

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA

José Antonio SOUTO PAZ
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO:

- I.- PRESUPUESTOS:** *1. La cultura de las libertades y el proceso de universalización. 2. La constitucionalización de la libertad religiosa.*
- II.- LA LEY ORGANICA DE LIBERTAD RELIGIOSA:** *3. Un desarrollo parcial del artículo 16 de la Constitución. 4. Una Ley para las Confesiones religiosas. 5. El marco normativo: norma marco y derecho acordado.*
- III.- ANEXO:** *6. Una propuesta de debate para la revisión de la Ley de Libertad Religiosa.*

I. PRESUPUESTOS

1. La cultura de las libertades y el proceso de universalización

La segunda mitad del siglo XX se caracteriza por la universalización de la cultura de las libertades. La Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aprobada en 1948, supone el punto de partida de una nueva cultura mundial que concibe que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene como fundamento el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y que, precisamente, el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad¹.

La nueva cultura, que aspira a convertirse en universal, tiene antecedentes inmediatos en las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII, es decir, en la revolución americana y en la revolución francesa. En el plano normativo, las huellas de estos procesos revolucionarios se encuentran recogidas en la Constitución de los Estados Unidos de América y en las sucesivas Enmiendas a

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Preámbulo. Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

la misma y en las Declaraciones de Derechos del hombre y el ciudadano de 1789 y 1793.

Las bases doctrinales se encuentran en Locke y en Rousseau, que constituyen la explicación final o el epígono de una evolución de las ideas políticas, que tiene como eje central las relaciones individuo-comunidad. La representación roussoniana del hombre en estado de naturaleza y del hombre en estado de sociedad, no es más que la recreación del debate sobre los derechos de los indios y los derechos de los conquistadores con motivo del descubrimiento de América, debate en el que tuvieron un papel estelar los neoescolásticos o “clásicos iusnaturalistas españoles”, según la terminología de A. E. Pérez-Luño².

No cabe la menor duda que en ese diálogo continuo que constituye la historia de las ideas, las aportaciones doctrinales de algunos iusnaturalistas clásicos españoles, como Vitoria o Las Casas, han permitido enlazar ideas medievales, como el racionalismo tomista, y las ideas ilustradas, que desembocarían en el reconocimiento de la democracia frente al absolutismo político o el reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades públicas del ciudadano, como contrapunto del mero súbdito, objeto de dominación ilimitada de la autoridad política.

Como describe el autor recientemente citado³, Las Casas fundamenta su doctrina sobre la libertad en la autoridad de Tomás de Aquino para proclamar la libertad originaria de todo el género humano: “Dios al crear a todos los hombres y concederles idéntica naturaleza racional, les otorgó desde el principio, la misma libertad. De ahí que, para Las Casas, la naturaleza racional no puede estar ordenada a otro ser y que, por tanto, no pueda existir sujeción de un hombre a otro hombre. Ello se debe a que, al ser la libertad un derecho natural inherente a todo ser humano por necesidad y desde que nace con su naturaleza racional, hay que concluir que existe idéntica libertad para todos⁴”.

Despojada de los tecnicismos jurídicos que, en las modernas declaraciones de derechos, definen la libertad, no es menos cierto que sus rasgos fundamentales son precisados ya por Las Casas, al configurarla como un derecho originario, universal, necesario, igual para todos los hombres e imprescriptible, lo que permite declarar que, a propósito de una situación concreta como la que representa la situación de los indígenas ante el Descubrimiento de América, Las Casas formula un concepto de libertad que se anticipa en varios siglos a la

² A. E. PEREZ-LUÑO, *Los clásicos iusnaturalistas españoles*, en “Historia de los Derechos Fundamentales”, tomo I: Tránsito a la modernidad. Siglos XVI y XVII, Dirección: G. PECES-BARBA y E. FERNÁNDEZ GARCIA, Madrid, 1998, págs.507-569.

³ *Ibidem*, pág. 548.

⁴ *Ibidem*.

formulación contemporánea que se presenta como una conquista imprescindible para el efectivo disfrute de la libertad⁵.

Las reflexiones precedentes pretenden situar la cuestión de las libertades públicas modernas en el contexto cultural que le es propio, es decir, en la cultura cristiana. El reconocimiento de la dignidad de la persona humana, de la igualdad y libertad natural de todos los seres humanos está presente en el mensaje evangélico y en la doctrina y en la praxis de las comunidades primitivas.

Esta concepción de la libertad, oscurecida por la conversión del cristianismo en religión oficial del Imperio romano y, posteriormente, de la propia Iglesia en una Institución política, no desapareció del repertorio doctrinal, redescubierta y desarrollada por no pocos autores, aunque ello les costara la incompreensión del poder político y del poder eclesiástico. La semilla ha acabado dando sus frutos, a pesar de las adversidades, y hoy podemos decir, como hacíamos al iniciar estas páginas, que la dignidad de la persona humana, sus derechos y libertades, se han convertido en conceptos universales, que aspiran a ser realidades universales. Dos obstáculos impiden o dificultan, al menos, la consecución de estos objetivos.

El primero de ellos se encuentra en las culturas de origen no cristiano. La cultura cristiana ha derribado los muros de la concepción político-religiosa exclusivamente comunitaria, al otorgar al individuo, a la persona, una identidad previa a la comunidad y subsistente en la comunidad. La libertad humana es preexistente a la comunidad política y subsiste en la comunidad política.

Esta concepción es aceptada teóricamente por aquellas comunidades políticas de culturas ajenas a las cristianas, pero, en la práctica, no son adecuadamente asumidas, bajo el argumento de las diferencias culturales. El respeto y reconocimiento de las libertades públicas está lejos de ser una realidad en muchos Estados, que han suscrito los Pactos Internacionales de Naciones Unidas, al no asumir que existe un ámbito de autonomía personal que prevalece sobre la dimensión comunitaria. Las violaciones de los derechos humanos y, en especial de la libertad religiosa, en países de culturas orientales o africanas, relatadas en los Informes de Naciones Unidas, ponen de relieve la dificultad "cultural" de asumir una concepción -la dignidad de la persona humana- que le es ajena.

El segundo obstáculo se encuentra en la dificultad de alcanzar un concepto homogéneo de libertad religiosa o, siendo más precisos, de libertad de cosmovisión. No es necesario recordar que el reconocimiento de la libertad religiosa ha sido cronológicamente la primera de las libertades públicas modernas y la que ha permitido horadar el muro de las creencias comunitarias y su carácter obligatorio,

⁵ *Ibidem*, pág.549

para reconocer al individuo, a la persona, el derecho a elegir libremente sus propias creencias.

Las dificultades para lograr la universalización de esta libertad están a la vista. La proliferación de los fundamentalismos e integrismos revelan que tropezamos con un "punctum dolens" que afecta a la concepción política de numerosos Estados. Reciente todavía el conflicto de los Balcanes, en el que los diferentes nacionalismos religiosos -ortodoxo, católico e islámico- primaron en las razones y soluciones del conflicto, asistimos a un creciente aumento del fundamentalismo islámico, que se interpreta como uno de los factores más preocupantes del futuro equilibrio de la paz en el mundo.

