

# Marco jurídico que regula el campo religioso en España

*José María Contreras*

1.- La historia contemporánea de España en materia religiosa puede ser calificada de confesional, de una confesionalidad radical, doctrinal o sociológica –según las ocasiones-, que va de la intolerancia más absoluta a una cierta permisibilidad privada de los cultos distintos al oficial que es el de la Religión Católica. Todo el constitucionalismo español del siglo XIX se caracteriza en materia religiosa por la adopción de una declaración de confesionalidad católica y de intolerancia para las demás confesiones o credos religiosos. Durante este siglo la existencia de otras confesiones o grupos religiosos en España es prácticamente inexistente, lo que se muestra en el hecho de que sólo a los extranjeros, y por influencia de éstos, se permite profesar una religión distinta a la católica, que es la oficial del Estado.

En el período que transcurre entre 1808 y 1868 se produjeron algunos intentos de establecer una cierta tolerancia religiosa, que permitiera superar la confesionalidad doctrinal del Estado establecida en la **Constitución de 1812** (art. 12<sup>1</sup>). Se trata de un texto claramente intolerante que contrasta, y sorprende, con el resto del articulado, en el que se contienen elementos muy avanzados y progresistas, como son el elemento de la separación de poderes y la proclamación de que la soberanía reside en la Nación (art. 3).

En dicho proceso de superación, la **Constitución de 1837** supuso un avance al vincularse la declaración de confesionalidad católica no con el aspecto doctrinal, sino con elementos de carácter sociológico (art. 11<sup>2</sup>), y en esta medida con los españoles y no con la Nación española. Dicho distanciamiento con la religión católica tuvo su origen en la política desamortizadora que se llevó a cabo y que culminó con el cierre de la Nunciatura Apostólica de Madrid.

Una vuelta a postulados de confesionalidad doctrinal católica se produjo de nuevo con la **Constitución de 1845**, y con ella una marcha atrás respecto a avances producidos

---

<sup>1</sup> Art. 12: “La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

<sup>2</sup> Art. 11: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles”.

anteriormente (art. 11<sup>3</sup>). Dicho retroceso en la evolución iniciada en 1837 hacia una cierta tolerancia religiosa, se vio además corroborado con un acercamiento a la Santa Sede y con él la celebración por ambas partes del **Concordato de 1851**. Un Concordato que introducía una declaración de confesionalidad católica de carácter excluyente (art. 1<sup>4</sup>), junto con una amplia recepción del Derecho de la iglesia católica.

Un mayor grado de apertura se encuentra en la **Constitución de 1869**, en tanto que la misma es reflejo de la revolución septembrina y la plasmación normativa más clara de los postulados del liberalismo. La cuestión religiosa se reguló en el artículo 21 de la misma<sup>5</sup>, admitiéndose el culto privado y público de todos los cultos, al tiempo que se hizo desaparecer de su contenido toda declaración de confesionalidad. En definitiva, se admite por primera vez la posibilidad de la existencia de españoles no católicos y se les conceden y garantizan ciertos derechos, que suponen algo más que una simple postura de tolerancia, por ser expresión clara de una cierta libertad de cultos que pueden ser ejercitados pública o privadamente. Más aún, cuando además se sanciona la imposibilidad de discriminación de los españoles en sus derechos civiles y políticos por motivos religiosos (art. 27<sup>6</sup>). No obstante, debe precisarse que más que desde un punto de vista práctico, dado el escaso tiempo de vigencia que tuvo, el presente período si representó un punto de inflexión en el planteamiento teórico del tratamiento de las minorías religiosas en España. Un tratamiento que pasaría a ser de mera tolerancia religiosa con la Constitución de 1876, al establecerse de nuevo una declaración de confesionalidad católica (art. 11<sup>7</sup>). Consecuencia de ello será la prohibición de las ceremonias y manifestaciones públicas que no sean las de la religión católica, y por ende que los españoles que profesan dichas confesiones sólo puedan ejercer su libertad religiosa de manera privada y limitada por la confesionalidad católica del Estado.

---

<sup>3</sup> Art. 11: “La religión de la nación española es la católica, apostólica, romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros”

<sup>4</sup> Art. 1: “La religión católica, apostólica, romana, que con exclusión de cualquier otro culto sigue siendo la única de la Nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados cánones”.

<sup>5</sup> Art. 21: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica.

*El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitación que las reglas universales de la moral y del Derecho.*

*Si algunos españoles profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior”.*

<sup>6</sup> Art. 27, párrafo 2: “La obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesan los españoles”.

<sup>7</sup> Art. 11: “La religión católica, apostólica, romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por el ejercicio de sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana

*No se permitirá, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado”.*

En definitiva, la conexión entre confesionalidad católica y Nación que se produce a lo largo del constitucionalismo español del siglo XIX se realiza sobre la base de una idea de España, a cuya esencia como tal Nación, corresponde al ser católico de forma que quien no lo sea no está en sintonía plena con ese ser de España. Ello se observa, a pesar de ser el más tolerante, de manera clara en el texto del precepto de la Constitución de 1869, donde el elemento de profesión de otra religión distinta de la católica se vincula directa y primariamente con ser extranjero. Este mismo planteamiento va a estar presente, en el siglo XX, en el concepto de nacionalcatolicismo que informa el Régimen franquista.

El mayor nivel de libertad religiosa en nuestra historia se sitúa con el advenimiento de la IIª República y la **Constitución de 1931**, donde por primera vez se adopta el que el Estado no tenga religión oficial (art. 3) y se reconoce, desde el primer momento<sup>8</sup>, el derecho a la libertad de conciencia (art. 27)<sup>9</sup>. No obstante, dicha posición es combinada junto con la adopción de medidas de carácter laicista, como son algunas de las establecidas en el artículo 26 del propio texto constitucional<sup>10</sup>, en la propia legislación ordinaria<sup>11</sup> o respecto de la

---

<sup>8</sup> Decreto de 14 de abril de 1931, por el que se aprueba el Estatuto Provisional del Gobierno Provisional, párrafo 3: “El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas”. Esta libertad de culto fue, posteriormente, regulada en el Decreto de 22 de mayo de 1931, en cuyo artículo 3 se disponía que “Todas las confesiones están autorizadas para el ejercicio, así privado como público, de sus cultos, sin otras limitaciones que las impuestas por los reglamentos y Ley de Orden Público”.

<sup>9</sup> Art. 27: “La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública.

*Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos por motivos religiosos.*

*Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno.*

*Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas.*

*La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento del Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros”.*

<sup>10</sup> Art. 26: “Todas las confesiones serán consideradas como asociaciones sometidas a una ley especial.

