos municipales han de actuar siempre en cumplimiento del ordenamiento jurídico en general y de la normativa urbanística en particular.

La Administración municipal, una vez haya valorado las necesidades y características de la población, debe decidir tanto si reserva suelo para construir un templo, como el lugar donde lo ubica. Ahora bien, habida cuenta de que la solicitud de reserva de suelo para construir un templo está relacionada con un derecho fundamental (libertad religiosa), y que, además, puede ser una palanca para la integración y la cohesión social, si la Administración local decide denegar la solicitud de reserva de suelo para construir un templo esa denegación habrá de ser motivada y justificada en la Memoria de Planeamiento<sup>97</sup>.

#### Licencias urbanísticas

Las licencias urbanísticas municipales son actos administrativos en virtud de los cuales se autoriza la transformación material de terrenos o espacios previstos en el plan general urbanístico una vez comprobado que la realización de la obra o la adaptación del local (en este caso para crear un lugar de culto) respetará tanto las exigencias del interés público como las normas de planeamiento.

El fin de las licencias municipales no es, obviamente, restringir derechos sino garantizar que determinados locales que van a albergar a un número de personas cumplen con las mínimas garantías de seguridad, sonoridad y salubridad. Por eso, las confesiones, como cualquier otro administrado, tienen que solicitar las correspondientes licencias. La concesión por parte del Ayuntamiento no es arbitraria sino de carácter reglado. Además, el municipio está obligada a resolverlas en tiempo y forma porque de lo contrario se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo<sup>98</sup>.

La que más suele afectar a los lugares de culto son las licencias de obras, autorizaciones que se otorgan una vez se comprueba que la obra proyectada se ajusta a la planificación urbanística. Aunque si la comunidad religiosa carece de recursos para construir templos de nueva planta, lo que suele hacer es inten-

---

<sup>96</sup> Sentencia del Tribunal supremo de 28 de marzo de 1990 (RJ 1990/2265).

<sup>97</sup> Sobre ejemplos de otros países, como Italia o Singapur, para evitar los problemas que han surgido respecto a la construcción de templos, *vid.*, LEAL ADORNA, M.: «Apuntes críticos...», *op. cit.*, p. 84.

<sup>98</sup> Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Real Decreto de 17 de junio de 1955), artículo 9. Aunque dicho artículo, como el resto del Reglamento, tiene hoy día escasa aplicación.

tar adaptar inmuebles para que en ellos se pueda practicar la oración. Para ello necesitan una licencia de primera utilización o de cambio de uso (ambas tienen como objeto comprobar que el lugar de culto construido se ajusta a la licencia urbanística previamente concedida).

La que ha suscitado mayores polémicas ha sido la licencia de apertura. Según la legislación estatal<sup>99</sup>, reproducida por la mayoría de las leyes autonómicas, la licencia de apertura, aplicada a establecimientos mercantiles e industriales, pretende verificar si ese tipo de locales «reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados»<sup>100</sup>. Como en muchos casos los ayuntamientos solían exigir licencia de apertura a las confesiones, el Tribunal Supremo salió al paso y declaró que, no siendo la finalidad de los lugares de culto de índole mercantil o industrial, no se les podía aplicar este tipo de licencia<sup>101</sup>.

Ahora bien, que no se deba exigir a los lugares de culto la licencia de apertura no quiere decir que estén exentas de cumplir la normativa urbanística y medioambiental vigente, esto es, aquella en virtud de la cual se aplique el correspondiente control administrativo para verificar que esos espacios, donde se van a congregar muchas personas, cumplan con los requisitos de salubridad, seguridad y tranquilidad<sup>102</sup>.

Estos inconvenientes han sido suavizados con la aparición de la comunicación previa o declaración responsable<sup>103</sup>. Por tanto, la entidad religiosa que quisiese convertir un inmueble en lugar de culto y solicitar su apertura debería, en primer lugar «... acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir»<sup>104</sup>. Una vez obtenida esa certificación, y cumpliendo así con la obligación genérica de comunicar a la Admi-

---

<sup>99</sup> Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Real Decreto de 17 de junio de 1955).

<sup>100</sup> Artículo 22. Además, conforme al artículo 3 de ese Reglamento, no se concederá permiso de obra sin el previo otorgamiento de la licencia de apertura, lo que resulta lógico, pues de lo contrario podría suceder que se construyese un edificio que luego no podría ser utilizado.

<sup>101</sup> *Vid.*, entre otras, STS de 24 de junio de 1988 (RAJ 4724) o STS 18 de junio 1992 (RJ 1992/6004).

<sup>102</sup> Aunque, la legislación estatal en la materia es todavía el Reglamento de actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre) esta materia ha sido regulada por normativa de las Comunidades autónomas.

<sup>103</sup> Inicialmente añadida por el artículo 71 bis a la Ley 30/1992, derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula este aspecto en el artículo 69.

<sup>104</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Disposición adicional decimoséptima. Apertura de lugares de culto. «... Obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1 c) de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda».

nistración municipal sus datos identificativos»<sup>105</sup> bastaría con solicitar la declaración responsable<sup>106</sup> para poder iniciar las actividad religiosa desde ese mismo día<sup>107</sup>, sin perjuicio de las facultades de comprobación posterior por la Administración competente, que podrá interrumpir dicha actividad en caso de «inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial» de los datos aportados<sup>108</sup>.

En el ámbito de las Comunidades autónomas, como ya hemos dicho, además de la Ley Catalana 16/2009 de 22 de julio sobre los lugares de culto existe un Proyecto de ley de centros de culto en Euskadi<sup>109</sup>, que incluye, inspirado posiblemente en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, un órgano consultivo denominado Consejo Interreligioso Vasco<sup>110</sup>. Para evitar una competición

---

<sup>105</sup> Artículo 69.2. «A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho».

<sup>106</sup> Artículo 69. Declaración responsable y comunicación. «1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable, el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio».

<sup>107</sup> Artículo 69.3. «Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente».

<sup>108</sup> Artículo 69.4. «La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación».

<sup>109</sup> GUARDIÁN HERNÁNDEZ, J. J.: «Urbanismo y libertad religiosa en Euskadi. La influencia de la legislación catalana en el anteproyecto de Ley de centros de culto en el País Vasco», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2013).

<sup>110</sup> Formado por representantes del Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales, ayuntamientos, iglesias, confesiones y comunidades religiosas, asociaciones ciudadanas «de interés cualificado», en la aplicación de la ley y personas de reconocida competencia. Asimismo, la Comunidad

de leyes autonómicas, entendemos que no estaría de más especificar en la ley orgánica de libertad religiosa aspectos comunes relativos a lugares de culto a nivel nacional. Un desarrollo de los mismos podría tener lugar en los Acuerdos.

En el nivel autonómico han proliferado convenios entre diversas Comunidades Autónomas y las confesiones minoritarias<sup>111</sup>, aunque en menor medida de los suscritos con la Iglesia Católica<sup>112</sup>. Según el directorio de lugares de culto del observatorio del pluralismo religioso en España en diciembre de 2021 había 40 lugares de culto judíos, 1757 musulmanes y 4306 evangélicos<sup>113</sup>.

Respecto a los cementerios, como no son propiamente lugares de culto<sup>114</sup> parte de su normativa específica figura y debe figurar en los Acuerdos de 1992 sobre todo con los judíos y musulmanes que tienen ritos funerarios, y cementerios, propios. A pesar de que la normativa prevé que en ellos se puedan instalar lugares de culto o realizar actos de culto no pueden calificarse en su totalidad como tales. Aunque un Estado aconfesional, como el nuestro, no puede promover, al menos de oficio, la construcción de lugares de culto, puede y debe promover la construcción de cementerios, por tratarse de un servicio público<sup>115</sup>.

En nuestro país, los cementerios eran considerados lugares santos bajo la jurisdicción de la Iglesia Católica<sup>116</sup>. Los enterramientos se practicaban en las iglesias o sus alrededores. Debido a diversas causas, entre ellas varias epidemias ocurridas a lo largo del siglo XVIII, las autoridades municipales fueron tomando medidas para preservar en ellos la salud pública. De esta forma, los municipios fueron arrogándose poco a poco la competencia en materia mortuoria.

La norma estatal vigente, la ley 49/1978 de enterramientos en los cementerios municipales, acabó con las discriminaciones por razones religiosas y

Autónoma Vasca cuenta con un mapa elaborado por la dirección de Derechos Humanos, a través de Ikuspegi y el Instituto Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, en el que se recoge la diversidad religiosa en suelo vasco, tanto en cuanto al número de confesiones y fieles como al de lugares de culto y templos <https://mre-1unes.netlify.app/#/es>

<sup>111</sup> LEAL ADORNA, M.: «Apuntes críticos...», *op. cit.*, pP. 97-98.

<sup>112</sup> GARCÍA-PARDO, D.: «Desarrollo y aplicación por las CC. AA. de los Acuerdos de 1992», en *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Rafael Navarro-Valls*. Ed Iustel. Madrid 2013, pp. (vol. I), p. 1283.

<sup>113</sup> <https://www.observatorioreligion.es/directorio-lugares-culto/> Consultado el 16 de diciembre de 2021

<sup>114</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, M.: *Libertad religiosa... op. cit.*, pP. 85 ss. Este mismo autor en *Derecho y Religión*. Nociones de Derecho Eclesiástico del Estado. Pamplona, 2013, p. 180.

<sup>115</sup> Artículos 25.2.k y 26.1. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Por su parte el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria establece en su artículo 47 que «cada municipio habrá de tener un cementerio, por lo menos, de características adecuadas a su densidad de población...».

<sup>116</sup> La Iglesia católica considera a los cementerios lugares sagrados: canon205 (De los lugares sagrados: «(...) aquellos que se dedican (...) a sepultura de los fieles (...)): Sobre los cementerios, cánones 1240-3.

proclamó la libertad de celebrar en ellos actos de culto de diversa índole. Posteriormente, la LOLR proclamó el derecho de los individuos «a recibir sepultura digna». La Ley 7/1985 de Bases Régimen Local recalcó la competencia de los municipios en materia de cementerios y la Ley 14/1986 General de Sanidad insiste en que son los ayuntamientos quienes han de velar por el control sanitario y policía sanitaria mortuoria (art. 42.2. e).

Los cementerios pueden ser públicos o privados. Aunque las autoridades municipales ejercen sus competencias sobre todos ellos, los cementerios privados son gestionados por su titular que puede decidir cuestiones como quienes pueden recibir sepultura, los ritos, requisitos de inhumación etc. Si bien, los ayuntamientos velarán porque se cumplan en estos las exigencias para preservar la salud pública.

Los Acuerdos de Cooperación con la FCJE y CIE (no el de los evangélicos) se refieren en el artículo 2 a los cementerios. Además de reconocerles los derechos que establece ese artículo para los lugares de culto (inviolabilidad, expropiación forzosa y demolición), proclaman expresamente el derecho a las comunidades judías o musulmanas que estén bajo el paraguas del acuerdo, a solicitar parcelas reservadas para sus enterramientos en los cementerios municipales, y a poseer cementerios propios donde pueden ser trasladados y enterrados los difuntos judíos y musulmanes, cumpliendo, obviamente, legislación de régimen local y de sanidad en la materia.

Aunque algunos ritos funerarios propios del islam, como el enterramiento a ras del suelo y con la cabeza del difunto hacia la Meca, no han planteado problemas mayores menos pacífica ha sido la costumbre del enterramiento sin ataúd.

El todavía vigente Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria<sup>117</sup> (en adelante RPSM) prohíbe «la conducción, traslado y el enterramiento de cadáveres sin el correspondiente féretro...». Aunque se trata de una norma de aplicación subsidiaria respecto a la normativa específica de las Comunidades autónomas, la mayoría de las normas autonómicas sectoriales han reproducido la obligación de enterrar con ataúd. Sin embargo, algunas comunidades autónomas, como Andalucía, han permitido el enterramiento sin ataúd siempre que no se ponga en peligro la salud pública<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Decreto 2263/1974 de 20 de julio (BOE 197).

<sup>118</sup> Decreto 95/2001, de 3 de abril, Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 50 de 3-5-2001). Artículo 21 «... En aquellos casos en que, por razones de confesionalidad, así se solicite y se autorice por el Ayuntamiento, siempre que se trate de cadáveres incluidos en el Grupo 2 del artículo 4 de este Reglamento, podrá eximirse del uso de féretro para enterramiento, aunque no para la conducción...».

También resulta problemático validar las tradiciones islámicas o judías que pretenden enterrar a los muertos en las primeras 24 horas de fallecimiento<sup>119</sup>. En los países de la UE, con objeto de garantizar la certeza de la muerte frente a fenómenos de fallecimientos aparentes, se suele exigir un tiempo mínimo que oscila entre las 24 y las 36 horas. En nuestro país, el RPSM (Decreto 2263/1974) obliga a que, tras la confirmación de la defunción por el médico, los cadáveres han de permanecer en el domicilio mortuorio de 24 a 48 horas (art. 15.1). Las normativas autonómicas en la materia han seguido en principio esta prescripción, pero ha sido eliminada en Aragón, País Vasco y Andalucía.

En conversaciones privadas con dirigentes de la FCJE y CIE manifestaron que tanto la consecución de suelo público como la habilitación de parcelas en cementerios municipales para el enteramiento de sus correligionarios según sus ritos son unas de las cuestiones que más necesitaría ser desarrollada en los Acuerdos o en normativa que los desarrollasen<sup>120</sup>.

Actualmente en España hay 11 enterramientos judíos (seis cementerios privados<sup>121</sup>) y 35 enterramientos musulmanes (cuatro cementerios privados<sup>122</sup>). En 2017 el Parlamento de Galicia aprobó una proposición no de ley para construir cementerios supramunicipales para judíos y musulmanes<sup>123</sup> pero todavía no se ha materializado.

#### b) *Ministros de culto (arts. 3-6)*

El ejercicio del culto es una de las manifestaciones externas más características de la libertad religiosa tanto en su vertiente personal [art. 2.1.b), de la LOLR] como comunitaria (art. 2.2 LOLR). Los Acuerdos de 1992 avanzan un concepto de ministros de culto (aunque el Acuerdo con CIE se refiere a

<sup>119</sup> Vid., AA. VV. (Coordinado por Motilla, A.), *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*. Editorial Trotta Madrid 2004, pp. 104-6.

<sup>120</sup> Dicha preocupación expresada también en el informe anual sobre la libertad religiosa en España 2018 publicado por el Ministerio de Justicia <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/informe-anual.aspx>

<sup>121</sup> Hay cementerios hebreos privados en la Línea de la Concepción (Cádiz), Casabermeja (Málaga), Hoyo de Manzanares (Madrid), Santa Eugenia (Palma de Mallorca), Ceuta y el cementerio de San Carlos o la Alcazaba (Melilla). Hay 5 parcelas judías en los cementerios municipales de San Fernando (Sevilla), Les Corts (Barcelona), Nuestra Señora de la Almudena (Madrid), Valencia y San Lázaro (Las Palmas de Gran Canaria).

<sup>122</sup> Griñón (Madrid), cementerio «suhail» de la mezquita de Fuengirola (Málaga), Ceuta y Melilla.

<sup>123</sup> El 5 de abril de 2017, El Parlamento de Galicia aprobó una proposición no de ley con ara que la Xunta de Galicia, en colaboración con la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP), impulsara la creación de cementerios supramunicipales para religiones minoritarias, como musulmanes y judíos.

imanes y dirigentes religiosos islámicos)<sup>124</sup>. El artículo 3.1 ofrece una definición instrumental: aquellas personas físicas que de forma estable se dedican «a las funciones de culto o asistencia religiosa»<sup>125</sup> y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Iglesia respectiva<sup>126</sup> con la conformidad de la respectiva Federación o Comisión. Por tanto, los Acuerdos exigen a los ministros de culto, imanes o dirigentes religiosos islámicos, un desempeño –con carácter estable<sup>127</sup>– de funciones religiosas en sentido amplio, acreditado por la iglesia o comunidad con el visto bueno de la Federación con Comisión correspondiente<sup>128</sup>.

El artículo 6 de los tres Acuerdos intentan aclarar lo que ha de entenderse por culto en sentido amplio<sup>129</sup>. El Acuerdo con FEREDe considera funciones de culto o asistencia religiosa: «la administración de sacramentos, cura de almas, predicación del Evangelio y magisterio religioso». El Acuerdo con la FCJE considera «funciones propias de la religión judía las que lo sean con arreglo a la Ley y a la tradición judía»<sup>130</sup> y el Acuerdo con CIE prevé

<sup>124</sup> El Acuerdo con los musulmanes no habla de ministros de culto (como ocurre con el Acuerdo con los protestantes o con los judíos) sino imanes y dirigentes religiosos islámicos sin especificar las diferencias entre uno y otro. Asimismo, sólo el Acuerdo con la CIE incluye entre sus funciones la de la «dirección de las comunidades». Algunos autores apuntan que la razón puede estribar en que en el Islam no se establece una tajante separación entre los aspectos político-sociales y los específicamente religiosos, por lo que toda comunidad de creyentes es al mismo tiempo una comunidad político religiosa, donde sus dirigentes desempeñan tanto funciones políticas como religiosas, *vid.*, MANTECÓN SANCHO, J.: «Los Acuerdos el Estado con la confesiones acatólicas», en MARTÍ, J. M.ª, y CATALÁ RUBIO (coord.), *El Islam en España. Historia, Pensamiento, Religión y Derecho* (Actas del Primer Encuentro sobre Minorías Religiosas. Cuenca, 21-22 de marzo de 2000), Cuenca 2001, p. 42; JIMÉNEZ-AYBAR, I., «Marco Jurídico del Islam en España», en Manual del Módulo III del Curso de Experto en «Cultura, civilización y religión islámicas» UNED [www.uned.es/islam](http://www.uned.es/islam). GARCÍA PARDO, D. «Ministros de culto musulmanes», en AA. VV. *Los musulmanes en España... op. cit.*, pp. 65-77.

<sup>125</sup> El Acuerdo con la CIE menciona «dirección de la oración, formación y asistencia religiosa islámica».

<sup>126</sup> El Acuerdo con los judíos exige además que la persona se haya en posesión de título de rabino.

<sup>127</sup> Entendemos que la estabilidad de la dedicación ha de interpretarse en sentido amplio, esto es, se opone a la provisionalidad, pero no exige una exclusividad.

<sup>128</sup> En el Acuerdo con los judíos se añade que «esta certificación podrá ser incorporada en el Registro de Entidades Religiosas». El vigente Real Decreto 594/2015 que regula el RER establece esta posibilidad para todas las entidades inscritas. Potestad que se convierte en obligación de anotación para los ministros de culto «habilitados para realizar actos religiosos con efectos civiles» (celebraciones matrimoniales) artículo 18.

<sup>129</sup> Para algunos autores, no sólo el pormenor con que los Acuerdos intentan explicar la actividad de los. Ministros de culto es innecesaria, sino que deberían haber hecho una remisión a las funciones de culto que describe el artículo 6 de cada Acuerdo, PARDO PRIETO, P.: *Laicidad y Acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Tirant lo Blanch. Valencia 2009, p. 371

<sup>130</sup> «Entre otras las de religión que se derivan de la función rabínica del ejercicio del culto, de la prestación de servicios rituales, de la formación de rabinos, de la enseñanza de la religión judía y de la asistencia religiosa.»

que: «son funciones islámicas de culto, formación y asistencia religiosa las lo sean de acuerdo con la Ley y la tradición islámica, emanadas del Corán o de la Sunna»<sup>131</sup>.

Como ha dejado meridianamente claro la jurisprudencia, la relación jurídica entre un ministro de culto que realiza labores de asistencia religiosa u otras inherentes a su compromiso religioso con su confesión no puede ser calificada como relación laboral por no concurrir los elementos exigidos en el art. 1 del Estatuto de los Trabajadores, entre ellos el elemento de ajenidad<sup>132</sup>. En cambio, sí pueden ser asimilados a trabajadores por cuenta ajena a efectos de poder gozar de prestaciones de la Seguridad social. Los Acuerdos del 1992 invocan en los artículos 5 el Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, regulador de la Seguridad Social del clero, que reconocía tanto los clérigos de la Iglesia Católica como los demás ministros de otras confesiones religiosas inscritas en el RER su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social como «asimilados a trabajadores por cuenta ajena», en las condiciones que reglamentariamente se determinaran.

Las iglesias o comunidades respectivas asumirán los derechos y obligaciones establecidas para los empleadores en el Régimen General de la Seguridad Social. El Acuerdo con los judíos añade expresamente la extensión de la acción protectora a las familias de los ministros de culto.

No obstante, tal como proclama el Real Decreto 2398/1977, la inclusión de los pastores, imames o rabinos en la seguridad social como asimilados a trabajadores por cuenta ajena reclama un desarrollo reglamentario que se ha producido respecto a los dos primeros, pero no respecto a los rabinos.

