

**LOS RETOS DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN ESPAÑA:  
UNA REFLEXIÓN CRÍTICA A LA LUZ DE LOS  
PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**

Alejandro Torres Gutiérrez  
*Universidad Pública de Navarra*

Abstract: After the entry into force of the Spanish Constitution of 1978, it was modified the model of relations between Church and State, and it was adopted a system of separation between State and religious groups. The State opts for an attitude of neutrality in relation with the religious phenomenon, and recognizes the freedom of conscience and religion. Nevertheless, the real praxis shows clear differences between constitutional theory and ordinary legislation, because of different legal status for the diverse religious groups, depending of the existence, or not, of agreements of cooperation with the State. These differences may be detected in areas like the economic cooperation between the State and religious groups, the educative and matrimonial systems, religious assistance in public centers, or patrimonial Law. The author supports a model of common legislation, applicable to all the religious groups, in a similar way.

Keywords: Freedom of conscience, religious freedom, Spain, secularism, neutrality, equality.

Resumen: Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se modifica el modelo de relaciones entre la Iglesia y el Estado, optándose por un sistema de separación Iglesia-Estado, en el que el Estado opta por ser neutral frente al fenómeno religioso, reconociendo la libertad de conciencia y religiosa. Sin embargo, la praxis real nos demuestra la existencia de diferencias entre la teoría constitucional y la legislación ordinaria, debido a la existencia de diversos estatutos jurídicos en relación con las diferentes confesiones religiosas, en función de la existencia, o no, de Acuerdo de Cooperación con el Estado, y que se ponen de manifiesto en materias como la cooperación económica entre en Estado y las confesiones religiosas, el sistema educativo, el modelo matrimonial, la asistencia religiosa en centros públicos, o el derecho patrimonial. A tales efectos, el autor propugna la adopción de un modelo de derecho común, aplicable a todas las confesiones religiosas por igual.

Palabras Clave: Libertad de conciencia, libertad religiosa, España, Laicidad, neutralidad, igualdad.

SUMARIO: 1. Las reglas de juego constitucionales, y la distancia entre la teoría constitucional, y la realidad del ulterior desarrollo normativo por el legislador ordinario y la praxis administrativa.- 2. Una *mediterránea* interpretación *alternativa* del principio de *igualdad* religiosa: El dilema entre confesiones *con Acuerdo versus* confesiones *sin Acuerdo*.- 3. Las principales inconsistencias del modelo español desde el punto de vista del principio de laicidad del Estado.- 3.1. La cooperación económica entre el Estado y las confesiones religiosas: separados, *pero no tanto*.- 3.1.1. Las incongruencias del sistema de cooperación económica directa.- 3.1.1.a) El privilegiado estatuto de la Iglesia Católica.- 3.1.1.b) La financiación directa de las confesiones religiosas minoritarias.- 3.1.2. La cooperación económica indirecta, y el régimen de beneficios fiscales.- 3.2. La enseñanza y la cuestión educativa.- 3.2.1. La asignatura de enseñanza religiosa.- 3.2.2. El controvertido régimen de los profesores de religión.- 3.2.3. El estatuto de los colegios concertados: La gratuidad de la enseñanza obligatoria, la financiación pública de la enseñanza diferenciada y la escolarización de la población inmigrante.- 3.3. El modelo matrimonial de matrimonio civil obligatorio con pluralidad de formas de celebración.- 3.4. Regulación de la asistencia religiosa en centros públicos.- 3.5. Algunas cuestiones patrimoniales: Régimen registral de los inmuebles de titularidad eclesiástica, y apertura de centros de culto.- 3.5.1. Régimen de inscripción de los inmuebles de titularidad eclesiástica.- 3.5.2. Apertura de centros de culto.- 4. Una propuesta *de lege ferenda*: La necesidad de optar por un modelo de *derecho común*.

#### 1. LAS REGLAS DE JUEGO CONSTITUCIONALES, Y LA DISTANCIA ENTRE LA TEORÍA CONSTITUCIONAL, Y LA REALIDAD DEL ULTERIOR DESARROLLO NORMATIVO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO Y LA PRAXIS ADMINISTRATIVA

La necesidad de abandonar soluciones maximalistas a la hora de redactar los preceptos constitucionales, fue unánimemente sentida por todos los sectores del arco parlamentario, durante la transición a la democracia, un proceso político en el que no se puede olvidar la activa colaboración de la Iglesia española en aquellos momentos decisivos, que *no fue un mero producto de conveniencia política, o resultado del resignado sometimiento a un destino inexorable*, sino que tenía sus raíces en la renovación de la doctrina católica sobre las relaciones entre Iglesia y sociedad civil, que fue tomando cuerpo durante el Concilio Vaticano II y se materializó especialmente en la Declaración *Dignitatis Humanae*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase el excelente análisis al respecto de: MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier y SÁNCHEZ-LAS HERAS, Mi-

Conviene a nuestro juicio poner el punto de partida de este estudio en un sucinto enunciado de los principios constitucionales con el fin de establecer el mínimo común fijado por el legislador constituyente a la hora de sentar las bases del modelo en materia de libertad de conciencia y religiosa. Para detectar cuáles son dichos principios constitucionales basta con buscar en la Carta Magna la respuesta a dos sencillas preguntas, es decir, cómo son los ciudadanos, y cómo es el Estado, en relación con dichas materias. La contestación a la primera de las interpelaciones, la encontramos en los artículos 16.1 y 14 de la Constitución, por los que los españoles son *libres e iguales* en la titularidad de su derecho a la libertad de conciencia. En efecto, en el primero de estos artículos se nos dice que los españoles ven reconocido su derecho a la libertad de conciencia y religiosa, son por lo tanto *libres* para profesar las creencias que libremente elijan o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar las que tenían, manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas<sup>2</sup>. Estamos ante la más perfecta fórmula de reconocimiento constitucional de este derecho en nuestra historia. Una conclusión a la que se llega fácilmente tras un breve contraste con la timorata fórmula de la Constitución de 1869, (que es donde por vez primera se otorga *plenamente* el derecho a la libertad religiosa en una Carta Magna española, aunque de un modo *peculiar*), consistente en el reconocimiento del mismo a los extranjeros, para a continuación hacerlo al resto de los españoles, *si es que hubiera alguno que no fuera católico*, y sin los tintes laicistas de la Constitución de 1931, (como la previsión de la disolución de las congregaciones religiosas que incluyeran un cuarto voto de obediencia a una autoridad distinta a la legítima del Estado, una alusión directamente referida a la Compañía de Jesús, pese a no venir citada por su *nombre y apellidos*, o la prohibición del ejercicio del comercio, la industria y la enseñanza a las congregaciones religiosas), algo a lo que habría que unir la deriva de los acontecimientos que terminaron con la quema de iglesias o el asesinato de religiosos, (que nada tiene que ver con la libertad de conciencia, ni la correlativa y necesaria neutralidad estatal, “Iglesia Católica y transición democrática en España”, en *RGDCDEE*, 3, Iustel, Madrid, 2003, p. 12.

<sup>2</sup> Téngase en cuenta el artículo 2.1.a) de la LOLR. Dicho artículo 2, en su apartado 1, letras b), c) y d), añade que el citado derecho incluye además el poder “practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales. Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica”.

tal). Además los ciudadanos van a ser *iguales* en la titularidad de este derecho, desde el momento en que al menos *sobre el papel*, (que por cierto *lo aguanta todo*, como tendremos ocasión de comprobar), no cabe discriminación por motivos religiosos, aunque el estudio de los distintos sistemas de Acuerdos, (1976 y 1979 con la Iglesia Católica, y 1992 con evangélicos, judíos y musulmanes), y el análisis del régimen jurídico de las confesiones que carecen del mismo, pondrán pronto en solfa dicha afirmación<sup>3</sup>.

Por otra parte, el Estado aparece definido como *laico*<sup>4</sup>, en el artículo 16.3 en que se afirma que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*, empleando de este modo una fórmula *poco original y ambigua*. Poco original, por estar directamente inspirado en el artículo 137.1 de la Constitución de Weimar de 1919, *Es besteht keine Staatskirche*, al cual se remite expresamente el artículo 140 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la vigente Constitución alemana. Una fuente en la que bebe el constituyente, a pesar de partir el modelo alemán de una tradición diversa a la nuestra, la de las denominadas Iglesias de Estado<sup>5</sup>. Esta ambigüedad de la (*poco autóctona*) fórmula empleada, nos obliga a perfilar qué debemos entender por un Estado *laico*<sup>6</sup>, caracterizado por su nota de *laici-*

<sup>3</sup> CIÁURRIZ LABIANO, María José y LOMBARDÍA, Pedro, *La libertad religiosa en el derecho español: (La Ley orgánica de libertad religiosa)*. Tecnos, Madrid, 1984. CIÁURRIZ LABIANO, María José, “El derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español”, en *Revista de Derecho Político*, nº 41, 1996, pp. 37-96. CIÁURRIZ LABIANO, María José, “El origen histórico de la libertad religiosa”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy: Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. 2, 2012, pp. 1783-1802. CIÁURRIZ LABIANO, María José, “La libertad religiosa en el constitucionalismo español del siglo XIX”, en ESCUDERO LÓPEZ, José Antonio, (Dir.), *La Iglesia en la historia de España*, Fundación Rafael del Pino, Madrid, 2014, pp. 1011-1024. DE LA HERA PÉREZ-CUESTA, Alberto, “Los orígenes de la Confesionalidad y de la libertad religiosa en el Derecho Constitucional español”, en *ADEE*, XXIV, 2008, pp. 87-118. FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, “El significado del artículo 16 en el contexto constitucional”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 89 y ss. GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús, “Laicidad y cooperación con las confesiones en España”, en *RGDCDEE*, 15, Iustel, Madrid, 2007, pp. 1-21.

<sup>4</sup> Sobre la evolución del modelo constitucional español, puede consultarse: SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, “Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español: Editorial Eset, Vitoria, 1978.

<sup>5</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, “Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede”, en *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, OLIR*, Noviembre de 2005, p. 3. GONZÁLEZ DEL VALLE, José María, *Derecho Eclesiástico Español*, 4ª Edición, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997, p. 141.

<sup>6</sup> Nótese que otros autores han preferido optar por la fórmula *aconfesional*, que entendemos menos acertada a la hora de definir nuestro modelo constitucional, pues únicamente nos afirma lo que el Estado *no es*, (confesional), pero no nos define lo que el Estado *es*. Y es que Estados *no confesionales*, lo son tanto los Estados *laicos*, como también los *laicistas*, y resulta obvio que el constituyente únicamente está pensando en la primera de las opciones, es decir, en una fórmula *laica*, y no en una *laicista*.

Como recuerda acertadamente ROCA, la jurisprudencia española no establece diferencias significativas entre laicidad, confesionalidad, (término empleado en las STC 1/1981 y 19/1985 y en las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1988 y 20 de septiembre de 1993) y neu-

dad<sup>7</sup>, a diferencia de lo que conlleva un *beligerante* modelo *laicista*. Y es que debemos perder el miedo al empleo del término *laico*, especialmente una vez que sepamos a qué estamos haciendo referencia con el mismo, y que no lo confundimos con el *laicismo*, pues aunque ambos participan de la nota de *separación*<sup>8</sup> entre la Iglesia y el Estado, el primero, el Estado *laico*, adopta una posición de exquisita *neutralidad*<sup>9</sup> frente a las creencias de los ciudadanos, (derivada del principio de laicidad), mientras que el segundo, el Estado *laicista*, opta por una solución *hostil* frente al fenómeno religioso, (propia del *laicismo*), y no tiene obligación de asumir como propios los valores religiosos<sup>10</sup>. Hoy en día la laicidad forma parte del ADN de nuestra sociedad desarrollada<sup>11</sup>.

tralidad, (STC 5/1981, que emplea indistintamente los términos *neutralidad* y *aconfesionalidad*). ROCA, María José, “Laicidad del Estado y garantías en el ejercicio de la libertad: Dos caras de la misma moneda”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Vol. 3, Marzo de 2009, p. 46.

<sup>7</sup> Que comienza a aceptarse en el magisterio eclesiástico a partir del pontificado de Pío XII, que habla ya de *sana legítima laicidad del Estado* en una alocución de 23 de marzo de 1958. MOLANO, Eduardo, “La laicidad del Estado en la Constitución Española”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol II, p. 242. Sobre la evolución de dicho magisterio al respecto puede verse: LATREILLE, André, “La Iglesia Católica y el laicismo”, en VV.AA., *La laicidad*, Madrid, 1963, pp. 35-113. CONDORELLI Mario, “Libertà della Chiesa e laicità dello Stato nel recente Magistero Ecclesiastico”, en VV.AA., *La Chiesa dopo il Concilio*, Milán, 1972, pp. 351-373.

<sup>8</sup> MOLANO, Eduardo, “El dualismo constitucional entre orden político y orden religioso”, en IBÁN, Iván Carlos, (Coord.), *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*. EDERSA, Madrid, 1989, p. 187. PARDO PRIETO, Paulino César, “Laicidad y símbolos en pronunciamientos judiciales”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, 27, Mayo de 2012, p. 4. Véase asimismo el capítulo dedicado por LLAMAZARES CALZADILLA a *Definición de los conceptos básicos*, en LLAMAZARES CALZADILLA, M<sup>a</sup> Cruz, *Ritos, signos e invocaciones: Estado y simbología religiosa*, en prensa, al que hemos tenido acceso por cortesía de la autora por: Dykinson, Madrid, 2015, pp. 29 y ss.

<sup>9</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, y SÁNCHEZ LASHERAS, Miguel, “Iglesia Católica y transición democrática en España”, en *RGDCDEE*, 30, Iustel, Madrid, 2012, p. 9. Son también de interés: ROCA, María José, “La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y delimitación en la jurisprudencia”, en *Il diritto ecclesiastico*, I, 1997, pp. 405-429. PALOMINO Rafael, “Religion and Neutrality: Myth, Principle, and Meaning”, en *Brigham Young University Law Review*, 3, 2011, pp. 657-689. Implica a todas las administraciones, incluida la local. Véanse por ejemplo los estudios de: CASTRO JOVER, Adoración, “La tutela de la diversidad religiosa en el ámbito local entre reglas jurídicas y buenas prácticas. El contexto español”, LETURIA NAVARRO, Ana, “Gestión del pluralismo religioso en la ciudad. ¿Qué aporta la participación?”, TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en Cataluña”, y MINTEGUÍA ARREGUI, Igor, “Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en el País Vasco”, publicados todos ellos en CASTRO JOVER, Adoración, *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

<sup>10</sup> ROCA, María José. “Laicidad del Estado y garantías en el ejercicio de la libertad: Dos caras de la misma moneda”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Vol. 3, Marzo de 2009, p. 47.

<sup>11</sup> LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, José Luis, “Requisitos para la gestión pública de la diversidad religiosa”, en *¿Somos laicos? 17 miradas sobre la laicidad, Informe Ferrer Guardia 2013*, Ediciones La Lluvia. Barcelona, 2013, p. 127. PELAYO OLMEDO, Daniel, “El laicismo como reacción a la confesionalidad en la historia constitucional de España”, en MARTÍN MINGUIJÓN, Ana Rosa y MORÁN MARTÍN, Remedios, (Coords.), *Seguridad, extranjería y otros estudios Histórico-Jurídicos*, Iustel,

El principio de laicidad prohibirá la confusión entre funciones religiosas y funciones estatales, impidiendo que *los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos*<sup>12</sup>, aunque ni supone una total incomunicación entre el Estado y las confesiones religiosas<sup>13</sup>, ni tampoco impide que las creencias religiosas puedan ser objeto de protección<sup>14</sup>, en su caso. La idea de separación impide tanto la introducción de fórmulas próximas a la Iglesia de Estado, como el establecimiento de una confesión como oficial<sup>15</sup>.

De este modo el principio de laicidad viene a desarrollar una doble función, *positiva*, por un lado, consistente en el deber de garantizar la libertad religiosa por parte de los poderes públicos, que permita la posibilidad del ejercicio *immune a toda coacción de los poderes públicos, de todas aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso*<sup>16</sup>, y *negativa*, por otro, que operaría como límite a la cooperación estatal con las confesiones religiosas. Además implica que tanto el Estado como las confesiones religiosas, deben respetar su mutua independencia dentro de sus propios asuntos, no cabiendo imponer los valores religiosos en la vida política, sin atenerse al procedimiento de discusión que permite el acceso de cualquier tipo de valores en el ámbito público<sup>17</sup>.

2016, pp. 763 a 765.

<sup>12</sup> STC 24/1982, de 13 de mayo, STC 117/1996 y STC 340/1993, de 16 de noviembre.

<sup>13</sup> ATC 616/1984, de 31 de octubre.

<sup>14</sup> ATC 180/1986, de 21 de febrero.

<sup>15</sup> Entre la amplia bibliografía sobre los principios constitucionales podemos destacar: CASTRO JOVER, Adoración, "Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos" en *RGDCDEE*, 3, Iustel, Madrid, 2003, pp. 1-32. COMBALÍA SOLÍS, Zoila, "Principios informadores del Derecho eclesiástico español", en GARCÍA HERVÁS, Dolores, (Coord.), *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Colex, Madrid, 1997, pp. 129-142. FERRER ORTIZ, Javier, "Laicidad del Estado y cooperación con las confesiones", en *ADEE*, Vol. III, 1987, pp. 237-248. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho de la libertad de conciencia*, Vol. I, 2.ª ed. ed. Civitas, Madrid 2002 p. 314 y ss. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho de la Libertad de Conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 305 y ss. MOLANO, Eduardo, "La laicidad en la Constitución española", en *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural. Estudios en honor del Dr. D. Lamberto de Echeverría*, ed. Universidad de Salamanca, Salamanca 1987, pp. 193-209. MORENO ANTÓN, María, "Los principios informadores del Derecho Eclesiástico", en *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 64-81. PRIETO SANCHÍS, Luis, "Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español", en IBÁN, Iván Carlos, PRIETO SANCHÍS, Luis y MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Curso de Derecho Eclesiástico*, Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1991, pp. 173-215. SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, "La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución", en *Laicidad y libertades*, n. 2, 2002, pp.313-348. VILADRICH, Pedro Juan y FERRER ORTIZ, Javier, "Principios informadores del Derecho eclesiástico español", en NAVARRO-VALLS, Rafael. (Coord.), *Derecho eclesiástico del Estado español*, 3.ª ed, EUNSA, Pamplona 1993, pp. 165-226.