*El Estado, las regiones, las provincias y los municipios no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las iglesias, asociaciones e instituciones religiosas.*

*Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero.*

*Quedan disueltas aquellas órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado, sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.*

*Las demás órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes constituyentes y ajustada a las siguientes bases:*

*1ª. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.*

*2ª. Inscripción de las que deban subsistir en un registro especial dependientes del Ministerio de Justicia.*

regulación reglamentaria<sup>12</sup>. La materia religiosa fue relegada al ámbito individual y de lo privado, y enmarcada esencialmente en el plano de la igualdad, ya que si bien se parte de una manifestación característica de los modelos neutrales como es la separación entre Iglesia y Estado, el modelo se fue inclinando hacia posiciones más beligerantes con el hecho religioso público en general, y con lo que significaba la Iglesia católica en particular, sobre todo por lo que respecta a dos ámbitos concretos como son la educación y el comercio, al ver en el culto y en sus manifestaciones públicas un hecho incompatible con la paz y la convivencia sociales, y por tanto contrario a los fines del Estado<sup>13</sup>.

2.- Dentro del principio pendular en el que se han basado las relaciones Iglesia-Estado en España, el fin de la República y la llegada del Régimen franquista supuso una vuelta a la confesionalidad del Estado, en esta ocasión marcada y orientada por el binomio unidad religiosa-unidad nacional. No se trató sólo de establecer a la religión católica como la oficial del Estado, sino de crear y mantener un sistema basado en la unidad religiosa como factor consustancial a la propia esencia y coexistencia nacional, dando lugar a lo que se ha llamado el “nacionalcatolicismo”<sup>14</sup>. Dicho modelo se expresó normativamente en algunas de las leyes que conformaron las llamadas “**Leyes Fundamentales del Reino**”. Así, cabe destacar los artículos 6 y 33 del Fuero de los Españoles, de 18 de julio de 1945; el artículo 1º de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1946; el Principio II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 18 de mayo de 1958, y el artículo 3 de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967.

---

3ª. *Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.*

4ª. *Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.*

5ª. *Sumisión a todas las leyes tributarias del país.*

6ª. *Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la asociación.*

*Los bienes de las órdenes religiosas podrán ser nacionalizados”.*

<sup>11</sup> Cfr. Ley sobre la Disolución de los Cuerpos Eclesiásticos Castrenses en la Armada, de 24 de noviembre de 1931; Ley sobre el Divorcio, de 2 de marzo de 1932; Ley de Matrimonio Civil, de 28 de junio de 1932; Ley sobre Disolución de los Cuerpos Eclesiástico del Ejército, de 30 de junio de 1932; Ley reguladora de las Relaciones del Estado con las Confesiones, Ordenes y Congregaciones Religiosas, de 2 de junio de 1933.

<sup>12</sup> Decreto de 22 de mayo de 1931; Orden circular de 14 de julio de 1932 de ejecución de la Ley de 30 de junio de 1932; Decreto de 1 de agosto de 1932 de ejecución de la Ley de 24 de noviembre de 1931.

<sup>13</sup> Cfr. ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931*, Ed. Civitas, Madrid 1981, pp. 105-118; ALBELOA, V.: “La separación de la Iglesia y el Estado en la Constitución de 1931”, en *Revista Española de Derecho Canónico*, nº 34 (1978), pp. 347-374.

<sup>14</sup> Vid. a este respecto, DIAZ-SALAZAR, R.: *El factor católico en la política española. Del nacionalcatolicismo al laicismo*, PPC, Madrid 2006.

Desde el punto de vista del principio modulador del sistema, cabe señalar que el artículo 6 del Fuero de los Españoles formuló una declaración de confesionalidad católica por parte del Estado español, al tiempo que autorizaba una tolerancia privada en favor de las demás confesiones<sup>15</sup>. Una confesionalidad que puede y debe ser calificada de doctrinal, y no de mera constatación de los hechos (o sociológica), lo que suponía someter al Estado y a su Derecho a los dictados del magisterio católico<sup>16</sup>. Ello trajo consigo que el hecho religioso fuera sometido durante este período a un derecho especial favorable para la Iglesia católica, basado fundamentalmente en la celebración de normas pacticias<sup>17</sup>, al tiempo que resultaba perjudicial e intolerante para el resto de las confesiones, así como para los no creyentes. En este ámbito merece especial mención la celebración entre el Estado español y la Santa Sede del Concordato de 1953, no sólo por su significado como modelo de relaciones Iglesia-Estado, basadas en los principios del Derecho público eclesiástico, sino también porque supuso –junto al Tratado de Amistad con Estado Unidos- un apoyo para la apertura del régimen al exterior y superar así el aislamiento internacional. El Concordato ratifica la confesionalidad católica del Estado (art. 1) y establece una serie de derechos y prerrogativas a favor de la Iglesia católica, entre los que se encuentran el reconocimiento de la jurisdicción eclesiástica y la exención de clérigos y religiosos del sometimiento a la jurisdicción civil (privilegio de fuero); el reconocimiento de plena eficacia civil al matrimonio canónico y competencia a la jurisdicción eclesiástica en las causas referentes a dichos matrimonios; el establecimiento de la enseñanza de la religión católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes; el sostenimiento económico por parte del Estado de la Iglesia católica, así como la exención de impuestos y contribuciones, y la garantía de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas.

Por su parte, las confesiones no católicas vivieron durante el presente período un régimen legal de tolerancia, que se caracterizó por considerar que la única verdad era la religión católica, que era la profesada oficialmente, y que cuando exista algún otro grupo

---

<sup>15</sup> Art. 6 FE: “*La profesión y práctica de la Religión católica, que es la del Estado española, gozará de la protección oficial.*”

*Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión católica”.*

<sup>16</sup> A este respecto resulta significativo lo dispuesto en el Principio II de la LPMN, según el cual “*La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación”.*

<sup>17</sup> Cfr. Convenio de 1950 y Concordato de 1953.

religioso diferente al de la religión oficial el comportamiento a mantener es el de tolerarlo, pero sin olvidar en ningún momento que dichos grupos están en el error.

Pero la falla del sistema se produjo con la evolución que en materia religiosa tuvo lugar en el interior y por parte de la propia Iglesia católica. En efecto, en 1965 finaliza el Concilio Vaticano II y con él, entre otras, la aprobación de la Declaración “Dignitatis Humanae”, lo que supuso el reconocimiento por parte de la Iglesia católica de la libertad religiosa como derecho natural del hombre dentro de una sociedad civil, lo que era entendido como que nadie pueda ser obligado a obrar contra su conciencia ni se impida a nadie que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos<sup>18</sup>.