Con respecto a los ministros de culto evangélicos, el desarrollo reglamentario se cumplimentó por el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los ministros de culto de la FEREDE<sup>133</sup>. Uno de los asuntos que sigue preocupando a la FEREDE, es la situación de los pastores jubilados, esto es, aquellos que no

---

<sup>131</sup> Algunos autores han mostrado cierta extrañeza por dicha mención *vid.* GARCIA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 270, o MANTECÓN SANCHO, J., «Los Acuerdos el Estado...», *op. cit.*, p. 46. Yo entiendo que es una declaración aclaratoria, aunque redundante en el sentido que la única condición que pone el Estado para aceptar como oración, formación o asistencia religiosas las que establezcan el Corán o la Sunna es que no vulnere los límites de la libertad religiosa reflejados en el artículo 3.1 de la LOLR: respeto a los derechos fundamentales y al orden público en su triple consideración de sanidad, seguridad y moralidad pública.

<sup>132</sup> STS de 14 de mayo de 2001; STC 63/1994, de 28 de febrero, y una nutrida jurisprudencia de las Salas de lo Social de Tribunales Superiores de Justicia (entre las últimas TSJ de Madrid de 13 de abril de 2018).

<sup>133</sup> Modificado por el Real Decreto 1138/2007, de 31 de agosto, y por el Real Decreto 839/2015, de 21 de septiembre.

podieron cotizar antes de que entrara en vigor el Real Decreto 369/1999. Situación de discriminación que, según afirman, no se ha solucionado con la aprobación del Real Decreto 708/2015 que modifica diversos reglamentos generales de la Seguridad Social<sup>134</sup>.

Respecto a la seguridad social de los imames, el desarrollo normativo se hizo esperar más. Catorce años transcurrieron hasta que se aprobó el Real Decreto 176/2006, de 10 de febrero. En el artículo 3 de ambos Reales Decretos se especifica que a los pastores y los imanes afectados por esta normativa, que no desarrollen sus funciones a título gratuito, les corresponde la acción protectora propia del Régimen General de la Seguridad Social con la única exclusión de la protección por desempleo<sup>135</sup>.

Asimismo, las contingencias de enfermedad y accidente, cualquiera que sea su origen, se considerarán, en todo caso, como común y no laboral, respectivamente, siéndoles de aplicación el régimen jurídico previsto para éstos en el Régimen General de la Seguridad Social.

Respecto al secreto profesional, una materia muy apropiada para ser regulada por los Acuerdos, los artículos 3.2 establecen que los ministros de culto dirigentes religiosos e imames de la Iglesias o comunidades pertenecientes a FEREDE, FCJE y CIE no estarán obligados «a declarar sobre hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de sus funciones de culto o de asistencia religiosa» (el Acuerdo con la CIE añade expresamente la coletilla «en los mismos términos legalmente establecidos para el secreto profesional»<sup>136</sup>).

Este derecho a guardar secreto, que supone una excepción al deber de todo ciudadano de colaborar con las autoridades judiciales en la resolución de los procesos judiciales, existía ya en el ámbito penal. La Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) exonera a los «eclesiásticos y ministros de culto disidentes<sup>137</sup>» de la obligación de denunciar delitos (art. 263) y de declarar como

---

<sup>134</sup> Real Decreto 708/2015, de 24 de julio, por el que se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social para la aplicación y desarrollo de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, y de otras disposiciones legales.

<sup>135</sup> Por esa misma razón, están exentos de cotizar con respecto a la contingencia de desempleo, al Fondo de Garantía Salarial ni por formación profesional (art. 4.2).

<sup>136</sup> Según el profesor Palomino, esta coletilla genera confusión porque «parece que se asimila el secreto religioso» al secreto profesional de médicos, abogados o periodistas que no tiene carácter absoluto. PALOMINO LOZANO, R.: «Una aproximación al secreto religioso», en AA. VV. *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias...*, *op. cit.*, p.743

<sup>137</sup> Si bien esa es una ley centenaria (Real Decreto de 14.9.1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento criminal) no se entiende como término arcaico y discriminatorio no ha sido modificada en las últimas revisiones.

testigos (arts. 417.1 y 707) respecto de hechos que les fueren revelados en el ejercicio sus funciones religiosas.

Esta excepción genérica, seguramente referida inicialmente al secreto de confesión de los sacerdotes católicos, se amplió levemente en el Acuerdo firmado por el Estado y la Santa Sede el 28 de julio de 1976, pues no se refieren meramente a la denuncia y a la declaración testifical, como recoge la Ley de Enjuiciamiento Criminal sino a cualquier requerimiento de «jueces u otras autoridades...»<sup>138</sup>.

En los Acuerdos con FEREDE, FCJE y CIE, habida cuenta de que en esas religiones no existe una institución equivalente a la confesión católica, se extiende ese derecho a guardar secreto a los ministros de culto evangélicos, rabinos imames y los dirigentes religiosos islámicos, sobre cualquier hecho «que les hayan sido revelados en el ejercicio de funciones de culto o de asistencia religiosa». En dichos Acuerdo no especifica si se refiere a una declaración ante autoridad judicial, legislativa o administrativa. En suma, esta institución, también reconocida en el proceso civil<sup>139</sup>, tiene especial importancia en el ámbito de la asistencia religiosa en prisiones<sup>140</sup>.

### 3. Derechos de naturaleza orgánica mencionados en la LOLR

Nos referimos a continuación a manifestaciones claras del derecho fundamental a la libertad religiosa mencionadas de forma lacónica en la ley orgánica. Entendemos que el planteamiento básico podría ser desplazado a la ley orgánica quedando para los Acuerdos el desarrollo de sus propias peculiaridades.

---

<sup>138</sup> «... para dar información sobre personas o materias de que se hayan tenido conocimiento por razón de su ministerio» (art. II. 3). *Vid.*, MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Ministros y Lugares de culto», en *Manual... op. cit.*, p. 183.

<sup>139</sup> En el ámbito del proceso civil, el artículo 371 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, sin citar a los ministros de culto sino a los «testigos con deber de guardar secreto» dice que: «1. Cuando, por su estado o profesión, el testigo tenga el deber de guardar secreto respecto de hechos por los que se le interrogue, lo manifestará razonadamente y el tribunal, considerando el fundamento de la negativa a declarar, resolverá, mediante providencia, lo que proceda en Derecho...».

<sup>140</sup> Artículo 51.3 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria, cuando se refiere a las comunicaciones de los presos menciona a la posibilidad que tienen de comunicarse «con los Asistentes Sociales y con Sacerdotes o Ministros de su religión, cuya presencia haya sido reclamada previamente. Si bien este artículo concluye diciendo que: “Estas comunicaciones podrán ser intervenidas en la forma que se establezca reglamentariamente”». Aunque el Real Decreto 190/1996 que aprueba el Reglamento Penitenciario no menciones esta posibilidad de intervenir las comunicaciones, la letra de la ley puede chocar con el derecho al secretor religioso, que no hace sino proteger el derecho a la intimidad de la persona en conexión con su derecho fundamental a la libertad religiosa.

a) *Celebración matrimonial (art. 7)*

La LOLR proclama el derecho a celebrar los ritos matrimoniales como parte del contenido esencial de derecho individual de la libertad religiosa [art. 2.1.b)], aunque ello no conlleva el reconocimiento obligatorio de su eficacia civil. El reconocimiento de efectos civiles del matrimonio ha sido previsto en los artículos 7 de los tres Acuerdos de 1992 y modificado por la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (en adelante LJV), aunque no sustancialmente.

La base del reconocimiento de efectos jurídicos del matrimonio religioso se encuentra en el artículo 49 del Código civil que establece que cualquier español podrá contraer matrimonio dentro o fuera de España en forma civil o en la forma religiosa legalmente prevista. El artículo 59 del mismo Código determina los requisitos necesarios para que el matrimonio religioso tenga efectos civiles: que se trate de una forma matrimonial «prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado o en su defecto, autorizados por la legislación de este».

Hasta la entrada en vigor de la LJV, el legislador había optado sólo por la vía pacticia, esto es, reconocía efectos civiles a la forma de celebración de los matrimonios religiosos de aquellas confesiones que habían firmado un Acuerdo de cooperación con el Estado (católicos, judíos, musulmanes y protestantes). Pero, a través de una ley unilateral, la LJV, el legislador extendió el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios religiosos de todas las confesiones que hubieran obtenido la declaración del notorio arraigo, aunque no hubieran firmado un Acuerdo con el Estado, esto es, matrimonios celebrados según los ritos propios de la Iglesia de los Santos de los Últimos Días (mormones), de los Testigos de Jehová, de los budistas y de los ortodoxos<sup>141</sup>. En estas líneas sólo nos referimos a las modificaciones que han sufrido en esta materia los Acuerdos de cooperación con musulmanes, judíos y protestantes.

La declaración general que figura en el artículo 7.1 de los tres acuerdos, que atribuye efectos civiles a los matrimonios celebrados según la forma religiosa judía, protestante o musulmana, se mantuvo. Este párrafo primero es parecido, pero no idéntico en los tres acuerdos. Mientras que el firmado con los protestantes sólo habla del reconocimiento del matrimonio celebrado «ante los

---

<sup>141</sup> CEBRIÁ, M.: *Los efectos civiles de los matrimonios religiosos no católicos: regulación y realidad*, Thomposon Reuters Aranzadi, Navarra 2018, 155 pp.; ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, M. L.: «Las reformas introducidas por la ley de jurisdicción voluntaria en los matrimonios de confesiones religiosas distintas de la católica», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIV (2018), pp. 357-381.

ministros de culto...» pertenecientes a FEREDE, el acuerdo con los judíos y musulmanes, además de reproducir esa fórmula añaden que el matrimonio ha de ser celebrado «según la propia normativa formal israelita» o «según la forma religiosa establecida en la ley islámica». Es una forma de reconocer que tanto los judíos como los musulmanes cuentan con un derecho sustantivo y una jurisdicción propia en materia matrimonial, aunque los Acuerdos sólo reconozcan efectos civiles a la forma de celebración<sup>142</sup>. Los protestantes, en cambio, no poseen un derecho matrimonial distinto al Derecho civil.

Lo lógico es que dos personas que quieran contraer matrimonio religioso transitan, en orden cronológico, por estos tres pasos procesales: primero, el expediente de capacidad matrimonial, segundo, la celebración del matrimonio y, finalmente, la inscripción del mismo en el Registro Civil. Parece de sentido común que quienes quieran contraer un matrimonio islámico, judío o evangélico y que sea reconocido como tal por el ordenamiento jurídico, deban acreditar que cumplen con las exigencias de capacidad matrimonial que figuran en los artículos 44 ss. del Código civil<sup>143</sup> antes de contraerlo.

Sin embargo, como es sabido, si bien esta secuencia lógica se reflejó inicialmente de forma clara en los Acuerdos con judíos y protestantes, que exigían expresamente en el segundo párrafo (art. 7.2) referido al expediente matrimonial, que éste fuese «previo al matrimonio», en el caso del Acuerdo con los musulmanes, el párrafo segundo referido al expediente de capacidad reflejaba cierta ambigüedad. Primero porque, comenzaba refiriéndose no a las personas que «deseen contraer» sino a «las personas que deseen inscribir», esto es, como si el legislador quisiera recalcar que, aunque lo normal fuese que el expediente de capacidad se realizase antes de la celebración matrimonial, abría la puerta a la posibilidad de que los contrayentes musulmanes pudieran realizar dicho expediente después de celebrado matrimonio, pero, lógicamente, antes de la inscripción. Como si los contrayentes musulmanes tuviesen un plazo adicional para regularizar supuestas causas de incapacidad matrimonial tras la celebración del matrimonio para poder inscribirlo<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> En cambio, como es sabido, el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede de 1979 reconoce eficacia civil no sólo a la forma de celebración canónica sino también a las declaraciones de nulidad y las decisiones pontificias de matrimonio rato y no consumado, «a solicitud de las partes» y siempre que el tribunal civil competente las declare «ajustadas al Derecho del Estado» (art. VI. 1 y 2).

<sup>143</sup> Ser mayor de edad o menor emancipado, no estar ligados por otro vínculo matrimonial, no tener entre sí relaciones de parentesco en línea recta (por consanguinidad o adopción) o en línea colateral por consanguinidad hasta el tercer grado, no haber sido condenados como autores o cómplices de la muerte dolosa del cónyuge anterior.

<sup>144</sup> Como ya hemos dicho, tal decisión se aceptó en una sesión de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa de 17 de enero de 1992, vid nota 35. Sobre las posibles razones de esta diferencia

Ante esta aparente fisura normativa, salió al paso la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) un año después de la entrada en vigor del Acuerdo con CIE. Dictó una Instrucción de 10 de febrero de 1993, en la que, aunque respetaba, como no podría ser de otra forma, el tenor literal del Acuerdo (principios de legalidad y de *pacta sunt servanda*) sugería a los contrayentes musulmanes que optasen por el expediente de capacidad previo a la celebración por ser «especialmente aconsejable», ya que de esta forma evitarían que al inscribir el matrimonio en el Registro Civil la calificación abarcase no sólo los requisitos formales sino, y sobre todo, los requisitos de fondo<sup>145</sup>.

La LJV pudo perfectamente cerrar esta fisura normativa con sencillez, pero, optó por lo más complicado: estrecharla, pero sin cerrarla. El legislador introdujo novedades importantes en el 7.2 de los tres Acuerdos referido al expediente de capacidad matrimonial. Respecto a los Acuerdos con judíos y protestantes incorporó modificaciones terminológicas (en vez de «expediente previo al matrimonio» se habla de «*acta* o expediente previo al matrimonio») y aumentó el número de personas competentes para realizar la previa constatación de la capacidad conyugal: los notarios (a través las correspondientes actas notariales, de ahí la inclusión del término *acta*) y los Letrados de la Administración de Justicia<sup>146</sup>. Si bien, el párrafo siguiente se olvida de incorporarlos<sup>147</sup>.

Pero, en vez de aprovechar el legislador la modificación del párrafo homólogo (art. 7.2) del Acuerdo con la CIE para igualar la redacción con los otros dos Acuerdos («las personas que deseen contraer»), y disipar así las dudas in-

---

vid. GARCÍA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 281. De hecho, como hemos visto en este trabajo, eran unas de las reivindicaciones plasmadas ya en los borradores del proyecto.

<sup>145</sup> «Como criterio general, la inscripción en el Registro competente de los matrimonios previstos en los Acuerdos, requerirá, previa instrucción del oportuno expediente, la expedición de un certificado de capacidad matrimonial, para cuya expedición habrá de comprobarse por el encargado que los futuros contrayentes reúnen los requisitos exigidos por el Código civil (...). Sin embargo, esa misma Instrucción reconoce que quienes, a pesar de esa recomendación, deseen contraer matrimonio islámico pueden hacerlo sin acudir previamente al Registro Civil, si bien en ese caso la calificación «habrá de abarcar no sólo los requisitos formales (...) sino también la concurrencia de todos los requisitos de fondo exigidos para la validez del matrimonio».

<sup>146</sup> Artículo 7.2 de los Acuerdos con judíos y protestantes: «Las personas que deseen contraer matrimonio en la forma prevista en el párrafo anterior promoverán acta o expediente previo al matrimonio ante el Secretario judicial, Notario, Encargado del Registro Civil o funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil correspondiente conforme a la Ley del Registro Civil». El subrayado es nuestro.

<sup>147</sup> El artículo 7.3 del Acuerdo con Judíos y Evangélicos: «Cumplido este trámite, el encargado del Registro Civil expedirá (...)». Entendemos que se olvidó de incorporar a los Letrados (entonces denominados Secretarios) y notarios, máxime cuando sí aparecen en el párrafo homólogo del Acuerdo con los musulmanes.

interpretativas respecto al momento en que se ha de realizar el expediente matrimonial, mantuvo el texto inicial («las personas que deseen inscribir el matrimonio») y por tanto la ambigüedad. Y como para purgar la mala conciencia, tras añadir la modificación terminológica y ampliar el número de personas que pueden tramitar ese «acta o expediente previo» establecidas en los otros dos acuerdos, en vez de la expresión primigenia que declaraba que dicha capacidad matrimonial se acreditaría («mediante certificación expedida por el Registro Civil correspondiente») añadió el vocablo «previo» («mediante copia del acta o resolución previa expedida por el Secretario judicial...»). Pero, ¿por qué no acabo la faena legislativa aclarando un poco más a que hacía referencia el vocablo «previa»? esto es, ¿Por qué no se refirió al «acta o resolución previa al matrimonio»? <sup>148</sup>.

Lo ignoro. Lo único cierto es que en vez de rematar y cerrar la fisura por la que se filtra la posibilidad legal de asociar el vocablo «previo» no sólo al matrimonio sino también a la inscripción, añadió una redundancia (que dicha acta o resolución previa deban incluir «juicio acreditativo de la capacidad matrimonial») <sup>149</sup>.

la LJV introdujo también cambios en los párrafos 7.5 de los Acuerdos con protestantes y judíos y el 7.3 del Acuerdo con los musulmanes, según los cuales, una vez celebrado el matrimonio, «el ministro de culto oficiante» o «representante de la comunidad islámica» <sup>150</sup> incluirá en la «certificación expresiva de la celebración del mismo» los requisitos necesarios para su inscripción «las menciones de identidad de los testigos» <sup>151</sup> y las circunstancias del expediente que necesariamente incluirán el nombre y apellidos de las personas que tienen capacidad para promover el acta o expediente de capacidad.

---

<sup>148</sup> Artículo 7.2 del Acuerdo con la Comisión Islámica: «(...) deberán acreditar previamente su capacidad matrimonial, mediante copia del acta o resolución previa expedida por el Secretario judicial, Notario, Encargado del Registro Civil o funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil conforme a la Ley del Registro Civil...».

Los subrayados son nuestros. Algunos autores defienden, sin embargo, que ese calificativo «previo», elimina cualquier posibilidad de obtener el certificado de capacidad con posterior a la celebración. LEAL ADORNA, M.: «El matrimonio religioso en el ordenamiento jurídico español», en *El fenómeno religioso en el ordenamiento jurídico español*. Madrid, 2020. Tecnos, p. 165.

<sup>149</sup> Difícilmente podrían no contener lo que es el fin de ese acta o resolución. *vid.*, POLO SABAU, J. R.: «Las modificaciones en las formas civil y religiosa de celebración conyugal introducidas por la Ley de la Jurisdicción voluntaria», en *Nuevos modelos de gestión del Derecho Privado: jurisdicción voluntaria*. Thompson Reuters Aranzadi. Pamplona, 2016, p. 89.

<sup>150</sup> Hubiera sido más sencillo haber vuelto a utilizar el término imam o dirigente religioso islámico al que se refiere el 3.1 del Acuerdo con CIE.

<sup>151</sup> Esta alusión a los testigos no aparece en el artículo 7.3 del Acuerdo con CIE. Entendemos que se trata de un «olvido», porque, aunque el derecho islámico no lo exige, lo exige el 7.1.

También añade la nueva redacción el plazo de cinco días previsto para el matrimonio católico<sup>152</sup> para que tanto el «ministro de culto oficiante» (pastor o rabino) como el «representante de la comunidad islámica» remitan al Encargado del Registro por medios electrónicos, tanto la certificación matrimonial como el certificado acreditativo de la condición de ministro de culto o dirigente islámico habilitado<sup>153</sup> para que proceda a la inscripción<sup>154</sup>. Aunque, no se trata de un plazo imperativo del que dependa la validez del matrimonio, pues, como veremos, si se excede dicho plazo «la inscripción podrá ser promovida [también] en cualquier tiempo» (arts. 7.6 y 7.4).

La reforma del artículo 7.3 realizada por la LJV, como he dicho antes, estrechó, pero no cerró la fisura por la cual, los contrayentes musulmanes, desoyendo el sentido común y la sugerencia de la DGRN, pudiesen celebrar el matrimonio primero y el expediente de capacidad después, porque según esta nueva redacción podrían legalmente hacerlo, aunque en condiciones muy precarias al contar sólo con cinco días. El legislador dificultó la posibilidad, pero no la eliminó,<sup>155</sup>. Porque según la literalidad de la norma reformada, una vez celebrado el matrimonio, los contrayentes islámicos «díscolos» podrían proceder del modo que vamos a describir, más propio para el desasosiego que para los asuntos conyugales, pero en consonancia, en todo caso, con el Acuerdo:

Una vez celebrado el rito matrimonial islámico los contrayentes dentro del plazo de cinco días acuden ante un Letrado de la Administración de

---

<sup>152</sup> Recordar el plazo de 5 días que otorga el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede de 1979 en el protocolo final: «... el párroco en cuyo territorio parroquial se celebró el matrimonio, en el plazo de cinco días, transmitirá al encargado del Registro Civil que corresponda el Acta del matrimonio canónico para su oportuna inscripción».