Al margen de este hecho, y en una dimensión claramente distinta, advertimos una manifiesta disparidad de criterios en torno a la libertad religiosa en el propio contexto europeo, que se acrecienta si se pone en relación con la concepción norteamericana. La explicación tal vez se encuentra en el hecho de que la historia de Europa se ha construido sobre las bases de la confesionalidad estatal, es decir, de la primacía de las creencias comunitarias y la persecución de las creencias individuales disidentes; por el contrario, los Estados Unidos han construido sus cimientos políticos y sociales sobre la piedra angular de la libertad religiosa.

Los Estados europeos han incorporado, no sin dificultades, la libertad religiosa para los disidentes, conservando, no obstante, la confesionalidad estatal, es decir, las creencias comunitarias, que, por serlo, eran las "verdaderas" y, por tanto, las privilegiadas. La libertad religiosa ha sido, en consecuencia, un mal menor, destinado a superar la marginación de los disidentes, sin afectar al status privilegiado de la religión estatal.

Los Estados de tradición católica han agregado a la confesionalidad estatal un convenio o concordato con la Iglesia católica, donde se encauzan jurídicamente las relaciones Iglesia-Estado. En este marco normativo, la libertad religiosa y, por tanto, la persona humana y su libertad de creencias, ha quedado subordinada a unas normativas comunitarias, que han ejercido la función de principio rector de la libertad religiosa, sometiéndola a la doctrina y a la moral católica, que han actuado como límites de la misma, en virtud de la propia confesionalidad del Estado.

El reconocimiento del derecho de libertad religiosa y de la independencia y autonomía de la Iglesia Católica en sus relaciones con los poderes temporales, proclamada en el Concilio Vaticano II, ha facilitado la desaparición en Europa de los estados confesionales católicos, permaneciendo el status confesional en Estados de tradición protestante como Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia y Suecia -éste último en vías de transición- y Grecia de tradición ortodoxa.

Las reflexiones anteriores nos permiten concluir, como presupuestos del estudio de la ley de libertad religiosa española, que, siendo la cultura de las libertades

genuinamente cristiana y la libertad de creencias una reivindicación constante de las comunidades cristianas primitivas, la vigencia actual de la libertad religiosa continúa estando condicionada, incluso en los países de tradición cristiana, por la conversión del cristianismo en religión oficial del Imperio romano, origen de los Estados confesionales modernos, y por la interpretación del dualismo cristiano en clave de dualismo de poderes -Estado e Iglesia-, iniciado con Gregorio VII, que, a través de mecanismos concordatarios continúa condicionando el pleno reconocimiento de la libertad e igualdad religiosa⁶.

2. La constitucionalización de la libertad religiosa

El Estado de libertades ha sido una conquista tardía del pueblo español. Hasta la Constitución vigente de 1978 no puede hablarse de un verdadero Estado de libertades, aunque no hayan faltado intentos parciales, como la Constitución de 1812, la de 1869 o la de 1931.

La Constitución española atribuye a la libertad y a la igualdad la condición de valores superiores del ordenamiento jurídico⁷. Confía a los poderes públicos la misión de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos; removiendo, a tales efectos, los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud⁸.

Y, todo ello, partiendo de un principio fundamental que reconoce como fundamento del orden político y de la paz social: “la dignidad de la persona humana, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás”⁹.

Con estos presupuestos constitucionales parece claro que nuestra Carta Magna se incorpora plenamente, en el ámbito político, a la cultura de las libertades, rescatando para la persona humana, la dignidad, libertad y derechos que le son inherentes, sin menoscabo alguno por su condición de ciudadanos. Es, en nuestra opinión, a la luz de estos principios, como se deben interpretar las “libertades especializadas”, reconocidas en el capítulo II, del título I, sin olvidar, en esta tarea hermenéutica, la obligada referencia al artículo 10.2 que dispone que: “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de

⁶ J. A. SOUTO PAZ, Comunidad política y Libertad de creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado, Madrid, 1999.

⁷ Art.1.1.

⁸ Art.9.2.

⁹ Art.10.1

conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Es, precisamente, a la luz de estos principios como parece obligado interpretar el artículo 16 de la Constitución, que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto. Hay que destacar en este artículo la coherencia de los apartados 1 y 2. En el repertorio de las libertades públicas, el artículo 16 encabeza las llamadas libertades espirituales, en contraposición de las libertades físicas (derecho a la vida, libertad y seguridad, libertad de circulación, etc.), que se proyectan y desarrollan a través de la libertad de conciencia o ética, de expresión, de educación, de reunión, de asociación, y de manifestación.

La libertad ideológica y religiosa asume, así, el papel, además de ser la primera libertad cronológicamente reconocida, la primera libertad ontológica, de la que emanan las demás libertades espirituales. Este papel preeminente debe ser entendido cabalmente en el contexto de que la libertad es una, aunque se despliega a través de múltiples manifestaciones, reconocidas expresamente como consecuencia de las dificultades, obstáculos o prohibiciones que haya podido encontrar en su ejercicio. La intolerancia religiosa vivida en Europa, durante los siglos XVI al XVIII, supuso el reconocimiento de la libertad religiosa, como la primera de las libertades y como la puerta que abrió el paso a las demás libertades especializadas.

En todos los elencos de libertades públicas, y la Constitución también lo hace, se agrupan las libertades públicas por afinidades. El artículo 16 agrupa en el mismo artículo la libertad ideológica, religiosa y de culto. Utilizando denominaciones distintas, los textos internacionales agrupan también en el mismo texto las libertades de pensamiento, conciencia y religión¹⁰. Todos ellos utilizan, asimismo, como expresiones equivalentes, la libertad de creencias y de convicciones.

La doctrina ha pretendido argumentar el carácter autónomo de la libertad religiosa frente a la libertad de pensamiento o ideológica. Los textos internacionales sobre derechos humanos, tanto en su génesis como en su desarrollo posterior, demuestran que se están refiriendo a la misma libertad especializada¹¹, caracterizada por tratarse de la libertad de elección de la persona humana de una propia cosmovisión, cuyo origen puede ser ideológico, filosófico, ético, religioso, etc. En mi opinión, la pretensión doctrinal de configurar la libertad religiosa como una libertad autónoma no atiende al sujeto, la persona como titular de esa libertad, sino al adjetivo, es decir, lo religioso, como algo diferente y superior a lo meramente ideológico, ético o filosófico. A partir de ese planteamiento se pretende introducir “lo

¹⁰ Artículo 18 DUDH, PIDCP, art.9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, etc.

¹¹ E. SOUTO GALVAN, La libertad religiosa en Naciones Unidas, Madrid, 1999.

confesionalidad solapada del Estado, como han sugerido, hace bastantes años, Llamazares y Suárez Pertierra. Por ello, pareció urgente habilitar legalmente el marco adecuado para que las demás confesiones pudieran establecer relaciones de cooperación con el Estado.