Esta nueva situación conciliar provoca en el seno del Estado español la toma de medidas, sobre todo a nivel legislativo, para una acomodación e inclusión del mencionado derecho humano. Resulta significativo a este respecto la toma de posición del Jefe del Estado, para quien no resulta necesaria una reforma sustancial, ni tan siquiera del Fuero de los Españoles que sólo se modificó en el párrafo segundo del citado artículo 6<sup>19</sup>, dado que “su espíritu, basado en un personalismo cristiano, equilibrado por la idea del bien común, es permanente”. Desde este planteamiento, la reforma que se llevó a cabo fue parcial y de carácter minimista, continuando plenamente vigentes otros preceptos contenidos en las Leyes Fundamentales, como el artículo 33 del propio Fuero de los Españoles<sup>20</sup> y el Principio II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

Igual sucedió con la norma legal de desarrollo, la Ley reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, de 28 de junio de 1967<sup>21</sup>, de marcado carácter tolerante y que afectó sólo a los grupos no católicos, los cuales fueron sometidos al Derecho privado por medio de la creación de la figura de las “asociaciones confesiones”. Aunque la Ley reconoce el derecho a la práctica y profesión, privada y pública, de cualquier religión, declara al mismo tiempo que dicha libertad “ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus Leyes Fundamentales” (art. 1), por lo

---

<sup>18</sup> Declaración “Dignitatis Humanae”, núm 2.

<sup>19</sup> Art. 6 FE: “El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que a la vez salvaguarde la moral y el orden públicos”.

<sup>20</sup> Art. 33 FE: “El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrán atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España”.

<sup>21</sup> Ley 44/1967, de 28 de junio (B.O.E. núm. 156, de 1 de julio de 1967, pp. 9191-9194).

que se está en presencia –como señala FERNANDEZ-CORORNADO- de “un bien jurídico fundamental protegido, la religión católica, y un bien secundario, las demás confesiones”<sup>22</sup>.

En definitiva, puede afirmarse que durante toda esta etapa sigue presente la confesionalidad como principio básico de las relaciones Iglesia-Estado, y ello a pesar de las modificaciones tanto mediatas, Concilio Vaticano II, como inmediatas, de carácter constitucional, art. 6 del FE, como legislativo, Ley de Libertad Religiosa, llevadas a cabo. Aunque en esta última etapa se produjo una clara variación desde el régimen de tolerancia al de libertad religiosa, sigue existiendo una inadecuada realización de este principio en base a la peculiar comprensión por nuestro ordenamiento de la relación libertad religiosa-confesionalidad, y por la que cede la primera a favor de la segunda. Se erige a la religión católica como límite de la libertad religiosa, lo que sin duda supone una quiebra para la consecución de una real y efectiva aplicación de la misma, tanto desde la perspectiva del culto público, como desde el plano del derecho individual.

3.- La entrada en vigor de la Constitución Española supuso un profundo proceso de renovación del ordenamiento jurídico para acomodarlo a una nueva configuración de España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1). Por lo que a la cuestión del pluralismo religioso se refiere, éste viene informado desde el punto de vista de su marco legal por un conjunto de normas entre las que cabe destacar por su importancia: la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978<sup>23</sup>, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa<sup>24</sup>, los cuatro Acuerdos celebrados entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979<sup>25</sup>, y las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, por las que se aprueban – sucesivamente- los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España<sup>26</sup>. Y ello obliga a detenernos de una manera más pormenorizada en cada una de las normas citadas.

En el nuevo contexto que supone la **Constitución Española**, de 1978, caracterizado por el consenso y la superación de las quiebras históricas de la “cuestión religiosa” en España, se debe traer a colación un conjunto de principios informadores de las relaciones del Estado

---

<sup>22</sup> FERNANDEZ-CORONADO, A.: “La tutela penal de la libertad religiosa”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II (1986), pp. 39-40.

<sup>23</sup> B.O.E. núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978. En adelante, CE.

<sup>24</sup> B.O.E. núm. 177, de 24 de julio de 1980.

<sup>25</sup> B.O.E. núm. 300, de 15 de diciembre de 1979.

<sup>26</sup> B.O.E. núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.

con el fenómeno religioso, que vienen determinados por el reconocimiento y tutela de la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1), por la garantía de la igualdad de todos ante la ley y la no discriminación por motivos religiosos (art. 14) y por que “ninguna religión [tenga] carácter estatal” (art. 16.3). Se pueden, por tanto, destacar como principios constitucionales básicos en materia religiosa los siguientes: a) la libertad de conciencia, b) la igualdad en materia de convicciones, c) la laicidad del Estado y d) la cooperación con las confesiones y comunidades religiosas<sup>27</sup>.

a) La libertad de conciencia ha adquirido, en el ámbito constitucional y por lo que al sistema político español en materia religiosa se refiere, una doble perspectiva: como principio básico del sistema jurídico español, determinante del peculiar modelo de relación Estado-libertad de conciencia, la primera, y como un derecho subjetivo de naturaleza fundamental, la segunda.

Desde la primera de las perspectivas, se ha precisado que la libertad de conciencia y de convicciones se concreta en “un principio de organización social y política que contiene una idea de definición del Estado español”<sup>28</sup>. Ello supone la asunción por parte del Estado de la libertad de conciencia y de convicciones como principio básico informador del sistema político en materia religiosa, o lo que es lo mismo la adopción de una determinada actitud por parte de los poderes públicos frente al fenómeno religioso, que se traduce en una incompetencia por parte de aquéllos en materia religiosa, tanto en orden a imponerse mediante coacción o sustitución a los individuos, como en orden a coexistir o concurrir con estos últimos en tanto que posibles cotitulares del acto de fe o en la práctica de la fe religiosa, las creencias o las convicciones ideológicas o religiosas. Todo ello tiene como consecuencia más inmediata una absoluta incompetencia por parte de los poderes públicos a la hora de realizar una posible declaración de confesionalidad, incluso de carácter sociológico, ya que la misma supondría un acto de concurrencia con los ciudadanos españoles en la adopción de sus propias ideas, creencias o convicciones ideológicas o religiosas incompatible con el principio de libertad de conciencia. E igual solución es aplicable respecto de otras formas de resolver el acto de fe, como pueden ser las de contenido negativo (ateísmo), agnóstico o indiferente, ya

---

<sup>27</sup> En relación al iter constitucional en materia religiosa, vid. LLAMAZARES, D. y SUAREZ PERTIERRA, G.: “El fenómeno religioso en la nueva Constitución de 1978”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 61 (1979), pp. 7-34.