<sup>153</sup> Tal como hemos indicado más arriba, hubiera sido más claro y sencillo utilizar los términos «imam o dirigente religioso islámico» referidos en el 3.1 del Acuerdo.

<sup>154</sup> Artículos 7.5 de Acuerdos con FEREDE y FCJE y artículo 7.3 del Acuerdo con CIE (ambos *in fine*):

«Esta certificación se remitirá por medios electrónicos, en la forma que reglamentariamente se determine, junto con la certificación acreditativa de la (condición de ministro de culto) [“capacidad representante de la Comunidad Islámica para celebrar matrimonios de conformidad con lo previsto en el apartado 1 del artículo 3”], en el Acuerdo con CIE], dentro del plazo de cinco días al Encargado del Registro Civil competente para su inscripción. Igualmente extenderá en las dos copias del acta o de la resolución previa de capacidad matrimonial diligencia expresiva de la celebración del matrimonio entregando una a los contrayentes y conservará la otra como acta de la celebración en el (archivo del oficiante o de la entidad religiosa que representa como ministro de culto) [archivo de la Comunidad].»

Los paréntesis se refieren a los Acuerdos con FEREDE y FCJE y los corchetes, al Acuerdo con CIE.

<sup>155</sup> En esta línea, *vid.*, POLO SABAU, J. R.: «Las modificaciones...», *op. cit.*, p. 89. En sentido contrario LEAL ADORNA, M.: «Los matrimonios religiosos no canónicos a la luz de la nueva jurisdicción voluntaria», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* (41), 2016, p. 26.

Justicia, un Notario, el Encargado del Registro Civil o funcionario diplomático o consular para que comprueben si cumplen con los requisitos formales y de validez para la contraer (arts. 44 ss. del C. civil). Tras la comprobación, la autoridad extendería un acta (el caso de los notarios) o una resolución de capacidad. Entregarían tres copias a los contrayentes que las llevarían al imam que los había casado para que completase la certificación expresiva de la celebración matrimonial con los datos que figuraban el acta o certificado de capacidad matrimonial recién expedido incluyendo los nombres de sus autores (Encargado del Registro, letrado o notario). Una de esas copias quedaría en el archivo de la comunidad islámica, otra se entregaría a los cónyuges y otra la enviaría el ministro de culto, junto a la certificación de su aptitud para celebrar bodas (su inscripción como tal en el registro de Entidades Religiosas<sup>156</sup>), al Encargado del registro Civil para que procediese a la inscripción de dicho matrimonio, que aunque tendría efectos jurídicos desde su celebración, su pleno reconocimiento tendría lugar a partir de ese momento. Una verdadera carrera de velocidad pero posible según la narrativa legal máxime sabiendo que si no les daba tiempo y excedían el plazo de 5 días el matrimonio se podría inscribir de todas formas<sup>157</sup>.

El plazo que sí es imperativo para poder inscribir el matrimonio, y que se mantiene en los tres Acuerdos, es el de 6 meses desde la expedición del certificado de capacidad. Pero, si bien para los matrimonios judíos y protestantes ese plazo se computa desde el certificado de capacidad hasta la celebración del

---

<sup>156</sup> Artículo 18 del Real Decreto 594/2015 sobre el RER: «Las entidades religiosas inscritas podrán anotar en el Registro de Entidades Religiosas a sus ministros de culto que ostenten residencia legal en España. En todo caso, deberán anotarse aquellos ministros de culto que estén habilitados para realizar actos religiosos con efectos civiles». En aras a proteger el ámbito de este derecho, compartimos con el profesor Polo que, habida cuenta que esta exigencia reglamentaria no está contemplada por la ley, «la ocasional ausencia de inscripción registral del ministro de culto asistente a la ceremonia no afecta a la validez del matrimonio que se haya celebrado de este modo». POLO SABAU, J. R., «El nuevo régimen jurídico de las formas religiosas de celebración matrimonial en el Derecho español», en *Stato, chiese e pluralismo confessionale*. Núm. 20 (2016) p. 25.

<sup>157</sup> Los dos párrafos finales del artículo 7 relativo a efectos civiles del matrimonio, idénticos en los tres Acuerdos, no han sido afectados por las reformas de la LJV:

«Sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar y de los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas, la inscripción podrá ser promovida [también] en cualquier tiempo, mediante presentación de la certificación diligenciada a que se refiere el número anterior». Acuerdos con FEREDE, FCJE y CIE, que incluye el término entre corchetes [también]. El subrayado es nuestro.

matrimonio (art. 7.4). En el Acuerdo con la CIE (7.2 *in fine*) el plazo de 6 meses caduca, no en el momento de la celebración sino en el de la inscripción<sup>158</sup>.

Lo que debió haber hecho el legislador parlamentario y no hizo, lo acometió el Ministerio de Justicia en sus funciones normativas a través de la Orden Jus/577/2016<sup>159</sup>. Pero, dicha norma del poder ejecutivo no podía corregir una norma superior sin vulnerar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE). Por tanto, entendemos que, más que una corrección, hizo una especie de interpretación sistemática del texto del Acuerdo con la CIE a la luz del principio de igualdad.

De su artículo 4<sup>160</sup>, referido a la inscripción, se puede extraer esa interpretación porque si bien empieza, como el artículo 7.2 del Acuerdo con la CIE, refiriéndose a la inscripción (y no a la celebración) y aunque se refiere en dos ocasiones al certificado de capacidad «previo» no acaba de vincular ese vocablo («previo») al matrimonio. Lo hace, y de forma indirecta, unas líneas más abajo cuando afirma que cumplido el acta o resolución previa de capacidad se expedirá por triplicado a los contrayentes y éstos entregarán al oficiante ante el que se «vaya a celebrar el matrimonio». Es en el uso de ese tiempo futuro (el oficiante ante el que se «vaya a celebrar» no ante el que se «haya celebrado») donde da a entender que primero es el expediente de capacidad y después la celebración del matrimonio. Entendemos que esta aclaración se hace de esta forma tan poco resuelta y de forma indirecta porque el propio ejecutivo es consciente de quien debió haber aclarado este punto, por una cuestión de jerarquía normativa, es el legislador parlamentario o en la redacción de 1992 o en la modificación de 2016 por la LJV.

#### b) *Asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas (art. 8)*

En sentido amplio, el concepto asistencia religiosa se refiere al conjunto de actividades y servicios de carácter religioso que las confesiones prestan a

---

<sup>158</sup> «No podrá practicarse la inscripción si se hubiera celebrado el matrimonio transcurridos más de seis meses desde la fecha de dicha acta o desde la fecha de la resolución correspondiente.»

<sup>159</sup> Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación del modelo de certificado de capacidad matrimonial y de celebración de matrimonio religioso.

<sup>160</sup> Artículo 4: «La inscripción en el Registro Civil competente de los matrimonios celebrados en la forma religiosa prevista en los Acuerdos de Cooperación del Estado (...) requerirá la previa tramitación de un acta o expediente previo de capacidad matrimonial, (...). Cumplido este trámite, se expedirá por triplicado acta o resolución previa de capacidad matrimonial de los contrayentes, que éstos deberán entregar al oficiante ante quien se vaya a celebrar el matrimonio. El consentimiento deberá prestarse antes de que hayan transcurrido seis meses desde la fecha del acta o resolución que contenga el juicio de capacidad matrimonial.»

sus fieles para satisfacer sus necesidades espirituales. Si esos fieles están internados en determinados centros públicos (cuarteles militares, cárceles, hospitales<sup>161</sup> u otro centro asistencial de naturaleza análoga) hablamos de asistencia religiosa en sentido jurídico.

La obligada permanencia en esos centros puede suponer una dificultad para el ejercicio de la libertad religiosa. Por ese motivo, los poderes públicos, siguiendo el mandato constitucional (art. 9.2 CE) de remover los obstáculos para que la libertad sea plena y efectiva, prevén la posibilidad de que representantes de las confesiones puedan asistir espiritualmente a los militares, presos, enfermos u otras personas que se encuentren sometidos a ese régimen específico que les impide o restringe las salidas.

La Ley Orgánica de Libertad religiosa se refiere a la asistencia religiosa en dos momentos. El primero, para considerarla una de sus manifestaciones: la Libertad Religiosa comprende el derecho de toda persona a «recibir Asistencia Religiosa de su propia confesión» [art 2.1.b)]. El segundo, para imprimir a este derecho-libertad el sello de derecho prestación al instar a los poderes públicos, en consonancia con el artículo 9.2 de la Constitución, el deber de facilitarla (art. 2.3)<sup>162</sup>. Mediante este artículo el legislador imprime el carácter de derecho prestación a dos expresiones de la libertad religiosa que el anterior párrafo había presentado como derechos-libertad: la enseñanza religiosa en el ámbito escolar y la asistencia religiosa. Derechos libertad que pasan a ser derechos prestación cuando se imparten o practican en centros públicos ya sean educativos, en el primer caso, o penitenciarios, hospitalarios, militares o asistenciales en el segundo.

Los Acuerdos de 1992 no añaden gran cosa a lo que establecía la legislación general en materia de asistencia religiosa<sup>163</sup>.

Respecto a la Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas, las Reales ordenanzas de los tres Ejércitos ya permitían la asistencia religiosa de los militares, sea cual sea la religión que profesen, en unos términos parecidos a lo que después regularon los Acuerdos<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> Sobre aspectos puntuales conectados con esta institución en hospitales, *vid.*, GARCÍA AMEZ, J.: «La asistencia religiosa en el marco de los cuidados paliativos ofrecidos en el proceso final de la vida de la persona en instituciones sanitarias públicas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXV, 2019, pp. 499-531.

<sup>162</sup> «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la Asistencia Religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia.»

<sup>163</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: «Concordato, Cooperación...», *op. cit.*, p. 11.

<sup>164</sup> La actualización de las Reales Ordenanzas realizada por el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, tiene como punto de partida la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, y la Ley 39/2007, de la carrera militar. Las Reales Ordenanzas, que mantienen los artículos en materia de asistencia reli-

El artículo 8.1 de los Acuerdos reconoce expresamente el derecho de todos los militares evangélicos, judíos o musulmanes que presten servicio en las Fuerzas Armadas a participar en las actividades, ritos y recibir asistencia religiosa propia de su confesión. Los tres acuerdos especifican, además, que dicho derecho es extensible a las personas no militares que presten servicio en las Fuerzas Armadas

El precepto reconoce implícitamente la posibilidad de desarrollar esas actividades dentro de los cuarteles. Pero, para hacerla viable es necesario que los interesados la soliciten previamente y que las autoridades militares competentes la autoricen. Como se trata de la manifestación de un derecho fundamental las autoridades militares habrán de procurar hacerlo compatible «con las necesidades del servicio, facilitando los lugares y medios adecuados para su desarrollo».

En cuanto al modo de satisfacer ese derecho se prevé que la asistencia religiosa sea prestada por ministro de culto (imanes o personas designadas con carácter estable, en caso de los musulmanes) designados por las iglesias y comunidades pertenecientes a las distintas federaciones o a la CIE y «autorizadas por los mandos del Ejército que prestarán la colaboración precisa para que puedan desempeñar sus funciones en iguales condiciones que los ministros de culto de otras Iglesias, confesiones o comunidades que tengan concertados Acuerdos de Cooperación con el Estado». Esto es, se recoge el modelo de libertad de acceso, en principios sin contraprestación económica y libertad de salida. Las autoridades militares facilitarán a los capellanes los lugares adecuados, el tiempo y el horario en que sea posible ejercitar la asistencia religiosa, habida cuenta de las necesidades castrenses. La legislación general militar posterior al Acuerdo no añadió nada nuevo respecto a esta institución<sup>165</sup>.

En los Acuerdos con FCJE y CIE también se prevé la posibilidad de que los militares judíos y musulmanes que no puedan cumplir con sus actividades religiosas por no existir sinagoga o mezquita en el lugar de destino pueden ser autorizados a desplazarse para cumplir con sus obligaciones religiosas en la

---

giosa con rango de real decreto (Disposición derogatoria única núm. 4, 2b del Real Decreto 96/2009), quedan así: Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre. Título X dedica a la asistencia religiosa de los artículos 234-244; Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, dedica también su Título X a la asistencia religiosa (arts. 289-299) Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada. El Título XII dedicado a la asistencia religiosa (arts. 432-442).

<sup>165</sup> *Vid.* Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen Personal de las Fuerzas Armadas (Disposición Final IV); Ley 39/2007, de 19 de noviembre de la carrera militar (DA 8.ª); Ley Orgánica 9/2011, de los derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (art 9).

sinagoga o mezquita del lugar más próximo, cuando «las necesidades del servicio lo permitan».

En el último apartado del artículo 8 de los Acuerdos con judíos y musulmanes (los evangélicos no tienen ritos funerarios específicos) se prevé que, en caso del fallecimiento de militares judíos y musulmanes durante la prestación del servicio militar, las autoridades se lo comuniquen a sus familiares para recibir las honras fúnebres propias de su religión. Aunque la redacción no coincide<sup>166</sup>, las Reales Ordenanzas introducían un artículo en este sentido para todas las confesiones<sup>167</sup>, con lo cual aunque el Acuerdo con FEREDE no introduce ese párrafo, esta posibilidad se ve amparada no sólo por las ordenanzas sino por la propia LOLR<sup>168</sup>.

Este artículo referido a la asistencia religiosa en los cuarteles no ha sido desarrollado todavía por ninguna norma reglamentaria para las confesiones que firmaron los Acuerdos de Cooperación de 1992. En la actualización de las Reales Ordenanzas realizada por el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero se introdujo un párrafo en cada una de las ordenanzas que hace una referencia a los Acuerdos de cooperación y su interpretación en términos de igualdad con la Iglesia católica<sup>169</sup>.

c) *Asistencia religiosa en hospitales, prisiones y establecimientos análogos (art. 9)*

El artículo 9 de los Acuerdos va a desarrollar mínimamente la proclamación general que garantiza la libertad religiosa de los presos prevista ya tanto

---

<sup>166</sup> Aunque sólo en el Acuerdo con la FCJE precisa que el fin de dicha comunicación es que los fallecidos «puedan recibir las honras fúnebres y ser enterrados según el rito judío» resulta obvio que en caso de los musulmanes la comunicación obedece a los mismos motivos.

<sup>167</sup> No sólo en la actualización de las Reales Ordenanzas realizada por el Real Decreto 96/2009 sino en su redacción primera (art. 240 de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, art. 238 la Reales Ordenanzas de la Armada y art. 295 Reales Ordenanzas del Ejército del Aire) incluyen el siguiente texto: «Con ocasión del fallecimiento de un miembro del Ejército, y con independencia de las honras fúnebres que le correspondan, podrá autorizarse la organización de exequias, con los ritos propios de la religión que profesara el finado». Por tanto, aunque el Acuerdo con FEREDE no prevea este párrafo.

<sup>168</sup> Reconocida, en términos generales, para cualquier confesión que acredite su existencia jurídica como tal por la acción conjunta del artículos 2.1.b) y 2.3 de la LOLR.

<sup>169</sup> «Cuando haya capellanes de otras religiones desempeñarán funciones análogas, en las mismas condiciones que los católicos, en consonancia con los acuerdos que el Estado haya establecido con la iglesia, confesión o comunidad religiosa correspondiente». Artículo 244 de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, artículo 242 de las Reales Ordenanzas de la Armada y artículo 299 Reales Ordenanzas del Ejército del Aire.

en la Ley General Penitenciaria de 1979, que establece que la Administración garantizará y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse<sup>170</sup>, como en la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa [arts. 2.1.b) y 2.3].

El contenido del artículo, con un estilo más sintético en el Acuerdo con FEREDE, es prácticamente el mismo salvo el apartado relacionado con los gastos.

En un primer momento, se garantiza con carácter general, y mediante un sistema de libre acceso, el derecho de los internados en cárceles, hospitales o centros asistenciales a recibir asistencia religiosa proporcionada por los ministros de culto designados por las comunidades respectivas, debidamente autorizados por los organismos administrativos correspondientes. Más cautelosos, musulmanes y judíos añadieron un párrafo que especifica la obligación de los centros de transmitir a las comunidades religiosas correspondientes las solicitudes recibidas de los internos o sus familiares<sup>171</sup>, si aquellos no estuvieren en condiciones de hacerlo<sup>172</sup>. Como el sentido común nos dicta que esta obligación es consustancial al ejercicio de ese derecho, entendemos que es también exigible respecto de las solicitudes de los internos evangélicos.

En cuanto a las condiciones, los Acuerdos establecen un sistema de libre acceso marcado por tres pautas: «libre y sin limitaciones de horario», «con el debido respeto al principio de libertad religiosa»<sup>173</sup>, con la lógica «observancia de las normas de organización y régimen interno de los centros». Y, aunque es obvio, los tres Acuerdos añaden que dicha observancia se aplicará «en especial» si se trata de cárceles, donde existe una absoluta restricción respecto a la libertad de salida, «de acuerdo a lo previsto en la legislación penitenciaria». Por tanto, la pauta de «libre acceso y sin limitación de horario» habrá de ajustarse a las normas organizativas del centro por una cuestión de protección del orden público, límite expreso de la libertad religiosa.

Los acuerdos con los musulmanes y con los judíos añaden que se entiende como asistencia religiosa: «la que se dispense a los moribundos», así como las honras fúnebres propias del rito judío o islámico. Aunque, el Acuerdo

---

<sup>170</sup> Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre. Artículo 54: *La Administración garantizará la libertad religiosa de los internos y facilitará los medios para que dicha libertad pueda ejercitarse.*

<sup>171</sup> García Pardo critica la mención de los familiares porque ese derecho corresponde solamente a los internos, PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 265; en sentido contrario MANTECÓN SANCHO, J.: *Los Acuerdos del Estado...* *op. cit.*, p. 55.

<sup>172</sup> Las direcciones de los centros o establecimientos públicos estarán obligadas a transmitir a la Comunidad Islámica [Israelita] correspondiente las solicitudes de asistencia religiosa [espiritual] recibidas de los internos o de sus familiares, si los propios interesados no estuvieran en condiciones de hacerlo.

<sup>173</sup> Como indica Mantecón, «en evitación de posibles proselitismos», MANTECÓN SANCHO, J.: *Los Acuerdos del Estado...* *op. cit.*, p. 55.

con FEREDE nada diga al respecto entendemos que es una expresión del derecho general a recibir asistencia religiosa<sup>174</sup>.

Aunque los Acuerdos hablen de «establecimientos hospitalarios, asistenciales y otros análogos del sector público» entendemos que los internados en centros hospitalarios de titularidad privada gozan de ese mismo derecho<sup>175</sup>.

Especialmente importante resulta el artículo referido a la financiación de los gastos materiales y del personal, puesto que aunque en los Acuerdos con los judíos y protestantes se dice expresamente que los gastos derivados de la asistencia religiosa «serán sufragados por las comunidades respectivas, sin perjuicio de la utilización de los locales que, a tal fin, existan en el correspondiente centro», el artículo 9.3 del Acuerdo con la Comisión Islámica especifica que esos gastos serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la CIE «con la dirección de los centros y establecimientos públicos».

Respecto a las normas que han desarrollado este artículo en el ámbito de prisiones, el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, no añade nada nuevo (art. 230)<sup>176</sup> y al referirse a los internos que profesen confesiones que cuenten con Acuerdo de Cooperación, remite a los mismos.

El principal desarrollo viene determinado por el Real Decreto 710/2006, de 9 de julio,<sup>177</sup> que desarrolla expresamente el artículo 9 de los Acuerdos de Cooperación en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria. En el preámbulo anuncia que pretende desarrollar el procedimiento de acreditación y autorización de las personas que dispensen asistencia religiosa de forma que se compatibilice la seguridad del centro con la libertad religiosa de los internados. Además de perfilar lo que se entiende como asistencia religiosa

---

<sup>174</sup> En este sentido SATORRAS FIORETTI, R. M., *El derecho a la asistencia religiosa en los Tanatorios*, Barcelona 2004 pp. 171-6.;

<sup>175</sup> Que por otro lado está descrito en los Acuerdos en forma muy genérica. En este mismo sentido, PARDO PRIETO, P. C., «El derecho especial de asistencia religiosa y los derechos singulares a conmemorar y cumplir con prescripciones alimentarias en los Acuerdos de 1992», en *Laicidad y libertades* (20), 2020, p. 103.

<sup>176</sup> Capítulo III. Asistencia religiosa. Artículo 230. Libertad religiosa. 1. Todos los internos tendrán derecho a dirigirse a una confesión religiosa registrada para solicitar su asistencia siempre que ésta se preste con respeto a los derechos de las restantes personas. En los Centros podrá habilitarse un espacio para la práctica de los ritos religiosos. 2. Ningún interno podrá ser obligado a asistir o participar en los actos de una confesión religiosa. 3. La Autoridad penitenciaria facilitará que los fieles puedan respetar la alimentación, los ritos y los días de fiesta de su respectiva confesión, siempre que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, la seguridad y vida del Centro y los derechos fundamentales de los restantes internos. 4. En todo lo relativo a la asistencia religiosa de los internos se estará a lo establecido en los acuerdos firmados por el Estado español con las diferentes confesiones religiosas.