<sup>16</sup> Véase a tal efecto el Fundamento Jurídico 4º de la STC 46/2001, de 15 de febrero.

<sup>17</sup> CASTRO JOVER, Adoración, "Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos" en *RGDCDEE*, 3, Iustel, Madrid, 2003, pp. 1-32. ROCA, María José. "Laicidad del Estado y garantías

Definidas las reglas de juego fijadas por los principios constitucionales, conviene a continuación analizar si el desarrollo de los mismos por el legislador ordinario, y la ulterior praxis administrativa, son, o no, plenamente coherentes, lo que nos llevará a descubrir el largo trecho que media entre el platónico mundo de las *ideas*, y el de las *cosas*, en un contexto en el que no se puede tampoco pasar por alto el intenso grado de secularización experimentado por la sociedad española, especialmente por los ciudadanos más jóvenes, nacidos tras la instauración de la democracia<sup>18</sup>.

## 2. UNA MEDITERRÁNEA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD RELIGIOSA: EL DILEMA ENTRE CONFESIONES CON ACUERDO VERSUS CONFESIONES SIN ACUERDO

Una primera fuente de disfuncionalidad entre la impecable redacción de los principios constitucionales y la realidad, en cuanto al contenido de los derechos reconocidos a las confesiones religiosas, (y lo que es aún más importante, sus fieles, en cuanto ciudadanos titulares originarios de un derecho fundamental, el de libertad religiosa en este caso), viene constituida por la existencia de marcos diferenciados que permiten describir cinco escenarios, susceptibles de una graduación de mayor a menor en cuanto al reconocimiento de derechos<sup>19</sup>:

1) En primer lugar estaría el privilegiado régimen legal del que goza la Iglesia por los Acuerdos de 1976 y 1979, equiparados a Tratados Internacionales, en los que se reconoce el más amplio catálogo de derechos y privilegios.

en el ejercicio de la libertad: Dos caras de la misma moneda”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Vol. 3, Marzo de 2009, pp. 50 y 51. FERNÁNDEZ-CORONADO Ana, “El significado del artículo 16 en el contexto constitucional”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 105 y ss. VALERO HEREDIA, Ana. *Libertad de Conciencia y Neutralidad del Estado y Principio de Laicidad. (Un estudio Constitucional Comparado)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 168.

<sup>18</sup> En las tres comunidades autónomas más desarrolladas, (Cataluña, Madrid y País Vasco), dos tercios de los jóvenes son indiferentes, agnósticos o ateos, y en el resto de comunidades el porcentaje de las personas que se definen así, no deja de crecer. PÉREZ AGOTE, Alfonso, “La pluralidad Silenciada”, en *¿Somos laicos? 17 miradas sobre la laicidad, Informe Ferrer Guardia 2013*, Ediciones La Lluvia. Barcelona, 2013, p. 19. También son de gran interés: FERNÁNDEZ-CORONADO Ana y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Documento de trabajo 180/2013, Fundación Alternativas, Madrid, 2013, pp. 22 y ss. CONTRERAS MAZARIO, José María, “La diversidad religiosa en sociedades abiertas: Criterios de discernimiento y estrategias de gestión”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 442 y ss.

<sup>19</sup> SOUTO PAZ, José Antonio, “Relevancia jurídica de las minorías religiosas”, en DE LUCAS MARTÍN, Javier, (Coord.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, p. 137. SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, “Acuerdos y Convenios: Crisis de un modelo”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 242 y ss.

2) El de evangélicos<sup>20</sup>, judíos<sup>21</sup> y musulmanes<sup>22</sup>, cuyos Acuerdos contienen un estatuto mucho más modesto de derechos, algo que se refleja especialmente en aspectos económicos al carecer de un sistema de financiación directa, como el de la Iglesia, mediante la asignación tributaria, y un más recortado catálogo de beneficios fiscales.

3) El de las confesiones que han obtenido una declaración de *notorio arraigo*, y que por ello mantienen la *expectativa* de poder firmar un Acuerdo de Cooperación con el Estado, y *poco más*, como tener un asiento en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, a raíz del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, que regula la CALR<sup>23</sup>, o el reconocimiento del matrimonio en forma religiosa, tras la entrada en vigor de la Ley 15/2015, de 2 de julio de 2015, de Jurisdicción Voluntaria<sup>24</sup>, a lo que haremos referencia más adelante. Entendemos que dicha orientación legislativa, que nos acerca a la solución dada por el derecho portugués, con su Ley 16/2001, de 22 de junio, de Libertad Religiosa, es muy acertada, pues tiende a instaurar un modelo de *derecho común*, sin supeditación a la previa firma de un Acuerdo de Cooperación con el Estado, (y aunque sea *políticamente incorrecto*: sin la correlativa subordinación a la *mayor o menor*; — incluso, a veces *nula— voluntad política* por firmarlo. Las confesiones que gozan de dicha declaración, pero carecen de un Acuerdo con el Estado son:

- a) La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, (23 de abril de 2003).
- b) Los Testigos de Jehová, (29 de junio de 2006), tras no pocos problemas, por cierto.

<sup>20</sup> Ley 24/1992, de 19 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

<sup>21</sup> Ley 25/1992, de 19 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

<sup>22</sup> Ley 26/1992, de 19 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

<sup>23</sup> Dicho Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, constituye un reciente esfuerzo por dotar de contenido la declaración de *notorio arraigo*, al prever la representación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, de las confesiones minoritarias con *mera* declaración de *notorio arraigo*, aunque las mismas carezcan de Acuerdo de Cooperación con el Estado. Véase: GARCÍA GARCÍA, Ricardo, “Una nueva Comisión Asesora de Libertad Religiosa para los retos del siglo XXI en materia de libertad religiosa. El nuevo Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR”, en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 175 y ss. El texto del Real Decreto puede consultarse en: BOE de 16 de diciembre de 2013. MURILLO MUÑOZ incide en que la nueva normativa trata de dotar a la CALR de un mayor peso institucional, introduce nuevas funciones de la misma y crea nuevas estructuras, en forma de grupos de trabajo que pretenden ampliar la capacidad de acción de la Comisión. MURILLO MUÑOZ, Mercedes, “Gestión pública del hecho religioso: ¿Para qué?”, en *VV.AA., Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 469 y ss.

<sup>24</sup> BOE de 3 de julio de 2015. Esta norma se ha visto completada por la Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación del modelo de certificado de capacidad matrimonial y de celebración de matrimonio religioso. Publicada en el BOE de 22 de abril de 2016.



c) Budistas, (18 de octubre de 2007).

d) Y ortodoxos, (15 de abril de 2010).

El Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España<sup>25</sup> trata de racionalizar el procedimiento de concesión de dicho reconocimiento, y reducir el margen de discrecionalidad de la Administración, especificando en su artículo 3 los requisitos necesarios para ello: a) Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años. b) Acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla. c) Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros. d) Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo. e) Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española. Se trata de una normativa directamente influenciada por la Ley 16/2001, de 22 de junio, de Libertad Religiosa en Portugal, que en su artículo 37 habla de idénticos plazos de 30/60 años, *de presencia social organizada*, en Portugal o en el extranjero, respectivamente, para poder obtener la declaración de *radicación* en Portugal. Una referencia a la *presencia social organizada*, que en la normativa española se sustituye por la *inscripción*, (en España, durante idéntico plazo de 30 años) o el *reconocimiento*, (en el extranjero, por espacio igualmente de 60 años)<sup>26</sup>. Los requisitos enumerados en los apartados b) y c) tratan de evitar la excesiva fragmentación que se aprecia en Portugal donde se posibilita el reconocimiento de la radicación a favor de colectivos religiosos excesivamente localistas, en ocasiones *arraigados* en un solo municipio. En cuanto a las condiciones requeridas en los apartados d) y e), no exentas de cierta *indeterminación*, será preciso una aplicación flexible y equitativa de las mismas, con el fin de eliminar eventuales arbitrariedades administrativas. Entendemos que es asimismo especialmente inteligente la previsión expresa de silencio positivo por el transcurso de 6 meses, en caso de ausencia de contestación administrativa<sup>27</sup> y la de un recurso potestativo de reposición ante el Ministerio de Justicia, así como el oportuno ante la jurisdicción contencioso administrativa<sup>28</sup>, lo cual redundará sin duda en un mayor grado de seguridad jurídica y menor indefensión de los administrados.

<sup>25</sup> BOE de 1 de agosto de 2015.

<sup>26</sup> Unida a la inscripción por 15 años en España, en este segundo supuesto.

<sup>27</sup> Artículo 5.4 del RD 593/2015, de 3 de julio.

<sup>28</sup> Artículo 5.5 del RD 593/2015, de 3 de julio.

4) Las confesiones meramente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, cuya regulación ha sido objeto de un reciente desarrollo por medio del RD 594/2015, de 3 de julio<sup>29</sup>.

5) Aquellas confesiones que no hayan podido acceder a dicho Registro, y que por lo tanto carecerían de personalidad jurídica como confesiones religiosas<sup>30</sup>, un problema especialmente grave en un primer momento debido a la práctica administrativa consistente en denegar la inscripción en el Registro de entidades Religiosas de ciertas entidades respecto a las que se entendiera por parte del encargado del Registro, que carecían de *finés religiosos*, superada a partir de la STC 46/2001, de 15 de febrero<sup>31</sup>, en cuyo Fundamento Jurídico 8º se especifica que *la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 L.O.L.R., y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la Ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 C.E.* Y en el Fundamento Jurídico 10º añade que *la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el art. 3.2 L.O.L.R.* Las consecuencias serán importantes, pues esta línea argumental repercutirá a partir de ese

<sup>29</sup> BOE de 1 de agosto de 2015.

<sup>30</sup> La doctrina ha criticado que el artículo 5 de la LOLR configure la inscripción en el Registro Especial de Entidades Religiosas con carácter constitutivo, al afirmar que *las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro Público*, cuando en el artículo 22 de la Constitución, se declara que la inscripción registral de las asociaciones sólo se produce a efectos de publicidad, al afirmar en su párrafo 3º que *las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad*. Tal vez ello sea una muestra de la desconfianza del poder público hacia determinados movimientos religiosos atípicos de carácter minoritario, lo que provoca este *reforzamiento* de los requisitos exigidos para el acceso al registro de las confesiones religiosas minoritarias, y que repercute indirectamente en el ulterior goce de los beneficios que el registro conlleva. SOUTO PAZ, José Antonio, *Comunidad Política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades públicas en el Derecho Comparado*, Marcial Pons, Madrid - Barcelona, 1999, p. 538.

<sup>31</sup> Dictada a raíz de la denegación de la inscripción registral de la Iglesia de la Unificación, por Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos de 22 de diciembre de 1992, (que había sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1996, y previamente por la de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993).

momento en la jurisprudencia del TS y de la Audiencia Nacional, y no podrán emplearse como motivos para denegar la inscripción, circunstancias *como las de poseer un cuerpo de doctrina o de una liturgia o unos fines religiosos específicos, ni en base a la ausencia de una colectividad significativa de fieles ni en base a la falta de acreditación de una entidad real*<sup>32</sup>, dando pie a una interesante literatura jurídica al respecto<sup>33</sup>.

Básicamente tendríamos dos grupos de confesiones, las que tienen un Acuerdo de Cooperación con el Estado, y las que carecen del mismo, pero incluso dentro de la primera categoría, cabría distinguir dos situaciones completamente diferenciadas: la Iglesia Católica, por un lado, y las confesiones que suscribieron los Acuerdos de 1992, por otro<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Véase el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS de 21 de mayo de 2004, RAJ 2004/3532, así como las Sentencias de la Audiencia Nacional de 4 de octubre de 2007, JUR 2007/316006, sobre la inscripción del *Centro Espirita Benéfico Uniao do Vegetal*, y la de 11 de octubre de 2007, sobre la Iglesia de la Cienciología, RJCA 2008/125.

<sup>33</sup> AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, Fernando, “Crónica jurisprudencial. Sentencia TC de 15 de febrero de 2001”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 1, 2001, pp. 33 y ss.). DEL PICÓ RUBIO, Jorge, “El sistema de reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas en las leyes de Chile y España ante la pretensión de inscripción en los respectivos registros públicos por parte de la Iglesia de la Unificación (Moon)”, en *RGDCDEE*, 30, 2012, pp. 1-21. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, “Reflexiones en torno a la función del Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de la Scientology)”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 7, 2007-I, pp. 389 y ss. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en la nueva realidad social española: Funciones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”, en VV.AA., *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: Realidad y Futuro*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2009, pp. 54 y ss. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Ángel, “La naturaleza confesional de la entidad solicitante como criterio para denegar la inscripción en el Registro de entidades religiosas. Comentario a la sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, de 21 de mayo de 2004”, en *Iustel, RGDCDEE*, n.º 6, enero 2004, pp. 1-11. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Ángel y TIRAPU MARTÍNEZ, Daniel, “La Cienciología en España: El camino hasta la personalidad jurídica”, en *Iustel, RGDCDEE*, n.º 16, enero 2008, pp. 1-16. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, “Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)”, en *Iustel, RGDCDEE*, n.º 16, enero 2008, pp. 1-18. MURILLO MUÑOZ, Mercedes, “La eficacia constitutiva de la inscripción en el registro de entidades religiosas”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º 0, Madrid, 2000, pp. 201-227. MURILLO MUÑOZ, Mercedes, “¿Miedo a la religión en el reconocimiento jurídico de los grupos religiosos? Una reflexión en torno a la inscripción de entidades religiosas en la jurisprudencia española”. Comunicación presentada al Congreso: “Milenio, miedo y religión”, celebrado en la Universidad de La Laguna (Tenerife, Islas Canarias), 3-6 de Febrero del 2000, organizado por la SECR. Publicado en: <<http://www.uil.es/congresos/conmirel/murillo1.html>> OTADUY, Jorge, “Crónica de Jurisprudencia 2007 – Derecho Eclesiástico del Estado Español”, en *Ius Canonicum*, XLVIII, n. 95, 2008, pp. 298 y 299. PELAYO OLMEDO, Daniel, *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Madrid, 2007, pp. 294 y sigs. SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, “Laicidad y cooperación como bases del modelo español: Un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, mayo-agosto, Madrid, 2011, pp. 52.

<sup>34</sup> Sobre el sistema de Acuerdos, véanse los trabajos: CONTRERAS MAZARIO, José María, “Los Acuer-

A la muerte del General Franco, el Concordato de 1953, presentaba alarmantes síntomas de ser un anacronismo histórico, por lo que se hacía necesario reemplazarlo, algo que tendrá lugar de dos envites<sup>35</sup>. El primero de ellos, con el Acuerdo de renuncia de privilegios de 28 de julio de 1976<sup>36</sup>, en que se pone fin a la *intensa* intervención directa del Jefe del Estado en el procedimiento de designación de obispos, una prerrogativa que puso en manos del General Franco un poderoso instrumento de control de la Iglesia Católica en España, lo cual no impidió que le surgiera algún prelado *díscolo* como Monseñor Añoveros, (al igual que ocurriera al final de las dictaduras de Trujillo en la República Dominicana<sup>37</sup> y de Salazar en Portugal<sup>38</sup>), con sus referencias *intempestivas* a los de-

dos del Estado con las confesiones religiosas”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 13, Madrid, 2013, pp. 35 y ss. DE LA HERA PÉREZ-CUESTA, Alberto, “Acuerdos con las confesiones religiosas minoritarias” en , Vol. 35, nº 69, 1995, pp. 201-232. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, “Los Acuerdos del Estado Español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F. E. R. E. D. E.) y la Federación de Comunidades Israelitas, (F. C. I.). Consideraciones sobre los textos definitivos”, en *ADEE*, Tomo VII, Madrid, 1991. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y Confesiones Religiosas: un nuevo modelo de relación. (Los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid, 1995. MANTECÓN SANCHO, Joaquín, *Los Acuerdos del Estado con las Confesiones Acatólicas*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995. PARDO PRIETO, Paulino César, *Libertad de conciencia y sistema concordatorio*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, León, 2004. MORENO BOTELLA, Gloria y CORRAL SALVADOR, Carlos, “La constitucionalidad de los cuatro Acuerdos (de 3 de enero de 1979), entre la Santa Sede y el Estado español, ante las Cortes y la jurisprudencia”, en *RGDCDEE*, 37, Iustel, Madrid, 2005. OLMOS ORTEGA, María Elena, “El futuro de los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas: los Acuerdos de 1992”, en *RGDCDEE*, 7, Iustel, Madrid, 2005. PARDO PRIETO, Paulino César, *Laicidad y Acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. PARDO PRIETO, Paulino César, “Nuevas tendencias, viejas tendencias: últimos Acuerdos de países europeos”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 193-224.

<sup>35</sup> Además hay que tener en cuenta el Convenio sobre Universidades de 1962, sobre cuya vigencia aún no se ha cerrado la discusión doctrinal. LLAMAZARES CALZADILLA, M<sup>a</sup> Cruz, “En busca de la laicidad: La yincana de los Acuerdos con la Santa Sede”, en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 6, marzo-agosto-2014, p. 74. POLO SABAU, José Ramón, *El régimen jurídico de las universidades privadas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, pp. 202-204.

<sup>36</sup> Ratificado el 19 de agosto y publicado en el BOE de 24 de septiembre de ese mismo año.