<sup>28</sup> VILADRICH, P. J.: “Los principios inspiradores del Derecho eclesiástico español”, en *Derecho eclesiástico del Estado español*, 2ª ed, EUNSA, Pamplona 1983, p. 193.

que también en estas situaciones el Estado estaría coaccionando, sustituyendo o concurriendo con aquéllos en tanto que titular del acto de fe, toda vez que dichas opciones significan necesariamente plantearse la competencia ante dicho contenido y resolverla mediante un acto de aspecto, en este caso, negativo. En consecuencia, la adopción de la libertad de conciencia como principio definidor del Estado español prohíbe a éste, además de cualquier coacción y sustitución, toda concurrencia o coexistencia junto a sus ciudadanos en calidad de sujeto activo de actos o actitudes de tipo ideológico o religioso. El Estado se define en nuestro actual sistema político sólo como Estado, cuya función no es otra que la garantía del derecho fundamental de las personas a la libertad de conciencia y de convicción.

Una segunda consecuencia estriba en el hecho de que los poderes públicos no puedan obligar a nadie, en cualquiera de las modalidades en que éstas se produzcan, a declarar sobre su fe, su religión, sus creencias o sus convicciones ideológicas o religiosas<sup>29</sup>. Si dicho contenido representa la regla general, debe precisarse –no obstante- que la tutela de la presente facultad no puede entenderse como absolutamente incompatible con la práctica de que respecto de determinada materias (enseñanza de la religión o asistencia religiosa, entre otras) los poderes públicos puedan preguntar sobre las ideas, creencias, convicciones o religión profesadas, aunque ello tan sólo podrá justificarse a fin de facilitar el ejercicio de sus derechos fundamentales, en este caso el de libertad de conciencia<sup>30</sup>, y sin que se pueda establecer o producir discriminación alguna ni por la manifestación efectuada ni por la ausencia de la misma.

Junto a ello, se debe señalar que no todo comportamiento de los poderes públicos debe ser de carácter abstencionista ante la libertad de conciencia, con lo que cabe hacer referencia igualmente a un aspecto positivo de la misma. A este respecto, la Constitución de 1978 encomienda a los poderes públicos una función positiva, que se concreta –por un lado- en una acción dirigida a la remoción de obstáculos y –por el otro- en una actividad promocional de la libertad, y en esta ocasión de la libertad de conciencia<sup>31</sup>. Dicha función se debe traducir en la existencia de una actividad jurídica reguladora del ejercicio social del derecho fundamental a la libertad de conciencia con el fin de garantizar las condiciones sociales objetivas para que el

---

<sup>29</sup> Artículo 16.2 CE: “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.

<sup>30</sup> Vid. STJCE de 27 de octubre de 1976, caso Prais (*Reçueil de jursprudance...*, 1976, pp. 1589 y ss).

<sup>31</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 individuos en la vida política, económica, cultural y social”.

mencionado derecho fundamental quede no sólo reconocido y tutelado, sino además promovido. Por consiguiente, cabe señalar que el Estado español no encuentra tan sólo en la libertad de conciencia un principio limitativo de actuación, sino por el contrario un valor de la máxima extensión de la libertad, admitiendo nuestro sistema constitucional en materia religiosa la aplicación del axioma: “máxima libertad posible, mínima restricción necesaria”. Acción directa del Estado que se concreta en el llamado “Estado asistencial”, el cual consiste no sólo en obligar a hacer, sino que el mismo hace, lo que se manifiesta –por lo que a la presente temática se refiere- en dos campos de actuación directos, a saber: en la libre formación de la conciencia y en el libre desarrollo de la personalidad humana.

b) La libertad de conciencia se completa con la garantía de la igualdad ante la ley (art. 14), entendida ésta tanto “en la ley” como “de la ley”<sup>32</sup>, al tiempo que acoge su aspecto negativo de no discriminación<sup>33</sup>. La igualdad se configura, por tanto, además de como un derecho subjetivo de naturaleza fundamental, en un elemento que viene a completar y profundizar los derechos de libertad, por lo que se ha afirmado que el principio de la igualdad deviene en el adjetivo de la libertad, y en concreto de la libertad de conciencia<sup>34</sup>. Desde esta perspectiva, la igualdad se constituye en un principio genérico que tiene como correlato, también genérico, la prohibición de toda discriminación que pretenda justificarse en una razón que como la ideológica o la religiosa suponga, en la hipótesis de aceptarla, la quiebra de la condición de persona, como titular común, radical y paritario de los derechos fundamentales en el que todos los miembros de la sociedad coinciden y participan igualmente. Ello supone una prohibición dirigida a que las normas legales no puedan crear entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias, tanto desde el punto de vista de su contenido [igualdad en la ley<sup>35</sup>] como respecto de sus consecuencias jurídicas, de tal modo que ante supuestos de hecho iguales las consecuencias jurídicas que se extraigan de tales supuestos de hecho han de ser también iguales [igualdad de la ley<sup>36</sup>]. Ahora bien, dos situaciones

---

<sup>32</sup> Cfr. STC 103/1983, de 22 de noviembre [B.J.C. n° 32 (1983), pp. 1529 y ss.], fundamento jurídico 5.

<sup>33</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”. El subrayado es mio.

<sup>34</sup> LLAMAZARES, D.: “Actitud de la España democrática ante la Iglesia”, en *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos (Experiencias española e italiana)*, EDERSA, Madrid 1987, p. 148; idem: *Derecho de la libertad de conciencia*, op. cit., pp. 246-254.

<sup>35</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J.: “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, en *Revista española de Derecho constitucional*, n° 9 (1979), p. 79.

<sup>36</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J.: *ibid*, pp. 80 y ss.

consideradas como supuestos de hecho normativos serán iguales si el elemento diferenciador debe considerarse carente de la suficiente relevancia y fundamento racional”<sup>37</sup>.

En consecuencia, la garantía del principio de igualdad religiosa supone la ausencia de todo trato jurídico diverso de los ciudadanos en función de su ideología, creencia o convicción, así como gozar de un igual disfrute del derecho fundamental de libertad de conciencia<sup>38</sup>. Sin embargo, dicho trato no debe entenderse como uniformidad<sup>39</sup>, sino como proporcionalidad cualitativa, o lo que es lo mismo el hecho de que puedan existir tratamientos legales distintos en función de las circunstancias que concurran en cada supuesto concreto en relación con el cual se invoca<sup>40</sup>. Por tanto, es posible dar a los individuos un tratamiento diverso que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, por la efectividad de los valores que la Constitución consagra con carácter de superiores del ordenamiento jurídico, como son la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE).