<sup>177</sup> BOE núm. 138, de 10 de junio de 2006.

en las cárceles (ejercicio del culto, prestación de servicios rituales, instrucción, asesoramiento moral y religioso y honras fúnebres) y cuáles son las Administraciones penitenciarias competente<sup>178</sup>, el Real Decreto, incluye, además de proclamaciones ya expresas o implícitas en los Acuerdos, otras adicionales, por ejemplo que la solicitud que debe ser manifestada por los internos (excluye la mención a los familiares que figura en el Acuerdo con judíos y musulmanes) y debe ser puesta «en conocimiento del ministro de culto acreditado en el centro» (art. 9). Lo que no obsta para que las autoridades penitenciarias, haciéndose eco de la obligación constitucional de promover las condiciones para que la libertad (religiosa) sea real y efectiva, se adelanten a la solicitud del interno y le faciliten (como de hecho se está haciendo en algunos centros) un formulario en el que se le informe cuando ingresa de su posibilidad de ejercitar ese derecho.

Respecto a los requisitos para la autorización, el real decreto 710/2006 establece que el asistente religioso está obligado a: presentar un certificado de no tener antecedentes penales, tener residencia legal si son extranjeros (no necesitan permiso de trabajo si se dedican a esas funciones meramente religiosas), y de seguir «cursillos o sesiones de formación», en materia penitenciaria si el centro los organiza y establece que sean de obligado cumplimiento<sup>179</sup>. En todo caso la resolución por la que se conceda o deniega la autorización al asistente propuesto debe dictarse y notificarse en el plazo de cuatro meses desde que la solicitud se hubiere presentado en el registro del centro penitenciario. Si dicha resolución no se notifica en dicho plazo, se entenderá concedida por silencio administrativo positivo. A partir de entonces, los asistentes religiosos acreditados, que habrán de asumir las normas de control y seguridad del centro penitenciario, prestarán la asistencia religiosa en locales habilitados por los centros<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Las autoridades penitenciarias competentes son: la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Interior o el órgano correspondiente de las Comunidades autónomas que ejerzan competencias de ejecución (art. 1.1). En caso de prisiones militares: la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa (Disposición adicional única).

<sup>179</sup> Las entidades religiosas tienen que presentar los siguientes certificados referidos a los aspirantes a la asistencia religiosa:

a) Certificado de pertenencia a la comunidad religiosa integrada en la CIE (certificado de dicha comunidad con la conformidad de la Comisión Islámica).

b) Certificado negativo de antecedentes penales en España o en el país de origen si son extranjeros.

c) En caso de imames extranjeros (no nacionales de un Estado perteneciente a la Unión Europea, al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o a la Confederación Suiza), aunque necesiten aportar el permiso de residencia exigido en la legislación de extranjería no se les exige el permiso de trabajo para realizar su ministerio religioso.

d) Indicación del centro o los centros ante los que desean estar acreditados (art. 4).

<sup>180</sup> También prevé la posibilidad de existencia de «espacios de usos múltiples» (art. 10).

Las acreditaciones tienen una validez anual y serán renovadas anualmente, salvo resolución motivada en contra. Por tanto, la autorización puede extinguirse, al cabo del año (o en cualquier momento), por tres vías: cese, revocación o suspensión de la autorización<sup>181</sup>.

Es de subrayar el artículo 11 referido al régimen económico, puesto que establece que la financiación de los gastos materiales y del personal, «se realizará de conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación con el Estado y en la legislación aplicable en cada caso». Como no hay legislación unilateral aplicable a este caso se ha de aplicar lo establecido en los Acuerdos. En los Acuerdos con los judíos y protestantes se dice expresamente que los gastos derivados de la asistencia religiosa «serán sufragados por las comunidades respectivas, sin perjuicio de la utilización de los locales que, a tal fin, existan en el correspondiente centro». En cambio, en el artículo 9.3 del Acuerdo con la Comisión Islámica se dice que esos gastos serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la CIE «con la dirección de los centros y establecimientos públicos».

Un año después, el 24 de octubre de 2007, la CIE y el Estado firmaron un Convenio de colaboración para la financiación de los gastos que ocasione la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios<sup>182</sup>. En el mismo, se establece que el Estado sufragará los gastos personales y de material que ocasione la asistencia religiosa en las cárceles, cuando sea solicitada y recibida por al menos diez internos del mismo centro penitenciario<sup>183</sup>. Por lo que se refiere

---

<sup>181</sup> Artículo 7. Cese, revocación y suspensión de la autorización.

1. Los ministros de culto acreditados cesarán en sus actividades a iniciativa propia o de la autoridad religiosa de la que dependan, debiendo comunicarse dicha decisión a la Administración penitenciaria competente.

2. La autorización podrá ser revocada por la Administración penitenciaria que la concedió cuando el ministro de culto realice actividades no previstas en el régimen de la asistencia religiosa, fueren contrarias al régimen del centro o a la normativa penitenciaria, previa audiencia del interesado y mediante resolución motivada.

3. También procederá la revocación cuando se produzca un incumplimiento sobrevenido de los requisitos que justificaron su otorgamiento.

4. Si la actividad del ministro de culto atentara gravemente contra el régimen y seguridad del centro, o conculcara el ordenamiento jurídico, el director del centro podrá suspender cautelarmente la autorización, mediante resolución motivada, hasta tanto no se pronuncie el órgano competente sobre la revocación.

<sup>182</sup> Los firmantes fueron, por parte de la Administración, los ministros de Justicia, Mariano Fernández Bermejo, e Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba. Por parte de la CIE, Riay Tatory y Félix Herrero Durán, a la sazón secretarios generales de dicha organización.

<sup>183</sup> La cuantía que deberá ser abonada a cada asistente religioso dependerá de la demanda de asistencia religiosa efectivamente acreditada, de acuerdo con el siguiente baremo: hasta 50 internos se les considera a media jornada, de 51 a 150 se les considera jornada completa y si excede de 150 internos se considerará una jornada completa y media jornada. Los imames dedicarán a su actividad

a los medios materiales, la comunidad religiosa propondrá a la dirección del centro los que necesite y sólo procederá su abono en el caso en que se justifique su necesidad. Este convenio ha sido sustituido por el actualmente vigente, firmado el 5 de mayo de 2016<sup>184</sup>, en el que se mantiene lo mencionado en las cláusulas anteriores y se añaden otros aspectos como el aumento de la cuantía de la subvención (9000 euros fijados en la LPGE para el años 2017, casi el triple de lo entregado el año anterior –3.930–). Pagos que se entregan a la CIE semestralmente<sup>185</sup>. La CIE, asumirá el pago de la cuota patronal<sup>186</sup>.

En 2017 había en las cárceles españolas 225 asistentes religiosos evangélicos (99 ministros de culto y 119 auxiliares pertenecientes a FEREDE y 7 ministros de culto y 2 auxiliares independientes), ningún rabino y 14 imanes (1 perteneciente a FEERI, 10 a UCIDE, y 3 a otros)<sup>187</sup>.

Dentro de la asistencia religiosa de los internados en «centros análogos del sector público» está la que se desarrolla en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)<sup>188</sup>. Son edificios públicos no penitenciarios, pero de gestión policial donde son encerradas (tras previa decisión de un juez mediante auto motivado) personas que se encuentran en España de manera irregular. No están, pues, privados de libertad por haber cometido un delito sino por haber cometido una falta administrativa. El máximo tiempo que pueden permanecer en esos establecimientos son 60 días, plazo para materializar su expulsión a su país de origen. Si en ese tiempo no han sido devueltas, serán puestos en libertad. Más de la mitad no son expulsados en ese tiempo son puestos en libertad<sup>189</sup>.

---

seis días semanales durante 6 horas y quince minutos diarios, los de jornada completa, y durante tres horas los de media jornada.

Se les pagará 4,62 euros por hora. Cantidad que será actualizada anualmente conforme a los índices generales de incremento que las Leyes de Presupuestos del Estado fijen para los gastos de personal.

<sup>184</sup> Firmado por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, Angel Yuste Castillejo, y Riay Tatari en nombre de la CIE.

<sup>185</sup> Cláusulas VII y VIII del Convenio de colaboración de 2016.

<sup>186</sup> Cláusulas IV, V y VI.

<sup>187</sup> Frente a los 136 capellanes de la Iglesia católica (116 capellanes responsables y 20 capellanes de apoyo) *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, 2017. Ministerio de Justicia, p. 70.

<sup>188</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (arts. 62 bis y 62 sexies), y desarrollada por el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, de funcionamiento y régimen interior delos CIES.

<sup>189</sup> Las personas que se encuentran en Centros de Internamiento de Extranjeros pueden solicitar asilo/ protección internacional. Para ello deben ponerlo de manifiesto a la dirección del centro para que se dé traslado de la petición a la comisaría correspondiente.

En España hay actualmente ocho Centros de Internamiento de Extranjeros: Aluche (Madrid), Zona Franca (Barcelona). Zapadores (Valencia), La Piñera (Algeciras), Sangonera La Verde (Murcia), Barranco Seco (Las Palmas), Hoya Fría (Tenerife) y El Matorral (Fuerteventura). *Vid.*, PAYÁ

En España hay actualmente ocho Centros de Internamiento de Extranjeros: Aluche (Madrid), Zona Franca (Barcelona), Zapadores (Valencia), La Piñera (Algeciras)<sup>190</sup> –con su anexo de Tarifa (Isla de las Palomas)–, Sangonera La Verde (Murcia), Barranco Seco (Las Palmas), Hoya Fría (Tenerife) y El Matarral (Fuerteventura)<sup>191</sup>. La mayoría de los internados, (un 75 %,) profesan la religión musulmana. Estos centros dependen de la Dirección general de Policía, dependiente del Ministerio del Interior.

El 4 de marzo de 2015, el Ministerio del Interior suscribió tres convenios con FEREDE, CIE y FCJ para garantizar la asistencia religiosa evangélica en los centros de internamiento de extranjeros<sup>192</sup>. Convenios bastante genéricos mediante cláusulas muy similares<sup>193</sup>.

#### d) *Enseñanza religiosa en centros públicos (art. 10)*

El artículo 27.3 de la Constitución proclama la obligación de los poderes públicos de garantizar «el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». De la letra del texto no se puede deducir que la Constitución imponga a los colegios públicos impartir enseñanza religiosa. La Constitución no concibe la enseñanza religiosa como un derecho prestación que el Estado esté obligado a procurar sino un derecho libertad de los padres. Sin embargo, en virtud de los Acuerdos de Enseñanza con la Santa Sede de 1979, la enseñan-

---

RICO, A.: «Asistencia religiosa en centros de internamiento de extranjeros. Revisión de los convenios de colaboración: realidad y sugerencias», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXVII, 2021 pp. 311 y 12.

<sup>190</sup> El 10 de noviembre de 2020 el Consejo de Ministros aprobó la autorización de las obras del nuevo CIE de Algeciras (presentado ya en noviembre de 2017) que contará con 500 plazas [Vid. [https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-verde-nuevo-algeciras-21-millones-euros-202011110733\\_noticia.html](https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-verde-nuevo-algeciras-21-millones-euros-202011110733_noticia.html) (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020)]

<sup>191</sup> El CIE de Fuerteventura estuvo cerrado, en suspensión temporal, desde 2012. Su cierre definitivo se produjo en 2018 por Orden INT/675/2018, de 25 de junio (BOE núm. 154, de 26 de junio). Está prevista la construcción de un nuevo CIE en Fuerteventura que se abriría en dos fases: a mediados del año 2021 y a finales de 2022 [Vid. <https://www.eldia.es/canarias/2020/07/30/centrointernamiento-extranjeros-fuerteventura/1097881.html> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2020)] PAYÁ RICO, A.: «Asistencia religiosa en centros de internamiento de extranjeros. Revisión de los convenios de colaboración: realidad y sugerencias», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXVII, 2021, pp. 311-312.

<sup>192</sup> Firmado el 4 de marzo de 2014.

<sup>193</sup> ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, M. L.: «Los Acuerdos de cooperación entre el Estado español y las confesiones religiosas ante la reciente legislación y jurisprudencia», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXIII (2017), pp. 350-351.

za religiosa en la escuela se convierte en un derecho prestación<sup>194</sup> porque proclama que ha de estar integrada en los programas de estudios de la enseñanza infantil, primaria y secundaria «en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales». El artículo 2.3 de la LOLR refuerza este carácter prestación de la formación religiosa en los centros docentes públicos.

Siguiendo, aunque no completamente, esa senda, los Acuerdos de Cooperación de 1992 van a regular en los respectivos artículo 10 tres aspectos: a) el reconocimiento del derecho de los alumnos a recibir enseñanza religiosa en escuelas públicas y concertadas (si no hay conflicto ideológico), b) el derecho de esas confesiones a organizar cursos de enseñanza religiosa en las universidades públicas y c) el derecho de esas confesiones a crear centros de enseñanza, universidades privadas o centros universitarios de formación de ministros de culto. Veremos los desarrollos normativos desplegados en esos tres frentes.

a) Clase de religión en escuelas públicas y, en su caso, concertadas.

Los Acuerdos de 1992 tienen una diferencia básica respecto a lo concertado con la Iglesia católica: su oferta no es de oferta obligatoria para los centros, sino que se impartirá sólo si es solicitada; Además los Acuerdos de 1992 no proclaman que se impartirá «en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales», como ocurre en el Acuerdo sobre Enseñanza con la Santa Sede de 1979. Los Acuerdos de 1992 con FEREDE, la FCJE y la CIE garantizan el derecho a recibir enseñanza religiosa a los alumnos, lo soliciten éstos, sus padres o los órganos escolares de gobierno. Este derecho se garantiza en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que ello no suponga entrar contradicción con el carácter propio del centro<sup>195</sup>.

Añaden los Acuerdos de 1992 que la asignatura será impartida por profesores designados por las Iglesias o comunidades respectivas con la conformidad de la Federación o Comisión correspondiente. Los contenidos de la enseñanza religiosa y los libros de texto serán decididos por esas mismas Iglesias o comunidades con esos mismos avales federativos. Respecto al modo de ejecutarse, los Acuerdos tan sólo dicen que los centros donde se curse «deberán facilitar los locales» para que la asignatura se pueda impartir «en armonía» o «sin que pueda perjudicar el desenvolvimiento de las activi-

---

<sup>194</sup> FERREIRO GALGUERA, J.: *Profesores de religión de la enseñanza pública y Constitución española*. Barcelona 2004, p. 38; PAYÁ RICO, A.: «Asistencia religiosa en centros de internamiento de extranjeros...», *op. cit.*, pp. 306-311.

<sup>195</sup> Esto es, con un hipotético ideario confesional del centro: la enseñanza de una religión distinta a la del ideario del centro puede considerarse como un conflicto con el mismo.

dades lectivas». En realidad, esta asignatura se suele impartir a la misma hora que se imparte la religión católica con lo que no sólo no perjudica desarrollo de las actividades lectivas sino que es una de ellas.

El sistema actualmente en vigor, establecido por la Ley Orgánica de Educación (LOE), cuya última modificación se ha realizado por la Ley Orgánica 3/2020, que deroga a la Ley Orgánica 8/2013, de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), remite a los Acuerdos: La Disposiciones Adicionales II (asignatura religión, que incluye la posibilidad de incluir la enseñanza no confesional de cultura de las religiones<sup>196</sup>) y III (profesores de religión)<sup>197</sup>.

El artículo 10.3 de los Acuerdos dice que el contenido de estas asignaturas han de ser «señalados o proporcionados» por las Iglesias o comunidades respectivas con la conformidad de la federación o comisión correspondiente. Así se ha procedido: los contenidos se han fijado a propuesta de las respectivas autoridades confesionales. Los judíos prácticamente se excluyeron<sup>198</sup>, pero los

---

<sup>196</sup> Disposición Adicional II de LOE:

1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español.

A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y alumnas.

2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.

3. En el marco de la regulación de las enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, se podrá establecer la enseñanza no confesional de cultura de las religiones». (párrafo añadido por Ley Orgánica 3/2020, en sustitución del anterior que queda subsumido en el párrafo 2).

<sup>197</sup> Disposición Adicional III LOE:

1. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, así como los establecidos en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las diferentes confesiones religiosas.

2. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores, con las respectivas Administraciones competentes. La regulación de su régimen laboral se hará con la participación de los representantes del profesorado. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos.

En todo caso, la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará automáticamente cada año. La determinación del contrato, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros, corresponderá a las Administraciones competentes. La remoción, en su caso, se ajustará a derecho.

<sup>198</sup> Aunque existe una disposición de 21.4.1981 (BOE núm. 95) que, siguiendo la propuesta de la Federación de Comunidades Israelitas de España, establece en un anexo el programa de ense-

currículos de enseñanza evangélica e islámica fueron aprobados inicialmente mediante órdenes de 1993 (Evangélicos) y 1996 (Islámicos), sustituidos y adaptados a la derogada LOMCE a través de una serie de Resoluciones que aprobaron respectivamente los currículos de enseñanza religiosa evangélica en educación Infantil<sup>199</sup>, primaria<sup>200</sup>, ESO<sup>201</sup> y Bachillerato<sup>202</sup>, y los currículos de educación religiosa islámica en educación infantil<sup>203</sup>, primaria<sup>204</sup>, ESO y bachillerato<sup>205</sup>.

Respecto al momento en el que se puede solicitar la clase de religión, los Reales Decretos que establecen los currículos básicos de Educación Primaria, ESO y Bachillerato, simplifican lo que establecía la Resolución de 1996<sup>206</sup> que en ese punto era un poco alambicada<sup>207</sup>. Una vez presentada la solicitud, las Administraciones educativas competentes han de informar a las comunidades

---

ñanza religiosa judía solamente en los niveles de Preescolar y Educación General Básica. No obstante, como dice Ivan, «este no es un tema que preocupe grandemente a las comunidades judías, pues consideran que es función de las familias de la propia confesión el transmitir sus creencias a los menores», IBAN, I. C.: «La Enseñanza», en *Manual de Derecho Eclesiástico*. Ed. Trotta. Madrid 2016, p. 289.

<sup>199</sup> Resolución de 3 de junio de 2015, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la enseñanza de Religión Evangélica de la Educación Infantil.

<sup>200</sup> Resolución de 3 de junio de 2015, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la enseñanza de Religión Evangélica de la Educación Primaria.

<sup>201</sup> Resolución de 23 de julio de 2015, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la materia Religión Evangélica en Educación Secundaria Obligatoria.

<sup>202</sup> Resolución de 28 de enero de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la materia de Religión Evangélica del Bachillerato.

<sup>203</sup> Resolución de 14 de marzo de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la enseñanza de Religión Islámica de la Educación Infantil.

<sup>204</sup> Resolución de 26 de noviembre de 2014, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo del área Enseñanza Religión Islámica de la Educación Primaria.

<sup>205</sup> Resolución de 14 de marzo de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publican los currículos de la materia de Religión Islámica en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

<sup>206</sup> Tanto el Real Decreto 126/2014 como el Real Decreto 1105/2014, que regulan respectivamente los currículos básicos de Primaria (el primero) y la ESO y Bachillerato (el segundo), disponen en una disposición adicional (segunda y tercera, respectivamente) que: «Las Administraciones educativas garantizarán que, al inicio del curso, los padres, madres o tutores legales y en su caso el alumnado puedan manifestar su voluntad de que éstos reciban o no reciban enseñanzas de religión».

<sup>207</sup> Establecía que los padres o tutores o ellos mismos si eran mayores de edad podían manifestar al Director del centro su deseo de cursar la religión islámica o evangélica bien al comienzo de cada nivel educativo bien la primera vez que el alumno se inscribe en el centro sin perjuicio de que esa decisión pueda modificarse al inicio de cada curso.

islámicas y a los Consejos de Enseñanza Religiosa Evangélica sobre las demandas de clase de religión que se han presentado en los centros escolares de su circunscripción. Y, antes del inicio de curso, el Consejo General de la Enseñanza Religiosa Evangélica y la Comisión Islámica de España deben comunicar a las autoridades educativas competentes los nombres de las personas que considera idóneas para impartir las clases de religión demandadas. La Administración deberá designar necesariamente a alguna de las personas les hayan transmitido como idóneas<sup>208</sup>.