En la Exposición de Motivos del Proyecto, que no se incorporaría posteriormente a la Ley, se realiza una declaración un tanto gratuita, puesto que se interpreta que las relaciones de cooperación reflejan “una valoración del hecho religioso, digno de protección”. La realidad es que la Constitución ni siquiera menciona el hecho religioso, circunscribiendo las relaciones de cooperación a la Iglesia Católica y las demás confesiones, teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. El hecho religioso no es, ni podría ser objeto de protección, pues la propia aconfesionalidad del Estado le hace incompetente para discernir qué es lo religioso y, por consiguiente, otorgarle la correspondiente protección.

La Constitución protege y garantiza la libertad religiosa, es decir, la libertad de los individuos para elegir y tener y, en su caso, manifestar sus propias creencias religiosas; libertad que podrán ejercer individual o colectivamente, resultando protegidas así las comunidades. Protección y garantía que comprende no solamente a la libertad religiosa, sino también a la libertad ideológica.

Es evidente que la Constitución, en su artículo 16.3, no extiende la obligación de los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación con las asociaciones o fundaciones de naturaleza ideológica, ética, filosófica, sino tan solo a las confesiones religiosas. Hecho que incluye un factor de discriminación en el ejercicio de las libertades entre quienes profesen creencias religiosas y quienes profesen creencias ideológicas, filosóficas, etc. Por ello, sugeríamos que tal vez estuviéramos en presencia de una norma constitucional intrínsecamente inconstitucional.

En cualquier caso, esa referencia discriminatoria no autoriza a pensar que todas las confesiones religiosas sean dignas de protección y menos que el hecho religioso en sí mismo sea valorado positivamente y merecedor, por ello, de una singular protección o relación de cooperación. La justificación de estas relaciones de cooperación se encuentra en las creencias de los españoles, de ahí que lo que merezca una protección positiva sea el ejercicio de la libertad religiosa de los españoles, al margen del criterio que se siga para establecer las relaciones de cooperación.

En principio habría que decir que el constituyente ha abocado a los poderes públicos a realizar una labor de sociología religiosa -conocer las creencias de la sociedad española-, y, en segundo lugar, a definir qué es lo religioso. Tarea compleja en sí misma, pero imposible para un Estado aconfesional, que se declara asimismo incapaz para definir el acto de fe y, por tanto, para definir qué es lo religioso.

La opción legislativa de regular parcialmente el artículo 16 de la Constitución, excluyendo la libertad ideológica, ha conducido a los poderes públicos a afrontar dos

cuestiones ajenas a su cometido. Por una parte, excluir del ámbito de la Ley “las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos”¹⁵.

¿Los fenómenos psíquicos o parapsicológicos, los valores humanísticos o espiritualistas son ajenos a lo religioso? Sería suficiente repasar la doctrina y la praxis de las grandes religiones para probar en qué medida esos fenómenos y esos valores se encuentran insertos en la entraña de esas religiones.

La segunda cuestión espinosa a la que se vio abocado el legislador ha sido la de establecer como requisito para la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas “la expresión de sus fines religiosos”¹⁶. Esta sola mención ha dado lugar a una curiosa y, en ocasiones sorprendente, interpretación administrativa y judicial¹⁷, en la que los poderes públicos afectados se han empeñado en definir qué es lo religioso, llegando a utilizar para ello hasta el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Este desarrollo legislativo parcial del artículo 16 de la Constitución y los problemas que ello ha generado pueden explicarse si se tiene en cuenta que, en el momento de la promulgación de la Ley, todavía no se había publicado la interpretación del artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos realizada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Según esta interpretación: “el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión... es profundo y de largo alcance; abarca la libertad de pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas. El Comité señala... que la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia se protegen de igual modo que la libertad de religión y de creencias...”¹⁸.

El Comité de Derechos Humanos añade que: “El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencias o religión deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Por eso, el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o

¹⁵ LOLR, art.3.2

¹⁶ LOLR, art.5.2

¹⁷ V. un amplio repertorio de decisiones administrativas y judiciales en B. SOUTO GALVÁN, El reconocimiento estatal de las entidades religiosas, Madrid, 2000.

¹⁸ Comentario General 22 (48) al artículo 18.1, aprobado el 20 de julio de 1993, núm.1

creencia, en particular a las más recientemente establecidas, o a las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad de una comunidad religiosa predominante¹⁹.

Dos hechos se deducen de estos comentarios:

- a. La igual protección que debe dispensarse a la libertad ideológica o de pensamiento y a la libertad religiosa, ya sea individual o colectiva;
- b. La igual protección que debe dispensarse a las creencias religiosas y no religiosas, así como a las creencias tradicionales y a los nuevos movimientos religiosos.

La primera consideración habría evitado probablemente la promulgación de una ley únicamente referida a la libertad religiosa evitando, así, cualquier posible discriminación derivada de la misma y, en concreto, en relación con las exclusiones de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o los valores humanísticos o espiritualistas, fronterizos entre ideología y religión y que han sido excluidos del ámbito de protección de la ley. El segundo aspecto se refiere a la identificación de los grupos religiosos, cuestión a la que nos vamos a referir en el apartado siguiente.

4. Una Ley para las confesiones religiosas

Advertimos, anteriormente, que los motivos que indujeron al prelegislador a remitir con tanta urgencia el Proyecto de Ley de Libertad Religiosa se encontraba, según se deduce de la propia Exposición de Motivos, en la necesidad de habilitar un marco jurídico para encauzar las relaciones de cooperación con las demás confesiones, una vez que ya habían sido establecidas con la Iglesia Católica.

Ratifica esta opinión y la configuración de esta ley como una Ley de Confesiones Religiosas la siguiente afirmación contenida en la misma Exposición de Motivos: "... la Ley recoge los principales derechos de los individuos y de las comunidades religiosas. Es de destacar que en la Ley se contemplan las comunidades religiosas como una realidad anterior a cualquier reconocimiento por parte de la Administración de su personalidad jurídica, que ni la necesitan ni, en muchos casos, tan siquiera desean para el desarrollo normativo de sus actividades propias y el cumplimiento de sus propios fines religiosos. Con ello se pretende dar relevancia al

¹⁹ *Ibidem*, núm.2

reconocimiento de las comunidades como sujetos, además de los individuos, de los derechos derivados de la libertad religiosa, lo que implica, asimismo, el reconocimiento de su propia identidad como algo distinto - y previo- al hecho jurídico asociativo²⁰ ”.

La preocupación del prelegislador por las confesiones religiosas, que es lo que realmente pretende regular, le lleva a incurrir en varias contradicciones. Así, declara que las comunidades son anteriores a su reconocimiento estatal, cuestión evidente, no sólo en este caso, sino también en todo el fenómeno asociativo, pues su existencia se produce por el hecho fundacional y no por el reconocimiento estatal. La declaración del prelegislador resulta tan baladí que parece inspirada por la teoría institucionalista de la Iglesia Católica, aplicada inexacta e indebidamente a las comunidades religiosas en general.