Junto a ello, el artículo 14 CE establece, además, una serie de supuestos de discriminaciones que pueden considerarse como típicas<sup>41</sup>, entre las cuales se encuentra la distinción de trato jurídico por razón religiosa. Ello prohíbe toda desigualdad de trato legal que sea injustificada por no ser razonable<sup>42</sup>, entendiéndose en este sentido que la justificación deberá apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida<sup>43</sup>. Por consiguiente, sólo puede aducirse la quiebra del principio de igualdad jurídica cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones de hecho entre los sujetos afectados por la norma, se produzca un tratamiento diferenciado de los mismos en razón a una conducta arbitraria o no justificada basada en razones de creencias o convicciones ideológicas o religiosas<sup>44</sup>. Partiendo de lo anterior, podemos definir la discriminación religiosa como la prohibición de cualquier acción de distinción por motivos religiosos que suponga un menoscabo o extinción en la titularidad y en el ejercicio del único y mismo

---

<sup>37</sup> STC 103/1983, de 22 de noviembre, fundamento jurídico 5.

<sup>38</sup> Cfr. STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico 1.

<sup>39</sup> Cfr. STC de 2 de julio de 1981 [B.J.C. n° 4 (1981), pp. 249 y ss.], fundamento jurídico 3.

<sup>40</sup> Cfr. STC de 10 de julio de 1981, fundamento jurídico 4.

<sup>41</sup> Cfr. STC 103/1983, de 22 de noviembre, fundamento jurídico 5.

<sup>42</sup> Cfr. STC de 10 de noviembre de 1981 [B.J.C., n° 7 (1981), pp. 513 y ss., fundamento jurídico 5, y voto particular formulado por el Magistrado D. Luis DIEZ PICAZO, op. cit., pp. 515-516.

<sup>43</sup> SSTEDH de 27 de junio de 1968 y de 27 de octubre de 1975, en *Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia (1959-1983)*, Congreso de los Diputados, Madrid 1984, pp. 67 y ss., y 271 y ss., respectivamente.

<sup>44</sup> Cfr. SSTC de 10 de julio y 30 de marzo de 1981.

derecho de libertad de conciencia y del resto de los derechos fundamentales. Ahora bien, la prohibición de discriminación no puede identificarse con la total prescripción de los elementos distintos que puedan afectar a los sujetos, ya que “*el ordenamiento constitucional [lo que] prohíbe –como pone de manifiesto SUÁREZ PERTIERRA- [es], en efecto, la discriminación, pero no la diferenciación entre situaciones objetivamente distintas. Y la diferenciación se distingue de la discriminación precisamente porque la primera se fundamenta en unos motivos de carácter subjetivo que no existen en la segunda*”<sup>45</sup>.

En consecuencia, cabe afirmar que la tutela del principio de igualdad religiosa no implica necesariamente que todos los españoles hayan de profesar o mantener las mismas creencias o convicciones religiosas o ideológicas, ni que deba tratarse a todos los ciudadanos de igual manera por lo que a sus ideas, creencias o convicciones se refiere. Su configuración como principio supone más bien que la titularidad, en igualdad de calidad y de trato ante (en y de) la ley, del derecho de libertad de conciencia forma parte del común acervo y radical patrimonio jurídico del ciudadano español. En este sentido, la igualdad religiosa ante la ley supone ser iguales titulares del mismo derecho de libertad religiosa y de conciencia. A modo de conclusión, se puede afirmar que la igualdad jurídica del artículo 14 de la CE se caracteriza por ser una “igualdad formal” y “relativa” basada en el principio de “proporcionalidad” que se plasma en el correlato negativo de la “no discriminación”, en contraposición con una “igualdad material” y “absoluta”.

Es preciso destacar, finalmente, que no se agota en el contenido hasta ahora reseñado el alcance del principio de igualdad, resultando necesario conectar el mencionado artículo 14 de la CE (al igual que hacíamos respecto de la libertad) con el artículo 9.2 de la misma. Dicho precepto viene a completar y profundizar el principio de igualdad jurídica al proponer el paso de su aspecto formal al de un aspecto sustancial, el cual se manifiesta en un doble contenido: como acción tutelar o defensiva del principio de igualdad, el primero, y como ejercicio de las acciones necesarias para imponer efectivamente la igualdad, el segundo. Este doble contenido supone, a su vez, dos actuaciones de naturaleza distinta por parte de los poderes públicos: una negativa y otra positiva. La actividad positiva exige una intervención de los poderes públicos dirigida a la promoción de las condiciones necesarias para que la igualdad y la libertad de los individuos y de los grupos donde se integran sean reales y efectivas. Mientras que

---

<sup>45</sup> SUÁREZ PERTIERRA, G.: “Artículo 14”, en *Constitución española de 1978. Comentarios a las leyes políticas*, vol. II, EDERSA, Madrid 1984, p. 286.

negativamente, dicha actuación se ejercerá a través de un proceso de remoción de aquellos obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la igualdad y/o de la libertad. Ambas funciones son parte integrante de una misma garantía positiva en la protección de la igualdad y de la libertad, y ambas pueden y deben ser ejercidas por los poderes públicos. Ello ha dado lugar a actividades a través de las cuales el Estado se ha planteado la superación de desigualdades o desventajas de grupos concretos presentes en la propia situación de la sociedad, adoptando para ello medidas de discriminación positiva que, sin embargo, por aplicación del presente precepto no pueden entenderse como vetadas por el ordenamiento jurídico por ser contrarias al principio de igualdad.

c) El tercero de los principios básicos de nuestro sistema político en materia religiosa es la laicidad<sup>46</sup>, el cual supone para el Estado español que las ideas, las creencias o las convicciones ideológicas o religiosas en sí mismas consideradas no pueden entrar a formar parte de su propia naturaleza. Junto a ello, debe precisarse asimismo que, en cuanto que Estado laico, obliga a los poderes públicos a realizar una doble actividad: positiva la primera y negativa la segunda. Desde su aspecto positivo, los poderes públicos se comprometen a estar al servicio de la dignidad humana de sus ciudadanos (art. 10.1 CE), mientras que en su aspecto negativo conlleva a la absoluta incompetencia del Estado, como ente radicalmente no totalitario, ante la cuestión del acto de fe, tanto desde la perspectiva positiva como de la negativa.