Respecto a la retribución de ese profesorado, el Acuerdo de Cooperación no dicen nada, por lo que en principio debería ser costeado por la propia confesión. Pero, las confesiones islámica y evangélica firmaron con la Administración dos convenios sobre designación y régimen económico de los profesores, validadas por sendas Resoluciones de 23 de abril de 1996<sup>209</sup> en las que se establece que la Administración pagará el contrato del profesor de religión sólo si alcanza diez o más alumnos, para lo cual, si no los consigue de un único nivel educativo, podría formar una clase agrupando alumnos de distintos niveles. Esas resoluciones indican que el Estado transferirá anualmente a las confesiones sumas suficientes para que el profesorado de religión reciba un salario igual que el que percibe un profesor interino de cualquier materia del mismo nivel<sup>210</sup>. Aunque, como veremos, no ha sido esa la fórmula que se ha seguido porque los contratos se firmaban con la administración.

Esas resoluciones también preveían el inicio de este proceso para el curso 1996-1997, sin embargo, las clases de religión islámica no se empezaron a impartir sino hasta el curso 2002-2003 en Ceuta y Melilla y a partir de 2005-2006 en la península. Por razones de competencias autonómicas, en ese curso 2005-2006, sólo se impartieron clases de religión islámica, además de en Ceuta y Melilla en las cinco Comunidades Autónomas que no tenían (ni todavía tienen) transferido el pago de los profesores de religión,

---

<sup>208</sup> Cláusulas 1-4 de ambas resoluciones de 23 de abril de 1996.

<sup>209</sup> Dos resoluciones de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de marzo de 1996, y los Convenios sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa evangélica e Islámica en los centros docentes públicos de educación primaria y secundaria (*BOE* 3 y 4 de mayo).

<sup>210</sup> Cláusula octava de esas resoluciones de 23 de abril de 1996. Podría interpretarse dicha cláusula como que las relaciones laborales se realizarían entre el profesor y la Confesión (parte empresarial) con el dinero que le transfería el Estado anualmente, pero como veremos más adelante, el Real Decreto 696/2007 dejó claro que formalmente las partes contratantes son la Administración educativa y el Estado.

denominadas «comunidades-territorio MEC»<sup>211</sup> por ser el Ministerio de Educación (y no las respectivas consejerías autonómicas) quien formalmente contrataba los profesores de religión islámica, obviamente a propuesta de la Comisión Islámica. Por tanto, la relación contractual, frente a lo que sugería la Resolución de 1996, no era entre la confesión, financiada por el Ministerio, y el profesor, sino entre el Ministerio de Educación y el profesor de religión.

El Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, reguló la relación laboral de los profesores de religión en centros de enseñanza pública, esto es, los mencionados en los Acuerdos, tanto los firmados por el Estado con la Santa Sede como los que aquí nos ocupan<sup>212</sup>. Esta norma regula, entre otras cosas, los requisitos de titulación que deben tener los aspirantes a dar clase de religión en centros públicos. Deben tener una titulación igual o equivalente a la exigida por la LOE 2/2006<sup>213</sup> y haber obtenido una Declaración de Idoneidad o certificación equivalente expedida por la confesión religiosa sobre la que impartan enseñanza. Por último, han de ser propuestos por la autoridad religiosa correspondiente (*missio* canónica o equivalente). El real decreto es claro respecto a la naturaleza jurídica de estos contratos. Tienen estos rasgos:

- Son contrato laborales y por tanto sometidos al Estatuto de Trabajadores.
- Las partes contratantes son los profesores y la Administración educativa competente. Por la parte estatal, normalmente la consejería de educación de la comunidad autónoma.

Aunque, como hemos dicho, hay todavía cinco comunidades autónomas, denominadas en la jerga del Ministerio de Educación como «territorio MEC», (Andalucía, País Vasco, Cantabria Aragón y Canarias) en las que, como ocurre en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla la parte estatal contratante es el Ministerio de Educación.

---

<sup>211</sup> Se trata de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón Canarias, País Vasco, Castilla León y Madrid.

<sup>212</sup> Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional III de la LOE.

<sup>213</sup> Título de Maestro con la especialización en educación infantil y primaria o título de grado equivalente en educación infantil y primaria (arts. 92 y 93) y título de Grado universitario, Ingeniero, Arquitecto o Grado equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica del nivel de Postgrado (arts. 94 y 95).

- Son contratos indefinidos<sup>214</sup> (salvo en caso de sustitución), a tiempo completo o parcial, según lo requieran las necesidades del centro<sup>215</sup>.
- Pueden ser extinguidos por resolución de la Administración educativa competente, previa incoación del expediente disciplinario, o por revocación de la acreditación o de la idoneidad por parte de la confesión, siempre que tal revocación sea «ajustada a Derecho»<sup>216</sup>.

Tanto la CIE como la FEREDE se quejan de que las autoridades académicas no informan adecuadamente a los padres sobre la posibilidad de recibir clases de religión evangélica o protestante, optativas que no consta en sus impresos de matrícula, así como la falta de información a la CIE y a la FEREDE por parte de las consejerías de Educación, de las solicitudes por centro para recibir la enseñanza religiosa. También protestan porque muchos centros desconocen la legislación sobre este derecho<sup>217</sup>. Pero, la normativa es clara. Si lo solicitan al menos 10 alumnos o sus padres y la comunidad religiosa evangélica o islámica presenta un profesor avalado por la FEREDE o la CIE y con la titulación requerida por la LOE, tanto los alumnos (padres) como los profesores tienen un derecho que pueden reivindicar ante la Administración y, agotada la vía administrativa, en sede judicial. Esos derechos no se activan de oficio sino a instancia de parte. La protesta por parte de las comunidades religiosas es lógica, pero la vía jurídica es reclamar legalmente sus derechos. Pero, por las razones que sean, hasta ahora no han solido reclamarlos por la vía judicial.

La CIE ha mostrado también su preocupación por la discriminación que han sufrido alumnas que portan el *hiyab* en centros educativos.

Respecto a los material docente y libros de texto utilizados, los Acuerdos en el artículo 10.3 establecen lo mismo que se aplica para la decisión del con-

---

<sup>214</sup> Así lo establece el artículo 2 del Real Decreto 696/2007. La misma norma establece que estos contratos se regirán por el Estatuto de los trabajadores, por la Disposición Adicional III de la LOE y por los Acuerdos. Los Acuerdos de 1992 nada dicen respecto a los contratos. El artículo 3 del Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos culturales, dice que: «la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el ordinario diocesano proponga (...)». En mi opinión, tal redacción es perfectamente compatible con el carácter indefinido de los contratos.

<sup>215</sup> Artículo 5. Real Decreto 696/2007.

<sup>216</sup> El artículo 7 del Real Decreto 696/2007 añade otras dos causas de extinción: «(...) c) Por las demás causas de extinción previstas en el Estatuto de los Trabajadores. d) En el caso de trabajadores extranjeros, por la extinción o la no renovación de la autorización de residencia o de residencia y trabajo, como consecuencia de la concurrencia de alguno de los supuestos para dicha extinción o el incumplimiento de alguno de los requisitos para la renovación establecidos en la normativa de extranjería e inmigración».

<sup>217</sup> Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España, 2017, editado por el Ministerio de Justicia. Madrid, 2018, pp. 49-50.

tenido: han de ser «señalados o proporcionados» por las Iglesias o comunidades respectivas con la conformidad de la federación o comisión correspondiente<sup>218</sup>.

b) El derecho de judíos, musulmanes y protestantes a organizar cursos de enseñanza religiosa en las universidades públicas, utilizando sus locales y medios siempre que lleguen a un acuerdo con las autoridades académicas (art. 9.5) no ha sido ni desarrollado ni ejecutado

c) Derecho a dirigir centros docentes, centros universitarios o seminarios de formación de imanes, rabinos o pastores con sometimiento a la legislación vigente en la materia.

En relación a los centros de enseñanza infantil, primaria y secundaria sólo hay dos colegios judíos, dos musulmanes y tres protestantes. Respecto a los judíos dos de sus colegios son concertados: uno en Madrid<sup>219</sup> y otro en Barcelona<sup>220</sup>, el cual tiene un acuerdo con la Generalitat.

Respecto a los musulmanes existen dos centros en Madrid asociados a la embajada de Libia<sup>221</sup> y a la de Arabia Saudí<sup>222</sup>. Ambos tienen régimen de colegio extranjero<sup>223</sup>. Por último los evangélicos tienen dos colegios concertados en Madrid<sup>224</sup>.

La posibilidad de establecer y dirigir Universidades y centros de formación de ministros de culto o imanes, con sometimiento a la legislación general vigente es una posibilidad avalada por la Ley Orgánica de Universidades, que insta al Gobierno a regular los efectos civiles de esos estudios<sup>225</sup>. Hasta la

---

<sup>218</sup> UCIDE planteó a la Fundación Pluralismo y Convivencia un proyecto de edición de un manual de enseñanza de religión islámica para niños de primero de primaria a través de una editorial a convenir. Fue en el año 2005. Tras barajar varias posibilidades, se acordó otorgar la edición a una editorial con gran experiencia en el sector de la edición pedagógica, Editorial S.M., perteneciente a una congregación de la Iglesia católica, los padres Marianistas que publicó el Manual «Descubrir el Islam». Las siguientes ediciones, sin embargo, se editaron con la editorial Akal.

<sup>219</sup> Centro Ibn Gabirol-Colegio Estrella Toledano <http://www.colegiogabiroltoledano.com/>

<sup>220</sup> Colegio de enseñanza primaria y secundaria Hatikva (Esperanza) <http://colegiohatikva.com/>

<sup>221</sup> Escuela Al Nahda Al Gadida (calle Rodríguez Marín, 7).

<sup>222</sup> Instituto Saudí de Madrid. Antes estaba en el recinto de la Mezquita de la M-30 pero ahora esta en la Avenida de los Ahones, 11.

<sup>223</sup> Se rigen por el Real Decreto 806/1993 que regula el régimen jurídico de los centros extranjeros en España.

<sup>224</sup> Colegio Juan de Valdés, en San Blas, <http://www.juandevaldes.es/es/inicio> y Porvenir <http://www.elporvenir.es>

<sup>225</sup> Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Disposición Adicional Undécima. Reconocimiento de efectos civiles. «El Gobierno, a propuesta de los ministerios competentes en materia de justicia y universidades, en aplicación de lo establecido en los Acuerdos de Cooperación (...) regulará las condiciones para el reconocimiento de efectos civiles de los títulos académicos relativos a enseñanzas, de nivel universitario, de carácter teológico y de formación de ministros de culto, impartidas en centros docentes de nivel superior dependientes de las mencionadas entidades religiosas...».

fecha, y después de grandes esfuerzo de negociación<sup>226</sup> se ha reconocido efectos civiles a algunas facultades de teología protestantes que existían en España desde hace décadas. Concretamente se reconoce el título de grado en Teología a los expedidos en la facultad de teología de la Unión Evangélica Bautista de España (UEBE) y el Seminario Evangélico Unido de Teología (SEUT), ambos en Madrid, a la Facultad Internacional de Teología IBSTE (Instituto Bíblico y Seminario Teológico en España) en Barcelona y a la Facultad Adventista de Teología de Valencia. Además, a los Master Universitarios que ofrecen la Facultad Protestante de Teología UEBE de Madrid y la Facultad Adventista de Valencia se les reconocen efectos civiles<sup>227</sup>.

Los musulmanes han organizado seminarios de formación de imanes, pero ninguno de ellos tiene todavía reconocimiento oficial. Existen cursos de formación a nivel nacional organizados por la Universidad de Extremadura y la Universidad de Zaragoza, mediante convenio de colaboración con la Comisión Islámica de España. Pero, no son propiamente centros oficiales de formación de imanes.

Como propuesta de *lege ferenda*, el planteamiento básico de la clase de religión en la escuela pública o concertada podría migrar a la ley orgánica que recogiera los términos más genéricos aplicables a todas las confesiones y los demás aspectos podrían desarrollarse en los Acuerdos.

e) *Derecho a conmemorar las fiestas: descanso semanal, festividades religiosas, asistencia a clase, exámenes y oposiciones (art. 12)*

El derecho a conmemorar las fiestas, una de las manifestaciones de la libertad religiosa, aparece consagrado en el artículo 2.1.b) de LOLR. Una posible interpretación del término conmemorar las fiestas puede ser dedicar un día de descanso para dar culto a Dios. Los tres arts. 12 están dividido en cuatro partes: descanso semanal, festividades religiosas, asistencia a clases y exámenes y oposiciones.

El párrafo primero, dedicado al descanso semanal, tiene un origen jurisprudencial. En 1982, una trabajadora que se había convertido a la Iglesia Adventista del Séptimo Día solicitó a su empresa cambiar el turno de trabajo para poder tener el descanso semanal el sábado, concretamente desde la caída del sol del viernes hasta la caída del sol del sábado (día sagrado de su religión). La

---

<sup>226</sup> GARCÍA RUIZ, M.: «Acuerdos de Cooperación entre el Estado Español y las confesiones religiosas minoritarias. 20 años después», en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. XXIX (2013), p. 403.

<sup>227</sup> Real Decreto 1633/2011, de 14 de noviembre, por el que se establece el régimen de equivalencia de títulos de nivel universitario impartidos en centros docentes dependientes de la FEREDE.

empresa le negó la petición, y la despidió del trabajo después de que se ausentase del mismo durante varios viernes. La Magistratura de Trabajo confirmó en sucesivas instancias la procedencia del despido por incumplimiento reiterado de las obligaciones laborales asumidas en el contrato de trabajo. La trabajadora recurrió en amparo, argumentando que el empresario había vulnerado su derecho fundamental a la libertad religiosa. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>228</sup>, el TC estimó que las obligaciones contractuales asumidas voluntariamente no pueden alterarse alegando el ejercicio de derechos fundamentales: éstos no pueden invocarse por una parte contratante para obligar a la otra parte a modificar los términos del contrato<sup>229</sup>. En cuanto a la posible discriminación respecto a los católicos cuyo día de descanso coincide con el descanso civil, el TC afirmó que la elección de ese día, aun teniendo un origen cristiano, había adquirido un carácter secular y laboral por efecto de la tradición que no por la religión<sup>230</sup>. En suma, las partes contratantes podían cambiar el día de descanso, pero siempre de común acuerdo.

El legislador trasplantó esa solución jurisprudencial a los arts. 12 de los Acuerdos de 1992. El artículo 12.1 de los Acuerdos con FEREDE y la FCJE dice que el descanso laboral semanal tanto para los fieles de la Unión de Iglesias Adventistas del Séptimo Día (o de otras Iglesias evangélicas, pertenecientes a la FEREDE cuyo día de precepto sea el sábado) como para los miembros de comunidades judías pertenecientes a la FCJE podrá comprender, siempre que medie acuerdo entre las partes, la tarde del viernes y el día completo del sábado, en sustitución del que establece el artículo 37.1 del Estatuto de los Trabajadores (ET) como regla general, esto es, el descanso laboral semanal previo acuerdo entre las partes podría ser el día entero del domingo y o bien el sábado por la tarde o la mañana del lunes.

El Acuerdo con la Comisión Islámica no habla de descanso semanal sino de que «podrán solicitar la interrupción de su trabajo los viernes de cada semana, día de rezo colectivo obligatorio y solemne de los musulmanes, desde las trece treinta hasta las dieciséis treinta horas, así como la conclusión de la jornada laboral una hora antes de la puesta del sol, durante el mes de ayuno (Ramadán)». Ahora bien, en ambos casos es necesario que haya un previo acuerdo entre las partes y en caso que el trabajador haya acudido al rezo o haya salido

---

<sup>228</sup> Sobre la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el derecho a conmemorar las festividades y el descanso semanal, *vid.*, MOTILLA DE LA CALLE, A.: «“Ora et labora”. Festividades y descanso semanal en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (40). Enero, 2016.

<sup>229</sup> STC 19/1985, de 13 de febrero. Fundamento Jurídico 1.º

<sup>230</sup> Fundamento Jurídico 4.º

una hora antes del ocaso «esas horas dejadas de trabajar deberán ser recuperadas sin compensación alguna».

Respecto a los días festivos, en los Acuerdos con FCJE y con la CIE se reconoce el derecho a que, también mediando acuerdo previo entre las partes, las festividades religiosas indicadas en el Acuerdo con el FCJE <sup>231</sup> y con la CIE <sup>232</sup> puedan ser sustituidas por las establecidas en el artículo 37.2 del ET <sup>233</sup>, con el mismo carácter de retribuidas y no recuperables. Por tanto, no se trata de un derecho subjetivo del trabajador sino una posibilidad que se convierte en derecho si hay un pacto con el empresario. Hasta ahora la mayor protección normativa se ha producido por la vía de los convenios colectivos <sup>234</sup>.

En el ámbito educativo, un tercer párrafo común a los tres Acuerdos prevé que los alumnos musulmanes, judíos o protestantes que cursen estudios en centros de enseñanza públicos o privados concertados, estarán dispensados de la asistencia a clase y de la celebración de exámenes, los siguientes días: los adventistas y demás denominaciones evangélicas cuyo día de precepto sea al sábado: «desde la puesta del sol del viernes a la puesta del sol del sábado», los judíos, también los sábados y las festividades religiosas expresamente mencionadas y los musulmanes, los viernes de 13.30 a 16.30 horas y las festividades y conmemoraciones religiosas mencionadas expresamente, no existiendo en este caso ninguna referencia al mes de Ramadán en general. Esta dispensa sí es un derecho subjetivo que se puede exigir, bien a petición del propio alumno o de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.

Los tres Acuerdos incluyen un párrafo similar en los que se prevé que en caso de que los exámenes, oposiciones o pruebas selectivas convocadas para el ingreso en las Administraciones Públicas, se celebren «desde la puesta del sol del viernes a la puesta del sol del sábado» (para adventistas u otras denominaciones de FEREDE), los sábados y las festividades religiosas expresamente mencionadas (para los judíos) y las festividades religiosas expresamente mencionadas en el Acuerdo con CIE, y

<sup>231</sup> Año Nuevo (*Rosh Hashaná*), 1.º y 2.º día. – Día de Expiación (*Yom Kippur*). – Fiesta de las Cabañas (*Succoth*), 1.º, 2.º, 7.º y 8.º día. – Pascua (*Pesaj*), 1.º, 2.º, 7.º y 8.º día. – Pentecostés (*Shavuot*), 1.º y 2.º día.

<sup>232</sup> *Al Hiyra*, correspondiente al 1.º de *Muharram*, primer día del Año Nuevo Islámico. *Achura*, décimo día de *Muharram*. *Idu Al-Maulid*, corresponde al 12 de *Rabiul Awwal*, nacimiento del Profeta *Al Isra Wa Al-Mi'Ray*, corresponde al 27 de *Rayab*, fecha del Viaje Nocturno y la Ascensión del Profeta. *Idu Al-Fitr*, corresponde a los días 1.º, 2.º y 3.º de *Shawwal* y celebra la culminación del Ayuno de Ramadán. *Idu Al-Adha*, corresponde a los días 10.º, 11.º y 12.º de *Du Al Hyyah* y celebra el sacrificio protagonizado por el Profeta Abraham.

<sup>233</sup> Artículo 37.2: «Las fiestas laborales, que tendrán carácter retribuido y no recuperable, no podrán exceder de catorce al año, de las cuales dos serán locales. En cualquier caso se respetarán como fiestas de ámbito nacional las de la Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo, como Fiesta del Trabajo, y 12 de octubre, como Fiesta Nacional de España...».

<sup>234</sup> PARDO PRIETO, P. C.: «El derecho especial de asistencia religiosa...», *op. cit.*, pp. 112-2.

siempre que esas personas lo solicitan, la Administración tendrá que señalar una fecha alternativa, cuando no haya causa motivada que lo impida.

El derecho a solicitar una fecha alternativa, por tanto, se puede ejercitar directamente sin necesidad de un acuerdo previo con la autoridad que convoca la prueba<sup>235</sup>, aunque la letra de la ley condiciona a que no haya «causa motivada que lo impida». Aunque siendo las autoridades convocantes las que en primera instancia podrían calificar si hay o no causa motivada que impida el derecho a solicitar una fecha alternativa, serán los tribunales, como es obvio, los que tienen la última palabra<sup>236</sup>.

Siguiendo la estela de esta mayor resolución aplicada en los párrafos 2 y 3, y para que el derecho a conmemorar las fiestas, mencionado en la LOLR (art. 2.1.2) y desarrollado en los términos que hemos visto en el párrafo 1 de los Acuerdos de 1992, sea real y efectivo como insta el artículo 9.2 CE y no de contenido alicaído, en una futura revisión de los Acuerdos o incluso en una futura reforma de la LOLR (la parte genérica del derecho fundamental se traspasaría a la ley y el Acuerdo regularía meramente cuestiones adjetivas como los días de festivos o de descanso semanal etc.) se debería establecer como principio general la obligación del empresario de respetar el día de descanso o festividad religiosa solicitada por el trabajador, determinada por la confesión y prevista expresamente en el Acuerdo de cooperación. Por ejemplo, sustituyendo la expresión «podrá comprender, siempre que medie acuerdo entre las partes» por un término más imperativo como «comprenderá». Añadiendo que ese derecho podría ceder en los supuestos que lo impidiere el marco organizativo de la empresa o la propia naturaleza de la prestación laboral. Eso sí, redactando estas excepciones de tal forma que la libertad religiosa del trabajador no dependa de la mera voluntad del empresario porque, en ese caso, el derecho fundamental perdería en ese punto su contenido esencial<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> Aunque en el convenio con FEREDe no se dice expresamente se debe entender que también gozan de ese derecho los interesados que soliciten, *vid.*, GARCÍA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 298. Pero también se puede entender como una llamada de atención a la Administración Pública para que, en la medida, de lo posible, intente no convocar oposiciones en las fechas señaladas en los tres Acuerdos. En este sentido Martínez-Torrón advertía que se hubieran ahorrados problemas interpretativos si se hubiera establecido expresamente que la Administración estaba obligada a determinar el calendario de exámenes teniendo en cuenta los deberes religiosos que hagan saber su situación en el momento oportuno como se hizo en la *intesa* italiana con los israelitas (art. 3.3), MARTÍNEZ TORRÓN, J.: *Separatismo y Cooperación... op. cit.*, p. 156.