<sup>37</sup> Recordemos los problemas de Trujillo con dos obispos *extranjeros*, Francisco Panal, de la Diócesis de la Vega y el redentorista estadounidense Tomás O’Reilly y sus sacerdotes de San Juan de la Maguana. La actitud crítica con el régimen de Francisco Panal, venía de largo, y estalla con toda su crudeza el 4 de marzo de 1961, cuando durante la celebración de una misa en la Catedral de La Vega a la que Trujillo asistió, Panal se le enfrenta diciendo: *Si vos lo ignoráis, yo os lo informo. Las cárceles están llenas de prisioneros políticos que son torturados a diario. El pueblo dominicano padece de hambre. Numerosas familias carecen de alojamiento y viven en la miseria. Si mis palabras deben causar víctimas, estoy listo para ser la primera*. La misa estaba siendo transmitida por radio a toda la nación, y el técnico no llegó a tiempo para impedir que las inesperadas palabras salieran al aire. La *humillación* a Trujillo culminará cuando se ve obligado a arrodillarse en el momento de la consagración, pese a que intentaba permanecer de pie como expresión de protesta. A ello habrá que unir sus valientes Cartas Pastorales, como la de 26 de marzo siguiente, en que se cuestionaba la política del régimen hacia la Iglesia y las persecuciones contra el pueblo, o las del propio Tomás O’Reilly, que recordará a sus fieles que “no están llamados a servir a Cristo en el es-

rechos del pueblo vasco, manteniéndose una sonada excepción, en su artículo 1.3, para la provisión del Vicariato General Castrense, sometido a un anacrónico sistema de *terna*. A ello hay que unir la necesidad de *notificar* el nombre de las personas designadas como Arzobispos u Obispos residenciales y de Coadjutores con derecho de sucesión, con carácter previo a su nombramiento, *por si respecto*

píritu de cobardía”. Los contraataques vendrán de la mano de la prensa oficial, el 7 de abril de 1961, cuando los periódicos La Nación y El Caribe, acusen a O’Reilly de conspirar contra el régimen, organizándose manifestaciones oficialistas en que las soflamas guardarán un extraordinario paralelismo al famoso “Tarancón al paredón”, durante la transición a la democracia en España. Véase: <<http://elnacional.com.do/despues-de-la-carta-pastoral/>> Wipfler, William Louis, *Poder, Influencia e Impotencia: La Iglesia como factor socio-político en República Dominicana*. Ediciones CEPAE. Santo Domingo. 1980.

Mario Vargas Llosa, lo recordará magistralmente en su obra *La Fiesta del Chivo*, en este pasaje: *Perón se lo advirtió, al partir de Ciudad Trujillo, rumbo a España: “Cuidese de los curas, Generalísimo. No fue la rosca oligárquica, ni los militares quienes me tumbaron; fueron las sotanas. Pacte o acabe con ellas de una vez. A él no lo iban a tumbar. Jodian eso sí. Desde el negro 25 de enero de 1960, hacia un año y cuatro meses exactamente, no habían dejado un solo día de joder. ... los periódicos, radios y televisiones hablaban de la inminente caída de Trujillo, ahora que “la iglesia le viró el poder”.*

<sup>38</sup> Pensemos en figuras como las del Obispo de Oporto, António Ferreira Gomes, que ya se había significado siendo Obispo de Portalegre por sus denuncias contra las condiciones de trabajo del proletariado, la miseria del mundo rural y las deficiencias del sistema educativo, el cual, el 13 de julio de 1958 se tomó la licencia de dirigir una carta al Gobierno reivindicando el derecho de huelga, y reformas sociales que incidieran en una mayor sensibilidad hacia las clases más desfavorecidas, criticando el apoyo de la Iglesia al sistema corporativista, y haciéndose con ello eco de las reivindicaciones de un sector de la Acción Católica que pedía la instauración de verdaderos sindicatos. Lo cual pone en marcha la maquinaria propagandística del régimen, en contra del obispo rebelde. El Gobierno aprovechará un viaje del prelado al extranjero, el 24 de julio de 1959, para prohibirle su regreso al país, cuando el 18 de octubre de 1959 intentaba hacerlo por la frontera de Valença do Minho, impidiéndoselo la PIDE, la policía política. No podrá regresar hasta 1969, pasada una década, cuando Salazar había ya sido sustituido por Cactano. Véase: CARDOSO REIS, Bruno, *Salazar e o Vaticano*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2006, p. 260. DE LA TORRE GÓMEZ, Hipólito, *Parte I. Del Liberalismo al “Estado Novo” (1807-1949)*, en DE LA TORRE GÓMEZ, Hipólito, y SÁNCHEZ CERVELLO, Josep, *Portugal en la Edad Contemporánea. (1807-2000). Historia y Documentos*, UNED, Madrid, 2000, p. 438. DE PINHO FERREIRA, Manuel, *A Igreja e a Comunidade Política na obra de D. António Ferreira Gomes*, en *A Concordata de 1940 Portugal-Santa Sé*, Dikastalia, Lisboa, 1993, pp. 325-345, LÉONARD, Yves, *Le Portugal. Vingt ans après la Revolution des œillets*, La documentation Française, París, 1991, p. 19, SALGADO DE MATOS, Luís, *A campanha de imprensa contra o bispo do Porto como instrumento político do governo português (Setembro de 1958 – Outubro de 1959)*, en *Análise Social*, Vol. XXXIV, (150), 1999, p. 30 y ss, SALGADO DE MATOS, Luís, *Cardeal Cerejeira: universitário, militante, místico*, en *Análise Social*, Vol. XXXVI, (160), 2001, p. 822. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, *El derecho de libertad de conciencia en Portugal*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 180 y ss. Otro caso evidente de obispo *díscolo* con el régimen, será el de Sebastião Soares de Resende, Obispo de Beira, en el Mozambique colonial, que alzaría su voz contra los excesos coloniales portugueses. Véase: BRAGADA CRUZ, Manuel, *O Estado Novo e a Igreja Católica*, Editorial Bizâncio, Lisboa, 1999, p. 176, CARDOSO REIS, Bruno, *Salazar e o Vaticano*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2006, pp. 294 y ss, DUARTE, Herlânder, *Salazar e a Santa Igreja*, 2ª edición, Nova Arrancada, Lisboa, 2000, p. 75. RAMOS BRANDÃO, Pedro, *A Igreja Católica e o Estado Novo em Moçambique*, Notícias, Cruz Quebrada, 2004, pp. 116 y ss, especialmente las páginas 134 y ss. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, *El derecho de libertad de conciencia en Portugal*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 184 y ss.

a él existiesen posibles objeciones de índole política general, cuya valoración corresponderá a la prudente consideración de la Santa Sede<sup>39</sup>, que parece retrotraernos a épocas pretéritas en que el poder temporal tenía algo que decir en la designación de la jerarquía eclesiástica. Todo ello desprende ese *tufillo* inconfundible del *derecho de patronato regio*, propio de otros modelos de relación Iglesia-Estado, que creíamos felizmente superados.

El segundo asalto al Concordato se desarrolla a raíz de la firma el 3 de enero de 1979 de unos *nuevos* Acuerdos de Cooperación entre el Estado y la Iglesia Católica, que abordan *sectorialmente* una serie de materias *sensibles*: la asistencia religiosa en centros públicos, la cooperación económica del Estado con la Iglesia Católica, asuntos educativos y enseñanza religiosa y ciertas cuestiones jurídicas, especialmente las relativas al reconocimiento de personalidad jurídica y de las sentencias matrimoniales dictadas por los tribunales eclesiásticos. A los Acuerdos de 1979, con la Iglesia Católica, se sumarán en 1992, los suscritos con las confesiones minoritarias, (evangélicos, judíos y musulmanes), al amparo de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que desarrolla el derecho fundamental de libertad religiosa en España, que prevé la posibilidad de suscribir dichos Acuerdos con aquellas confesiones que previamente hayan obtenido una declaración de *notorio arraigo* en España<sup>40</sup>.

El principal problema que plantean los Acuerdos de 1979 es que muchas de sus cláusulas no son susceptibles de interpretación alguna que sea conforme a la Constitución, y en otras ocasiones es precisamente la Iglesia Católica la que se opone a cualquier aproximación a los mismos que sea conforme a la Carta Magna, algo que es especialmente patente en el caso del Acuerdo de Asuntos Culturales en lo referido a la impartición de la enseñanza de la religión en condiciones *equiparables* al resto de las asignaturas curriculares, algo que choca con el principio de separación Iglesia-Estado, pues no se puede exigir a un Estado en que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*, que el adoctrinamiento religioso en un determinado dogma corra por cargo y cuenta del Estado. Además los sistemas de Acuerdos de 1979 y 1992, guardan significativas diferencias entre sí, que han sido resaltadas por LLAMAZARES y SUAREZ PERTIERRA<sup>41</sup>:

<sup>39</sup> Artículo 1.2 del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, de 28 de julio de 1976.

<sup>40</sup> Puede verse al respecto el Número 0 de la Revista Laicidad y Libertades. Asimismo es de interés: DE LA HERA PÉREZ-CUESTA, Alberto, "El régimen de las relaciones Estado-confesiones a los veinticinco años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa", en *Conciencia y Libertad*, 16, 2005, pp. 36-45. DE LA HERA PÉREZ-CUESTA, Alberto, "La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco constitucional", en *Cuadernos de pensamiento político FAES*, Número 24, 2009, pp. 199-222.

<sup>41</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho de la Libertad de Conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 394-396. SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, "Laicidad y cooperación como bases del modelo español: Un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, mayo-agosto,

1) Desde el punto de vista de su nacimiento: Los Acuerdos de 1979 fueron firmados por el Jefe del Estado, y la autorización de las Cortes fue previa, (por aplicación del artículo 94 CE). Por el contrario, los Acuerdos de 1992 se firmaron por el Ministro de Justicia en nombre del Gobierno, y la aprobación por las Cortes como Ley ordinaria fue posterior, siendo tramitadas por el procedimiento de lectura única, sin introducción de enmiendas, porque en tal sentido existía el compromiso político por parte de la mayoría parlamentaria que apoyaba al Gobierno<sup>42</sup>.

2) Respecto a su naturaleza jurídica, los Acuerdos con la Iglesia Católica se asimilan a Tratados Internacionales, aunque en opinión de LLAMAZARES<sup>43</sup> no lo *son* en sentido estricto, pues no vienen enumerados como tales en el artículo 6 del Convenio de Viena de 1969, a pesar de la presencia del representante de la Santa Sede, y porque ésta no reconoce la jurisdicción de ningún tribunal internacional en base al principio: *prima sedes, nemine iudicatur*, por lo que carecen de la cobertura de una auténtica protección jurisdiccional internacional. En los Acuerdos de 1992, las partes son la confesión correspondiente y el Gobierno, comprometiéndose este último a enviarlos y defenderlos ante el Parlamento. Como tales Acuerdos en principio sólo vinculan a las partes, convirtiéndose en Ley *erga omnes*, cuando es aprobado por una Ley del Parlamento. Salvo que el propio Pleno en el propio uso de su soberanía, decida otra cosa aceptando su tratamiento por el procedimiento de lectura única, el proyecto está sujeto en principio a posibles enmiendas a la totalidad, y parciales. Por eso queda abierta la posibilidad de presentación de Propositiones o Proyectos de Ley, posteriores a su entrada en vigor, que planteen su modificación e incluso su derogación, quedando obligado el Gobierno únicamente a dar cuenta a la Confesión correspondiente para que manifieste su parecer (informe preceptivo, pero no vinculante)<sup>44</sup>.

3) En cuanto a su ejecución e interpretación: Los Acuerdos de 1979 consagran el principio de bilateralidad, por lo que en caso de duda interpretativa objetiva, deberá solucionarse por ambas partes, lo cual puede plantear problemas. Los Acuerdos de 1992, sin embargo, incluyen una disposición adicional única en la que se excluye el principio de bilateralidad, pues se faculta al Gobierno ... a que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente Acuerdo, y no se atribuyen competencias interpretativas a la comisión de aplicación y seguimiento.

Madrid, 2011, pp. 52 y ss.

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO Ana, *Estado y confesiones religiosas: Un nuevo modelo de relación*, Civitas, Madrid, 1995, p. 107 y ss.

<sup>43</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho de la Libertad de Conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, Civitas, Madrid, 2007, p. 395.

<sup>44</sup> Disposición adicional primera.

Por otra parte no se puede olvidar las consecuencias que tiene haber optado por este tipo de instrumento, pues en virtud del art. 96 CE, *los Tratados Internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno, y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados*. La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014<sup>45</sup>, anuló la Orden EHA/2814/2009, de 15 de octubre<sup>46</sup>, que restringía el alcance de la exención en el ICIO, a aquellos inmuebles que estuvieran exentos del IBI, por entender que ello iba en contra del tenor literal del Artículo IV del Acuerdo de Asuntos Económicos, e introducir una *innovación en el ordenamiento jurídico*<sup>47</sup>, y *vulnerar el mecanismo de resolución de dudas y dificultades que surjan en la interpretación y aplicación del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, prevista en su artículo VI*<sup>48</sup>. De modo que el Estado no puede *innovar unilateralmente* en contra de lo pactado<sup>49</sup>, como afirma el TS, sino que en caso de no llegar a un acuerdo interpretativo, debería *denunciar* el Acuerdo, y ello tiene un *coste político*<sup>50</sup>.

4) Respecto a su extinción, los articulados de los Tratados Internacionales *sólo podrán ser derogados, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional*<sup>51</sup>. No es de aplicación el principio de la derogación de la norma anterior por la norma posterior. En el caso de los Acuerdos de 1992, estamos ante leyes ordinarias, aunque de carácter especial, por lo que sólo podrán ser derogadas por una Ley de carácter general posterior si ésta expresamente lo señala<sup>52</sup>.

Cabría cuestionarse seriamente la legitimidad de la previsión contenida en el apartado 1º del artículo 7 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, de establecer el tamiz de un *notorio arraigo* para que una confesión religiosa en función de su *ámbito y número de creyentes*, pueda suscribir un Acuerdo de Cooperación con el Estado, que le garantice el acceso a un estatuto particular, al que no podrán acceder las confesiones religiosas minorita-

<sup>45</sup> ROJ STS 4901/2014. Id Cendoj: 28079130022014100536.

<sup>46</sup> BOE de 21 de octubre de 2009.

<sup>47</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STS de 19 de noviembre de 2014.

<sup>48</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STS de 19 de noviembre de 2014, *in fine*.

<sup>49</sup> Véase el interesante estudio: AZNAR GARCÍA, Salvador, “La exención del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras de la Iglesia Católica: Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014”, en *RGDCDEE*, 37, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-8, especialmente la página 5.

<sup>50</sup> Lo que podría ayudar a entender la actitud de determinado partido político, que durante más de dos décadas ha estado en el Gobierno de la nación, apoyado por cómodas mayorías parlamentarias, cuando no por mayorías absolutas, pero que sin embargo no ha denunciado los Acuerdos, cuando se ha encontrado en el poder.

<sup>51</sup> Artículo 96.2 C.E.

<sup>52</sup> Artículo 2.2 C.C.



rias que carecen de tal declaración administrativa, lo cual incluso puede llegar a consolidar un modelo de Estado *pluriconfesional* por la vía de los hechos<sup>53</sup>. La cuestión es especialmente delicada si se añade a nuestra consideración el que el concepto jurídico de *notorio arraigo* fue tradicionalmente criticado por ser excesivamente *indeterminado*, al introducir un enorme riesgo de discrecionalidad y arbitrariedad en la actuación de la Administración, algo que trata de ser corregido con los requisitos fijados en el artículo 3 del Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, a los que ya hemos hecho referencia.

Aunque la LOLR supuso un *meritorio intento por regular tempranamente un sistema complicado y en buena medida inconcreto como el que había introducido la Constitución*, lo cierto es que el resultado final será una diversidad de regímenes jurídicos, de muy difícil encaje en los principios de igualdad y no discriminación, así como en el de laicidad del Estado<sup>54</sup>.

Todo ello sin olvidar los problemas que presentan las eventuales decisiones arbitrarias de rechazo a integrarse en las Federaciones que han suscrito los Acuerdos de Cooperación, por parte de los órganos directivos de las mismas, bien por establecerse cuellos de botella, (reconociéndose una única comunidad judía por provincia, en el caso de la Federación de Comunidades Judías de España), o respondiendo con silencio a las solicitudes de admisión a la Comisión Islámica de España, (lo que forzó a la promulgación del Real Decreto 1384/2011, de 14 de octubre)<sup>55</sup>. MOTILLA DE LA CALLE<sup>56</sup> previó los problemas que podría plantear el artículo 1 de los Acuerdos de 1992, al dejar en manos de las autoridades confesionales, la incorporación o no a las federaciones que suscribieron los Acuerdos, y con ello poder disfrutar o no de sus ventajas. El tiempo no hizo sino demostrar la *deficiencia* del procedimiento y su *perversión* según las circunstancias sociológicas o doctrinales, del funcionamiento de las respectivas federaciones. La Exposición de Motivos del citado Real Decreto

---

<sup>53</sup> Nótese que no hemos afirmado que por ello el modelo de Estado deba de ser calificado como *pluriconfesional*, nos hemos limitado a advertir del riesgo de la consolidación de esta nota, pero teniendo meridianamente claro que el Estado es laico, neutral y no confesional.

<sup>54</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, "Laicidad y cooperación como bases del modelo español: Un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, mayo-agosto, Madrid, 2011, p. 51.

<sup>55</sup> BOE de 22 octubre 2011. CONTRERAS MAZARIO, José María, "Los Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas", *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 13, 2013, pp. 52-55. También es de interés: VIDAL GALLARDO, Mercedes, *Prescripciones alimentarias y nueva Ley de Libertad Religiosa y de Conciencia. Particular referencia a la Comunidad Islámica*, en *ADEE*, 2011, Vol. XXVII, pp. 191 y ss.

<sup>56</sup> Véase el interesante estudio de MOTILLA al respecto: MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Jurisprudencia del Tribunal Supremo", en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 964 a 965. También puede consultarse: CIÁURRIZ LABIANO, María José, "La situación jurídica de las comunidades islámicas en España", en MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Libertad religiosa e identidad cultural*, Trotta, 2004, pp. 23-64.

1384/2011, de 14 de octubre deja muy a las claras cómo en el momento en que el mismo nació, más del 30% de las comunidades islámicas no formaban parte de la CIE. A partir de la entrada en vigor del mismo, se impone a la CIE un plazo de 10 días, para que exprese su oposición o conformidad, en este segundo caso, o en el de silencio, se procedería a anotar por el Registro la inclusión de la entidad en la CIE, en caso de oposición motivada, el Registro denegará la inscripción, cabiendo siempre el recurso en alzada ante el Ministro de Justicia. MOTILLA DE LA CALLE pronostica que el procedimiento del Real Decreto 1387/2011, va a ser un semillero de problemas, pues pronto han comenzado a plantearse las primeras demandas de comunidades islámicas contra la CIE, o impugnando el Real Decreto 1387/2011. En el primer supuesto la jurisdicción competente será la de primera instancia civil, (Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del TS de 17 de junio de 2013<sup>57</sup>), en el segundo, la jurisdicción contencioso administrativa, (Autos del TS de 28 de junio de 2012<sup>58</sup> y 25 de octubre de 2012<sup>59</sup>). Compartimos con este autor la predicción sobre los *nubarrones* que se atisban en el horizonte desde el mismo momento en que el 12 de enero de 2012, la CIE otorgó nuevos Estatutos, en los que, conforme a su artículo 5, cabría la denegación de nuevas incorporaciones, *por motivos religiosos islámicos*, un cajón de sastre que puede servir de abundante fuente de pleitos en un futuro próximo. A ello hay que unir el que su artículo 8 contempla una representación proporcional en el órgano asambleario supremo, la Comisión Permanente. Todo ello motivó la impugnación del Acuerdo de la CIE aprobando sus nuevos Estatutos, que está pendiente de resolución judicial.