Añade que las comunidades no necesitan y, en muchos casos, ni siquiera desean la personalidad jurídica y, al mismo tiempo, atribuye, como efecto inmediato de la inscripción registral, el reconocimiento de personalidad jurídica a las comunidades religiosas. La contradicción se ha convertido en la praxis administrativa en una “cuestión tortuosa”, pues la Administración, acompañada por un generoso sector doctrinal, se empeñó en calificar a la inscripción registral como constitutiva, en virtud de la atribución de personalidad jurídica, deduciendo de ahí la necesidad de la calificación registral y justificando, en su virtud, la posibilidad de la denegación de la inscripción²¹.

El iter lógico del prelegislador, que le permite situar a la comunidad religiosa como posible sujeto del Acuerdo, se inicia con el procedimiento de reconocimiento como comunidad religiosa. Para ello restaura el Registro de Entidades Religiosas y establece los requisitos para su inscripción y los efectos que de la misma se derivan.

¿Es necesario un Registro especial para las Entidades Religiosas? La experiencia nos enseña que un Registro de esta naturaleza se ha creado para controlar a las asociaciones religiosas. Esto resulta explícito en el caso de la Constitución de 1931, la Ley de Ordenes y Congregaciones Religiosas y el Decreto de 27 de julio de 1933 que crea el Registro de Confesiones Religiosas, así como la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil de libertad religiosa, que crea un Registro para las Asociaciones confesionales no católicas.

²⁰ *Ley Orgánica de Libertad religiosa ...*, cit., p. 6.

²¹ Diversas Resoluciones del Registro recogen esta doctrina; entre otras, Resoluciones de 15 de septiembre de 1983, 10 de septiembre de 1987 y 23 de abril de 1996 (vid. una descripción más amplia de esta doctrina y de las Resoluciones de la Dirección General en B. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento estatal de las Entidades religiosas*, Madrid, 2000, pp.107 y ss.

La Ley actualmente vigente no se libra de esta sospecha de control, al menos si se tiene en cuenta la praxis seguida por la Administración y un sector de los Tribunales de Justicia. El requisito legal de “la existencia de fines religiosos” ha servido para establecer un control, en frecuencia arbitrario, de las inscripciones en el Registro²². La justificación de este control se ha tratado de fundamentar en el hecho de que la inscripción otorga una situación jurídica más favorable que la derivada de la inscripción en el Registro de Asociaciones.

La afirmación es parcialmente inexacta, por cuanto el reconocimiento de personalidad jurídica, plena autonomía o de la propia identidad religiosa y carácter propio son comunes a los efectos de los demás registros (partidos políticos, sindicatos, etc.) y, en todos los casos, el Tribunal Constitucional ha prohibido la calificación registral y la posible denegación de la inscripción basada en este supuesto.

La discriminación, en relación con los efectos jurídicos de otros Registros, se encuentra en la posibilidad de establecer Acuerdos o Convenios de cooperación con el Estado. Este era, en nuestra opinión, el objetivo perseguido por el prelegislador y ello exigía una Ley y un Registro especial para evitar que los beneficiarios de los Acuerdos pudieran alejarse del modelo o prototipo, es decir, de la Iglesia Católica.

5. El marco normativo de las Confesiones: norma marco y normas acordadas

El prelegislador pretendió con la Ley de Libertad Religiosa crear “una norma marco, caracterizada por su flexibilidad, con el objeto de que puedan tener cabida en ella las múltiples formas de manifestación del fenómeno religioso²³”. Esta norma marco estaba destinada a complementarse con los Convenios o Acuerdos de cooperación entre el Estado y las Iglesias, Confesiones o Comunidades que “teniendo en cuenta las creencias de la sociedad española, hayan alcanzado notorio arraigo en España, sin que se especifiquen los posibles contenidos de tales convenios, que tendrán que elaborarse atendiendo a las características peculiares de cada Iglesia, Confesión o Comunidad²⁴”.

La pretensión de crear una normativa general breve y una normativa específica plural tropezó, sin embargo, con las reales dificultades que plantea la celebración de

²² *Ibíd.*, pp.43 y ss.

²³ Exposición de Motivos, en *La Ley Orgánica de*, cit., pág.6.

²⁴ *Ibíd.*

Acuerdos con las múltiples comunidades inscritas en el Registro. A ello hay que añadir que la ley se podía considerar norma marco para las confesiones acatólicas, pero no así para la Iglesia Católica, dotada ya de unos Acuerdos, amplios y detallados, con rango de Tratado Internacional, superior a la Ley en el sistema de fuentes normativas.

La fórmula ideada para la suscripción de Acuerdos con las demás confesiones fue la agrupación en Federaciones de las diferentes comunidades inscritas, utilizando como criterio aglutinante las grandes corrientes religiosas: protestantismo, islamismo y judaísmo. La agrupación no fue tarea sencilla, a pesar de que las Federaciones o Comunidades resultantes solo tenían eficacia en relación con los Acuerdos, respetando, por tanto, la autonomía plena de cada una de las comunidades federadas.

El resultado de esta federalización ha sido dispar. Algunas comunidades se han negado a integrarse en ninguna de las Federaciones, al considerar que no pertenecía doctrinalmente a ninguna de ellas (Mormones, Testigos de Jehová). Alguna se ha incorporado a una Federación absolutamente extraña, como es el caso de la Iglesia ortodoxa griega, incluida en la Federación Evangélica. En otros supuestos, la federación no ha resuelto las diferencias y animadversión entre comunidades, haciendo difícil la aplicación de los Acuerdos.

Desde el punto de vista del contenido, la peculiaridad prevista por el prelegislador ha sido sustituida por la uniformidad. Los tres Acuerdos contienen normas prácticamente idénticas y, en no pocos casos, derechos reconocidos por la legislación general del Estado. Las peculiaridades más genuinas de las confesiones (como la poligamia islámica) no han sido siquiera consideradas, aunque sí se han tenido en cuenta algunas singularidades tales como las dietéticas (islámicas e israelitas), y las festividades religiosas con un alcance limitado.

La multiplicidad de corrientes y tendencias que existen en cada una de estas grandes religiones, que se traduce en una variada gama de comunidades autónomas y con grandes diferencias entre sí, no ha podido plasmarse en los Acuerdos, al haber optado por la vía de las Federaciones. El perfil de cada comunidad ha quedado desdibujado, convirtiéndose los Acuerdos en una segunda legislación general, pero aplicable tan solo a aquellas comunidades integradas en las respectivas Federaciones.