<sup>236</sup> Interesante y muy clarificador el trabajo RODRÍGUEZ BLANCO, M., y CANO RUIZ, I.: *La libertad religiosa en el ámbito de las relaciones del trabajo*, publicado en el observatorio del pluralismo religioso en España (2021) <https://www.observatorioreligion.es/upload/11/45/discriminacion-laboral-por-motivos-religiosos.pdf>

<sup>237</sup> En esta misma línea, *vid.*, RODRÍGUEZ BLANCO, M.: *Derecho y Religión. Nociones de Derecho Eclesiástico del Estado*. Thomson Reuters, 2019 p. 89.

#### 4. Artículos sin naturaleza orgánica

A continuación, nos referimos a artículos de los acuerdos que no tienen naturaleza orgánica por no ser parte del carácter fundamental del derecho de libertad religiosa.

##### a) *Beneficios fiscales (art. 11)*

Los Acuerdos con FEREDE, FCJE y CIE no contemplan un sistema de financiación directa como el que se estableció para la Iglesia católica. Y ello, como ya hemos visto al principio de este trabajo, no porque no lo solicitasen durante el proceso negociador, al menos los evangélicos<sup>238</sup> y musulmanes<sup>239</sup>, sino porque, cuando lo plantearon el Gobierno adujo que la financiación directa establecida para la Iglesia en el Acuerdo de Asuntos Económicos de 1979 tenía carácter meramente transitorio hacia un sistema de autofinanciación, objetivo último.

El sistema de financiación indirecta previsto en los Acuerdos de Cooperación de 1992 gira entorno a beneficios fiscales: básicamente supuestos de exención<sup>240</sup> o de no sujeción<sup>241</sup> plasmados en los artículos 11 que, recogiendo lo previsto en el art 7.2 de la LOLR, establece que tanto las iglesias y comunidades pertenecientes a la FEREDE, FCJE y CIE, como sus asociaciones religiosas y entidades creadas y gestionadas por las mismas «que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social ten-

---

<sup>238</sup> La profesora Combalía ha subrayado que la razón por la que los judíos mostraron mucho interés era que tenían presente que los nazis habían utilizado el impuesto religioso alemán para localizarlos durante el Holocausto. En el caso de la FEREDE había dos sectores, uno favorable a la asignación tributaria y otro reacio. En un anteproyecto de Acuerdo figuraba un sistema de asignación tributaria similar al de la Iglesia católica, si bien con carácter temporal. Pero no prosperó en parte por la falta de unidad y por el rechazo del Gobierno que pretendía un sistema equivalente para las tres confesiones COMBALIA, Z.: «Financiación de las confesiones no católicas en el Derecho español», en *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. X, 1994, pp. 434-5.

<sup>239</sup> Ya hemos visto como fue una de las causas de la retirada temporal de FEERI de la mesa negociadora (notas 29 y 30), *vid.*, tb. GARCÍA-PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 249.

<sup>240</sup> Se produce exención cuando, «a pesar de realizarse el hecho imponible, la ley exime del cumplimiento de la obligación tributaria principal» (art. 22 Ley 58/2003 General Tributaria) por razones especiales (determinadas bien por la naturaleza del sujeto pasivo –confesiones religiosas– o por la de las actividades o hechos gravados –fines religiosos–). Es necesario que esa exclusión (exención) sea reconocida expresamente por la ley. El hecho imponible es un «presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria (art. 28.1 LGT).

<sup>241</sup> En los casos de no sujeción no se llega a producir el hecho imponible porque no se cumplen los requisitos legales para que esas rentas sean gravadas.

drán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas».

Siguiendo este mandato, las iglesias y comunidades pertenecientes a la FEREDE, FCJE y CIE, así como sus asociaciones religiosas o benéficas, han visto ratificados, completados y aumentados los beneficios fiscales que figuran en el Acuerdos, primero por la ley 39/1994<sup>242</sup>, y después por la Ley 49/ 2002, de Mecenazgo<sup>243</sup> que las considera, a efectos fiscales, como «entidades sin fines lucrativos». La Ley de Mecenazgo establece en sus disposiciones adicionales 8ª, referida a fundaciones religiosas<sup>244</sup> y, sobre todo en la 9ª<sup>245</sup> que los pre-

---

<sup>242</sup> El proceso se inició con la Ley 39/1994, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación en privada en actividades de interés general.

<sup>243</sup> Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. *Vid.*, asimismo, su desarrollo por Real Decreto 127/2003, de 10 de octubre, que aprueba el Reglamento de aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos del Mecenazgo.

<sup>244</sup> Disposición adicional octava. Fundaciones de entidades religiosas.

«Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos con la Iglesia Católica y en los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por el Estado con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como en las normas dictadas para su aplicación, para las fundaciones propias de estas entidades, que podrán optar por el régimen fiscal establecido en los artículos 5 a 25 de esta Ley, siempre que en este último caso presenten la certificación de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, y cumplan el requisito establecido en el número 5 del.»

El subrayado es nuestro. Simplemente para hacer notar que no se les exige que cumplan con los requisitos del artículo 3 de la ley, salvo el referente a que los administradores que puedan nombrar en sociedades mercantiles ejerzan su cargo gratuitamente. Por tanto, a las fundaciones de entidades religiosas no se les concede automáticamente el régimen fiscal especial de esta Ley sino que tendrán que optar de forma expresa por el mismo. *Vid.*, PEDREIRA MENÉNDEZ, J.: *El régimen fiscal del sector o lucrativo y del mecenazgo*. Thompson-Civitas. Madrid, 2003. p. 347.

<sup>245</sup> «Disposición Adicional Novena. Régimen tributario de la Iglesia Católica y de otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas.

1. El régimen previsto en los artículos 5 a 15, ambos inclusive, de esta ley será de aplicación a la Iglesia Católica y a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español, sin perjuicio de lo establecido en los Acuerdos a que se refiere la disposición adicional anterior.

2. El régimen previsto en esta ley será también de aplicación a las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos suscrito entre el Estado español y la Santa Sede, así como a las entidades contempladas en el apartado 5 del artículo 11 de la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, en el apartado 5 del artículo 11 de la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España; y en el apartado 4 del artículo 11 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, siempre que estas entidades cumplan los requisitos exigidos por esta ley a las entidades sin fines lucrativos para la aplicación de dicho régimen.

ceptos referidos al impuesto de sociedades (arts. 5-14) a los tributos locales (art. 15) y a los incentivos fiscales a las donaciones (arts. 16-25) serán también aplicables a la Iglesia católica y a las confesiones que hayan firmado con el Estado Acuerdos de cooperación.

La disposición adicional 9.<sup>a</sup> de la Ley de Mecenazgo extiende el régimen previsto por la misma, en tanto que, equiparadas a entidades sin fin de lucro, a FEREDE, FCJE y CIE, a las iglesias y comunidades que a ellas pertenezcan, y a las asociaciones y entidades benéficas creadas y gestionadas por las mismas (artículo 11.4 del Acuerdo).

Veamos los beneficios fiscales que establece el Acuerdo y como se ratifican o amplían en la Ley de Mecenazgo. En el Acuerdo, los supuestos de sujeción y exención figuran un tanto mezclados. El artículo 11 indica que no están sujetas a tributo las siguientes entregas de bienes o actividades:

- «prestaciones, colectas públicas, ofrendas y liberalidades de uso».

El artículo 6 del a Ley de mecenazgo ratifica la exención de estas actividades al proclamar que están exentas del Impuesto de Sociedades dos conceptos análogos: «los donativos y donaciones recibidos para colaborar en los fines propios de la entidad...», (colectas, etc.) y las «cuotas satisfechas por los asociados, colaboradores o benefactores, siempre que no se correspondan con el derecho a percibir una prestación...».

- publicaciones de carácter religioso, instrucciones y boletines [pastorales] internos entregadas gratuitamente por las comunidades religiosas (pertenecientes a la FEREDE FCJE y CIE) a sus miembros (art. 11.2 de los tres Acuerdos)<sup>246</sup>. Esta exención ha sido ratificada por el artículo 7 de la Ley de Mecenazgo<sup>247</sup>.

---

3. Las entidades de la Iglesia Católica contempladas en los artículos IV y V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado español y la Santa Sede, y las igualmente existentes en los acuerdos de cooperación del Estado español con otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas, serán consideradas entidades beneficiarias del mecenazgo a los efectos previstos en los artículos 16 a 25, ambos inclusive, de esta Ley.»

<sup>246</sup> Aunque en el Acuerdo con la Iglesia Católica [art. III.a)] habla de «publicación» y en los Acuerdos de 1992 se habla solamente de «entrega» entendemos que la voluntad del legislador es la misma y por tanto, si la entrega es gratuita, si afectaría a las actividades de impresión y encuadernación. En otro sentido, aunque matizado, *vid.*, MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Financiación», en AA. VV. *Manual de Derecho Eclesiástico*. Ed. Trotta.Madrid, 2016, p. 230. En todo caso, los gastos de publicación, como se ve en la nota siguiente, quedan exentos del Impuesto de Sociedades en virtud del artículo 7. 1-9.º de la Ley de Mecenazgo.

<sup>247</sup> Artículo 7.1.9.º: «Están exentas del Impuesto sobre Sociedades las rentas obtenidas por entidades sin fines lucrativos que procedan de las siguientes explotaciones económicas, siempre y cuando sean desarrolladas ten cumplimiento de su objeto o finalidad específica (...): las explota-

– actividades de enseñanza de Teología en centros de enseñanza religiosa de comunidades integradas en FEREDE, FCJE y CIE o de formación de pastores, rabinos<sup>248</sup> o imanes. La exención de estas actividades del Impuesto de sociedades se reitera en el artículo 7 de la Ley de Mecenazgo<sup>249</sup>.

Tras haber mencionado las entregas o actividades exentas, el artículo 11 del Acuerdo continúa centrándose, esta vez expresamente, en impuestos concretos respecto de los cuales estarían exentas las entidades pertenecientes a la FEREDE, FCJE y CIE. Como ya hemos mencionado, fueron ratificadas por ley de mecenazgo. Se refieren los Acuerdos a las exenciones de los siguientes impuestos:

A) *Del Impuesto sobre Bienes Inmuebles<sup>250</sup> y de las contribuciones especiales que en su caso correspondan a los siguientes bienes inmuebles de su propiedad* (art. 11.3 a Acuerdos)

a) Lugares de culto y sus dependencias o edificios y locales anejos, siempre que estén destinados al culto, a la asistencia religiosa, o a la residencia de pastores evangélicos o imanes y dirigentes religiosos islámicos (el Acuerdo con FCJE no incluye la residencia de los rabinos). Deben entenderse comprendidos sus huertos y jardines siempre que no estén destinados a industria o a cualquier uso lucrativo<sup>251</sup>.

b) Locales destinados a oficinas de las Iglesias o comunidades pertenecientes a la FEREDE, FCJE y CIE.

---

ciones económicas de elaboración, edición, publicación y venta de libros, revistas, folletos, material audiovisual y material multimedia».

<sup>248</sup> En el Acuerdo con FCJE dice expresamente «... destinados a la formación de ministros de culto y a impartir exclusivamente enseñanzas propias de formación rabínica».

<sup>249</sup> Artículo 7.1.7.<sup>a</sup> de la Ley de Mecenazgo establece que quedan exentas del impuesto de sociedades las rentas obtenidas por entidades sin fin de lucro provenientes de (...) 7.1.7.º: «las explotaciones económicas de enseñanza y de formación profesional, en todos los niveles y grados del sistema educativo, así como las de educación infantil hasta los tres años, incluida la guarda y custodia de niños hasta esa edad, las de educación especial, las de educación compensatoria y las de educación permanente y de adultos, cuando estén exentas del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como las explotaciones económicas de alimentación, alojamiento o transporte realizadas por centros (...) pertenecientes a entidades sin fines lucrativos»...».

Artículo 7.1.8.º: «Las explotaciones económicas consistentes en la organización de exposiciones, conferencias, coloquios, cursos o seminarios».

<sup>250</sup> El IBI es un impuesto local que grava la propiedad, usufructo o derecho de superficie de los bienes inmuebles situados dentro del término municipal.

<sup>251</sup> Esto último viene establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 2 de febrero de 1994 aclara el alcance de la exención en el IBI prevista en el art. 11.3, A) de los Acuerdos de Cooperación del Estado con la FEREDE, FCJE y CIE.

c) Seminarios o Centros destinados (únicamente) a la formación de ministros se culto, imames y dirigentes religiosos<sup>252</sup>.

Estas exenciones del IBI prevista en los Acuerdos han sido ampliadas por el artículo 15 de la Ley de Mecenazgo a los bienes de los que sean titulares<sup>253</sup> las entidades sin fin de lucro (a partir de ahora ESFL), a las que resultan equiparadas las comunidades, asociaciones y entidades benéficas que pertenezcan a los Acuerdos, salvo que dichos bienes inmuebles estén afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto de Sociedades.

Como veremos, en el artículo 3 de esta Ley se mencionan los requisitos que tienen que cumplir los ESFL para acogerse a las exenciones (fines de interés general, destino de los ingresos a realizar tales fines, etc.). Por tanto, en virtud de esta ley, la exención del IBI no sólo afecta a la relación de inmuebles mencionados en los Acuerdos sino a todos los bienes inmuebles de que sean titulares esos entes religiosos salvo los dedicados a explotaciones económicas ajenas a fines religiosos o benéficos. E incluso, como veremos, también a los inmuebles de esas comunidades religiosas que se dediquen a explotaciones económicas siempre que la obtención del lucro sea considerada, no como un fin principal, sino como un medio para llegar a ese fin (religioso o asistencial), en los términos que indica la ley y que veremos a continuación.

Por tanto, en virtud de la ley de mecenazgo, también estarían exentas del IBI de forma implícita las residencias de los rabinos, que, como hemos visto, no venían mencionadas en su Acuerdo y por tanto no gozaban de exención hasta la entrada en vigor de la Ley 49/2002.

Respecto a las contribuciones especiales, que gravan el beneficio que se obtiene con el aumento de valor de los bienes inmuebles como consecuencia de obras públicas<sup>254</sup>, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRLH) no recoge supuesto alguno de exención de las mismas para las ESFL, pero sí los Acuerdos del Estado, tanto con la Santa Sede como en los Acuerdos de 1992, respecto a los mismos inmuebles exentos del pago del IBI.

---

<sup>252</sup> El artículo 15 de la ley de mecenazgo establece que «están exentas del IBI los bienes de los que sean titulares, en los términos previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales, las entidades sin fines lucrativos, excepto los afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre sociedades».

<sup>253</sup> «En los términos previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales.»

<sup>254</sup> Artículo 2.2.b) de la Ley General Tributaria, Ley 58/2003.

B) Están exentos *del Impuesto sobre Sociedades*<sup>255</sup> (IS), los incrementos de patrimonio obtenidos a título gratuito que obtengan las iglesias o comunidades, «siempre que los bienes y derechos adquiridos se destinen al culto o al ejercicio de la caridad»<sup>256</sup>.

La ley Mecenazgo ofrece un tratamiento fiscal que supera al establecido en el Acuerdo. En primer lugar, como ya hemos visto, el artículo 6 ofrece un amplísimo abanico de rentas obtenidas por las ESFL exentas del Impuesto de Sociedades. En segundo lugar, en el artículo 7 se mencionan un buen número de explotaciones económicas obtenidas por las ESFL. En ambos casos, en virtud de las disposiciones adicionales 8.º y 9.ª pueden ser aplicadas a las rentas o explotaciones económicas de las fundaciones, iglesias, comunidades religiosas y asociaciones con fines religiosos bajo el paraguas de los Acuerdos.

Cabe diferenciar dos tipos de explotaciones económicas de estas entidades que podrían beneficiarse de la exención del Impuesto de Sociedades. En primer lugar, las explotaciones que tengan «carácter auxiliar», esto es, si el ánimo de lucro no es el fin principal sino el medio para alcanzar ese fin<sup>257</sup>. Responden a la idea de que puede no haber ánimo de lucro aunque se obtengan beneficios, máxime si tales ganancias van destinadas principalmente a desarrollar un fin no lucrativo (religioso o asistencial)<sup>258</sup>. A la hora de cuantificar este concepto la ley entiende que no se puede hablar de carácter meramente auxiliar (y por tanto no quedarían exentas) «si la cifra de negocio excede del 20% de los ingresos totales de la entidad»<sup>259</sup>. En segundo lugar, también estarían incluidas en la exen-

---

<sup>255</sup> «en los términos previstos en los números dos y tres del artículo 5 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora de aquél» (artículos 11.3.B). El artículo 5.2. b) de dicha ley decía que estaban exentos del ese impuesto: «La Iglesia Católica y las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas». Y el párrafo siguiente matizaba las exenciones previstas en el párrafo anterior diciendo que: «no alcanzarán en ningún caso a los rendimientos sometidos a retención por este Impuesto»: La vigente regulación es la Ley 27/1014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (última actualización 9/11/2021).

<sup>256</sup> (Acuerdo con FEREDe) «a actividades religiosas o asistenciales» (Acuerdo con FCJE) «a actividades religiosas islámicas o asistenciales» (Acuerdo con CIE)

<sup>257</sup> MARTÍN PASCUAL, C.: *El régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre*. Madrid, 2003, p. 38.

<sup>258</sup> Las entidades sin ánimo de lucro también necesitan recursos para su desarrollo, *vid., ibidem* p. 39.

<sup>259</sup> Artículo 7.11: «Las explotaciones económicas que tengan un carácter meramente auxiliar o complementario de las explotaciones económicas exentas o de las actividades encaminadas a cumplir los fines estatutarios o el objeto de la entidad sin fines lucrativos. No se considerará que las explotaciones económicas tienen un carácter meramente auxiliar o complementario cuando el importe neto de la cifra de negocios del ejercicio correspondiente al conjunto de ellas exceda del 20 por 100 de los ingresos totales de la entidad».

ción aquellas explotaciones económicas, que tuvieran escasa relevancia, esto es, a aquellas cuyo importe neto no superase los 20.000 euros (art. 7.12).

Por otra parte, incluso las rentas de las entidades religiosas que procedan de explotaciones económicas cuyo fin principal no fuese la finalidad religiosa, en virtud de la ley del Mecenazgo estarían gravadas por el Impuesto de Sociedades, pero no al tipo ordinario (25 %) sino a un tipo reducido (art. 10).

C) Del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) siempre que los bienes o derechos adquiridos se destinen «al culto o al ejercicio de la caridad» (Acuerdo con FEREDE) o «a actividades religiosas o asistenciales» (Acuerdos con FCJE y CIE)<sup>260</sup>.

El ITPAJD es un impuesto que grava el valor de los bienes en el momento de su transmisión, exigiéndose al adquirente<sup>261</sup>. La Disposición Adicional III de la Ley de Mecenazgo modifica el Real Decreto Legislativo 1/1993 regulador de este impuesto y establece expresamente que están exentos del mismo «La Iglesia católica y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español».

Aunque los acuerdos no mencionan expresamente la exención de este impuesto a las asociaciones y fundaciones no exclusivamente religiosas dependientes de Iglesias, comunidades pertenecientes a FEREDE, FCJE o CIE, estas fundaciones y entidades asociativas podrán beneficiarse de esta exención por su equiparación con las ESFL. No se requiere en este caso ni siquiera el destino del bien a una finalidad religiosa<sup>262</sup>.

<sup>260</sup> Los Acuerdos añaden, «en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto, aprobado por Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 3494/1981, de 29 de diciembre, en orden a los requisitos y procedimientos para el disfrute de esta exención» [art. 11.3.c) de los tres Acuerdos de Cooperación]. La regulación vigente es el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (última actualización el 3 de noviembre de 2021).