A todo lo anterior habría que añadir, el caso de las integraciones *sui generis* de algunas confesiones religiosas en el seno de ciertas federaciones, como es el caso del Patriarcado Ecuménico de Constantinopla y Iglesia Ortodoxa Serbia, dentro de la FEREDE<sup>60</sup>, que arroja la doble dificultad de encontrar una respuesta tanto a por qué motivo se ha dado acomodo en el seno de una federación protestante a algunas iglesias ortodoxas, como a por qué éstas y no otras, una de-

---

<sup>57</sup> JUR\2013\216210.

<sup>58</sup> JUR 2012\258767.

<sup>59</sup> JUR 2012\380796.

<sup>60</sup> Tanto el Patriarcado Ecuménico de Constantinopla, como la Iglesia Ortodoxa Serbia han recibido “hospitalidad jurídica” en la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) por medio de la Iglesia Española Reformada Episcopal (Comunión Anglicana), bajo el nombre “Iglesia Ortodoxa Griega en España”, la primera, y como “Iglesia Ortodoxa Española” la segunda. A pesar de no ser *evangélicos* y no poder llegar a formar parte íntegra de FEREDE, participan de los beneficios fiscales y otros derechos reconocidos en el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la FEREDE (Ley 24/1992, de 10 de noviembre), como el reconocimiento civil del matrimonio, desde el momento de su *incorporación* a la Federación.

Fuente: Observatorio del Pluralismo Religioso en España, véase: <<http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/estructuras-institucionales/ortodoxos.html>>.

cisión de la que pende nada más y nada menos que la posibilidad de disfrutar, (o no, en caso contrario), de las ventajas del Acuerdo suscrito con el Estado. Ante esta diversidad de regímenes, en función de la existencia, o no de Acuerdo de Cooperación con el Estado, surgen numerosas interpelaciones: ¿Es que acaso dice la Constitución que los que *son más* tienen *más derechos ... fundamentales*, o que los pueden disfrutar en condiciones privilegiadas? ¿No hemos quedado en que el artículo 14 de la Constitución prohíbe precisamente la discriminación por motivos religiosos? ¿No hubiera sido mucho mejor recurrir a un sistema de derecho común, aplicable a todas las confesiones religiosas inscritas?

### 3. LAS PRINCIPALES INCONSISTENCIAS DEL MODELO ESPAÑOL DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD DEL ESTADO

#### 3.1. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS: SEPARADOS, PERO NO TANTO

##### 3.1.1. Las incongruencias del sistema de cooperación económica directa

###### 3.1.1.a) El privilegiado estatuto de la Iglesia Católica

A día de hoy, únicamente la Iglesia Católica tiene acceso al sistema de asignación tributaria, un privilegio que hunde sus raíces en las compensaciones obtenidas a raíz de la desamortización de Mendizábal. El compromiso de dotación de culto y clero quedó por primera vez recogido en una Constitución en 1837, llegando a representar más del 12% de los Presupuestos Generales del Estado en el año 1850-51<sup>61</sup>, en vísperas de la firma por Isabel II del Concordato con la Santa Sede, que le otorga la legitimidad desde el punto de vista del reconocimiento internacional que anhelaba, en la disputa dinástica sostenida contra su tío Don Carlos. No fraguarán ninguno de los intentos que hubo por poner fin a este problema, siendo Ministro de Justicia, Eugenio Montero Ríos, durante el reinado de Amadeo de Saboya, padre del Real Decreto de Presupuesto de Obligaciones Eclesiásticas de 2 de octubre de 1871, publicado en la Gaceta el 11 de octubre<sup>62</sup>, (por su breve estancia en el ministerio), ni a raíz del artículo 26 de la Constitución de la II República, que preveía la supresión de la dotación en un plazo de 2 años, algo que se saltó a la torera la Ley de haberes pasivos del clero de 6 de abril de 1934<sup>63</sup>, (además, tras la Guerra Civil, el General

<sup>61</sup> Ley de 10 de febrero de 1850, aprobando los Presupuestos Generales del Estado. *Colección Legislativa de España. Primer Cuatrimestre de 1850. Tomo XLIX*. Imprenta Nacional. Madrid. 1850, pp. 391 y 392.

<sup>62</sup> *Colección Legislativa de España. Segundo Semestre de 1871. Tomo CVII*. Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia. Madrid. 1871, pp. 686 y ss.

<sup>63</sup> *Gaceta de Madrid de 10 de abril de 1934. Boletín Jurídico - Administrativo. Anuario de Legislación y Jurisprudencia. "Marcelino Martínez Alcubilla". Apéndice de 1934*. Madrid. 1934, pp.

Franco restaura inmediatamente el presupuesto de obligaciones eclesiásticas, compromiso que se reitera en el artículo XIX del Concordato de 1953, en cuyo artículo XX se declaraba exenta de tributación a la citada dotación de culto y clero, en flagrante contradicción con los principios de generalidad y capacidad económica que definen a cualquier sistema tributario moderno<sup>64</sup>.

257 y 258.

<sup>64</sup> Sobre las vicisitudes del régimen de financiación de las confesiones religiosas, y en particular de la Iglesia Católica, en España, existe una amplia bibliografía: ALENDA SALINAS, Manuel, “El nuevo régimen jurídico-estatal de la colaboración económica con la Iglesia Católica: luces y sombras en su constitucionalidad”, en MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, MESEGUER VELASCO, Silvia y PALOMINO LOZANO, Rafael, (Coords.), *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls Volumen I*, Iustel, Madrid, 2013, pp. 1167-1183. ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino y RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (Coords.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, Granada, 2008. AMERIGO CUERVO-ARANGO Fernando, *La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente*, UNED, Madrid, 2006. BLANCO FERNÁNDEZ, María. “Cooperación Estado-Confesiones Religiosas en materia económica”, en VV.AA., *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA. Pamplona, 1994. CAÑAMARES ARRIBAS, Santiago y PALOMINO LOZANO, Rafael, “Recent developments of financing of religion in Spain”, en *Financing of churches and religious societies in the 21 Century*, Institute for State-Church Relations, 2010, pp. 219-232. CEBRIÁ GARCÍA, María. *La autofinanciación de la Iglesia católica en España. Límites y posibilidades*, Salamanca, 1999. CEBRIÁ GARCÍA, María “El sistema de asignación tributaria en España. Presente, pasado y futuro”, en *RGDCDEE* 13, 2007. CELADOR ANGÓN, Óscar, “Legal aspects of the financing of religious groups in Spain”, en *The Age of Human Rights Journal*, 2 (June 2014), pp. 68-85. FERNÁNDEZ-CORONADO Ana, “La colaboración económica del Estado con las Confesiones Religiosas”, en *Revista de Administración Pública*, n° 108, Madrid, 1985. GONZÁLEZ GARMENDIA, José Ramón. “La autofinanciación de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos. Bases generales”, en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 45, n° 125, Julio-Diciembre de 1988. GONZÁLEZ GARMENDIA, José Ramón, *El Impuesto Religioso. Cooperación económica estatal con las Confesiones Religiosas*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1990. GONZÁLEZ DEL VALLE, José María, “Régimen económico de las Confesiones Religiosas, en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Pamplona, 1983. GIMÉNEZ BARRIOCANAL, Fernando, *La financiación de la Iglesia Católica en España*, Madrid, 2007. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, “El principio de cooperación y la exención tributaria de las Confesiones Religiosas”, en *Nuovi studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico. Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989*, Edisud, Salerno, 1990. LUQUE MATEO, Miguel Ángel, “Los modelos de financiación de las confesiones religiosas en Europa”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-45. MARTÍN DEGANO, Isidoro. *El régimen tributario de las Confesiones Religiosas y de sus entidades en el derecho español*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999. MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro, “La financiación de las Confesiones Religiosas en el derecho español”, en *ADEE*, Tomo VI, Madrid, 1990. MESEGUER VELASCO, Silvia, *El sistema de financiación de la Iglesia Católica a través de las exenciones fiscales*, UCM, Madrid, 2000. MESEGUER VELASCO, Silvia, “El principio de cooperación y las donaciones a las confesiones religiosas”, en *Revista Española de Derecho Canónico*, 173, 2012, pp. 757-779. MORÓN PÉREZ, María del Carmen. “La financiación pública de las confesiones religiosas en Italia y en España. Un estudio de Derecho Comparado” en *RGDCDEE*, 18, Iustel, Madrid, 2008, pp. 1-67. OLMOS ORTEGA, María Elena, “Claves de comprensión de la cooperación económica estatal con las Confesiones religiosas”, en RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María, (Coord.), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 59-86. OLMOS ORTEGA, María Elena, “La cooperación económica del Estado español a la Iglesia Católica a través de la asignación tributaria”, en RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María, (Coord.), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 87-116. OLMOS ORTEGA, María Elena, “La nueva técnica de cooperación econó-

El privilegio concedido a la Iglesia Católica encuentra una muy difícil justificación desde la perspectiva constitucional, desde el momento que según el artículo 16.3 de la Constitución, *ninguna confesión tiene en España, carácter estatal*, que hace inexplicable la perpetuación en el tiempo del sistema de asignación tributaria en el IRPF a su favor, cuando en el párrafo 5º del artículo 2 del Acuerdo de Asuntos Económicos de 1979, la Iglesia Católica declaró *su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades*, un compromiso del cual nadie quiere acordarse, al menos cuando se encuentra en el Gobierno, una amnesia fácilmente explicable, si se tiene en cuenta el coste político que ello pudiera tener. Fue precisamente ese carácter *transitorio*<sup>65</sup>, lo que motivó su no concesión a las Confesiones que suscribieron los Acuerdos de 1992, pese a que especialmente los evangélicos y musulmanes estaban interesados en ella<sup>66</sup>, y ello aunque no han faltado quienes piensan que esta *interinidad* va a prolongarse durante décadas<sup>67</sup>.

El sistema de asignación tributaria se introdujo a partir de 1988, pero en la práctica funcionó como un modelo de dotación presupuestaria encubierta hasta el 31 de diciembre de 2006, pues las sucesivas Leyes de PGE venían a incluir una cláusula que elevaba a definitivas las cantidades entregadas *a cuenta*, mica de la Fundación Pluralismo y Convivencia", en RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María, (Coord.), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 117-142. OTADUY, Jorge y ZALBIDEA, Diego, (Ed.), *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España. Nuevo modelo*. Pamplona, 2008. POLO SABAU, José Ramón, "Reflexiones sobre el fundamento constitucional de la financiación pública de las confesiones religiosas", en *Dimensiones de la libertad religiosa en el Derecho español*, Bosch, Madrid, 2014, pp. 253-300. PRESAS BARROSA, Concepción, *El clero católico en el derecho español. Dotación, asignación tributaria, ¿autofinanciación?*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1998. RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, "El nuevo sistema de financiación de la Iglesia católica en España", en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 15, 2007, pp. 333-352. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, *Iglesia y Fisco en la Historia de España*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la U.C.M., Madrid, 2001. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, *Régimen fiscal de las Confesiones Religiosas en España*, Colex, Madrid, 2001. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, "La financiación de las confesiones religiosas en España", en *Estudios de Progreso*, Fundación Alternativas, Madrid, 2005. TORRES GUTIÉRREZ "La asignación tributaria y la autofinanciación de las confesiones religiosas en España", en *RGDCDEE*, 13, 2007. VILLAR PÉREZ, A. *La financiación del derecho de libertad religiosa*, en *ADEE*, Tomo VIII, Madrid, 1992.

<sup>65</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, "Los Acuerdos y el principio de igualdad; Comparación con los Acuerdos con la Iglesia Católica y situación jurídica de las confesiones sin Acuerdo", en VV.AA., *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 202.

<sup>66</sup> Las pretensiones de las comunidades islámicas iban dirigidas incluso a conseguir un sistema de dotación directa por parte del Estado, que encontró la frontal negativa del Gobierno, por su manifestación inconstitucionalidad. FERNÁNDEZ-CORONADO Ana, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación. (Los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 56, 89 y 93.

<sup>67</sup> PÉREZ LUQUE, Mario, "El Impuesto sobre la Renta y la Asignación Tributaria a la Iglesia", en *Revista Técnica Tributaria*, 6, 1989, pp. 121 y 125.

por encima de las efectivamente recaudadas, (en algún ejercicio la diferencia entre la cantidad percibida por la Iglesia y lo recaudado por el Estado en virtud de las declaraciones, llegó a ser de 41.520.363 euros, como ocurrió en 1988<sup>68</sup>), e incluso llegaron a garantizar a la Iglesia Católica unos ingresos mínimos superiores a las cantidades efectivamente recaudadas con la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000<sup>69</sup>, respecto a los años 2000 a 2002, algo que se reitera en la Ley de PGE para el año 2003<sup>70</sup>, en lo tocante a los años 2003, 2004 y 2005, y la Ley de PGE de 2006, en relación a ese año.

El panorama de problemas *inmediatos* en el horizonte de las relaciones económicas entre el Estado y la Iglesia Católica, previo a la Ley de PGE para 2007, no se agotaba sin embargo en la definición de la solución a dar a la financiación económica directa del Estado a la misma, sino que también se proyectaba sobre los beneficios fiscales a ella reconocidos<sup>71</sup>, y muy especialmente los disfrutados en materia de IVA, por aplicación de los artículos III y IV del Acuerdo de Asuntos Económicos de 1979, (AAE), incompatibles con la normativa comunitaria sobre armonización fiscal en materia de IVA, y más concretamente la VI Directiva<sup>72</sup>, que recoge un *numerus clausus* de beneficios tributarios en este impuesto, entre los que no se encontraba éste.

Unos días antes de la publicación en el BOE de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, una Nota de Prensa conjunta entre la Nunciatura Apostólica en España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de fecha 22 de diciembre de 2006, sacaba a la luz un Intercambio de Notas entre ambas partes, en relación con la Asignación Tributaria a favor de la Iglesia Católica, en que la Iglesia renuncia a la *exención* del IVA<sup>73</sup> y su correspondiente compensación. En este canje de notas, ambas partes expresan su conformidad sobre la *interpretación*<sup>74</sup> de lo pactado entre la Conferencia Episcopal Española

<sup>68</sup> TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, "La Asignación Tributaria y la Auto-Financiación de las Confesiones Religiosas en España", en *RGDCDEE*, 13, Iustel, Madrid, 2007, p. 14.

<sup>69</sup> BOE de 30 de diciembre de 1999.

<sup>70</sup> BOE de 31 de diciembre de 2002.

<sup>71</sup> Una completa descripción puede encontrarse en TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, *Régimen fiscal de las Confesiones Religiosas en España*, Colex, Madrid, 2001, pp. 182 y ss.

<sup>72</sup> VI Directiva del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios. Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme. 77/388/CEE, en: Diario de las Comunidades Europeas. Publicación en Español, Edición especial, 1985, 09, Fiscalidad, Volumen 01, pp. 54-75.

<sup>73</sup> *Sic*, sin embargo en el tenor literal de los artículos III y IV del Acuerdo se habla de supuestos de no sujeción y de exención.

<sup>74</sup> *Sic*, aunque de *interpretativo* tenga *más bien poco*, pues realmente se está innovando respecto al tenor literal de lo que dice el Acuerdo, cuyos artículos III y IV quedan parcialmente sin contenido, desde el momento que reconocen beneficios fiscales en la tributación indirecta, comprendidos en el contenido de su clausulado, que ya no se aplican.

y el Gobierno español, en el marco de lo previsto en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, celebrados entre el Estado español y la Santa Sede. Este texto recoge el compromiso verbal alcanzado con la Iglesia Católica en materia económica, anunciado por el Gobierno español el 22 de septiembre de 2006, cuyos puntos básicos eran los siguientes:

1) Sustitución del sistema de dotación presupuestaria por el de asignación tributaria, con lo que se consigue una *depuración parcial* del sistema, al desaparecer la garantía de unos ingresos mínimos a favor de la Iglesia Católica<sup>75</sup>.

2) Elevación del actual coeficiente de asignación tributaria al 0,7 por ciento.

3) Desaparición a partir del 1 de enero de 2007<sup>76</sup>, de las actuales exenciones y no sujeciones de la Iglesia Católica al IVA, lo que *de facto* suponía modificar la letra de los artículos III y IV del Acuerdo de Asuntos Económicos de 1979, pues los beneficios allí reconocidos en la imposición indirecta, dejan de aplicarse.

4) Compromiso de la Iglesia Católica de presentar una memoria justificativa de las cantidades recibidas del Estado a través de la asignación tributaria. Algo que por cierto ya se preveía en el Punto 1º del Protocolo Adicional, del Acuerdo de Asuntos Económicos de 1979, pero de lo cual nadie se habría preocupado en redactar, ni en exigir.

Con ello se incrementa de forma sustancial el porcentaje de la cuota íntegra del IRPF que los contribuyentes pueden destinar a la Iglesia Católica, que pasa del 0,5239 al 0,7%, por lo que en términos relativos el incremento del mismo es superior al 33%. A tales efectos las sucesivas leyes de PGE han incorporado una cláusula incluyendo una cantidad a entregar mensualmente, señalando como fecha de regularización provisional el 30 de noviembre del año siguiente, y definitiva para el 30 de abril de dos años después al ejercicio en cuestión, desapareciendo unos ingresos mínimos garantizados por el Estado. La disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuesto Generales del Estado para 2015<sup>77</sup>, prevé una entrega mensual a

<sup>75</sup> GARCÍA RUIZ, Yolanda, “¿Qué laicidad queremos?”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 123.

<sup>76</sup> Lo cual dará lugar a no pocos problemas de derecho transitorio. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de julio de 2011, entendió que la exención en el IVA afectará a las obras que hayan sido efectivamente realizadas con anterioridad al 1 de enero de 2007. De modo que no bastaría con la mera solicitud de la declaración de la exención con anterioridad a esa fecha, si no consta que las obras hubieran comenzado antes de la misma, como señaló la Sentencia del TSJ de las Islas Baleares 78/2011, de 11 de febrero. ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino y AUGUSTO-BARBAREJO, Francisco J. “Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales y Juzgados”, en *ADEE*, 2012, Vol. XXVIII, p. 948.