La normativa vigente no refleja, así, la pretensión del prelegislador de crear una norma marco general y unas normas acordadas específicas, reflejo de las características singulares de cada confesión. Ello ha dado lugar a que dos de las confesiones minoritarias con mayor número de fieles (Testigos de Jehová e Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días-Mormones) carezcan de los beneficios de las normas acordadas. Otras comunidades minoritarias y sin apenas arraigo disfrutan de estos beneficios al ser admitidas en la Federación y gozar, así, de los beneficios de una corriente religiosa con arraigo histórico (islamismo, judaísmo o protestantismo),

aunque la comunidad en cuestión haya sido recientemente creada o carezca de arraigo en España.

El desarrollo normativo del derecho de libertad religiosa, garantizado en nuestra Constitución, ha sustituido los principios de generalidad y objetividad normativa por los de singularidad y subjetividad. Así, podemos discernir hasta tres niveles normativos de distinto contenido de aplicación singular a comunidades religiosas distintas:

El primer nivel normativo y el más amplio y generoso corresponde a los Acuerdos de 1976 y 1979 entre la Iglesia Católica y el Estado Español, con rango de Tratado Internacional, cuyo único destinatario es la Iglesia Católica.

El segundo nivel corresponde a los Acuerdos entre el Estado Español y la Federación de Entidades religiosas evangélicas de España, con la Federación de comunidades israelitas y con la Comisión islámica de España, suscritos en 1992, siendo beneficiarias todas las comunidades federadas o que se federen en el futuro.

El tercer nivel normativo comprende a todas aquellas asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, a las que les es aplicable el régimen jurídico previsto en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, norma marco, sin que se tenga en cuenta las singularidades de las confesiones, ni los posibles beneficios derivados de un régimen acordado. Los destinatarios de este tercer nivel normativo son, por tanto, las confesiones inscritas sin acuerdo con el Estado.

Todavía cabría hablar de un cuarto nivel, correspondiente a las comunidades inscritas en el Registro común de Asociaciones y que quedarían sometidas a la legislación general de Asociaciones, sin tener en cuenta la singularidad de su condición de comunidades religiosas. En este cuarto nivel se encuentra, por tanto, las comunidades o asociaciones religiosas inscritas en el Registro de Asociaciones, cuya inscripción haya sido denegada por el Registro de Entidades Religiosas.

Este variado cuadro normativo, generador de derechos de los ciudadanos, a tenor de sus diferentes creencias religiosas, parece difícilmente compatible con la igualdad reconocida en el artículo 14 de la Constitución y la no discriminación, entre otros motivos, por razón de religión.

Algunos ejemplos pueden ilustrar esta posible desigualdad entre ciudadanos:

1. Al realizar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), los ciudadanos católicos tienen la facultad de destinar un 0,52 de sus impuestos a la Iglesia Católica, es decir, a su propia confesión religiosa²⁵.

²⁵ Acuerdo sobre Asuntos económicos, II, 4 y Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado, Disposición Adicional Quinta.

Los ciudadanos no católicos no gozan de esta facultad, por lo que no pueden hacer uso de ese carácter finalista del impuesto.

2. Los ciudadanos católicos y los pertenecientes a alguna de las Comunidades religiosas pertenecientes a las Federaciones de Entidades evangélicas, de las Comunidades israelitas o de la Comisión islámica podrán deducir de la cuota líquida del IRPF el 25% de las cantidades donadas a sus respectivas comunidades²⁶.

Los ciudadanos que pertenezcan a otras confesiones no podrán efectuar ninguna deducción tributaria con motivo de las donaciones efectuadas a sus respectivas confesiones.

3. Los estudiantes católicos tienen derecho a recibir enseñanza gratuita de la Religión Católica en todos los centros docentes públicos y privados concertados en los niveles de enseñanza infantil, primaria y secundaria obligatoria y Bachillerato, así como los equivalentes de Formación Profesional, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Los programas, los libros de texto y profesores serán propuestos por la jerarquía eclesiástica. La retribución de éstos últimos será a cargo del Estado, mediante Convenio entre la Administración Central del Estado y la Conferencia Episcopal Española²⁷.

Los estudiantes islámicos, israelitas y evangélicos podrán recibir la enseñanza de sus respectivas religiones en los centros públicos y privados concertados en los niveles de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria y Bachillerato. Los programas, libros de texto y profesores serán propuestos por la jerarquía religiosa correspondiente. No obstante, de los Acuerdos no se deriva la obligación de los poderes públicos de retribuir a dichos profesores²⁸.

Los estudiantes con creencias religiosas o convicciones ideológicas distintas de las anteriores no tienen ningún derecho a recibir enseñanzas de sus respectivas creencias en los centros educativos públicos o privados concertados.

²⁶ Acuerdo sobre Asuntos económicos, IV, 2 y Acuerdos con la Federación de Entidades evangélicas, con la Federación de Comunidades israelitas de España y con la Comisión islámica de España, art.11.6; Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, Disposición Adicional Decimonovena.

²⁷ Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales, art. II, III, VI y VII; RD 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión; Convenio sobre Régimen económico-laboral de los Profesores de Religión católica (Orden de 9 de abril de 1999).

²⁸ Acuerdos con FEREDE, FCI, CIE y RD 2438/1994.

Los ejemplos podrían ampliarse, pero la muestra parece suficiente para demostrar que el diferente tratamiento jurídico de las confesiones repercute en los derechos de los ciudadanos, dando lugar a un trato desigual, según las creencias que profesen. Esta circunstancia sugiere la dudosa constitucionalidad de un sistema que posterga la generalidad y la objetividad para asumir la singularidad y la subjetividad.

El sistema de libertades públicas, que inspira la Constitución, ha supuesto un cambio radical en el tratamiento de la libertad religiosa, por lo que el complejo normativo que desarrolla esta materia garantiza la libertad a los individuos y comunidades con una amplitud que ha sido objeto de juicio muy favorable en la opinión pública internacional.

No obstante, el pie forzado del apartado 3 del artículo 16 de la Constitución, al imponer a los poderes públicos la obligación de mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas y la interpretación de estas relaciones como prestaciones del Estado a favor de las confesiones, a través de la fórmula de los Acuerdos, ha dado lugar a situaciones discriminatorias entre las distintas confesiones y entre los ciudadanos por razón de sus creencias religiosas, que suscitan dudas sobre la constitucionalidad del régimen elegido.

Tal vez la explicación de esta situación se encuentre, como advertíamos al principio de este comentario, en el peso de la historia. El cambio radical producido por la irrupción de las libertades públicas y el hecho de que el punto de partida del nuevo orden constitucional se encuentre en la dignidad de la persona humana, en sus derechos y libertades, tal vez no haya sido suficientemente valorado e integrado en la conformación jurídica de la libertad religiosa.

El peso histórico de las confesiones religiosas, la posición dominante de una de ellas en cada Estado (confesionalidad) y, en definitiva, el paternalismo religioso, han influido y continúan influyendo en la idea de que la libertad religiosa es una de las dimensiones del tratamiento jurídico de lo religioso, donde continúan ocupando un lugar predominante las confesiones religiosas.