<sup>261</sup> En su regulación actual dicho impuesto se refiere a tres hechos impositivos: a) Las transmisiones de bienes (muebles o inmuebles) onerosas e inter vivos (compraventas, permutas, etc.) y la constitución de derechos reales y determinados actos y contratos (arrendamientos, préstamos, fianzas...), b) ciertas operaciones societarias (aumento o disminución de capital social, fusión disolución etc.) y c) determinados actos jurídicos documentados (escrituras, acatas testimonios notariales, etc.).

<sup>262</sup> Otra diferencia entre las entidades exclusivamente religiosas y no religiosas de estas confesiones se ubica en el procedimiento de concesión de la exención. A las iglesias y comunidades pertenecientes a FEREDE, FCJE y CIE se les aplica la exención al presentar la autoliquidación y los documentos acreditativos del destino de los bienes, mientras que las asociaciones o fundaciones creadas por ellas requieren el previo reconocimiento de la exención por acuerdo de la Dirección general de Tributos, previa solicitud acompañada de la documentación correspondiente (art. 90 del Reglamento del ITP), MOTILLA DE LA CALLE, A.: «Financiación»..., *op. cit.*, pp. 227-8.

D) Impuesto de Actividades Económicas e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Aunque el Acuerdo de Cooperación nada dice sobre una supuesta exención el Impuesto de Actividades Económicas (impuesto local de carácter real que grava el mero ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional o artística), ni sobre otros tributos locales como el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la Ley del Mecenazgo incluye en las exenciones al artículo 15 (Tributos Locales) a las entidades religiosas integradas en FEREDE, FCJE y CIE, así como a sus asociaciones y fundaciones (equiparadas a las ESFL por mor de la disposición adicional 9.<sup>o</sup>). Respecto al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana también llamado «plusvalía municipal» (que regula la transmisión de terrenos de naturaleza urbana o la constitución de derechos reales de goce)<sup>263</sup>, en virtud del artículo 15.3 de la Ley de Mecenazgo la exención de este impuesto no afectaría a las transmisiones de terrenos de entidades religiosas, asociaciones y fundaciones integradas en FEREDE, FCJE y CIE que no estuvieran exentas del IBI por estar afectos a explotaciones económicas no destinadas a fines religiosos o asistenciales<sup>264</sup>.

Asimismo, tanto los Acuerdos de 1992 como posteriormente la Ley de Mecenazgo, prevén deducciones fiscales de las donaciones. Los Acuerdos mencionan estos incentivos fiscales a las aportaciones privadas a favor de las entidades religiosas en estos términos: «La legislación fiscal<sup>265</sup> regulará el tratamiento tributario aplicable a los donativos que se realicen a» las Iglesias y comunidades pertenecientes a FEREDE, FCJE y CIE «con las deducciones

---

<sup>263</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Artículo 104.1: Naturaleza y hecho imponible. Supuestos de no sujeción: «El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos». Varios artículos de la Ley de Haciendas Locales, referidos al sistema de determinación de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (plusvalía municipal) aprobados por este Real Decreto [107.1 segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4] han sido recientemente declarados inconstitucionales por la STC de 26 de octubre de 2021.

<sup>264</sup> Artículo 15.3: «Estarán exentos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana los incrementos correspondientes cuando la obligación legal de satisfacer dicho impuesto recaiga sobre una entidad sin fines lucrativos. En el supuesto de transmisiones de terrenos o de constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio sobre los mismos, efectuadas a título oneroso por una entidad sin fines lucrativos, la exención en el referido impuesto estará condicionada a que tales terrenos cumplan los requisitos establecidos para aplicar la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles».

<sup>265</sup> En el Acuerdo con CIE, en los Acuerdos con FEREDE y con FCJE dice: «la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas».

que, en su caso, pudieran establecerse». Remite este precepto, pues, a la normativa sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas o al Impuesto de Sociedades en caso que el donante fuese una persona jurídica.

La Ley del Mecenazgo supuso un incremento de la deducción fiscal de las donaciones respecto a la regulación establecida en la anterior ley de Fundaciones (Ley 39/1994). Tratándose de donaciones irrevocables, puras y simples los bienes donados tendrán las siguientes deducciones:

– Si el donante es una persona física, podrá deducir de la cuota íntegra del IRPF el 80 % de la base de deducción si se trata de una donación de hasta 150 euros y el 35 % de lo que sobrepase esta cantidad. Ese 35 % se convertirá en un 40 % si en los dos períodos impositivos inmediatos anteriores se hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos, al del ejercicio anterior. El límite de la deducción es el 10 % de la base liquidable<sup>266</sup> del contribuyente (art. 19 de la ley de Mecenazgo).

– Si el donante es una persona jurídica, podrá deducir de la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades el 35 % de la base de deducción (la cantidad donada) o un 40 % si los dos períodos impositivos inmediatos anteriores «hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos, al del período impositivo anterior». Además, «Las cantidades correspondientes al período impositivo no deducidas podrán aplicarse en las liquidaciones de los períodos impositivos que concluyan en los 10 años inmediatos y sucesivos». Respecto al límite de la base de esta deducción, «no podrá exceder del 10 por 100 de la base imponible del período impositivo». Ahora bien, «Las cantidades que excedan de este límite se podrán aplicar en los períodos impositivos que concluyan en los diez años inmediatos y sucesivos» (art. 20 Ley de Mecenazgo).

Por último, también se consideran gastos deducibles los pagados por una empresa a una ESFL (o a una entidad religiosas integrada en Acuerdos de Cooperación, en tanto que equiparadas a ESFL) por actividades de interés general (incluidas actividades religiosas o asistenciales) realizadas en el marco de un convenio de colaboración empresarial. En ese caso, las entidades religiosas con Acuerdo se han de comprometer a difundir, por cualquier medio, la participación del colaborador a cambio de una ayuda económica. De ese modo, las

---

<sup>266</sup> La base imponible es la expresión cifrada y numérica del hecho imponible y la base liquidable es la Base imponible menos las Reducciones.

cantidades entregadas por la empresa a la entidad religiosa serían consideradas como gastos deducibles para determinar la base imponible de del IS de empresa colaboradora (art. 25 Ley Mecenazgo).

Al margen de estos beneficios fiscales y con el fin de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad religiosa fueran más efectivas respecto a las confesiones minoritarias, mediante decisión del Consejo de Ministros de 15 de diciembre del 2004 se creó la Fundación Pluralismo y Convivencia, como una fundación del sector público estatal, cuyo objetivo es financiar los proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social que presenten las comunidades religiosas que han firmado Acuerdos de Cooperación así como el apoyo económico a las federaciones firmantes de los mismos, en tanto que organismos de coordinación de dichas confesiones. En principio, pues, la financiación del culto o de los ministros de culto queda fuera del ámbito de su actuación.

Como hemos dicho, los Acuerdos no prevén ninguna participación en el ámbito del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Sin embargo, en enero de 2015 FEREDE, ejerciendo el derecho de petición<sup>267</sup>, solicitó al Ministerio de Hacienda que se incluyera en la declaración del IRPF una casilla para que, al igual que ocurre respecto a la Iglesia Católica, los contribuyentes que lo deseen pudiesen optar por destinar el 0.7 % de su cuota íntegra a la Iglesia Protestante o Evangélica. Mediante resolución de 26 de enero, el citado ministerio expuso que la casilla para poder asignar el 0.7 % de la cuota íntegra a la Iglesia Católica se fundamentaba en el Acuerdo de España con la Santa Sede de 1979, y que, por tanto, a falta de un convenio similar o un artículo en los convenios existentes, no podía acceder a esa petición. FEREDE recurrió ante la sección de lo contencioso de la Audiencia Nacional, que se pronunció en el mismo sentido<sup>268</sup>, que fue el mismo que mantuvo el Tribunal Supremo, al resolver el recurso de casación interpuesto por FEREDE, en sentencia de 14 de diciembre de 2016 (STS 5475/2016) y que FEREDE ha recurrido ante el Tribunal Constitucional.

b) *Conservación y fomento del Patrimonio Histórico y Artístico (art. 13)*

Siguiendo la estela del artículo 46 de la CE<sup>269</sup> que ha sido desarrollado por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y por las

---

<sup>267</sup> Artículo 29 CE desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de

<sup>268</sup> Sentencia de 25 de mayo de 20015.

<sup>269</sup> Artículo 46: «Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que

leyes de patrimonio cultural de las Comunidades autónomas, competentes en esta materia, el artículo destinado a la conservación y patrimonio histórico y artístico sólo aparece en los Acuerdos con los judíos y con los musulmanes. La inexistencia de este precepto en el Acuerdo con la FEREDE se explica por la ausencia de patrimonio histórico-artístico protestante en nuestro país, dada su tardía presencia en España<sup>270</sup>, aunque no han faltado quienes han cuestionado la inexistencia de un patrimonio protestante<sup>271</sup>.

En los artículos 13 de sendos Acuerdos, el Estado y las dos organizaciones representativas firmantes hacen una declaración conjunta por la que se muestran dispuestas a colaborar «en la conservación y fomento del patrimonio histórico, artístico y cultural» islámico y judío en España, que continuará al servicio de la sociedad para su contemplación y estudio.

El artículo menciona dos manifestaciones de esta colaboración. En primer lugar, la elaboración de un catálogo e inventario de ese patrimonio cultural. Lo cual tiene su dificultad si tenemos en cuenta que en muchos casos parte del patrimonio de las comunidades judías y musulmanas quedó en manos del Estado o de la Iglesia católica<sup>272</sup>. Otra manifestación de tal colaboración sería la creación de Patronatos, Fundaciones u otro tipo de instituciones de carácter cultural. Aunque se sobrentiende que dichas fundaciones han de ser de naturaleza mixta (estatal-confesional), el Acuerdo con la CIE subraya expresamente que en esos patronatos y fundaciones habrán de formar parte representantes de la Comisión Islámica de España<sup>273</sup>.

---

lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio».

<sup>270</sup> De hecho, hasta la Ley de libertad religiosa de 1967 las confesiones no católicas, al carecer de personalidad jurídica y de obrar, no podían tener patrimonio propio. Y desde entonces hasta hoy, pocas posibilidades habrán tenido de crear un patrimonio histórico artístico. *Vid.*, MANTECÓN SANCHO, J.: *Los Acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas*. Jaén, 1995, p. 70.

<sup>271</sup> La profesora Tejón afirma que afirma que el patrimonio cultural protestante viene plasmado por ritos, celebraciones y formas de desarrollar la liturgia que nos permite conocer las formas de pensar, sentir y vivir de esa comunidad. Por esa razón sugiere que en caso de revisión del Acuerdo con la FEREDE, este incluya un precepto relativo al «patrimonio cultural evangélico». TEJÓN SÁNCHEZ, R.: *Confesiones religiosas y Patrimonio cultural*. Madrid, 2008, p. 252.

<sup>272</sup> Algunos autores han mostrado cierta perplejidad por esta redacción y se han preguntado sobre qué título la CIE o sus comunidades habrían de negociar esa colaboración pues sostienen que desde el siglo VI hasta la expulsión definitiva de los musulmanes en el siglo XVIII el importante patrimonio de los pueblos árabes presentes en la península había pasado a manos del rey, de la Iglesia Católica o de instituciones privadas. *Vid.*, MOTILLA, A.: «La protección de los lugares de culto», en AA. VV. *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*. Editorial Trotta Madrid 2004, p. 98.

<sup>273</sup> El hecho de que no recoja este aspecto el Acuerdo con FCJE no puede interpretarse como que no se haya de aplicar a los patronatos de las fundaciones mixtas Estado-judías la presencia de

Judíos y musulmanes reivindican una mayor cooperación con algunas Administraciones Públicas para la protección de ese patrimonio. La FCJE señala específicamente el problema de cementerios y enterramientos judíos antiguos (muchos de ellos de origen medieval y de reciente descubrimiento) que además de su valor histórico, cultural y artístico, mantienen a perpetuidad su carácter sagrado por lo que reclamen una mayor protección por parte de las entidades locales en estas necrópolis históricas<sup>274</sup>.

c) *Alimentación y sacrificio de animales (art. 14)*

En el artículo 14 de los Acuerdos de Cooperación con la FCJE y con la CIE se regulan 2 aspectos: la denominación «Casher» (judíos)<sup>275</sup> *Halal* (musulmanes)<sup>276</sup>, y los sacrificios de animales<sup>277</sup>. El Acuerdo con la CIE añade un párrafo relativo a la alimentación de los internados en centros dependientes del Estado<sup>278</sup>.

---

sus representantes pues se sobreentiende, *vid.*, TEJÓN SÁNCHEZ, R.: *Confesiones religiosas...*, *op. cit.*, p. 257.

<sup>274</sup> En la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha firmado un protocolo con la Comunidad Israelita de Barcelona en relación a las intervenciones arqueológicas y antropológicas que afectan a yacimientos relacionados con la religión judía. *Vid.*, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, 2015 editado por el Ministerio de Justicia. Madrid, 2016, p. 40.

<sup>275</sup> Sobre el contenido del artículo 14 del Acuerdo con los judíos, *vid.*, BENASULY, A.: «Festividades religiosas y prescripciones alimentarias en los acuerdos de 1992», en MARTÍN SÁNCHEZ, I., y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coordinadores), *Los judíos en España. Cuestiones del Acuerdo de Cooperación con la FCJE de 1992*. Delta Publicaciones. Madrid, 2010, pp. 265-274.

<sup>276</sup> Sobre los productos Casher y Halal, *vid.*, FÉLIX BALLESTA, M. A.: «El régimen jurídico acordado en España sobre las peculiaridades culturales de las confesiones religiosas minoritarias», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XVI (2000), pp. 138-47. Sobre alimentación Halal, *vid.*, JIMÉNEZ-AYBAR, I.: «La alimentación halal de los musulmanes en España: aspectos jurídicos, económicos y sociales», en *Ius Canonicum*, 90 (2005), pp. 631 ss.

<sup>277</sup> Sobre la bibliografía referida a alimentación y sacrificios de animales, *vid.*, RODRÍGUEZ BLANCO, M.: «Alimentación y libertad religiosa en la doctrina italiana y española», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol. XXX (2014), pp. 1017-1041.

<sup>278</sup> Un trabajo sobre la materia en el ámbito italiano en CHIZZONITI, A. G., TALLACCHINI, M. (a cura di): *Cibo e religione: diritto e diritti*. Università Cattolica del Sacro Cuore-Sede di Piacenza. Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Ed. Libellula, Tricase (LE) 2010. Disponible en OIIR [http://www.olir.it/aretematiche/libri/documents/ciboereligione\\_ebook.pdf](http://www.olir.it/aretematiche/libri/documents/ciboereligione_ebook.pdf). Aunque no se trata de un estudio doctrinal una publicación útil con una sintética descripción de los preceptos confesionales Kosher y Halal en GOMES FARIA, R.; HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: «Guía de apoyo a la gestión pública de la diversidad religiosa en el ámbito de la alimentación. Observatorio del Pluralismo Religioso en España», 2011. [http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias\\_para\\_la\\_gestion\\_publica\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa/guia\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_gestion\\_publica\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa\\_en\\_el\\_ambito\\_de\\_la\\_alimentacion](http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias_para_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/guia_de_apoyo_a_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa_en_el_ambito_de_la_alimentacion)

Respecto al primer aspecto, el Estado reconoce a instancias de su interlocutor (la FCJE y la CIE) que, de acuerdo con la dimensión espiritual y las particularidades específicas de la tradición judía y de la Ley Islámica, las denominaciones «Casher»<sup>279</sup> y «Halal» sirven para distinguir los productos alimentarios elaborados de acuerdo con la tradición judía y la ley islámica respectivamente. Algún autor cuestionó la presencia de estos preceptos en los Acuerdos<sup>280</sup>. Ofrecen una vía para garantizar el uso correcto de esas denominaciones. Para ello es necesario que la FCJ y la CIE soliciten, y en su caso obtengan, la inscripción de la marca Casher y *Halal* en el Registro de la Propiedad Industrial. El registro de estas marcas serviría, añade el Acuerdo, para la comercialización de esos productos, dentro y fuera de nuestro país, con la garantía de haber sido elaborados con arreglo a la tradición judía y a la ley islámica. A tal efecto, llevarían en sus envases el correspondiente distintivo de la FCJ y la CIE, instituciones encargadas de garantizarlo.

Aunque el Acuerdo no especifica a qué tipo de marca se refiere (la ley de Marcas, aprobada nueve años después<sup>281</sup> reconoce tres tipos: marca individual, marca colectiva y marca de garantía), entendemos que se trata de una marca de garantía, porque el objetivo de la representación gráfica que exhibe no sería diferenciar o individualizar en el mercado los productos o servicios de una empresa –propio de las marcas individuales–<sup>282</sup>, ni los productos o servicios de una asociación –marcas colectivas–<sup>283</sup>, sino certificar que las empresas que llevan esa marca han producido esos productos de acuerdo con una serie de requisitos «en lo concerniente a su calidad, componentes, origen geográfico, condiciones técnicas o modo de elaboración del producto o prestación del servicio» –marca de garantía– (art. 68.1 de la Ley de Marcas)<sup>284</sup>. Por tanto, la marca de Garantía kosher de la FCJ o *Halal* de la Comisión Islámica (si lo hubieran solicitado y se les hubiera concedido) se debe añadir a la marca de la empresa fabricante sin sustituirla.

---

<sup>279</sup> «y sus variantes, “Kasher”, “Kosher”, “Kashrut” y éstas asociadas a los términos “U”, “K” o “Parve”».

<sup>280</sup> Según García Pardo, no encaja en los Acuerdos. Y, si lo que pretende es atribuir al Estado una función de garante también le competiría una función de inspección que no aparece en los mismos. GARCÍA PARDO, D.: «El contenido de los Acuerdos...», *op. cit.*, pp. 299-300. Para Martínez-Torrón, se trata de una combinación de carácter informativo sobre las denominaciones hebreas e islámicas de esos productos y una declaración de sometimiento a la legislación estatal. MARTÍNEZ TORRÓN, J.: *Separatismo y Cooperación*..., *op. cit.*, p. 161.

<sup>281</sup> Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas (Última actualización publicada el 27/12/2018).

<sup>282</sup> *Ibidem*, art. 4.1.

<sup>283</sup> *Ibidem*, arts. 62.1 y 2.

<sup>284</sup> En este mismo sentido, *vid.*, ROSSELL, J.: «Prescripciones alimentarias en el Islam: sacrificio ritual y alimentación “halal”», en AA. VV. *Los musulmanes en España...*, *op. cit.*, pp. 210-211.

El titular de la marca (los Acuerdos instan a ello a la FCJE y a la CIE) en el momento de solicitar el registro deberá acompañar «un reglamento de uso en el que se indicarán las personas autorizadas a utilizar la marca, las características comunes de los productos o servicios que se van a certificar, la manera en que se verificarán esas características, los controles y vigilancia del uso de la marca (...) las responsabilidades en las que se pueda incurrir por uso inadecuado de la marca y el canon, que, en su caso, se exigirá a quienes utilicen la marca» (art. 69).

Aunque la Comisión Islámica de España no ha solicitado hasta ahora la inscripción de la denominación *Halal* en el Registro de la Propiedad Industrial<sup>285</sup>, en febrero de 1999, la entidad «Junta Islámica de España», a la sazón miembro de la FEERI y a quien pertenecía el entonces secretario general de dicha Federación, *Mansur Escudero*, creó el «Instituto para la garantía *Halal*» (Instituto *Halal*) con objeto de regular y certificar los alimentos y productos aptos para el consumo de los musulmanes españoles y para poder exportar esos productos a países islámicos<sup>286</sup>. Con este fin solicitó a la Oficina Española de Patentes y Marcas (nombre que ha acuñado el Registro de la Propiedad industrial) el registro de la marca «Garantía *Halal* de la Junta Islámica»<sup>287</sup>. La Oficina de Patentes y Marcas, una vez comprobado que se cumplían los requisitos establecidos en la Ley de Marcas (arts. 68 ss.) y el Reglamento que lo desarrolla<sup>288</sup> resolvió inscribir esa denominación en resolución de 7 de julio de 2003<sup>289</sup>.

La creación de esta marca de garantía provocó molestias en el seno de la comunidad islámica. Algunos la criticaron<sup>290</sup>, otros la defendieron aduciendo que el hecho de que la CIE no haya sido capaz de registrar esa marca de garantía no puede impedir que lo hayan intentado algunas comunidades que la

---

<sup>285</sup> Lo intentaron las dos federaciones que la componen, pero al no realizarse la solicitud según los requisitos establecidos les fue denegada por la Administración.  *Vid., MANTECON, J.: «El Islam en España», en Conciencia y Libertad, 13. Madrid, 2001, p. 75.*

<sup>286</sup> Dicho instituto ha elaborado un extenso manual de procedimiento en el que se recoge, entre otras cosas, los alimentos que son *Halal* y cuáles han de ser los procedimientos de certificación, producción y control de los mismos.  *Vid., www.institutohalal.com*

<sup>287</sup> Sobre este instituto,  *vid., tb. VIDAL GALLARDO, M.: «Prescripciones alimentarias y nueva ley de libertad religiosa y de conciencia», en Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXVII (2011) p. 194.*

<sup>288</sup> Artículos 37 y siguientes del Real Decreto 687/2002, de 12 de julio.