<sup>77</sup> BOE de 30 de diciembre de 2014.

cuenta de 13.266.216,12 euros, a regularizar provisionalmente el 30 de noviembre de 2016, y definitivamente, el 30 de abril de 2017. La Disposición Adicional 46<sup>a</sup> de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, (BOE de 30 de octubre de 2016), señala que con vigencia desde el año 2016 y con carácter indefinido, la entrega a cuenta mensual a que se refiere el apartado Tres de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, ascenderá a la duodécima parte del setenta por ciento de la última liquidación definitiva practicada del sistema de asignación tributaria a inicio del ejercicio. Antes del 30 de noviembre de 2017, se efectuará una liquidación provisional de la asignación correspondiente a 2016, practicándose la liquidación definitiva antes del 30 de abril de 2018. En ambas liquidaciones, una vez efectuadas, se procederá por las dos partes a regularizar, en un sentido o en otro, el saldo existente. Las cantidades que ha venido recibiendo la Iglesia desde 2007 rondan los 250 millones de euros anuales.

MARTÍNEZ TORRÓN ha hablado sin tapujos del fracaso del sistema de asignación tributaria, al afirmar que "... está aún lejos de permitir la autofinanciación de la Iglesia católica. Los recursos obtenidos por el nuevo sistema son muy inferiores a los del anterior. Lo cual ha ocasionado que debiera prorrogarse, más allá de lo previsto en el Acuerdo, la ayuda económica directa del Estado español a la Iglesia, como la única manera viable de posibilitar su sostenimiento económico"<sup>78</sup>.

Debiera tal vez pensarse en una solución cercana a la de Holanda, en que a consecuencia de la Ley derogatoria de la financiación por el Estado de la Iglesias, de 7 de diciembre de 1983<sup>79</sup>, se fijó un plazo de 20 años, durante el cual el Estado pagaría 250 millones de florines anuales, transcurrido dicho plazo, éstas dejaron de financiarse con cargo a fondos públicos a partir del 1 de enero de 2004, a ello se unía la extinción de las franquicias postales de las que gozaban los eclesiásticos<sup>80</sup>, a partir del 1 de enero de 1994, como nos recordase en su día CIMBALO en una extraordinaria monografía al respecto<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, "Concordato, cooperación e igualdad. La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas a la luz del vigente sistema de Acuerdos con la Iglesia Católica", en *RGDCDEE*, 4, Iustel, Madrid, 2004, p. 19.

<sup>79</sup> Que sancionaba el previo Acuerdo entre el Estado y las Confesiones y Asociaciones Religiosas, firmado el 18 de mayo de 1981.

<sup>80</sup> Artículos 4 y 5 de la Ley de 7 de diciembre de 1983.

<sup>81</sup> CIMBALO, Giovanni, *I rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose nei Paesi Bassi*, Giuffrè, Milán, 1989, pp. 319 y s. Los textos de la Ley y el Acuerdo en holandés e italiano se encuentran en las páginas 412 y ss. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho de la Libertad de Conciencia. II. Libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad*, 3<sup>a</sup> edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 650-651. PARDO PRIETO, Paulino César, "Régimen económico y tributario de las confesiones religiosas", en FERNÁNDEZ-CORONADO Ana, (Dir.), *El Derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Colex, Madrid, 2002, p. 285.



Curiosamente, en un Informe elaborado en 1970 por el Profesor PEDRO LOMBARDÍA, a solicitud del Ministerio de Justicia, con motivo de una serie de reuniones para la redacción de un nuevo Concordato que reemplazara al de 1953, se proponía un breve plazo de transición, en el que se mantendría la dotación presupuestaria por la que el Estado entregaría “durante cada uno de los años comprendidos entre 197... y 197... la cantidad global de ... millones de pesetas con destino al sostenimiento del culto, a la sustentación del clero y a la atención de otros fines eclesiásticos”. Añadiendo que “Terminado este período de régimen transitorio desaparecerán del Presupuesto del Estado español toda clase de consignaciones para fines eclesiásticos”. El plazo era inferior a 10 años, y de haberse puesto en práctica, como la clarividencia de LOMBARDÍA aconsejaba, hubiera supuesto que hoy en día la Iglesia Católica sería autosuficiente en términos económicos, y plenamente independiente desde un punto de vista material frente al Estado<sup>82</sup>. Que nadie se *asuste*, pero no estamos haciendo precisamente referencia a gravosos desembolsos, pues si dividimos los 250 millones de euros que percibió de media la Iglesia Católica en los últimos ejercicios, entre los 10 millones de católicos practicantes en España, se tocaría a apenas 25 euros por practicante y año, es decir, menos de 50 céntimos de euro por misa dominical.

### 3.1.1.b) La financiación directa de las confesiones religiosas minoritarias

La Disposición Adicional 13ª de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de PGE para el año 2005, introdujo como novedad, y con carácter *temporal*<sup>83</sup>, la dotación de hasta 3.000.000 de euros para la financiación de proyectos que contribuyan a una mejor *integración social y cultural* de las minorías religiosas en España, presentados por las confesiones no católicas con *Acuerdo* de Cooperación en España o con *notorio arraigo*, algo que merece las siguientes reflexiones:

1) En primer lugar que la previsión de financiación se hace con una previsión de temporalidad, *en tanto en cuanto no se alcance la autofinanciación completa de todas las confesiones religiosas en España*<sup>84</sup>, lo cual es una cláusula en exceso ambigua, en tanto en cuanto no fija un marco temporal final, claramente definido, una indefinición especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la financiación pública a la Iglesia Católica venía ya recogida en la Constitución de 1837.

<sup>82</sup> El contenido de este interesantísimo Informe ha llegado a nosotros gracias al excelente estudio de MARÍA BLANCO, publicado en: BLANCO, María, “La aportación de Pedro Lombardía en los Acuerdos de 1976 y 1979”, en CAPARRÓS, María del Carmen, MARTÍN, María del Mar, y SALIDO, Mercedes, (Eds.), *XXX Años de los Acuerdos entre España y la Santa Sede. Actas del IV Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería, 18-20 de noviembre de 2009*, Comares, Granada, 2010, pp. 333-343. Especialmente la página 342.

<sup>83</sup> Sic.

<sup>84</sup> Sic.

2) Existen dos claras diferencias entre el régimen de financiación directa a favor de la Iglesia Católica:

- a) Cuantitativamente es menor la cantidad destinada a las confesiones minoritarias, cuya presencia social es notablemente inferior en términos comparativos.
- b) Cualitativamente, la Iglesia Católica tiene plena libertad para disponer de los fondos públicos percibidos en base a la asignación tributaria, mientras que las confesiones minoritarias deben destinarlo a proyectos que contribuyan a una mejor *integración social y cultural* de las minorías religiosas en España, y no a la retribución, sin más, de sus ministros de culto.

3) La experiencia de los años en que ha estado en vigor la financiación pública a las confesiones minoritarias por medio de la Fundación Pluralismo y Convivencia, pone de manifiesto que la misma ha sido destinada de forma prácticamente exclusiva a las confesiones con Acuerdo de Cooperación con el Estado, que han sido las grandes beneficiarias de la misma, y no a las confesiones con mera declaración de notorio arraigo, que *de facto*, han quedado excluidas del acceso a dicha financiación pública, algo que no podemos dejar de criticar, pues supone una discriminación injustificada<sup>85</sup>.

La Fundación Pluralismo y Convivencia se ha venido financiando de forma prácticamente exclusiva mediante subvenciones directas a través de los PGE, que han representado un porcentaje cercano al 99% de sus ingresos totales, desde su creación, demostrando por un lado una extraordinaria debilidad para generar ingresos propios, y una gran dependencia de los PGE, y de las fuertes fluctuaciones que la subvención prevista en los mismos ha experimentado, especialmente en los últimos años, debido a los recortes de gasto público impuestos por la necesidad de equilibrar las cuentas del sector público.

**INGRESOS DE LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA: 2005-2013<sup>86</sup>.**

Año	Ingresos - PGE	Ingresos - Totales	% Ingresos - PGE respecto a Ingresos Totales
2005	3.000.000	3.004.040,64	99,86%
2006	4.000.000	4.037.486,44	99,07%
2007	4.500.000	4.595.982,68	97,91%
2008	5.000.000	5.189.413,03	96,35%
2009	5.000.000	5.003.375,98	99,93%
2010	5.000.000	5.003.085,81	99,93%
2011	4.400.000	4.402.545,00	99,94%
2012	2.000.000	2.001.000,00	99,95%
2013	1.500.000	1.501.000,00	99,93%

<sup>85</sup> Una crítica que con anterioridad ha sido puesta de manifiesto por DÍAZ RUBIO, autora con la que coincidimos plenamente en esta apreciación. Véase: DÍEZ RUBIO, Patricia, "La financiación de las confesiones minoritarias: La Fundación Pluralismo y Convivencia", en *ADEE*, Vol. XXIX, 2013, pp. 131 y ss, especialmente la página 135.

<sup>86</sup> Puede verse a tal efecto el documentadísimo estudio realizado por DÍAZ RUBIO, en que se ana-

### 3.1.2. La cooperación económica indirecta, y el régimen de beneficios fiscales

Ya hemos descrito las particulares vicisitudes de los beneficios fiscales en materia de IVA, de los que vino gozando la Iglesia Católica desde su incorporación en 1986 a lo que hoy en día es la Unión Europea, unos privilegios incompatibles con la normativa comunitaria de armonización fiscal en materia de tributación indirecta, y cómo las autoridades españolas hicieron oídos sordos a los toques de atención por parte de las instituciones europeas, (a pesar del compromiso de trasposición de la Directivas comunitarias que acarrea la incorporación a las instituciones comunitarias en 1986).

Nuevamente aquí encontramos una diversidad de regímenes, que encuentra un muy difícil acomodo a los principios constitucionales, y que sólo encuentra su explicación en la desidia del legislador o en la inercia de la historia. Especiales dudas de constitucionalidad se plantean a nuestro entender, en otros dos campos de la fiscalidad local, en materia de IBI<sup>87</sup>:

1) La exención del pago del IBI de las viviendas de los ministros de culto católicos, protestantes<sup>88</sup> y musulmanes<sup>89</sup>, de la que no gozan ni siquiera la inmensa mayoría de los servidores públicos.

2) La exención en el IBI de los huertos y jardines de titularidad religiosa de aquellas confesiones que han suscrito un Acuerdo con el Estado (el resto, las meramente inscritas no gozan de este beneficio, por supuesto), de difícil justificación desde el punto de vista de encontrar su punto de conexión con el ejercicio del derecho de libertad religiosa.

Una generosidad fiscal que viene del siglo XIX, pues se recoge en la Ley de 23 de mayo de 1845<sup>90</sup>, que regula el Presupuesto de los Gastos e Ingresos

lizan detalladamente los ingresos de la Fundación año a año, desde su creación hasta 2013, inclusive, y en el que se muestra que los ingresos percibidos con carácter externo a los PGE, son básicamente fruto de aportaciones cuantitativamente testimoniales de alguna entidad dependiente de la banca como la Obra Social de La Caixa, o la compañía Telefónica móviles para la realización de la página web. DÍAZ RUBIO, Patricia, “La financiación de las confesiones minoritarias: La Fundación Pluralismo y Convivencia”, en *ADEE*, Vol. XXIX, 2013, pp. 121 y ss. Asimismo es de interés: CIÁURRIZ LABIANO, María José, “La fundación pluralismo y convivencia”, en: ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino y RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, 2008, pp. 105-122.

<sup>87</sup> Sobre el IBI puede consultarse: CIÁURRIZ LABIANO, María José, “Las entidades religiosas ante el impuesto de bienes inmuebles”, en *Ius Canonicum*, Vol. 39, n° extra 1º, 1999, (Ejemplar dedicado a: Escritos en honor de Javier Hervada), pp. 1089-1098.

<sup>88</sup> La Sentencia del TSJ de Cataluña 520/2011, de 29 de abril, ha exigido que las viviendas de los ministros de culto evangélicos deben ser *edificios anejos*, interpretando restrictivamente el tenor literal de los Acuerdos de 1992, en caso contrario, no habría derecho a la deducción. Véase a tal efecto el documentado estudio realizado por ÁLVAREZ CORTINA y AUGUSTO-BARBAREJO en: ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Corsino y AUGUSTO-BARBAREJO, Francisco J. “Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales y Juzgados”, en *ADEE*, 2012, Vol. XXVIII, p. 949.

<sup>89</sup> Nótese que el Acuerdo con los judíos guarda silencio sobre este tema.

<sup>90</sup> *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes. Desde el 1 de enero hasta fin*

del Estado para ese año, que al legislar sobre la relación de ingresos del Estado, en su Letra A, recoge la Contribución sobre bienes inmuebles, cultivo y ganadería, y en su Base Segunda, apartado 1º, establece la exención absoluta y permanente para: *Los templos, cementerios y las casas ocupadas por las comunidades religiosas mientras estas existan, con los edificios, huertos y jardines adyacentes destinados al servicio de aquellos, o a la habitación y recreo de los párrocos u otros ministros de la Iglesia*. Una Ley surgida en el contexto propio de un Estado confesional, que poco o nada tiene que ver con el de la Constitución de 1978.

Sería conveniente renegociar estos exorbitantes beneficios fiscales, o bien proceder a la denuncia del Acuerdo de Asuntos Económicos. Lo que no es de recibo es legislar unilateralmente en contra por parte del Estado o de alguna Comunidad Autónoma, como la Comunidad Foral de Navarra, por vulnerar el principio del *pacta sunt servanda*, y la obligación de respetar los Tratados Internacionales suscritos por España, incorporada en el Concierto Económico. Esta normativa foral ha sido recientemente declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/2013, de 5 de diciembre de 2013. Entendiendo además que con ello se vulnera el título competencial estatal incluido en el artículo 149.1.1ª. CE, por el que el Estado debe garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, y concretamente, el de libertad religiosa recogido en el art. 16 CE<sup>91</sup>.

Sin olvidar los beneficios fiscales de las confesiones religiosas que han suscrito Acuerdos de Cooperación con el Estado, (cuatro por tanto, y no el resto de confesiones religiosas *minoritarias*, meramente inscritas), en materia de contribuciones especiales<sup>92</sup>, pese a que aquí rige el principio de beneficio, y no el de capacidad de pago.

Por otro lado la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>93</sup>, en su

---

*de junio de 1845. Tomo XXXIV*. Imprenta Nacional. Madrid. 1845. Página 219.

<sup>91</sup> Sobre la STC 207/2013, de 5 de diciembre, (BOE de 8 de enero de 2014), que declara la inconstitucionalidad de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, que modificaba la Ley de Haciendas Forales de Navarra, puede verse: CATALÁ, Santiago, "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 934 a 937. CUBILLAS RECIO, Mariano, "Cooperación, Acuerdos y conflictividad", en *VV.AA., Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 183 y ss. MESEGUER, Silvia, "La exención del impuesto sobre bienes inmuebles de las confesiones religiosas: Nuevos pronunciamientos jurisprudenciales", en *RGDCDEE*, 34, Iustel, Madrid, 2014, pp. 1-12.

<sup>92</sup> Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

<sup>93</sup> BOE de 24 de diciembre de 2002. Para un estudio global de la norma véase: MARTÍN, M.ª del Mar, "Aproximación a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo desde el punto de vista de Derecho Ecle-

Disposición Adicional 9ª, extiende a la Iglesia Católica y a las confesiones religiosas que hayan suscrito Acuerdos de Cooperación con el Estado, el régimen fiscal previsto en los artículos 5 a 15 de la misma, algo sobre lo que nos gustaría hacer al menos un par de reflexiones. La primera es que a nuestro juicio debiera extenderse el régimen de beneficios fiscales reconocidos a las entidades sin ánimo de lucro, al menos a todas las confesiones que gocen de declaración de notorio arraigo, (cuando no a todas las inscritas), eliminando el requisito del Acuerdo de Cooperación, (que hace depender el goce de dichos beneficios fiscales, a la voluntad de firmar –o lo que es peor, de no hacerlo– un Acuerdo de Cooperación, por parte del Estado).

La segunda reflexión que quisieramos hacer, es que quizás fuera necesario repensar tranquila y sosegadamente el régimen de beneficios fiscales de las entidades sin ánimo de lucro, (y correlativamente el de las confesiones religiosas a las que el mismo se les extienda), especialmente en lo que concierne a los artículos 6, 7 y 15 de la Ley 49/2002, pues es a nuestro juicio excesivamente amplio. Y es que el citado artículo 6.2 declara como rentas exentas en el Impuesto sobre Sociedades, entre otras por ejemplo, *las procedentes del patrimonio mobiliario e inmobiliario de dichas entidades, como son los dividendos, y participaciones en beneficios de sociedades, intereses, cánones y alquileres*, un catálogo que sobrepasa con creces, tanto lo que contemplaba el artículo XX.4 del Concordato de 1953<sup>94</sup>, como el artículo 4.1.B del Acuerdo de Asuntos Económicos de 1979<sup>95</sup>, que limitaban el régimen de beneficios fiscales a los ingresos de naturaleza *religiosa*, y no por ejemplo a los procedentes de actividades de naturaleza *especulativa*, o de bienes inmuebles cedidos a terceros en alquiler. A lo que había que sumar el catálogo de actividades económicas exentas, que incluye entre otras a las explotaciones económicas de servicios de hospitalización y asistencia sanitaria, incluidas las actividades auxiliares o complementarias de los mismos, como las entregas de medicamentos o de servicios accesorios de alimentación, alojamiento y transporte<sup>96</sup>, o las explotaciones eco-

siástico del Estado” en *RGDCDEE*, 2, Iustel, Madrid, 2003, pp. 1-15.