Esta concepción, que puede tener sentido en el ámbito propio de algunas confesiones religiosas, dominadas todavía por un rígido y conservador paternalismo religioso, carece totalmente de sentido en un régimen jurídico estatal, cuya aconfesionalidad le inhibe de pronunciarse en el ámbito religioso, y cuya principal preocupación debe ser garantizar la libertad de los individuos y de las comunidades religiosas.

Las demás normas jurídicas solo pueden entenderse en el contexto de una promoción y remoción de obstáculos de la libertad e igualdad religiosa, por lo que cualquier norma que quiebre los principios de libertad e igualdad, como valores superiores del ordenamiento jurídico, o lesione la libertad e igualdad subjetiva, es cuanto menos sospechosa de incurrir en inconstitucionalidad.

Por ello, el régimen de Acuerdos, por el que ha optado el legislador, que no se limita a regular aspectos singulares de cada confesión, sino que afecta al ejercicio de derechos y libertades fundamentales, cuestiona la constitucionalidad del sistema elegido y reclama una profunda revisión del complejo normativo en esta materia, integrado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, así como por los Acuerdos con la Iglesia Católica y con las demás confesiones.

En la medida en que el Registro de Entidades Religiosas y la calificación registral de esas comunidades están encaminadas a situar a las confesiones en los diferentes niveles normativos antes señalados, en cuya cima se encuentran los Acuerdos, merecen la misma calificación de dudosa constitucionalidad, tanto por los mecanismos utilizados como por los resultados alcanzados.

III.- ANEXO

6. Una propuesta de debate sobre la revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa

Durante el año 1998, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa realizó un Simposio sobre el análisis y posible revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, tras la experiencia de casi veinte años de vigencia de la Ley.

La Comisión Asesora, a propuesta de su Presidente, me encargó la dirección del Simposio y el diseño de los temas que deberían ser objeto de estudio y debate. Aceptado el encargo, presenté un escrito, en el que se justificaba la oportunidad del estudio y los temas a debatir, que fue aprobado por la Comisión Permanente de la Comisión Asesora y ha servido de orientación para el desarrollo del Simposio.

Las ponencias y debates del Simposio han sido publicadas por el Ministerio de Justicia²⁹, ofreciendo un valioso material para la reflexión sobre las distintas cuestiones que las normas y su praxis administrativa han planteado. En dicha publicación se ha omitido el Proyecto de Simposio que yo había presentado y que, como he dicho, sirvió de pauta para la realización del mismo. Aprovechando el objeto de esta publicación me ha parecido oportuno publicarlo en estas páginas, porque puede ayudar a comprender mejor las razones y objetivos perseguidos en dicho Simposio.

²⁹ La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Organica, Madrid, 1999.

religioso”, como una entidad específica objeto de regulación en el ordenamiento jurídico español y fundamento de una disciplina científica.

A ello contribuye la adición del apartado tercero del artículo 16, que no aparecía en el Proyecto de Constitución y que fue introducida en medio de fuertes críticas por parte de la oposición, provocando la inicial ruptura del consenso constitucional.

El texto comienza con la solemne declaración de aconfesionalidad del Estado, que se matiza, sin embargo, con la obligación de los poderes públicos de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y la obligación de mantener las correspondientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones¹².

El artículo 16, en sus apartados 1 y 2, otorga el mismo nivel de garantía a la libertad ideológica, religiosa, de culto y de creencias, en el ámbito individual como colectivo (comunidades). El apartado tercero se limita a las creencias religiosas y, a pesar del carácter aconfesional del Estado, obliga a los poderes públicos a realizar una prospectiva sociológica de las creencias religiosas y a cooperar con ellas, presuponiendo la presencia ayer, hoy y en el futuro de la Iglesia Católica en la sociedad española.

El texto ofrece la necesaria cobertura constitucional a los Acuerdos entre el Estado español y la Iglesia Católica, suscritos en 1976 y 1979, pero, además, abre la puerta para que esa cooperación, traducida en instrumentos concordatarios, se amplíe a otras confesiones.

La manifiesta incoherencia de este apartado con los dos precedentes suscita dos cuestiones:

- a. ¿las creencias religiosas deben ser objeto de un tratamiento jurídico diferenciado de las creencias no religiosas (ideológicas, filosóficas, etc.)?
- b. ¿las creencias religiosas deben ser objeto de un tratamiento específico de cooperación y, por tanto, de prestaciones concretas, que conviertan un derecho-libertad en un derecho-prestación, que se ejercerá de acuerdo con el número de fieles de cada confesión religiosa?

Tal vez nos encontramos en presencia de una norma constitucional substantivamente inconstitucional¹³, por cuanto su contenido entra en contradicción con los principios constitucionales, en concreto, con el principio de igualdad (comunidades ideológicas y comunidades religiosas; Iglesia Católica y demás confesiones).

¹² Art.16.3.

¹³ v., entre otros, FORNES, en Observaciones a la ponencia Concepto y régimen jurídico de las entidades religiosas, en La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica, Madrid, 1999, pág. 62.

II. LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

3. Un desarrollo parcial del artículo 16 de la Constitución

Con inusitada rapidez, una vez aprobada la Constitución, el Gobierno remitió a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Libertad Religiosa. El Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó el texto del Proyecto el 17 de octubre de 1979, cuando todavía no se había cumplido un año desde la aprobación de la Constitución, siendo la primera de las libertades reconocida en la Carta Magna que fue objeto de regulación legal.

La premura, no explicada en la Exposición de Motivos del Proyecto, tal vez se debiera al hecho de procurar equiparar normativamente a las distintas confesiones religiosas, dado que, desde el 3 de enero de 1979, la Iglesia Católica gozaba de un status especial, derivado de la firma de cuatro Acuerdos entre el Estado español y la Iglesia Católica, así como de un Acuerdo marco suscrito el mes de julio de 1976.

En esta línea podrían ser interpretadas las palabras introductorias de la Exposición de Motivos, en las que, tras señalar que la libertad religiosa ha sido proclamada en la Constitución, declara que: "La libertad religiosa queda configurada como un derecho fundamental que requiere, por su importancia, un tratamiento normativo propio. La Constitución no se limita a contemplar la libertad religiosa como una mera inmunidad de coacción, sino que, al prevenir que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas, refleja una valoración del hecho religioso, digno de protección..."¹⁴ "

La lectura de este párrafo evidencia que la necesidad y urgencia de la Ley deriva, no tanto de la protección de la libertad religiosa garantizada constitucionalmente, como de la necesidad de regular las relaciones de cooperación con las demás confesiones, habida cuenta que ya se habían establecido con la Iglesia Católica, a través de los Acuerdos antes mencionados.

Es obvio que el apartado tercero del artículo 16 de la Constitución se introdujo para dar cobertura constitucional a las relaciones con la Iglesia Católica, una vez que se había acordado la sustitución del Concordato de 1953, tal y como se reconoce en el Acuerdo de 1976. Sería discriminatorio, sin embargo, que la cobertura constitucional se limitara a la Iglesia Católica, lo que incidiría en la sospecha de una

¹⁴ Ley Orgánica de Libertad Religiosa, Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 1981, p.5.