Así pues, el principio de laicidad supone la prohibición para el Estado español de convertirse en protector de dogmas, creencias o convicciones religiosas concretas sean cuales fueran éstas, ni poner la vida pública bajo el signo de una o de varias concepciones religiosas específicas, ni asumir una fe, un credo, una creencia o una convicción como única, y ello aunque aquélla fuera la profesada por la mayoría de los ciudadanos o de una parte de la sociedad, ya que cualquiera de dichas actitudes supondría una violación tanto del “principio de igualdad en la libertad de conciencia” como del de laicidad. Dentro de este mismo contexto, se debe señalar que la laicidad impide igualmente toda posible confusión entre los fines u objetivos religiosos y los fines u objetivos estatales, lo que veda toda posibilidad de que los valores o intereses religiosos puedan erigirse en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas o de los actos de los poderes públicos<sup>47</sup>. Ahora bien, la laicidad

---

<sup>46</sup> Artículo 16.3 CE: “*Ninguna confesión tendrá carácter estatal*”.

<sup>47</sup> Cfr. STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico 1.

supone –no obstante- que el factor religioso sea configurado como un valor positivo del bien común de la sociedad española, pero no en tanto que lo religioso en sí mismo considerado, sino concretándose dicha actitud en el reconocimiento, tutela y promoción del derecho fundamental a la libertad de conciencia, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades religiosas.

d) Por último, el cuarto de los principios que cabe enunciar es el relativo a las relaciones de cooperación del Estado con las confesiones religiosas<sup>48</sup>. Debe precisarse, no obstante, que –a nuestro entender- las presentes relaciones de cooperación actúan en nuestro sistema como una técnica instrumental a través de la cual se hace efectivo el derecho a la libertad de conciencia. Y ello no sólo como una opción que se reconoce a los poderes públicos, sino como un mandato imperativo que éstos deben cumplir. Aunque el mantenimiento de estas relaciones de cooperación con las confesiones no resulta en principio incompatible con el principio de laicidad del Estado, sí puede llegar a suponer una importante matización de la neutralidad confesional del Estado español. En este sentido, se debe precisar que las presentes relaciones con las confesiones religiosas, y en concreto en lo que afecta a sus actividades, aquéllas no pueden identificarse con un acto de valoración directa y positiva de los intereses religiosos en cuanto tales, ya que esto último –a nuestro entender- resultaría incompatible con la configuración del Estado laico. De todo lo expuesto cabe deducir un concepto negativo de “cooperación”, en el sentido de que “cooperar” no puede significar nunca la unión entre las confesiones religiosas y los poderes públicos para la consecución de determinados fines u objetivos comunes, por lo que la única tarea que el Estado español puede valorar positivamente, desde el punto de vista de la cooperación, es la protección y promoción de la igualdad en la titularidad y en el ejercicio de la libertad de conciencia de sus ciudadanos, así como el establecimiento del estatuto jurídico de las confesiones religiosas.

Analizado el alcance y contenido de los distintos principios constitucionales que informan nuestro ordenamiento en materia de libertad de conciencia, cabe precisar que la Constitución española ha optado por el establecimiento de un sistema político que adopta la fórmula de la laicidad, bajo los principios básicos de la libertad y de la igualdad religiosa. El modelo español puede ser insertado, pues, entre los sistemas de neutralidad, y dentro de éste entre los calificados de Estado laico.

---

<sup>48</sup> Artículo 16.3 CE: “(...) *Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones*”.

Junto a ello, debe señalarse igualmente que los derechos fundamentales son configurados como derechos de las personas individualmente consideradas, y por tanto son éstas las que pasan a ser consideradas como sujetos activos de los mismos. Los individuos son, por tanto, los titulares originarios de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de tal forma que el ámbito colectivo o comunitario de los mismos también lo son, pero en tanto que sujetos derivados o instrumentales, ya que estamos ante derechos individuales de ejercicio colectivo. Ello supone que las confesiones religiosas adquieran un carácter secundario y dependiente, dirigidas a la consecución real y efectiva del derecho de libertad religiosa y de conciencia. Junto a ello, cabe precisarse asimismo que el pluralismo ideológico, y por ende el religioso, se convierte en el único marco adecuado para la plena realización, desarrollo y formación de la persona en libertad. En consecuencia, la justicia de la que habla el artículo 1.1 de la CE se concibe como la igualdad en la libertad, esto es, la personalidad y dignidad de la persona humana está en su libertad, pero le corresponde por igual y de manera originaria a todas las personas (principio de personalización). Una libertad que sólo es posible si el sujeto tiene a su alcance y en su formación la posibilidad de elección entre varias opciones (principio del pluralismo), así como operar en las decisiones de su propia vida y de la sociedad en la que vive (principio de participación).

4.- Si el principio de libertad de conciencia permite deducir –como se ha puesto de manifiesto- una serie de criterios delimitadores de la actuación del Estado español en materia religiosa en general, es su configuración como derecho lo que permite determinar el alcance y contenido esencial del mismo; en definitiva, su eficacia real en España. A este respecto, se ha señalado que la libertad de conciencia como derecho fundamental contiene “una exigencia de justicia innata a la dignidad de la naturaleza de toda persona humana”, y en esta medida expresa una idea o definición de persona<sup>49</sup>.

La libertad de conciencia y de convicciones ha sido configurada en nuestro Texto Magno como un derecho subjetivo de naturaleza fundamental<sup>50</sup> que supone el reconocimiento de un ámbito de autonomía de los individuos y de los grupos en los que éstos se integran, y por tanto como un derecho frente al Estado y frente a terceros, de manera que se reconoce la facultad a toda persona a actuar en este campo con plena inmunidad de coacción por parte de los poderes públicos y de cualesquiera otra persona o grupo social. No obstante, junto al

---

<sup>49</sup> VILADRICH, P.J.: “Los principios inspiradores...”, op. cit., pp. 251-252.

<sup>50</sup> STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico 1.

concepto negativo que se acaba de enunciar, cabe definir asimismo, por mandato del artículo 9.2 de la CE, un concepto positivo de la libertad de conciencia y de convicción, que lo transforma en un derecho de crédito en virtud del cual sus titulares pueden exigir un determinado comportamiento o que se les facilite determinadas prestaciones por parte de los poderes públicos. Ello supone que la actividad de los poderes públicos consistiría en una doble manifestación de garantía que no se agota en la tutela de la inmunidad de coacción para los individuos y las confesiones, sino que alcanza la creación de condiciones sociales necesarias más favorables para la plena eficacia del derecho fundamental en cuestión y al pleno desarrollo de los valores humanos, tanto en el plano individual como en el colectivo.