<sup>94</sup> Que expresamente decía: *Todos los demás bienes de entidades o personas eclesiásticas, así como los ingresos de éstas que no provengan del ejercicio de actividades religiosas propias de su apostolado quedarán sujetos a tributación conforme a las leyes generales del Estado, en paridad de condición con las demás instituciones o personas.*

<sup>95</sup> Que señala: *La Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, las Ordenes y Congregaciones religiosas y los Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas tendrán derecho a las siguientes exenciones: ... B) Exención total y permanente de los impuestos reales o de producto, sobre la renta y sobre el patrimonio. Esta exención no alcanzará a los rendimientos que pudieran obtener por el ejercicio de explotaciones económicas ni a los derivados de su patrimonio, cuando su uso se halle cedido, ni a las ganancias de capital, ni tampoco a los rendimientos sometidos a retención en la fuente por impuestos sobre la renta.*

<sup>96</sup> Artículo 7.2 de la Ley 49/2002.

nómicas de elaboración, edición, publicación y venta de libros, revistas, folletos, material audiovisual y material multimedia<sup>97</sup>, por poner sólo dos ejemplos, que pueden ser susceptibles de dar vía libre a una cierta competencia desleal, o ayudas de Estado encubiertas. El alcance de estos beneficios fiscales es aún mayor, si se tiene en cuenta que el artículo 15.1 de la Ley 49/2002, extiende la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a los inmuebles de los que sean titulares, en los que se realicen actividades exentas en el Impuesto sobre Sociedades<sup>98</sup>, (y dichos alquileres, o actividades, por ejemplo lo están, por aplicación de los artículos 6.2 y 7 de la Ley 49/2002). De este modo, la extensión del régimen de beneficios fiscales de las entidades sin ánimo de lucro, a las confesiones religiosas con Acuerdo, ha venido a superar con creces lo previsto en los propios Acuerdos<sup>99</sup>. Lo que, aparte de dejar *fuera de juego* a las confesiones que carecen de dicho Acuerdo, nos debiera obligar a reflexionar serenamente sobre el *coste oculto* de la *cara amable* del Estado, y el alcance que vamos a darle jurídica y económicamente a esta *generosidad* fiscal, especialmente en tiempos de crisis económica.

Los beneficios fiscales que el legislador decida otorgar a las confesiones religiosas, deberían reconocerse a *todas* por igual, es decir, a *todas las inscritas*, (y no sólo a las que gocen de un Acuerdo), como señalase recientemente MARTÍNEZ TORRÓN<sup>100</sup>, pues la justificación de dichos beneficios está en la naturaleza y fines de las actividades religiosas, y no en su número de fieles, a pesar de alguna (desafortunada) afirmación en contrario del Tribunal Constitucional, contenida en su Auto 480/1989, de 2 de octubre<sup>101</sup>, que entendió que la demanda de amparo carecía *manifiestamente* de contenido constitucional, por entender en su Fundamento Jurídico 1º, que el artículo 16 de la Constitución *no contiene ... previsión alguna que garantice un especial trato fiscal a las Confesiones Re-*

<sup>97</sup> Artículo 7.9 de la Ley 49/2002.

<sup>98</sup> Véase: LUQUE MATEO, Miguel Ángel, “Los modelos de financiación de las confesiones religiosas en Europa”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-45, especialmente la página 35. MARTÍN DÉGANO, Isidoro, “El alcance de la exención de la Iglesia Católica en el IBI. La equiparación al régimen fiscal de las entidades no lucrativas. Análisis de la STS de 4 de abril de 2014, rec. núm. 653/2013”, en *Estudios Financieros, Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 379, 2014, p. 150.

<sup>99</sup> AZNAR GARCÍA, Salvador, “La exención del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras de la Iglesia Católica: Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014”, en *RGDCDEE*, 37, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-8, especialmente la página 7. GIMÉNEZ BARRIOCANAL, Fernando, “La financiación de la Iglesia Católica en España”, en FERREIRO GALGERA, Juan, (Coord.), *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 601-618, especialmente la p. 615.

<sup>100</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, “Concordato, cooperación e igualdad. La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas a la luz del vigente sistema de Acuerdos con la Iglesia Católica”, en *RGDCDEE*, 4, Iustel, Madrid, 2004, p. 22.

<sup>101</sup> *Tribunal Constitucional. Secretaría General. Jurisprudencia Constitucional. Tomo XXV. Septiembre-Diciembre de 1989*. B.O.E. Madrid. 1990. Página 955 y ss. La pretensión de la parte recurrente en amparo, debiera haber sido resuelta cuando menos mediante Sentencia, *pues la pretensión no carecía tan evidentemente de contenido constitucional*.

ligiosas, ni puede mantenerse que la sujeción de éstas a las normas tributarias lesione la libertad que se les reconoce, quedando supeditada su concesión, en virtud del artículo 7.2 de la Ley Orgánica 7/1980 de 5 de julio, de Libertad Religiosa, a la firma de los oportunos Acuerdos, añadiendo en su Fundamento Jurídico 2º, que el Acuerdo de 1979 con la Iglesia Católica no daba cobertura a la pretensión de la comunidad recurrente<sup>102</sup>. Un planteamiento que fue objeto de un ingenioso análisis crítico por parte de RODRÍGUEZ CHACÓN<sup>103</sup>, que cuestionó el que no concudiesen en este caso requisitos equivalentes a los que se exigen a la Iglesia Católica, como el destino a actividades religiosas, que justifica objetivamente la concesión del tratamiento fiscal beneficioso, en tanto en cuanto que por ello no puede apreciarse la existencia de una capacidad contributiva.

### 3.2. LA ENSEÑANZA Y LA CUESTIÓN EDUCATIVA

#### 3.2.1. La asignatura de enseñanza religiosa

Estamos sin duda ante uno de los grandes dilemas pendientes a la hora de construir un marco verdaderamente laico de relaciones Iglesia-Estado. A esta falta de solución definitiva ha contribuido las sombras de inconstitucionalidad que pesan sobre la redacción literal del artículo II del Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales, cuando afirma que los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica, (EGB), y de Bachillerato Unificado Polivalente, (BUP), y grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación en condiciones *equiparables* a las demás disciplinas fundamentales. Es cuando menos *dudoso* que sea una competencia del Estado el asumir el adoctrinamiento dogmático religioso de sus ciudadanos, en un Estado en que *ninguna* confesión tendrá carácter estatal. En países con una mayor separación entre el Estado y las confesiones religiosas, el adoctrinamiento religioso queda circunscrito a la esfera de la familia, y no es una tarea de la escuela pública, (entendiendo por tal la financiada por fondos públicos). ¿Cómo explicar el principio de igualdad y no discriminación en este punto, respecto a los ciudadanos que no están adscritos a ninguna de las cuatro confesiones que suscribieron un Acuerdo de Cooperación con el Estado? Y es que como señalase CUBILLAS, se hace imprescindible distinguir entre la re-

<sup>102</sup> Indicando en el Fundamento Jurídico 3º que *el término que se aporta como comparación (la previsión de un determinado beneficio fiscal del que goza la Iglesia Católica) no resulta idóneo, por cuanto olvida y prescinde que, en materia económica, concurren una serie de circunstancias (no sólo fácticas, sino jurídicas) en las relaciones históricas entre el Estado Español y la Iglesia Católica que, sin perjuicio de su progresiva adecuación al nuevo ordenamiento constitucional, no concurren en el caso de la recurrente.*

<sup>103</sup> RODRÍGUEZ CHACÓN, Rafael, *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 1992. Páginas 99 a 101.

ligión entendida como *hecho cultural* y como *dogma*, pues como *hecho cultural*, la religión pudiera y debiera ser una materia objeto de estudio por parte de todos los alumnos, pero dudamos que eso sea posible como *dogma*, pues entendemos que el adoctrinamiento religioso de sus ciudadanos no es una competencia del Estado, sino de las confesiones religiosas, y de las familias, en este último caso respecto de sus propios hijos<sup>104</sup>.

Criticamos la solución aportada por la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, LOMCE<sup>105</sup>, consistente en incluir la enseñanza de la religión en el currículo de Educación Primaria, Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato, dentro del bloque de materias específicas, y por lo tanto evaluable, si bien se excluye a efectos de realización de la prueba de evaluación final de la ESO y del Bachillerato<sup>106</sup>. El problema de compatibilización con el principio de laicidad del Estado se entiende mejor si se es consciente que la asignatura de religión no se configura como una materia aconfesional, es decir, un mero enfoque cultural del fenómeno religioso, sino que se deja “la determinación del currículo y de los estándares de aprendizaje evaluables que permitan la comprobación del logro de los objetivos y adquisición de las competencias correspondientes a la asignatura Religión” ... a la exclusiva ... “competencia de las respectivas autoridades religiosas”<sup>107</sup>. ¿Son la fe y las creencias evaluables? ¿Es posible hacer una evaluación objetiva y neutral? ¿Es competente el Estado para hacerla? ¿Qué eficacia civil puede tener dicha evaluación?<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Véase al respecto: CUBILLAS RECIO, Luis Mariano, *Enseñanza confesional y cultura religiosa: Estudio jurisprudencial*, Ediciones de la Universidad de Valladolid, 1997, Valladolid. Sobre el derecho de los padres a elegir la formación de sus hijos: ASENSIO SÁNCHEZ, Miguel Ángel, “El derecho de los padres a elegir la educación religiosa de los hijos y transmitirles la fe como contenido del derecho a la libertad religiosa”, en *RGDCDEE*, 36, Iustel, Madrid, 2014, pp. 1-24. Desde el punto de vista del derecho comparado véase: CELADOR ANGÓN, Óscar, *Libertad de conciencia y escuela en Estados Unidos*, Dykinson, Madrid, 2013.

Asimismo es de especial interés la siguiente obra editada recientemente por ISABEL CANO RUIZ, en que se recogen planteamientos no necesariamente coincidentes con los de este autor, pero de enorme utilidad de cara a poder obtener un contraste de pareceres: CANO RUIZ, Isabel, (Ed.), *Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Alcalá de Henares, 16-18 de octubre de 2013*, Comares, Granada, 2014.

<sup>105</sup> BOE de 10 de diciembre de 2013.

Como bien señala LETURIA NAVAROA, es una Ley que carece del amplio consenso necesario en este tipo de normas básicas sobre cuestiones educativas, y a la que se critica por primar a la enseñanza privada confesional sobre la pública. LETURIA NAVAROA, ANA, “El Derecho a la educación en España: Recortes ante la crisis y alternancia de modelos en nombre de la calidad”, en VV.AA., *Concretização de direitos fundamentais na Argentina, Brasil e Espanha: Liberdade de expressão e direito à educação*, EDUFERN, Natal, 2015, p. 184.

<sup>106</sup> Nueva redacción dada a los artículos 29 y 36bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por el artículo 1 de la LOMCE.

<sup>107</sup> Nueva redacción dada a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por el artículo 1 de la LOMCE.

<sup>108</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, “Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede”, en



La asignatura de religión tendrá como alternativa la asignatura de *Valores Sociales y Cívicos*<sup>109</sup>, en Educación Primaria, y la de *Valores éticos*, en ESO<sup>110</sup>. Las únicas asignaturas que tienen como objetivo específico la *educación cívica y constitucional*, pero al perfilarse como optativas, es posible que no sean cursadas por todos los estudiantes, a pesar de la recomendación del Consejo de Estado, que en su reunión de 18 de abril de 2013 emitió el Dictamen al Anteproyecto de la LOMCE, proponiendo que estas asignaturas fueran obligatorias para todo el alumnado, lo cual no se tuvo en cuenta por el legislador<sup>111</sup>, máxime en un contexto en que se abre paso la necesidad de una aproximación intercultural en el sistema educativo<sup>112</sup>.

*Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, OLIR, Noviembre de 2005, p. 12.

<sup>109</sup> Artículo 18 de la LOE.

<sup>110</sup> Artículos 24 y 25 de la LOE.

Sobre el tema de las enseñanzas de “Valores sociales y cívicos”, y “Valores éticos”, en la LOMCE, puede consultarse: MARTÍ SÁNCHEZ, José María, “Formación moral y sistema educativo”, en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 797 a 826, especialmente las pp. 815 y 816. Sobre el tema de la asignatura alternativa, puede consultarse: CANO RUIZ, Isabel, “Las materias alternativas al estudio de la religión”, en: CANO RUIZ Isabel, (Ed.), *La enseñanza de la religión en la escuela pública: Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Concordatario*. Alcalá de Henares, 16-18 de octubre de 2013”, Comares, Granada, 2014, p. 297-328.

<sup>111</sup> Véase la página 66 y ss del Dictamen, que se puede consultar en: <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce/20130426-dictamen-consejo-estado.pdf>>

LETURIA NAVAROA, Ana, “El derecho a la educación en España: Recortes ante la crisis y alternancia de modelos en nombre de la calidad”. Inédito, agradecemos a la autora que nos haya permitido acceder al estudio durante su fase de elaboración.

<sup>112</sup> Véase al respecto: LETURIA NAVAROA, Ana, “Perspectiva intercultural en educación: ¿Velo en la escuela pública?”, en SOROETA LICERAS, Juan, (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Volumen XII: Thomson Reuters – Aranzadi, 2012, pp. 391 y ss. LETURIA NAVAROA, Ana, “Laicidad y diálogo interreligioso en sociedades plurales”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 556 y ss. VIDAL GALLARDO, Mercedes, “Referentes identitarios y sociedad plural”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 601 y ss.

Siguiendo la *Recomendación (2002)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática*, de fecha 16 de octubre de 2002, en la que se indicaba que “la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la Ley, que son los fundamentos de la democracia”, la Ley Orgánica de Educación introdujo en nuestro sistema educativo, una nueva asignatura obligatoria de *Educación para la Ciudadanía Democrática* que se ha impartido hasta el curso académico 2012-2013, cuyo objeto venía a ser “ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis o estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española y en los tratados y las declaraciones universales de derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global”. La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa establece una materia alternativa, (que no es obligatoria), a la enseñanza de la religión que denomina *Valores Sociales y Cívicos* en Educación Primaria y *Valores Éticos* en Educación Secundaria, desapareciendo definitivamente la

### 3.2.2. El controvertido régimen de los profesores de religión

El RD 696/2007, de 1 de junio<sup>113</sup>, vino a regular la relación laboral de los profesores de religión, prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes impartan la enseñanza de las religiones en centros públicos<sup>114</sup>. La contratación laboral de estos profesores de religión se regirá por el Estatuto de los Trabajadores<sup>115</sup>, por la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica de Educación, por el propio Real Decreto 696/2007, y sus normas de desarrollo, por el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, de 3 de enero de 1979, suscrito entre el Estado Español y la Santa Sede, así como por los Acuerdos de Cooperación con otras confesiones que tienen un arraigo evidente y notorio en la sociedad española<sup>116</sup>.

La Sentencia del TC 38/2007, de 15 de febrero, ha legitimado la no renovación por parte de las autoridades eclesiásticas del contrato de una profesora de religión católica, por mantener relaciones con una persona distinta de su marido, del que se encontraba separada. Al decir el Tribunal Constitucional que “el Estado cumple también con su deber de cooperación y la Iglesia Católica ve igualmente asegurada la impartición de su doctrina en el marco del sistema de educación pública, garantizándose con ello el derecho del padre a la educación religiosa de sus hijos”<sup>117</sup>, parece estar obviando la dificultad de identificar como competencia de un Estado laico, en el que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*, el adoctrinamiento religioso de los menores, con cargo a fondos públicos, por parte de profesores contratados a partir de una declaración previa de idoneidad por las autoridades eclesiásticas, no susceptible de ser controlada por los tribunales de justicia, por lo que éstos no pueden entrar a entender ante eventuales decisiones arbitrarias de las autoridades eclesiásticas. Además el Fundamento Jurídico 7º de la STC 38/2007, establece la necesidad de realizar una adecuada ponderación entre los diversos derechos en posible conflicto, que impida el vaciamiento de contenido de los derechos del profesor, (otra cosa es que siempre se consiga)<sup>118</sup>. La STC 128/2007, de 4 de junio, legitimó la no reasignatura de Educación para la Ciudadanía como asignatura obligatoria. Se relega la formación en valores a una perspectiva transversal, de modo que la educación cívica y constitucional se incorpora a todas las asignaturas durante la educación básica, pero a la par, su contenido queda *difuminado*. CELADOR ANGÓN, Óscar, “Laicidad constitucional y modelo educativo”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 287. VIDAL GALLARDO, Mercedes, “Gestión pública de la diversidad y educación intercultural”, en *RGDCDEE*, 35, Iustel, Madrid, 2014, pp. 28-29.

<sup>113</sup> BOE de 9 de junio de 2007.

<sup>114</sup> Artículo 1 del Real Decreto 696/2007.

<sup>115</sup> Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

<sup>116</sup> Artículo 2 del Real Decreto 696/2007.

<sup>117</sup> Fundamento Jurídico 13º de la Sentencia del TC 38/2007, de 15 de febrero.

<sup>118</sup> CUBILLAS RECIO, Mariano, “Cooperación, Acuerdos y conflictividad”, en VV.AA., *Libertad de*

novación de un profesor de religión, ex-sacerdote, miembro del Movimiento Pro-Celibato opcional, por hacerse pública su condición de sacerdote casado al publicarse una fotografía con su familia en la prensa local, y al que hasta ese momento se le había permitido dar clases sin problema alguno. Este asunto llegó al TEDH, que en su pronunciamiento *Fernández Martínez contra España*, de 15 de mayo de 2012, (y el ulterior de la Gran Sala de 12 de junio de 2014<sup>119</sup>), vino a ratificar el despido, motivando un voto particular del juez SAIZ ARNAIZ, por entender que se había producido una deficiente ponderación de los derechos en juego, que vaciaba de contenido el derecho del profesor a su vida personal y familiar, pues la publicación de su carácter de sacerdote casado, (circunstancia ya conocida con anterioridad por el obispado, y no seamos cínicos, por la gran mayoría de la población local, pues impartió docencia en dos localidades de tamaño intermedio, en que no resulta difícil que ese dato fuera de dominio público), convertía en *no apto* para la enseñanza, a un profesor que lo había sido hasta ese momento, llegándose a una solución desproporcionada en su contra.

El segundo de los pronunciamientos del TEDH, el de su Gran Sala, de fecha 12 de junio de 2014, se hizo por un reñido margen de 9 votos contra 8, entendiendo que no había habido vulneración del artículo 8 del Convenio, y vino acompañada de 4 votos particulares. En el suscrito por los jueces Spielmann, Sajo, Karakas, Lemmens, Jaderblom, Vehabović, Dedov y Saiz Arnaiz se afirma expresamente que la publicidad dada a la condición del demandante *no cambia en nada el hecho de que se trata de su vida privada y familiar*, sino que al contrario, ... *la exteriorización por parte de una persona, de su vida privada y familiar, entra en el ámbito del derecho al respeto de la vida privada y familiar*, de lo cual extraen la conclusión de que habría habido una *vulneración del derecho del demandante al respeto de su vida privada y familiar* recordando los casos *Vogt contra Alemani*, y *Wille contra Liechtenstein*, en que se entendió que había habido una *injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión de una persona, bajo la forma del despido efectivo de ésta*. Máxime cuando en este caso, lo relevante no era la situación del demandante por sí misma, (la cual era tolerada por la Iglesia desde hacía largos años), sino la publicidad dada a esta situación, lo que ha conducido a la no renovación del contrato, y porque en lo que respecta a la idoneidad del demandante para la enseñanza, nada indicaría que hubiera impartido sus clases de religión de una manera que contradijera la doctrina de la Iglesia, o que la publicidad dada a su situación hubiera

---

*Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 176 y ss.