SIMPOSIO SOBRE ENTIDADES RELIGIOSAS Y SU PROBLEMÁTICA EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

La experiencia alcanzada, después de 18 años de vigencia de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, permite afrontar, en sede teórica, los problemas y carencia que su aplicación cotidiana plantea para los ciudadanos afectados y para la propia Administración. Se trata de una Ley que ha supuesto un avance considerable en la regulación del derecho de libertad religiosa en España y sus resultados positivos, así como la valoración nacional e internacional, lo ratifican.

No se puede olvidar, sin embargo, que su promulgación ha tenido lugar al filo de la aprobación de la Constitución y que, desde entonces, la jurisprudencia, la praxis administrativa y la doctrina han denunciado dudas interpretativas y lagunas legales. Con este material de trabajo, se puede llevar a cabo un análisis riguroso y objetivo de la Ley y de las propuestas de modificación o adición del texto legal.

La convocatoria por la Dirección General de Asuntos religiosos de una reunión científica para analizar esta problemática, en la que podrían participar, además de los miembros de la Comisión Asesora, expertos, miembros de las confesiones religiosas y representantes de las administraciones públicas, requiere definir las **materias** a debatir y el **procedimiento** a seguir.

La Ley de Libertad religiosa es una ley breve, que consta tan sólo de ocho artículos, de los cuales cuatro se dedican, principalmente, a la libertad individual y otros cuatro a la libertad colectiva. Ciertamente, la mayoría de los problemas advertidos en la aplicación de la Ley se refieren a la dimensión colectiva o asociativa, es decir, a las confesiones religiosas. Lo cual plantea una cuestión inicial: las materias objeto de estudio de la reunión científica deberían referirse, principalmente al menos, a la regulación de las confesiones religiosas.

Este hecho, desde el punto de vista de la **técnica legislativa**, suscita una nueva cuestión: ¿se debe mantener la actual Ley como una Ley Marco de la libertad religiosa?, ¿se debe elaborar una Ley de nueva planta dedicada específicamente a las confesiones religiosas?

Respecto a las cuestiones concernientes al régimen legal de las confesiones religiosas parece posible encuadrarlas en tres grandes apartados:

1. ¿Quiénes son los **sujetos** colectivos destinatarios de la normativa legal?
2. ¿Cuál es el procedimiento idóneo para su **reconocimiento** en el ordenamiento jurídico español?
3. ¿Cuál es el **marco jurídico** que se concede a los sujetos colectivos reconocidos?

1. Sujetos

- a. **Denominación:** la normativa vigente utiliza una variada terminología para referirse a estos sujetos. La Constitución se refiere a comunidades y confesiones; la Ley menciona a las Iglesias, Confesiones y Comunidades, así como Asociaciones, Fundaciones e Instituciones y, finalmente, se refiere a las Federaciones; en el ámbito de la normativa reglamentaria se utiliza el término más genérico de Entidades Religiosas; en los Acuerdos con las Confesiones religiosas, además de la nomenclatura propia del Derecho Canónico (Órdenes, Congregaciones, Institutos, etc.) se hace mención de las Federaciones, Comunidades, Comisión, etc.

Esta variedad terminológica plantea una evidente dificultad a la hora de precisar legalmente los rasgos identificativos de estos sujetos colectivos; cuestión que se complica más si se tiene en cuenta que la mayoría de la terminología utilizada tiene un origen confesional y, por consiguiente, su definición habrá de buscarse en la propia confesión, siendo incompetentes, al efecto, los órganos estatales. Se debería debatir, por tanto, si se deben mantener las categorías actuales o procurar formular una categoría no confesional, cuya definición se pudiera hacer libremente por parte de los órganos competentes estatales. A los efectos del Simposio, proponemos la denominación **Entidades religiosas**.

- b. **Requisitos:** a los efectos de su reconocimiento la normativa vigente exige la concurrencia en la entidad eclesiástica de una serie de requisitos formales, entre los que cabe destacar el menos formal de ellos, es decir, los **finés religiosos**; precisamente, a la hora de interpretar este último requisito, la praxis administrativa y la jurisprudencia se han referido a otros requisitos no

explicitados en la Ley, tales como cuerpo doctrinal, culto, jerarquía, número de fieles, etc.

Esta interpretación colisiona con las muy variadas formas y manifestaciones de lo religioso y genera, a los administrados afectados una grave inseguridad jurídica y produce en la Administración, dependiendo de sus sucesivos titulares, una muy diversa interpretación de estos requisitos.

Se debería estudiar y debatir qué requisitos debe reunir una Entidad religiosa, valorando si se deben tener en cuenta los elementos sustantivos, aunque no uniformes, de las confesiones (doctrina, jerarquía, culto,...) o, por el contrario, sus manifestaciones concretas en la sociedad española (número de fieles, lugares de culto, dirigentes religiosos, actividades religiosas,...), justificando así las relaciones de cooperación previstas en la Constitución **(los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española)**.

Convendría debatir, igualmente, la posición jurídica de aquellas entidades (llamadas menores) dependientes orgánicamente de las confesiones (llamadas entidades mayores); es decir, si deben ser consideradas entidades religiosas, **cualquiera que sea la actividad** que desarrollen, o únicamente deben ser consideradas como tales aquéllas que desarrollen **actividades religiosas**. En este último caso, debe definirse expresamente la relevancia jurídica en el ordenamiento jurídico español de la pertenencia y posible subordinación de estas entidades a una confesión religiosa.

Relacionado con este último tema, convendría precisar si a estas entidades dedicadas a actividades no estrictamente religiosas (beneficencia, caridad, asistencia sanitaria...), pero promovidas por una entidad religiosa y por una motivación religiosa, debe reconocérsele la existencia de un **ideario** con relevancia jurídica en el derecho estatal.

2. Reconocimiento

A los efectos del reconocimiento de las entidades religiosas en el derecho español, el legislador ha optado por la fórmula de la inscripción registral, habilitando a tal fin un Registro de Entidades Religiosas en el Ministerio de Justicia.

El derecho histórico y el derecho comparado nos recuerdan que la existencia de un registro especial para las entidades religiosas suele obedecer a dos razones:

- a. A una función de **control** de las entidades religiosas

- b. A una función de **promoción y cooperación** de dichas entidades. No parece haber duda respecto a las intenciones del legislador español en desarrollo del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos: la **cooperación** con las entidades religiosas.

Tal vez, como consecuencia de este principio, el Registro se inspira en algunos criterios sobre los que habría que reflexionar: **carácter constitutivo, calificación registral y efectos jurídicos** de la inscripción registral: personalidad jurídica, autonomía y cláusula de salvaguarda... Por otra parte, sería oportuno precisar qué **sujetos son inscribibles**. Si se alcanza un acuerdo sobre el primer punto (¿qué son las entidades religiosas?), resultará mucho más sencillo abordar este problema registral, pero, en todo caso, será necesario pronunciarse sobre si son inscribibles las entidades menores, los lugares de culto, las circunscripciones territoriales, etc.