Esta doble conceptualización de la libertad religiosa aparece reflejada en el desarrollo legislativo que se ha realizado de la misma, esto es, en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio<sup>51</sup>. Su consideración como derecho fundamental y su tutela positiva supone para el presente derecho que pase de ser un derecho frente al Estado (eficacia vertical) a ser un derecho en el Estado, que goza de la máxima protección, como es –por un lado- que su contenido esencial deba y haya sido desarrollado –como ya se ha puesto de manifiesto- por Ley Orgánica (art. 81 CE) y –por otro- que sea objeto del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE), convirtiéndolo en un derecho irrenunciable, incluso en el ámbito de los particulares (eficacia horizontal), quienes están obligados no tanto a garantizar, cuanto a respetar el presente derecho fundamental.

En cuanto al contenido esencial del derecho a la libertad religiosa garantizado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, se debe señalar que en la misma se establece un doble contenido: individual, el primero, y colectivo o comunitario, el segundo. Desde el plano individual se puede, a su vez, distinguir un doble aspecto: negativo, el primero, y positivo, el segundo. En cuanto a su aspecto o tutela negativa, éste se caracteriza por una garantía esencialmente abstencionista que determina la actuación de los poderes públicos. Dentro de este ámbito cabe integrar el contenido del apartado 1 del artículo 2 de la LOLR, el cual como elemento característico adopta en su frontispicio con relación a los derechos individuales reconocidos la fórmula de la inmunidad de coacción, para seguidamente hacer enumeración de un elenco de derechos integrantes del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa, a saber: a tener las creencias o convicciones que libremente se elijan, dentro

---

<sup>51</sup> B.O.E. núm. 177, de 24 de julio de 1980. En adelante, LOLR.

de las cuales están integradas no sólo las posiciones teísticas, sino también las ateas, agnósticas e indiferentes (apartado a); a cambiar y abandonar la propia religión, creencias o convicciones (apartado a); a manifestar libremente las creencias o convicciones que se poseen, así como la ausencia de las mismas y a no ser obligado a declarar sobre ellas (apartado b); a practicar los actos de culto (apartado b); a recibir asistencia religiosa de la propia confesión (apartado b); a conmemorar las festividades religiosas (apartado b); a celebrar los ritos religiosos matrimoniales (apartado b); a recibir sepultura digna y de conformidad con las creencias o convicciones profesadas (apartado b); a recibir e impartir información religiosa de toda índole, ya sea oral, por escrito o por cualquier otro procedimiento (apartado ); a recibir e impartir enseñanza religiosa, así como elegir para sí y para los menores no emancipados e incapaces, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (apartado c); a recibir e difundir información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento (apartado c); a reunirse y manifestarse públicamente con fines religiosos (apartado d), y a asociarse para desarrollar comunitariamente actividades religiosas (apartado d). Todos estos derechos se declaran de manera positiva y son facultades que toda persona puede ejercer libremente, pero que también pueden no ejercer o abstenerse de ejercer, lo que no supone –ni puede suponer- su renuncia.

En cuanto al ámbito colectivo, un primer elemento que debe destacarse es el reconocimiento de personalidad jurídica en favor de las confesiones religiosas y sus federaciones, para lo cual se exige su previa inscripción en el Registro público que a tal efecto se crea en el Ministerio de Justicia (art. 5). Una inscripción que por lo que se refiere a la personalidad jurídica como entidad religiosa adquiere carácter constitutivo, pero que en cuanto a su verificación por parte del encargado del Registro de Entidades Religiosas de los requisitos necesarios para su inscripción registral se convierte en una calificación de naturaleza declarativa<sup>52</sup>.

Las confesiones o entidades religiosas de este modo reconocidas son titulares de un conjunto de derechos que forman parte de su estatuto jurídico, y entre los que cabe destacar el derecho a la autonomía interna, y por ende al establecimiento de sus propias normas de organización, de régimen interno y de régimen de su personal (art. 6); derecho a establecer

---

<sup>52</sup> STC de 15 de febrero de 2001, fundamento jurídico 8.

lugares de culto o de reunión con fines religiosos (art. 2.2); derecho a designar y a formar a sus ministros de culto (art. 2.2); derecho a crear asociaciones, fundaciones o cualesquiera otras con finalidad religiosa (art. 6); derecho a crear centros docentes donde enseñar sus dogmas y principios, así como establecimientos donde formar a sus ministro de culto; derecho a divulgar y propagar su propia fe o credo (art. 2.2), y derecho a mantener relaciones con sus propias organizaciones y con otras confesiones religiosas, en territorio español o en el extranjero (art. 2.2).

Desde el plano o contenido positivo, la promoción de la libertad religiosa se ha concretado y proyectado en la LOLR en tres ámbitos materiales, como son la asistencia religiosa en centros públicos (art. 2.3), la enseñanza religiosa en centros docentes públicos (art. 2.3) y la celebración de Acuerdos de cooperación por parte del Estado con las confesiones religiosas (art. 7).

Nos encontramos, pues, ante una norma legal orgánica que ofrece un marco global flexible y especial de un derecho, en este caso, el específico de libertad religiosa, y no tanto una ley relativa a las confesiones o a la cuestión organizativa de las relaciones del Estado con la presente libertad, aunque si se ha incorporado la referencia institucional de dichas relaciones.

5.- Este último ámbito nos sitúa en el tercero de los planos normativos de referencia, y que no es otro que el denominado “derecho pacticio”, y en concreto determinado por los Acuerdos que el Estado ha celebrado hasta ahora con determinadas confesionales religiosas, en concreto cuatro, y que viene delimitado porque éstas han alcanzado “notorio arraigo” en España, amén de la capacidad potestativa por parte de las autoridades estatales de llevarlos a término, a saber: la Iglesia católica (Acuerdos de 3 de enero de 1979), las iglesias evangélicas (Ley 24/1992, de 10 de noviembre<sup>53</sup>), las comunidades judías (Ley 25/1992, de 10 de noviembre<sup>54</sup>) y las comunidades musulmanas (Ley 26/1992, de 10 de noviembre<sup>55</sup>).

---

<sup>53</sup> 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 (*B.O.E.* núm. 272, de 12 de noviembre de 1992). En adelante, Ley 24.

<sup>54</sup> Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (*B.O.E.* núm. 272, de 12 de noviembre de 1992). En adelante Ley 25.

<sup>55</sup> Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (*B.O.E.* núm. 272, de 12 de noviembre de 1992). En adelante, Ley 26.

Este tipo de normas se ha mostrado como un instrumento normativo útil donde plasmar el estatuto jurídico concreto de las confesiones, y en esta medida supone una técnica a través de la cual hacer efectivo el derecho fundamental de libertad religiosa de las personas que profesan dicha religión. Pero al mismo tiempo supone una diferencia formal y material que ha sido objeto de críticas, e incluso considerada incompatible con el principio constitucional de laicidad del Estado.