<sup>119</sup> El 18 julio 2012, el demandante solicitó la remisión del caso ante la Gran Sala en virtud del artículo 43 del Convenio y del artículo 73 del Reglamento, manteniendo que había habido violación del artículo 8§1. El 24 de septiembre de 2012, el panel de la Gran Sala aceptó esta solicitud.

suscitado la desaprobación de los padres de alumnos o de su establecimiento. Por todo ello no cabría entender que esta injerencia en la vida privada del profesor, pudiera quedar justificada.

Por otro lado, no deja de ser peculiar que sean los poderes públicos quienes satisfagan las nóminas de un personal, cuya contratación y renovación no depende de ellos, sino de las autoridades eclesiásticas, que a su libre albedrío pueden denegar la concesión de la *venia docendi*, en un país supuestamente laico. Este modelo, como muy bien han señalado CELADOR ANGÓN y LLAMAZARES CALZADILLA, no supera el más mínimo filtro desde el punto de vista del principio de laicidad<sup>120</sup>.

La STC 51/2011, de 14 de abril, otorgó sin embargo el amparo constitucional a una profesora de religión, que perdió su puesto de trabajo al tener conocimiento el obispo de que la misma había contraído matrimonio civil con persona divorciada, lo cual según el TC *no afecta a sus conocimientos dogmáticos o a sus aptitudes pedagógicas*<sup>121</sup>, (que por cierto tampoco estaban en cuestión en los casos analizados en las STC 38/2007 y 128/2007), y recuerda que «los profesores de religión... disfrutarán de los derechos fundamentales y legales que como trabajadores tienen reconocidos en nuestro ordenamiento de manera irrenunciable, desde un criterio de máxima equiparación, bien que con las modulaciones que resultan de la singularidad de la enseñanza religiosa» (STC 38/2007, Fundamento Jurídico 13º), por lo que el haber contraído matrimonio civil vendría a ser una circunstancia *por completo desvinculada de su actividad docente*, no incurriendo en la *más mínima desviación de los contenidos* de la doctrina de la Iglesia, sino que sólo le reprocha la falta de coherencia con la doctrina católica sobre el matrimonio, al haberlo contraído civilmente con un divorciado, ejerciendo su derecho a contraer matrimonio, lo que implica la libertad de elección del cónyuge<sup>122</sup>, (derecho a la elección de la vida en pareja, respecto al cual, la sensibilidad del TC parece *brillar por su ausencia* en sus STC 38/2007 y STC 128/2007, y en relación con ello, las reglas de orden público deberían ser las fijadas por el ordenamiento constitucional civil, pues se afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, y no quedar determinada unilateralmente por parte del derecho canónico).

Coincidimos plenamente con el voto particular de TOMÁS Y VALIENTE, a la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, a propósito de la LOECE, según el

<sup>120</sup> CELADOR ANGÓN, Óscar, “Laicidad y Estatuto Jurídico de los profesores de religión en la escuela pública: las lecciones del modelo estadounidense”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, Vol. 12-I, 2012, pp. 107-142. LLAMAZARES CALZADILLA, Mª Cruz, “En busca de la laicidad: La yin-cana de los Acuerdos con la Santa Sede”, en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 6, marzo-agosto-2014, pp. 88 y ss.

<sup>121</sup> Fundamento Jurídico 12º de la STC 51/2011, de 14 de abril.

<sup>122</sup> Fundamento Jurídico 12º de la STC 51/2011, de 14 de abril.

cual, *el ejercicio de derechos fundamentales o libertades públicas, o las conductas llevadas a cabo al margen de la institución escolar, no ... podrían ser causa justa de rescisión del contrato de cualquier profesor*<sup>123</sup>.

### **3.2.3. El estatuto de los colegios concertados: La gratuidad de la enseñanza obligatoria, la financiación pública de la enseñanza diferenciada y la escolarización de la población inmigrante**

El particular sistema español de colegios privados concertados, que beneficia especialmente a la Iglesia Católica<sup>124</sup>, se asienta sobre el compromiso de impartir las enseñanzas obligatorias en régimen de gratuidad, que venía ya recogido en el artículo 51 de la LOE, y viene a reiterarse en el artículo 116 de la LOE. Que esto sea realidad en la práctica es otra cosa, pues mucho podría escribirse sobre la manga ancha por parte de las autoridades educativas a la hora de dar el visto bueno a la percepción de cuotas por actividades *complementarias* y *extraescolares*, y otros *servicios escolares*, de carácter *voluntario*, sic, y en qué medida esa gratuidad es real y efectiva, o queda meramente circunscrita a la mera letra impresa de la Ley.

Cabría cuestionar la opacidad que parece transmitir el régimen de selección del profesorado en los colegios privados concertados, mediante un proceso en que se deja un amplio margen de autonomía al titular del centro a la hora de contratar a los docentes<sup>125</sup>, siguiendo un procedimiento en que los criterios de *mérito, capacidad y publicidad*, (de los que habla el artículo 103.3 de la Constitución), muy bien podrían ser reforzados, como ocurre en los centros de titularidad pública, mediante la limitación de la posibilidad de contratación como docentes a únicamente aquellos profesores que hayan superado la correspondiente prueba de acceso por oposición a nivel nacional, pues no en vano, sus sueldos también son financiados con el dinero de los contribuyentes.

Asimismo sería conveniente reflexionar sobre el asimétrico esfuerzo realizado por los colegios públicos y los privados concertados a la hora de escolarizar a alumnos extranjeros emigrantes. Llama la atención a estos efectos la desproporción existente, que puede incurrir en convertir a los colegios públicos en ver-

<sup>123</sup> Punto 18º del voto particular sobre el motivo primero de la STC 5/1981, formulado por el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, al que se adhieren los Magistrados don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco y don Plácido Fernández Viagas.

<sup>124</sup> Las dificultades para acceder al sistema de conciertos, por parte de las confesiones minoritarias, es notable, lo cual tal vez debe explicarse sin acudir exclusivamente a su menor implantación demográfica. Una situación que por otra parte se reitera en otros lugares, como Inglaterra, un caso recientemente estudiado por CASTRO JOVER. Véase: CASTRO JOVER, Adoración, "El sistema educativo inglés. ¿Un sistema de pluralidad de escuelas?", en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 259.

<sup>125</sup> Artículo 60 de la LO 8/1985, de 3 de julio del Derecho a la Educación.

daderos guetos de alumnado emigrante, no en vano si atendemos a los datos del curso 2012-2013, veremos que los centros públicos escolarizaron al 82,5% de la población emigrante, (en Melilla, Castilla La Mancha y Extremadura se superaba el 90%), frente al mero 13,7% de los colegios privados concertados y el 3,8% de la enseñanza privada no concertada, el esfuerzo realizado por la enseñanza pública se aprecia si se tiene en cuenta que sólo representa al 68,3% de las enseñanzas de régimen general, frente al 25,4% que suponen los colegios privados concertados y el 6,3% de los colegios privados no concertados<sup>126</sup>.

La situación de Navarra, denunciada en un Informe de la Defensora del Pueblo de 2003, mostraba una grave concentración del alumnado inmigrante en 4 centros públicos: *Victor Pradera*, *Ave María*, *Cardenal Indulain* y *San Jorge I*, en los que se matriculaba casi el 50% de los mismos. Era especialmente llamativo que el centro público *Victor Pradera* que tenía un 78,6% de su alumnado de origen inmigrante, se encontrase en la misma zona que el centro privado concertado *Santa Catalina Labouré* que sólo tenía un 22,2% de alumnado extranjero. Ello nos induce a pensar que el factor geográfico no es el único que induce a la concentración de la población inmigrante en las aulas de los colegios públicos. Estos datos estadísticos son reflejo de una realidad preocupante: el riesgo de producirse *de facto*, siguiendo a la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, “un proceso de marginalización que, de no tomarse medidas, podría desembocar en situaciones de segregación y discriminación social y educativa con consecuencias muy graves para la convivencia social porque incorporarían componentes étnicos y raciales. Estos centros pueden llegar a convertirse en auténticos guetos educativos, donde únicamente se escolaricen los alumnos provenientes de las minorías sociales más desfavorecidas. Unos alumnos a los que, de este modo, se estarían limitando sus posibilidades reales de integración y promoción social, condenándolos a una situación de marginación”<sup>127</sup>. FERNÁNDEZ ENGUIA alerta del riesgo de crear un modelo

<sup>126</sup> Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Educación. Datos y cifras. Curso Escolar 2013/2014*, Madrid, 2013, pp. 9 y 10.

Disponible en: <[http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datos-y-Cifras-2013-2014-LR/Datos%20y%20Cifras%202013-2014\\_final.pdf](http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datos-y-Cifras-2013-2014-LR/Datos%20y%20Cifras%202013-2014_final.pdf)>

Véase también: CELADOR ANGÓN, Óscar, “Laicidad constitucional y modelo educativo”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 288 y ss.

<sup>127</sup> Fuente: DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, *Informe anual 2003* y Recomendación en relación a la situación de concentración de alumnos inmigrantes producida en Colegio Público de Tudela, Pamplona, Febrero de 2004. Véase: TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “Inmigración, minorías y multiculturalidad en Navarra”, en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Inmigración, minorías, e integración. Libertad de conciencia y laicidad. Volumen II. España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2012, p. 209. Lo mismo se reiteraba en otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo Galicia. Véase al respecto: PARDO PRIETO, Paulino César, “Inmi-

en que detrás de la aparente estabilidad cuantitativa, en que 2/3 del sistema corresponderían a la enseñanza pública y 1/3 a la enseñanza privada, (concertada o no), se esconda un desplazamiento de las rentas más altas hacia el sistema privado, dejándose sobre las espaldas del sistema público, el esfuerzo de escolarizar a las clases sociales más desfavorecidas, y la población inmigrante, que con frecuencia presenta especiales necesidades educativas, un fenómeno especialmente grave en las ciudades, de modo que aunque en términos globales, el sistema público permanece estabilizado, (recupera por abajo lo que pierde por arriba), se aprecia una huida de las clases medias y altas del sector público, que debe asumir el esfuerzo de escolarizar al alumnado más problemático<sup>128</sup>.

Otra circunstancia a nuestro juicio criticable es la nueva redacción dada al apartado 3 del artículo 84 de la LOE, por el artículo 1 de la LOMCE, en virtud del cual se explicita que “no constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos”<sup>129</sup>, dejando de este modo abierta la posibilidad de poder acceder al régimen de conciertos, y por ende, a la financiación pública. Autores como LETURIA NAVAROA, consideran que la *segregación precoz* en atención al rendimiento académico no es compatible con los fines y principios inspiradores del sistema educativo calificado como inclusivo, integrador y compensador de las diferencias. Es una medida discutida por la doctrina especializada en educación, pues hay quien entiende que con ella se mejoran los niveles de aprendizaje, pero que ha sido superada ya en países europeos de referencia, y que perjudica al alumnado con dificultades, más necesitado y en peores situaciones socioeconómicas<sup>130</sup>. Además, entendemos que la educación en la igualdad de

---

gración, minorías y multiculturalismo en la Comunidad Autónoma de Galicia”, en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, (Dir.), *Inmigración, minorías, e integración. Libertad de conciencia y laicidad. Volumen II. España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2012, p. 113.

<sup>128</sup> Véanse: FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, “Escuela pública y privada en España: segregación rampante”, en *Revista de curriculum y formación del profesorado*, 12, 2 (2008). <<http://www.ugr.es/~recfpro/rev122ART3.pdf>>. LETURIA NAVAROA, A., “El Derecho a la educación en España: Recortes ante la crisis y alternancia de modelos en nombre de la calidad”, en VV.AA., *Concretização de direitos fundamentais na Argentina, Brasil e Espanha: Liberdade de expressão e direito à educação*, EDUFRN, Natal, 2015, p. 196. Esta autora también ha tratado los problemas que en el sistema educativo se plantean desde una perspectiva multicultural, puede verse al respecto: LETURIA NAVAROA, Ana. “Perspectiva intercultural en educación: ¿Velo en la escuela pública?”, en SOROETA LICERAS, Juan, (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Aranzadi, Pamplona, 2012, pp. 299 y ss.

<sup>129</sup> Siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.

<sup>130</sup> LETURIA NAVAROA, A., “El Derecho a la educación en España: Recortes ante la crisis y alternancia de modelos en nombre de la calidad”, en VV.AA., *Concretização de direitos fundamentais na Argentina, Brasil e Espanha: Liberdade de expressão e direito à educação*, EDUFRN, Natal, 2015, p. 186.

género debe empezar en la escuela, no habiendo mejor instrumento para ello que el que hombres y mujeres se formen juntos, y aprendan a relacionarse, y además, una educación segregada en contenidos, puede dar lugar a que se perpetúen prejuicios y comportamiento sexistas, así como los roles y estereotipos de los que tanto les ha costado liberarse a las mujeres. Todo ello sin olvidar que el sistema educativo debe preparar para la vida en sociedad, en la cual, hombres y mujeres interactúan, y están llamados a convivir y respetarse mutuamente<sup>131</sup>. Llama además especialmente la atención, este giro del legislador, cuando en pronunciamientos previos, el Tribunal Supremo había dado la razón a las Comunidades de Cantabria<sup>132</sup> y de Andalucía<sup>133</sup> al negarse a financiar este tipo de centros de enseñanza diferenciada, por ser esa la opción legítima que adoptaba la LOE, y no contraría el artículo 27.9 de la Constitución que dispone que “los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca”<sup>134</sup>, y legitimar que una Comunidad Autónoma pudiera negarse a financiar un centro de educación diferenciada al aplicar la disposición adicional vigesimoquinta de la LOE, por la que “con el fin de favorecer la igualdad de derechos y oportunidades y fomentar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los centros que desarrollen el principio de coeducación en todas las etapas educativas, serán objeto de atención preferente y prioritaria en la aplicación de las previsiones recogidas en la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios internacionales suscritos por España”, y ello por entender que esa es la solución más adecuada de cara a desarrollar con todas sus consecuencias la prohibición de discriminación por razón de sexo en los procesos de admisión de alumnos contemplada en el artículo 84.3 de la LOE, en plena armonía con el artículo 14 de la Constitución.

---

El carácter discriminatorio de la educación diferenciada no es una cuestión *pacífica*. Puede verse en sentido diverso a nuestra opinión: CENTENERA SÁNCHEZ-SECO, Fernando, “Educación diferenciada y conciertos educativos: Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los últimos años”, en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 767 a 796, especialmente las pp. 785 y ss. MESEGUER entiende que la consideración de la enseñanza diferenciada como criterio para denegar el acceso a fondos públicos en los centros privados concertados, conllevaría una lesión a la libertad de enseñanza, que incluye el derecho a establecer un ideario propio. MESEGUER VELASCO, Silvia, “Neutralidad religiosa y enseñanza privada en España”, en *ADEE*, 2013, Vol. XXIX, p. 153.

<sup>131</sup> CELADOR ANGÓN, Óscar, “Laicidad constitucional y modelo educativo”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 293.

<sup>132</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TS 5492/2012 de 26 de junio de 2012.

<sup>133</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TS 5498/2012, de 24 de julio de 2012.

<sup>134</sup> Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TS 5492/2012 de 26 de junio de 2012.



### 3.3. EL MODELO MATRIMONIAL DE MATRIMONIO CIVIL OBLIGATORIO CON PLURALIDAD DE FORMAS DE CELEBRACIÓN

El papel protagonista de la Iglesia en el ámbito del derecho matrimonial, se resquebrajó con la legalización del divorcio en 1981, hecho que suponía toda una revolución en la sociedad de una época, aunque quizás fuese más que una auténtica *revolución social*, la manifestación más palpable de la dificultad que el Derecho tiene para ir en contra de los sentimientos imperantes en la sociedad en que debe ser aplicado. Sin embargo la principal *fractura* que sufre el sistema matrimonial *católico* en España desde la perspectiva de su repercusión civil, se había producido un poco antes, cuando se firma el Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 1979, en cuyo artículo VI se positiviza la *cláusula de ajuste* al Derecho del Estado, de las resoluciones eclesiásticas y decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado, para que pudieran tener eficacia civil, *ajuste* que debía ser verificado por los propios tribunales civiles<sup>135</sup>.

Es aquí donde entra en juego la controversia sobre el papel que deberá desempeñar el juez civil en los procesos de convalidación, (*declaración de ajuste*), de las sentencias canónicas<sup>136</sup>. El caso *Pellegrini contra Italia* de 20 de

<sup>135</sup> Así la jurisdicción canónica en la materia pierde su anterior competencia exclusiva en las causas matrimoniales canónicas, y la eficacia automática de sus sentencias por la mera comunicación a las autoridades civiles, prevista en el Concordato de 1953. Cuestionamos el mantenimiento de dicho sistema de reconocimiento de sentencias eclesiásticas, y defendemos atribuir a los tribunales civiles la competencia exclusiva en las causas matrimoniales, como ocurre en los sistemas de matrimonio civil obligatorio puro, como Francia.