3. Marco jurídico

La existencia de un Registro especial de entidades religiosas se justifica por la existencia de un marco jurídico también especial. En la actualidad este marco jurídico es bastante complejo, dado que existe un marco jurídico general (legislación unilateral estatal) y marcos jurídicos especiales, que se concretan en acuerdos con cada entidad religiosa de carácter general (normativa bilateral), o incluso acuerdos sobre materias concretas (patrimonio histórico-artístico, etc.) con las Comunidades Autónomas.

Esta situación aconseja abordar dos cuestiones: qué **órganos** estatales o, en su caso, autonómicos son competentes para legislar, reglamentar o convenir estas materias; qué **materias** pueden y deben ser objeto de regulación. No parece necesario advertir que la cooperación no puede justificar ni vulnerar el principio de igualdad; un régimen jurídico especial para las entidades religiosas no puede crear una regulación jurídica discriminatoria respecto a las demás asociaciones, sino un régimen distinto basado en la singularidad de lo religioso.

Sería oportuno, por consiguiente, comparar el régimen común de las asociaciones y el régimen especial de las entidades religiosas y valorar si las diferencias se justifican por la singularidad de lo religioso.

Debatir este criterio y sus consecuencias puede ser otro aspecto para la reflexión de los participantes en la reunión científica.

La existencia de un régimen jurídico general (legislación unilateral estatal), aunque específico, para las entidades religiosas suscita una nueva cuestión: ¿cuál es la razón que justifica la realización, por parte del Estado, de Acuerdos o Convenios

con las entidades religiosas? Si lo específicamente religioso ya está regulado, parece que una nueva normativa sólo podría justificarse atendiendo a aquello específico y singular de una concreta confesión religiosa. Lo demás o es reiterativo o puede sonar a privilegio.

En la actualidad los Acuerdos regulan materias concretas tales como la enseñanza, el matrimonio, la asistencia religiosa, los ministros de culto, el patrimonio histórico-artístico...; sin embargo, no parece que exista ningún impedimento para que esas materias puedan ser reguladas con carácter general para todas las entidades religiosas inscritas, pues así se ha hecho con la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, con la enseñanza, con anterioridad a la LOGSE, e, incluso, tal regulación con carácter general y unilateral está prevista en el Código Civil para el matrimonio religioso.

Sería, por tanto, oportuno estudiar qué **materias** son susceptibles de una **regulación general** y cuáles deben ser objeto de una **regulación especial y bilateral**. En estas últimas materias habrá de tenerse en cuenta si se trata de un reconocimiento de un derecho-libertad o de un derecho-prestación (con la carga presupuestaria que ello conlleva) y si son compatibles con el orden público protegido por la ley (seguridad, salud y moral públicas), que como es sabido actúa como límite de los derechos y libertades fundamentales.

Al esbozar estos problemas sólo hemos pretendido indicar aquellas **cuestiones** que podrían ser objeto de estudio y debate en la prevista reunión científica. Con respecto al **procedimiento** y, de acuerdo con las ideas expresadas en la Comisión Permanente, el Simposio podría celebrarse en tres sesiones, una mensual, dedicando cada sesión a una ponencia, comenzando en el mes de octubre próximo. Atendiendo a estos criterios y con la debida y sincera apertura a todas las sugerencias que nos lleguen, se formula la siguiente propuesta de Simposio.

PROGRAMA

Primera Ponencia: ¿Qué son las Entidades Religiosas?

Esta ponencia estaría dirigida por Agustín Motilla.

1. ¿Qué denominación legal debe aplicarse a confesiones y demás Entidades Religiosas?
2. ¿Qué caracteres o requisitos deben reunir desde el punto de vista de la legislación estatal?
3. ¿Qué criterios deberían adoptarse para calificar a estos entes religiosos?: ¿Los fines de la entidad -criterio utilizado por la LOLR-, sus actividades, o las manifestaciones reales de su presencia en la sociedad española?
4. ¿Qué posición jurídica debe reconocerse en el Derecho español a aquellas entidades autónomas, pero dependientes de una confesión religiosa?: ¿Se deben reconocer como religiosas a estas entidades menores, cuyos fines sean caritativos, benéficos, asistenciales, etc.?
5. Estudiar la relevancia en el ordenamiento jurídico español de la existencia de un ideario religioso propio de las Confesiones y de la cláusula de identidad.

Segunda Ponencia: El reconocimiento de las Entidades religiosas

Esta Ponencia estaría dirigida por un Registrador de prestigio: no hay todavía nombres propuestos.

1. ¿Es necesaria la existencia de un Registro de Entidades Religiosas?; ¿La inscripción registral debe tener carácter constitutivo o declarativo?
2. ¿La inscripción debe ir precedida de la correspondiente calificación registral?
3. ¿Qué efectos jurídicos debe producir la inscripción registral?
4. ¿Qué sujetos son inscribibles?: ¿Entidades mayores y menores?; dentro de las menores ¿sólo las que tengan una vinculación orgánica y con fines religiosos estrictos?; dentro de las mayores ¿cabe inscribir también sus “secciones locales”, sus circunscripciones (si las tiene), etc.?
5. La cancelación de los asientos; correspondencia entre realidad confesional y realidad registral. ¿Cabría una cancelación de oficio en los casos de desaparición de facto de la entidad? ¿Establecer un procedimiento jurisdiccional sencillo, de jurisdicción voluntaria, a estos efectos?
6. Posibilidad de instaurar el protectorado civil a las fundaciones religiosas, caso de que se abra el Registro de Entidades Religiosas a las mismas. ¿Qué hacer en el caso de las fundaciones católicas?

Tercera Ponencia: El marco normativo de las Entidades religiosas

Esta Ponencia estaría dirigida por un administrativista de prestigio. Uno de los posibles ponentes sería Martín Retortillo.

1. Legislación unilateral: órganos competentes.
 - ¿Son competentes las Comunidades Autónomas?
 - Materias: ¿qué materias son específicas y singulares de lo religioso?
2. Normativa acordada: sujetos:
 - Estado (Parlamento, Gobierno, Ministerios); CCAA (Parlamento y/o Gobierno Autónomico)
 - Entidades religiosas: ¿sólo Federaciones?
 - Tipos de Acuerdos: legislativos y administrativos; posibles Acuerdos con confesiones sin notorio arraigo

3. Materias: ¿las materias específicas y singulares de cada entidad religiosa?
4. Límites: la cuestión del orden público: seguridad, salud y moral públicas

CONCLUSIONES

En la memoria conclusiva, a modo de Libro blanco sobre la libertad religiosa en España, incluiría sugerencias en de iure condendo, y en concreto, una normativa que resolviera los fallos y carencias que actualmente se han detectado. Podría ser ocasión de realizar un acto institucional de la Dirección General de Asuntos Religiosos y del Ministerio de Justicia, con invitados relevantes, como aportación al año jubilar de la Declaración Universal.