Desde su perspectiva formal, nos encontramos ante un conjunto de normas de origen pacticio cuya naturaleza jurídica no resulta unívoca, por lo que es preciso diferenciar entre dos tipos de normas, a saber: los acuerdos celebrados por el Estado español con la Santa Sede, por un lado, y los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con los evangélicos, los musulmanes y los judíos, por otro. A este respecto, cabe precisar de manera concisa que mientras que los primeros son equiparados a los tratados internacionales<sup>56</sup>, los segundos tienen –tal y como prevé el artículo 7 de la LOLR- la consideración de “leyes de las Cortes Generales”. Desde esta perspectiva, se debe, por tanto, diferenciar entre uno y otro tipo de acuerdos, así mientras que para los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede la base normativa de su recepción en el ordenamiento jurídico español se encuentra, por un lado, en los artículos 94 y 96 de la CE y, por otro, en el artículo 1.5 del Código Civil, convirtiéndose los mencionados preceptos en el punto de referencia obligado de cualquier operador jurídico, por lo que se refiere a los Acuerdos de cooperación su punto de referencia se encuentra en el ya mencionado artículo 7 de la LOLR.

En cuanto a los Acuerdos celebrados con la Santa Sede, en la actualidad están vigentes el Convenio de 5 de abril de 1962, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia<sup>57</sup>; el Acuerdo de 28 de enero de 1976<sup>58</sup>; el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos<sup>59</sup>; el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales<sup>60</sup>; el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y

---

<sup>56</sup> En relación con dicha equiparación, vid. SSTC 66/1982, fundamento jurídico 5; 187/1991, fundamento jurídico 4; 155/1997, fundamento jurídico 2; y Auto TC 480/1989.

<sup>57</sup> Instrumento de ratificación de 29 de mayo de 1962 (*B.O.E.* núm. 173, de 20 de julio de 1962).

<sup>58</sup> Instrumento de ratificación de 19 de agosto de 1976 (*B.O.E.* núm. 230, de 24 de septiembre de 1976).

<sup>59</sup> Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 (*B.O.E.* núm. 300, de 15 de diciembre de 1979). En adelante, AAJ.

<sup>60</sup> Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 (*B.O.E.* núm. 300, de 15 de diciembre de 1979). En adelante, AEAC.

Religiosos<sup>61</sup>; el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos<sup>62</sup>, y el Acuerdo de 21 de diciembre de 1994, sobre asuntos de interés común en Tierra Santa<sup>63</sup>.

En cuanto al contenido material que se prevé en este tipo de normas cabe diferenciar entre derechos individuales y derechos colectivos. Dentro de los primeros se encuadran derechos tales como el matrimonio y su reconocimiento de efectos civiles (art VI AAJ, art. 7 Ley 24, art. 7 Ley 25, art. 7 Ley 26), la asistencia religiosa en centros públicos, en especial a las Fuerzas Armadas (AAR, art. 8 Ley 24, art. 8 Ley 25, art. 8 Ley 26) y en otros centros públicos análogos (art. IV AAJ, art. 9 Ley 24, art. 9 Ley 25, art. 9 Ley 26), la enseñanza religiosa en centros docentes públicos (AEAC, art. 10 Ley 24, art. 10 Ley 25, art. 10 Ley 26) y la celebración de las festividades religiosas y del descanso semanal (art. III AAJ, art. 12 Ley 24, art. 12 Ley 25, art. 12 Ley 26).

Mientras que desde el plano colectivo se destacan los derechos al culto y al establecimiento de lugares de culto y de cementerios propios (art. I AAJ, art. 2 Ley 24, art. 2 Ley 25, art. 2 Ley 26), al nombramiento y designación de los ministros de culto (art. 3 Ley 24, art. 3 Ley 25, art. 3 Ley 26), al secreto profesional (art. 3 Ley 24, art. 3 Ley 25, art. 3 Ley 26), así como a ser incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social (art. 5 Ley 24, art. 5 Ley 25, art. 5 Ley 26), a recibir y organizar ofrendas y colectas (art. 11 Ley, art. 11 Ley 25, art. 11 Ley 26), así como a la exención de determinados impuestos y tributos (arts. III y IV AAE, art. 11 Ley 24, art. 11 Ley 25, art. 11 Ley 26), a establecer centros y a prestar actividades de carácter benéfico o asistencial (art. V AAJ), a mantener relaciones con sus propias organizaciones y con otras confesiones religiosas, en territorio español o en el extranjero, (art. II AAJ), se garantiza la tutela difusión y fomento del patrimonio cultural de interés religioso (art. XV AEAC, art. 13 Ley 25, art. 13 Ley 26) y, finalmente, la tutela de las cuestiones relacionadas con la alimentación propia (art. 14 Ley 25, art. 14 Ley 26).

6.- Todo ello permite afirmar que mientras que la LOLR establece y concreta el mandato constitucional en términos materiales, el sistema de pactos –que en ella misma se consagra como elemento fundamental de la cooperación- adquiere tanta importancia que ha

---

<sup>61</sup> Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 (*B.O.E.* núm. 300, de 15 de diciembre de 1979). En adelante, AAR.

<sup>62</sup> Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 (*B.O.E.* núm. 300, de 15 de diciembre de 1979). En adelante, AAE.

<sup>63</sup> *B.O.E.* núm. 179, de 28 de julio de 1995.

acabado constituyendo un elemento esencial para la calificación del modelo de relación, así como para el estatuto jurídico de las confesiones religiosas en nuestro ordenamiento.

Un sistema normativa que nos sitúa ante un modelo de relación que puede ser calificado como de *laicidad positiva* y ante una tipificación de las entidades religiosas en España de carácter plural y diverso, que puede llevar en sí mismo el germen de la discriminación. Una tipificación que en su punto más alto situaría el estatuto de la Iglesia católica, en base a la naturaleza jurídico-internacional que tienen los Acuerdos celebrados con el Estado español; en una posición inferior cabría situar a las confesiones con Acuerdo de cooperación con el Estado, esto es, los evangélicos, judíos y musulmanes; mientras que en un tercer escalón inferior se situarían las confesiones con notorio arraigo, y que en este momento tienen voto favorable de la Comisión Asesora de Libertad religiosa la Iglesia de los Santos de los Últimos Días y la Iglesia de los Testigos de Jehová; el escalón cuarto inferior estará ocupado por aquellas confesiones religiosas que están inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, mientras que el último de los escalones se situarían aquellos grupos que están inscritos en el Registro de Asociaciones y que, sin embargo, ellos mismos se consideran iglesia, confesión o comunidad religiosa.