<sup>289</sup>  *Boletín Oficial de la Propiedad Industrial*, de 16 de agosto de 2003.

<sup>290</sup> Mantecón la calificó de rayana en la ilegalidad,  *vid., MANTECÓN, J.: «El Islam en España»... op. cit., p. 75, y Combalía de «confusa», vid., COMBALÍA, Z.: «Inmigración y tutela de los derechos de libertad religiosa en España», en AA. VV. Migraciones, Iglesia y Derecho. Actas del V Simposio del Instituto Martín Azpilcueta sobre Movimientos migratorios y acción de la Iglesia: Aspectos sociales, religiosos y canónicos. Pamplona, 2003, p. 156.*

integran<sup>291</sup>. A nuestro entender, lo más deseable a efectos de la seguridad jurídica hubiera sido que la denominación de garantía *Halal* hubiese sido solicitada al Registro de la Propiedad Industrial por el órgano representativo del Islam en España, esto es, la Comisión Islámica de España<sup>292</sup>. Pero, si este organismo no ha sido capaz de cumplir con el mandato establecido en el Acuerdo durante un margen de tiempo razonable es lógico que otras comunidades, en interés de todos los musulmanes, hayan creado marcas de garantía *Halal*, que si bien no están expresamente avaladas por el Acuerdo podría estarlo por la confianza que pudiera generar entre los consumidores. En otras palabras, esta iniciativa de Junta Islámica no se ejecuta en cumplimiento del Acuerdo sino por su falta de cumplimiento.

Los judíos, sin embargo, solicitaron los registros de marca correspondientes a nombre de su Federación en varias categorías, Kosher, Kashrut, etc. También registraron el sello el logo y varios aspectos.

Respecto al sacrificio de los animales, tanto si se lleve a cabo en mataderos como si se realizan por cuenta propia, los Acuerdos con judíos y musulmanes prevén que se realicen siguiendo la ley judía y la ley islámicas siempre que ello no implique vulnerar la normativa sanitaria española vigente.

La Ley Islámica, y también la tradición judía, instan a sacrificar los animales cortando las vías respiratorias, el esófago y la yugular, procurando así causar al animal el menor sufrimiento posible<sup>293</sup>, por lo que esas prácticas no plantean problemas con la normativa sanitaria vigente. Tan sólo un año después de que entrara en vigor el Acuerdo, se aprobó una norma sobre sacrificio animal<sup>294</sup> que exigía el aturdimiento previo de los animales que iban a ser sacrificados. Posteriormente, el artículo 5.2 del Real Decreto 54/1995 aclaró que la obligación general de aturdimiento no era de aplicación a los «animales que

---

<sup>291</sup> «que exista una marca de garantía *Halal* no significa que no puedan existir otras. De hecho la marca de garantía que ha creado la Junta Islámica se denomina «Marca de Garantía *Halal* de Junta Islámica» lo que permite que puedan registrarse otras marcas de garantía *Halal* promovidas bien por la propia CIE, por la UCIDE, o por otras comunidades religiosas que estén inscritas en el Registro de Entidades Religiosas» *vid.*, ROSSELL, J.: «Prescripciones alimentarias en el Islam»..., *op. cit.*, p. 216.

<sup>292</sup> Nosotros entendemos que, aunque la iniciativa de Junta Islámica se ajusta a Derecho, no es propiamente la respuesta a la sugerencia del Acuerdo que va claramente dirigida a la Comisión Islámica de España en tanto que interlocutor más autorizado de los musulmanes españoles.

<sup>293</sup> JIMÉNEZ-AYBAR, I., «Marco Jurídico del Islam en España»..., *op. cit.*

<sup>294</sup> Real Decreto 147/1993, de 29 de enero, que establece las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas, modificado parcialmente por el Real Decreto 315/1996, de 26 de febrero, y el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza.

sean objeto de métodos particulares de sacrificio, requeridos por determinados ritos religiosos»<sup>295</sup>.

Derogadas las dos disposiciones anteriores, años más tarde se promulgó la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. En el artículo 6, dedicada al sacrificio o matanza de animales, tras establecer que las normas sobre construcción y funcionamiento de los mataderos han de evitar a los animales «agitación, dolor o sufrimiento innecesarios» y que los sacrificios de animales fuera de los mataderos se hará únicamente en los supuestos y de acuerdo con los requisitos previstos por la normativa aplicable en cada caso<sup>296</sup>, proclama en su párrafo tercero lo siguiente:

«Cuando el sacrificio de los animales se realice según los ritos propios de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, y las obligaciones en materia de aturdimiento sean incompatibles con las prescripciones del respectivo rito religioso, las autoridades competentes no exigirán el cumplimiento de dichas obligaciones siempre que las prácticas no sobrepasen los límites a los que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

En todo caso, el sacrificio conforme al rito religioso de que se trate se realizará bajo la supervisión y de acuerdo con las instrucciones del veterinario oficial.

El matadero deberá comunicar a la autoridad competente que se va a realizar este tipo de sacrificios para ser registrado al efecto, sin perjuicio de la autorización prevista en la normativa comunitaria.»

En suma, se admite que el sacrificio de animales según las normas islámicas y judías pueda realizarse sin aturdimiento previo siempre que no se ejecute vulnerando el orden público en su triple vertiente: salud, moral y seguridad públicas. Estamos por tanto ante un párrafo que otorga un amplio margen a la Administración (y en su caso a la autoridad judicial) para decidir cuando ese tipo de prácticas sobrepasan esos límites.

Más concreta es la obligación de que el sacrificio según el rito judío o musulmán se haga bajo la supervisión y de acuerdo con las instrucciones de un

---

<sup>295</sup> En consonancia con la Directiva 93/119/CE, de 22 de diciembre, del Consejo de la Unión Europea, que establece que deben tenerse en cuenta las particularidades de ciertos ritos religiosos a la hora de proceder al sacrificio de los animales (Exposición de Motivos).

<sup>296</sup> «A excepción de los sacrificios de animales llevados a cabo por veterinarios con fines diagnósticos.»

veterinario oficial, así como la obligación de notificar a la autoridad competente (normalmente municipales) la realización del sacrificio para que pueda ser registrado y así controlado.

El Acuerdo con los musulmanes añade un párrafo cuarto relativo a la alimentación islámica en centros militares, penitenciarios y docentes (públicos y concertados), que debería ubicarse con los artículos con contenido orgánico y por tanto podrían ser trasladados en su planteamiento general y básico a la ley orgánica. El Acuerdo dice que siempre que los internos o alumnos musulmanes lo soliciten, «se procurar adecuar [la alimentación] a los preceptos religiosos islámicos, así como el horario de comidas durante el mes de ayuno (Ramadán)» (14.4).

Sin embargo, de nuevo, se trata más de un derecho subjetivo a solicitar el ejercicio de una manifestación de un derecho fundamental que de un derecho a exigir, porque la obligación de la Administración competente (militar, penitenciaria o educativa) no es tanto «adecuar» sino de «procurar adecuar», esto es, de hacer un esfuerzo para ejecutar esa adecuación. Lógicamente ese esfuerzo de los poderes públicos está en consonancia con su obligación de promover la libertad religiosa y remover obstáculos que impidan el ejercicio de ese derecho fundamental (art. 9.2 CE) atendiendo a los medios disponibles y las circunstancias concurrentes.

En la tarea de remoción de obstáculos no ayudan algunos planteamientos del poder judicial como el expuesto en la sentencia de 16 de junio de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que avala la negativa de un comedor escolar público a atender la demanda de una madre musulmana que pedía suprimir la carne de cerdo del menú escolar de su hija. Sin perjuicio de otros comentarios de esta sentencia<sup>297</sup>, aprovechamos estas líneas para expresar de forma breve y respetuosa una crítica a esta renuencia a remover los obstáculos que se opongan a la plenitud de esta expresión de la libertad religiosa.

Afirma la sentencia que «no existe norma alguna que permita amparar de forma expresa la petición planteada, ni siquiera la norma aplicable que es la Orden 917/2002, de 14 de marzo, de la Consejería de Educación, por la que se regulan los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid». Extraña afirmación puesto que es obvio que el derecho reclamado por la demandante encuentra su acomodo no sólo en la LOLR: artículo 2.1 a («profesar las creencias religiosas que libre-

---

<sup>297</sup> *Vid.*, comentarios a esta sentencia en ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, M. L.: «Los Acuerdos de cooperación entre el Estado español y las confesiones...», *op. cit.*, p. 366, y MORENO ANTÓN, M.: «Prescripciones religiosas sobre alimentación: su alcance en los comedores escolares». *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 50 (2019), pp. 8 ss.

mente elija (...) manifestar libremente sus propias creencias») que ofrece unos límites claros en el artículo 3.1 (derechos fundamentales de los demás y orden público en su triple dimensión moral, salud y seguridad pública), sino también en dos mandatos que la Constitución encomienda a los poderes públicos para garantizar la dignidad de la personas y los derechos inviolables que le son inherentes (art. 10.1): «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» (art. 9.2) y tener «en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones» (16.3). Como es sabido, en virtud de ese principio de cooperación el Estado ha firmado acuerdos, además de con la Iglesia católica, con las confesiones minoritarias (Acuerdos de Cooperación de 1992). Y como tratamos en este apartado, en uno de ellos (el Acuerdo con CIE) se explicita esta cuestión en el artículo 14.4. Por tanto, la afirmación de que «no existe norma alguna» más que la mencionada orden autonómica sobre comedores escolares es poco rigurosa. Máxime cuando las normas autonómicas que invoca la propia sentencia (art. 5 in fine de la Orden 917/2002): «El menú será único para todos los usuarios del servicio de comedor, salvo en aquellos casos que por razones excepcionales y justificadas sean aprobados por el Consejo Escolar» ha sido modificada por la orden 4212/2006 que señala que en el caso de alumnos a los que el menú pueda generar problemas específicos, se podrá adaptar el mismo a sus circunstancias, de forma razonada.

Por tanto, los términos «razones justificadas» o «los problemas específicos» referidos en esas órdenes autonómicas deberían ser interpretadas en consonancia con las normas superiores para cumplir con el principio constitucional de «jerarquía normativa (9.3 CE): promoviendo el derecho fundamental de libertad e igualdad religiosa, en su manifestación de recibir asistencia religiosa, intrínsecamente unidos a la dignidad de la persona».

La sentencia tras afirmar la obviedad de que «nos encontramos en el marco de una sociedad pluralista» donde «son bien recibidos ciudadanos de todo el mundo» (como si fuese algo digno de aplauso) añade «y donde existe una absoluta libertad de pensamiento, conciencia y religión (...) la adaptación de un menú escolar a cada una de esas múltiples manifestaciones haría inviable prestar el servicio de comedor».

El uso de ese adjetivo «inviable» además de demostrar un sesgo discriminatorio es también poco riguroso. Porque parece ignorar que en virtud del principio de cooperación el Estado se compromete a un desarrollo de ciertos derechos no con todas las religiones sino con las que han firmado Acuerdos (aunque muchos

preceptos pueden ser aplicados a otras confesiones bajo el paraguas de la libertad religiosa), y que de los tres firmantes sólo el Acuerdo con la CIE incluye expresamente ese párrafo, con lo cual el número infinito de confesiones con las que el Estado tendría que cooperar en materia de alimentación religiosa en centros públicos se reduce por la mera letra de la ley a una. Lo que no quita para que este derecho genérico esté subsumido en la LOLR [art. 2.1.b) y 3.2].

Utiliza la sentencia una curiosa definición de los Acuerdos de Cooperación: «la Ley 26/1992 tiene la naturaleza de Ley formal y no de ley material, y es por ello por lo que sus preceptos deben ser posteriormente desarrollados o incorporados a otras leyes materiales» Como si los preceptos de la norma pacticia estuviesen congelados a la espera de un desarrollo posterior por una «ley material». Es obvio que han sido desarrollados por normas reglamentarias (órdenes ministeriales y reales decretos varios) y completados y modificados por normas parlamentarias (LJV). Pero en todo caso, los preceptos del Acuerdo, como el 14.4, son de aplicación inmediata. Y aunque no tenga esa redacción imperativa, en analogía con los artículos 12.3 (derecho de los alumnos a no acudir a clase y a no celebrar exámenes en las festividades religiosas mencionadas por los acuerdos) o 12.4 referidos a los concursos y oposiciones de ingreso en la administración, y sobre todo en sintonía con el 9.2 de CE, se debería interpretar ese «se procurará» como un esfuerzo de la Administración para adecuar la alimentación de los internos en establecimientos públicos que lo soliciten, (en esta caso alumnos de centros docentes públicos), a los preceptos islámicos, salvo que no fuese posible por una cuestión organizativa (por ejemplo no haber avisado con un tiempo prudencial) o una imposibilidad razonable (me cuesta pensar en alguna, máxime cuando los solicitantes son pocos y el esfuerzo pedido, mínimo).

Por tanto adecuar un menú hospitalario, penitenciario o escolar a la comida *Halal* (este mencionado expresamente) o incluso *Kosher* (aunque no lo haya previsto expresamente su acuerdo) o de otra religión a las personas que lo soliciten, debía ser prioridad, máxime en centros penitenciarios, en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>298</sup>.

Ahora bien, para evitar vaivenes interpretativos sería deseable como hemos apuntado antes, que una futura revisión de los acuerdos plantease en este precepto como principio general la obligación de la Administración de adecuar el menú a las normas religiosas islámicas o judías si se solicitan salvo que no sea

---

<sup>298</sup> Entre otros Jakowski contra Polonia de 7 de diciembre de 2010 subraya el nivel de obligatoriedad de los Estados para establecer un justo equilibrio entre satisfacer esta manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa de los internos y (solicitud de un preso budista de una dieta determinada).

posible por razones materiales u organizativas cuya carga de prueba correspondería a la Administración.

Quizá porque este esfuerzo de remoción de obstáculos es más acuciante en centros penitenciarios o análogos, algo más resuelta ha sido la normativa penitenciaria y la referida a los centros de internamientos de extranjeros. Mientras que el Acuerdo insta a las autoridades competentes a «procurar adecuar» la alimentación a los preceptos e islámicos, la Ley General Penitenciaria<sup>299</sup> utiliza un término más rígido y con un ámbito más amplio de actuación (todas las religiones o ideologías): la Administración proporcionará a los internos una alimentación (...), convenientemente preparada (...) teniendo en cuenta «en la medida de lo posible» sus convicciones ideológicas y religiosas<sup>300</sup>.

El Real Decreto 162/2014, que regula los centros de internamientos de extranjeros proclama que la Administración ha de facilitar a los internos «la alimentación, (...) de su respectiva confesión, siempre que lo permita la seguridad y las actividades del centro y los derechos fundamentales de los restantes extranjeros internados».

Aun así, estos preceptos pueden ser interpretados como un derecho a solicitar más que como un derecho a exigir; derecho que ha de pasar, al menos en primera instancia, por la valoración de las autoridades públicas que decidirán si se dan las circunstancias favorables o si lo permite la seguridad y actividades del centro. Por tanto, no estaría de más que en la ley orgánica se plantease como principio general la obligación de la Administración de aceptar ese ejercicio de la libertad religiosa salvo imposibilidad justificada por razones organizativas, materiales o de seguridad de los centros.

## V. CONCLUSIONES

Para el análisis y desarrollo del contenido de los Acuerdos durante sus 30 años de vigencia y la posibilidad de un futuro trasvase normativo de parte de su temática a la ley orgánica, he clasificado los preceptos de los Acuerdos de 1992 en tres grupos. El primero, «Preceptos de naturaleza orgánico-instrumental» referido a artículos que incluyen términos muy útiles para ser incorpo-

---

<sup>299</sup> Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, de 26 de septiembre.

<sup>300</sup> Artículo 21.2: «La Administración proporcionará a los internos una alimentación controlada por el médico, convenientemente preparada y que responda en cantidad y calidad a las normas dietéticas y de higiene, teniendo en cuenta su estado de salud, la naturaleza del trabajo y, en la medida de lo posible, sus convicciones filosóficas y religiosas», en ese mismo sentido el artículo 226.1 del Reglamento Penitenciario (Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero; BOE de 15 de febrero de 1999).

rados en la ley orgánica si bien desde un tamiz genérico y aplicable a todas las confesiones como son los conceptos «lugares de culto», «cementeros» y «ministros de culto». El trasvase hacia la ley orgánica podría hacerse para completar el actual artículo 2.2 que sólo mencionan el derecho de las confesiones a «establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos». Y podría inspirarse en las definiciones genéricas de lugar de culto esbozadas en los Acuerdos, así como explicar sus prerrogativas (inviolabilidad, la expropiación forzosa), o aspectos como su anotación en el Registro. De ese modo, estas definiciones no tendrían por qué repetirse en los Acuerdos salvo para las cuestiones específicas (lo que se considere mezquita, templo o sinagoga, que tampoco lo especifica la versión actual). La LOLR podría incluso referir una mínima regulación sobre licencias urbanísticas específicas para lugares de culto, de gran utilidad para dotar de mayor unidad a este tema evitando la multitud de regulaciones y definiciones en normas autonómicas y acercar más esos contenidos al principio de igualdad. Asimismo, se podría completar un poco más el párrafo de la ley orgánica referido a «recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos» diferenciando, por ejemplo, los cementerios públicos de los privados o las exigencias legales de éstos últimos. El contenido genérico iría, por tanto, en la Ley orgánica y el específico en los Acuerdos.

Respecto a los ministros de culto, la LOLR sólo se refiere al derecho de las confesiones a «designar y formar a sus ministros». Esa mención se podría completar con una definición muy genérica que sea aplicable a todas las confesiones inspirándose en la legislación pacticia (por ejemplo, exigir los rasgos de cierta estabilidad, el ser reconocido por sus órganos representativos, la posibilidad de ser incluidos en la seguridad social como asimilados a trabajadores por cuenta ajena, la cuestión de su inscripción en el Registro de entidades religiosas cuando realicen actos religiosos con efectos civil). La LOLR recogería los aspectos comunes y los Acuerdos con las minorías especificidades de sus ministros.

Un segundo grupo está referido a «Derechos de naturaleza orgánica mencionados de forma lacónica en el artículo 2.1 de la LOLR, dos derechos-libertad de carácter individual: derecho a «conmemorar sus festividades» y el derecho a «celebrar sus ritos matrimoniales». Y otros dos que si bien aparecen en ese párrafo como derechos-libertad individual «a recibir [o no] asistencia religiosa de su propia confesión» y «elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» el artículo 3.2 los eleva a la categoría de derechos-prestación.

Como los Acuerdos los desarrollan con una mayor profusión y de una manera casi idéntica para las tres confesiones, nos parece conveniente que la

reformada LOLR incluyera parte de esta regulación, desnudada de los aspectos específicos, evitando así reiteraciones. Por ejemplo, incluyendo, entre otras cosas, las premisas generales que hemos planteado en el texto respecto a la eficacia civil de los matrimonios religiosos de las confesiones con notorio arraigo o incluyendo los principios que hemos planteado como propuesta de *lege ferenda* para las festividades religiosas, esto es, que el empresario tiene que respetar el día semanal de descanso o las festividades descritas en el Acuerdo salvo que no sea posible por las necesidades organizativas de la empresa o de las propias características del empleo, y mantener el mismo criterio para la realización de exámenes convocados para el ingreso en las Administraciones públicas.

También sería oportuno que la ley orgánica completara los dos párrafos en los que menciona la asistencia religiosa con parámetros genéricos no sólo plasmados en el Acuerdo (que ofrece una regulación muy básica) sino incluyendo algunas ideas del Real Decreto 710/2006 que puedan ser extrapolables más allá de los centros penitenciarios. Una vez más, los parámetros genéricos quedarían en la ley orgánica y los Acuerdos se referirían a las especificidades propias.

Por último, el tercer grupo, denominado «Artículos sin naturaleza orgánica», apenas mencionados en la LOLR, incluye temas como la financiación de las confesiones, la conservación del patrimonio histórico y artístico o la alimentación y el sacrificio de animales. Estas cuestiones son más propias de ser reguladas por los Acuerdos por no tener carácter orgánico, salvo aspectos que puedan tener carácter genérico (sacrificio de animales) o el derecho de los internos o alumnos de escuelas públicas a recibir una alimentación acorde con sus convicciones que podría ser regulado en la ley orgánica como complemento al derecho a «manifestar libremente sus propias creencias». Por cierto, en este punto no sobraría un anexo que respondiera con claridad a los conflictos que han planteado estos últimos años otras manifestaciones concretas de la libertad religiosa, como el uso de vestimenta en centros públicos, para que el Parlamento pueda aliviar el trabajo de los jueces.