<sup>136</sup> La controversia doctrinal al respecto puede reflejada en numerosos trabajos: BERNÁRDEZ CANTÓN, Alberto, "La declaración de ajuste en el contexto del sistema matrimonial español", en *Estudios de derecho canónico y de derecho eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, UCM. Madrid, 1983 pp. 23-56. CALVO ESPIGA, Arturo, "El ordenamiento jurídico español y la homologación civil de las sentencias canónicas de nulidad matrimonial y dispensas pontificias de matrimonio rato y no consumado: El debate parlamentario en torno a la redacción del art. 80 CC", en *Scriptorium victoriense*, vol. 41, núm. 1-4, 1994, pp. 247-325. CALVO ESPIGA, Arturo, "La exclusión de la sacramentalidad en el consentimiento matrimonial y su posible incidencia en el ordenamiento civil", en *Laicidad y Libertades: Escritos jurídicos*, vol. 1, núm 11, 2011, pp. 7-50. CUBILLAS RECIO, Luis Mariano, *El sistema matrimonial español y la cláusula de ajuste al Derecho del Estado: técnicas jurídicas y factores determinantes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1985. CUBILLAS RECIO, Mariano, "Cooperación, Acuerdos y conflictividad", en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 162 y ss. DE DIEGO LORA, Carmelo, "Nuevas consideraciones sobre la ejecución civil de la nulidad del matrimonio canónico y de la dispensa pontificia del matrimonio rato y no consumado", en *IC*, 1991, pp. 533 y ss. DE LA HERA PÉREZ-CUESTA, Alberto, "Matrimonio civil y revisión del Concordato", en *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 28, n° 3, 1975, pp. 639-682. DE LA HERA PÉREZ-CUESTA, Alberto, "La definición del matrimonio en el ordenamiento jurídico español", en *ADEE*, VIII, 1992, pp. 13-42. DEL MOLINO Y NÚÑEZ, M<sup>a</sup> del Carmen, "La ejecución de sentencias dictadas por los Tribunales eclesiásticos en las causas matrimoniales", en *RDP*, 1993, pp. 810 y ss. DE DELAS UGARTE, Manuel, "Denegación de eficacia civil de sentencias canónicas de nulidad matrimonial y recurso de amparo" en *RJC*, 1984, pp. 489 y ss. ESPLUGUES MOTA, Carlos, "Aproximación a la doctrina jurisprudencial en tomo al artículo 80 del CC: la eficacia de las resoluciones canónicas en materia matrimonial", en *RGD*, 1989, pp. 5387 y ss. FERNÁNDEZ-

CORONADO GONZÁLEZ, Ana, “La eficacia civil de las decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado y su adecuación a los principios constitucionales (A propósito de la STC 328/1993, de 8 de noviembre)», en *Derecho Privado y Constitución*, 1994, pp. 343 y ss. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, Ana, *El proceso de secularización del matrimonio. Una reinterpretación histórica según los presupuestos del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004. GARCÍA FAILDE, Juan José, “Reconocimiento en el orden civil de matrimonios celebrados según las normas del Derecho canónico y sentencias eclesiásticas de nulidad matrimonial”, en *REDC*, 1982, pp. 207 y ss. GARCÍA GARATE, Alfredo, *El matrimonio religioso en el Derecho Civil*, SIAG Amabar, Burgos, 1995. GONZÁLEZ CAMPOS, Julio Diego, “Reconocimiento de resoluciones dictadas por los Tribunales eclesiásticos sobre nulidad de matrimonio canónico”, en *REDI*, 1983, pp. 513 y ss. GONZÁLEZ MORENO, Beatriz, “Los ‘desajustes’ al derecho del Estado: Nota a la sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 6 de junio de 2002”, en *RGDCDEE*, 1, Iustel, Madrid, 2003, pp. 1-8. LEÓN GONZÁLEZ, Manuel, “Del reconocimiento de efectos civiles a las sentencias canónicas de nulidad y decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado”, en *RJC*, 1990, pp. 175 y ss. LLAMAZARES CALZADILLA, M<sup>a</sup> Cruz, “En busca de la laicidad: La yincana de los Acuerdos con la Santa Sede”, en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, n<sup>o</sup> 6, marzo-agosto-2014, pp. 80 y ss. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *El sistema matrimonial español: matrimonio civil, matrimonio religioso y matrimonio de hecho*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1995. LÓPEZ ALARCÓN, Mariano y NAVARRO-VALLS, Rafael, *Curso de Derecho matrimonial canónico y concordado*, 6<sup>a</sup> ed, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 466-481. LÓPEZ ARANDA, Manuel, “Las resoluciones matrimoniales canónicas y su ajuste al Derecho del Estado” en *RFDUG*, núm. 10 1986, pp. 113 y ss. LÓPEZ ZARZUELO, Félix, *El proceso canónico de matrimonio rato y no consumado. Eficacia civil de las resoluciones pontificias*, Valladolid, 1991. MOLINER NAVARRO, Rosa M<sup>a</sup>, “La rebeldía y el reconocimiento de efectos civiles a las sentencias canónicas de nulidad. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2002)” en *Boletín del Ministerio de Justicia*, Año 56, n<sup>o</sup> 1927, pp. 3113-3132. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en materia de efectos civiles de las sentencias de nulidad eclesiástica y decisiones pontificias de disolución del matrimonio rato y no consumado” en VV.AA., *Concordato e Legge matrimoniale*, Nápoles, 1990, pp. 205 y ss. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, “Comentario a la STC 265/1988, de 22 de diciembre”, en *PJ*, núm. 15, 1990, pp. 133 y ss. PANIZO ROMO DE ARCE, Alberto, “Reconocimiento civil de las resoluciones canónicas de nulidad y dispensa super rato en el nuevo sistema matrimonial español”, en *ADC*, 1984, pp. 1007 y ss. NAVARRO-VALLS, Rafael, “El sistema matrimonial español y la Constitución de 1978”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 2, 1979, pp. 135-162. NAVARRO-VALLS, Rafael, “Los efectos civiles del matrimonio canónico en el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979 entre la Santa Sede y el Estado español”, en *Revista de Derecho Privado*, Año 64, Mes 1, 1980, pp. 217-244. NAVARRO-VALLS, Rafael, *El matrimonio religioso ante el Derecho Español*, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid, 1983. NAVARRO-VALLS, Rafael, “La posición jurídica del matrimonio canónico en la Ley de 7 de julio de 1981”, *Revista de Derecho Privado*, año 66, mes 1, 1982, pp. 665-709. NAVARRO-VALLS, Rafael, “El matrimonio concordatario ante el Derecho español y el Derecho italiano: problemas comunes, en *ADEE*, vol. IV, 1988, pp. 241-263. NAVARRO-VALLS, Rafael, *Matrimonio y Derecho*, Tecnos, Madrid, 1995. NAVARRO-VALLS, Rafael, “El reconocimiento del matrimonio canónico ante el Derecho del Estado, en VV.AA., *Matrimonio. El matrimonio y su expresión canónica ante el III Milenio*. EUNSA, Pamplona, 2000, pp. 1489-1498. NAVARRO-VALLS, Rafael, “Matrimonio religioso”, en VV.AA. *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 4<sup>a</sup> edición, EUNSA, Pamplona, 2001, pp. 351-376. OLMOS ORTEGA, María Elena, “El matrimonio canónico en el Código Civil de 1981”, en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 39, núm. 112, 1983, pp. 43-80. PÉREZ ÁLVAREZ, Salvador, *Las sentencias matrimoniales de los tribunales eclesiásticos en el derecho español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. PÉREZ ÁLVAREZ, Salvador, *Nuevas consideraciones sobre el orden público constitucional como límite a la eficacia civil de las sentencias matrimoniales canónicas en la sociedad española contemporánea*, en MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, MESEGUER VELASCO, Silvia y PALOMINO FERNÁNDEZ, Rafael, (Coords.), *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*

julio de 2001<sup>137</sup>, sirve como ejemplo ilustrativo de los problemas que se presentan en Estados como Italia, Portugal o España a la hora de reconocer eficacia jurídica a las sentencias dictadas por los tribunales eclesiásticos en procesos matrimoniales sostenidos ante su jurisdicción. Un pleito que hace referencia a un supuesto en el que Italia fue condenada por violación del Artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, (derecho a un proceso justo), pues la demandante, María Grazia Pellegrini, cuyo matrimonio fue declarado nulo por los tribunales eclesiásticos como consecuencia de un impedimento de consanguinidad en una sentencia dictada en un proceso lleno de irregularidades, vio como inexplicablemente la misma fue convalidada por los tribunales civiles italianos pese a que nunca había recibido una copia de la sentencia en cuestión, se había lesionado su derecho de defensa y el principio de contradicción, pues había tenido que comparecer ante el Tribunal Eclesiástico sin haber sido notificada de la solicitud de anulación del matrimonio, ni de las razones para la misma, y no había podido preparar su derecho a la defensa, ni fue asistida por un abogado<sup>138</sup>.

LLAMAZARES CALZADILLA se hace una serie de inteligentes interpelaciones, que no tienen una sencilla respuesta, (al menos sin revisar el estado de cosas actual), como las de si no entraña una contradicción interna en nuestro ordenamiento el que un juez civil pueda reconocer efectos civiles a una declaración canónica en supuestos en que el mismo juez, aplicando el Derecho civil, llegaría a una solución contraria, o si no se está dejando la puerta abierta al fraude de Ley al permitir conseguir una declaración de nulidad canónica que nunca se obtendría en el derecho civil, (declarando un matrimonio nulo, cuando

---

Volumen II, Iustel, Madrid, 2013, pp. 2247-2475. PÉREZ MARTÍN, Antonio Javier, *La ejecución de las resoluciones dictadas en procedimientos matrimoniales*, Valladolid, 1995; PEÑA YÁÑEZ, Carlos, "La cláusula de ajuste del artículo 80 del CC", en *AC* 1993, pp. 875 y ss. PEÑA YÁÑEZ, Carlos, "El juicio de reconocimiento de las resoluciones eclesiásticas", en *IC*, 1984, pp. 357 y ss. PORTERO SÁNCHEZ, Luis Manuel, "Ejecución de sentencias matrimoniales eclesiásticas en el ordenamiento civil español", en VV.AA., *Curso de Derecho matrimonial y procesal canónico para profesionales del foro*, Vol. VI, 1984, pp. 319-361. PRIETO SANCHÍS, Luis, "El sistema matrimonial", en IBÁN, Iván Carlos, PRIETO SANCHÍS, Luis y MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado*, Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1991, pp. 526 y ss. REINA, Víctor, "La eficacia civil de las resoluciones canónicas sobre nulidad o disolución del matrimonio", en *Actualidad Jurídica*, núm. 2, 1981, pp. 31-33. SOUTO PAZ, José Antonio, *Derecho Eclesiástico del Estado, El derecho de la libertad de ideas y creencias*, 2ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 455 y ss. RODRÍGUEZ CHACÓN, Rafael, *Ejecución de sentencias matrimoniales canónicas en España*, Madrid, 1988. ROMERO COLOMA, Aurelia María, "Problemática de la eficacia en el orden civil de las resoluciones matrimoniales canónicas en el Derecho español", en *AC*, 1994, pp. 811 y ss. VEGA SALA, Francisco, "La eficacia civil de las resoluciones canónicas. Temática procesal", en VV.AA: *Curso de Derecho matrimonial y procesal canónico para profesionales del foro*, vol. VIII, Salamanca. 1989, pp. 389 y ss.

<sup>137</sup> DIENI, Edoardo, *L'arrêt Pellegrini contre l'Italie de la Cour Européenne des Droits de L'Homme*, en *Revue de Droit Canonique*. Tome 51/1. 2001. Páginas 141 a 161.

<sup>138</sup> *Pellegrini contra Italia*, § 18 y 19.

en realidad estamos hablando de un *divorcio*<sup>139</sup>, como ocurriera en algún mediático caso de—supuesta— nulidad canónica de un matrimonio en el que *se nos rompió el amor, de tanto usarlo*), no estamos acaso ante una vulneración del principio de igualdad y no discriminación por motivos religiosos el hecho de que algunos ciudadanos puedan conseguir la nulidad o la disolución de su matrimonio en base a causas contempladas en un ordenamiento jurídico que no es aplicable a los demás<sup>140</sup>. Seamos claros, ¿no opera acaso la *incapacidad para asumir las obligaciones esenciales del matrimonio por causas de naturaleza psíquica*, (Canon 1095, 3º del CIC), como una puerta abierta a anular matrimonios, cuando en realidad ante lo que estamos es ante verdaderos matrimonios válidos en los que ha habido, simple y llanamente, una mera crisis de la relación conyugal, que debería resolverse por la vía del divorcio?, una pregunta que sólo puede responderse si previamente se está dispuesto a un *levantamiento del velo*, es decir, si se quiere conocer *lo que la verdad esconde*. Este dilema sólo se puede resolver satisfactoriamente si se está a favor de que el juez civil convalide únicamente las sentencias de nulidad, en aquellos casos en los que habría llegado a idéntica solución aplicando el derecho civil, o mejor aún, atribuyendo la competencia exclusiva a los tribunales estatales a la hora de resolver las causas matrimoniales, y que sólo sus sentencias surtan efectos civiles.

Con la llegada de la democracia se pasó de un modelo de matrimonio civil subsidiario, a otro de matrimonio civil con pluralidad de formas de celebración. Esta transformación se operó a raíz de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la derogación del Concordato de 1953 por los Acuerdos de 1979, la Ley 30/1981, de 7 de julio por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio, y los Acuerdos de 1992, en virtud de los cuales se da cabida al reconocimiento estatal de la forma religiosa de las confesiones minoritarias<sup>141</sup> con Acuerdo de Cooperación con el Estado, y que *de facto* ha incluido además el reconocimiento de la forma religiosa del matrimonio celebrado por la Iglesia Ortodoxa Griega y Serbia, (que a pesar de no tener Acuerdo

---

<sup>139</sup> DELGADO DEL RÍO, Gregorio, *¿El divorcio católico? Un sitio a la verdad*, Jorvich, Palma de Mallorca, 1998.

<sup>140</sup> LLAMAZARES CALZADILLA, M<sup>a</sup> Cruz, “En busca de la laicidad: La yincana de los Acuerdos con la Santa Sede”, en *Economía, Revista en Cultura de la Legalidad*, n<sup>o</sup> 6, marzo-agosto-2014, p. 80.

<sup>141</sup> El reconocimiento de la forma religiosa islámica se hace partiendo de la necesidad de respetar los límites de orden público fijados por el ordenamiento del Estado, lo que impide admitir la poligamia, (por ser contraria al principio de igualdad de los cónyuges, garantizado por la monogamia como propiedad del matrimonio), y el repudio, (talak), que permite al marido romper unilateralmente el matrimonio sin necesidad de causa y proceso alguno, lo cual va contra el derecho a la no discriminación de la mujer. FERRER ORTIZ, Javier, “El derecho a contraer matrimonio y la libertad religiosa”, en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 722 y 723.

de Cooperación con el Estado, se encuentran *integradas* de manera *sui generis* en la FEREDE)<sup>142</sup>.

La lacónica redacción del artículo 59 del Código Civil, afirmando que *el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos acordados con el Estado o, en su defecto, autorizados por la legislación de éste*, unida a la falta de un desarrollo normativo que contemplase el reconocimiento de la forma matrimonial de las confesiones que no hubieran suscrito un Acuerdo de Cooperación, privaba de efectos legales a la forma religiosa de contraer matrimonio, de las confesiones sin Acuerdo. De este modo, la mera declaración de notorio arraigo, quedaba en buena parte *vacía de contenido*, respecto a aquellas confesiones que no hubieran suscrito un Acuerdo de Cooperación con el Estado, que expresamente lo previera.

La Disposición Final 1ª de la Ley 15/2015, de 2 de julio de 2015, de Jurisdicción Voluntaria<sup>143</sup>, modifica el artículo 60 del Código Civil, incorporando el reconocimiento de la forma religiosa de las confesiones que hayan obtenido declaración de notorio arraigo en España que, como ya vimos, ha sido desarrollada por la Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación del modelo de certificado de capacidad matrimonial y de celebración de matrimonio religioso.:

“1. El matrimonio celebrado según las normas del Derecho canónico o en cualquiera de otras formas religiosas previstas en los Acuerdos de Cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas produce efectos civiles.

2. Igualmente, se reconocen efectos civiles al matrimonio celebrado en la forma religiosa prevista por las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o federaciones de las mismas que, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, hayan obtenido el reconocimiento de *notorio arraigo* en España.

En este supuesto, el reconocimiento de efectos civiles requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) La tramitación de un acta o expediente previo de capacidad matrimonial con arreglo a la normativa del Registro Civil.
- b) La libre manifestación del consentimiento ante un ministro de culto debidamente acreditado y dos testigos mayores de edad.

La condición de ministro de culto será acreditada mediante certificación expedida por la iglesia, confesión o comunidad religiosa que haya obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España, con la conformidad de la federación que, en su caso, hubiere solicitado dicho reconocimiento.

<sup>142</sup> *Vid supra*.

<sup>143</sup> BOE de 3 de julio de 2015.

3. Para el pleno reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio celebrado en forma religiosa se estará a lo dispuesto en el Capítulo siguiente”.

El artículo 63 del Código Civil queda redactado del siguiente modo:

“La inscripción del matrimonio celebrado en España en forma religiosa se practicará con la simple presentación de la certificación de la iglesia, o confesión, comunidad religiosa o federación respectiva, que habrá de expresar las circunstancias exigidas por la legislación del Registro Civil.

Se denegará la práctica del asiento cuando de los documentos presentados o de los asientos del Registro conste que el matrimonio no reúne los requisitos que para su validez se exigen en este Título”.

En el fondo, con la entrada en vigor de la modificación de los artículos 60 y 63 del Código Civil<sup>144</sup>, el legislador no ha hecho sino optar por una solución que ya existe en el derecho comparado hace década y media, la del modelo portugués, a raíz de la Ley 16/2001, de 22 de junio, de Libertad Religiosa en Portugal, donde el Estado reconoce el matrimonio celebrado por la Iglesia Católica y las confesiones religiosas minoritarias con declaración de radicación<sup>145</sup>, y va asimismo en la línea que se aprecia en otros ordenamientos jurídicos anglosajones, como el escocés, tendente a flexibilizar al máximo el reconocimiento estatal de la diversas formas religiosas de celebración del matrimonio<sup>146</sup>.

Como señaló el Auto del TC de 31 de octubre de 1984, *el reconocimiento del matrimonio contraído según las normas del derecho canónico no supone la asunción por el Estado de las características y propiedades que la Iglesia católica asigna al matrimonio en su propio fuero*, llamando la atención la justificación de ello, y es que *por su carácter pluralista y aconfesional, el Estado no viene obligado a trasladar a la esfera jurídico civil los principios o valores religiosos que gravan la conciencia de determinados fieles*<sup>147</sup>.

<sup>144</sup> A los 20 días de la publicación en el BOE de la Ley 15/2015, de 2 de julio, por aplicación de su Disposición final vigésima primera, un hecho que, como hemos dicho supra, aconteció el 3 de julio de 2015.

<sup>145</sup> TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “El matrimonio religioso en el sistema matrimonial portugués”, en *Ius et Iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en Honor del Profesor Juan Fornés*, Comares, Granada, 2010, pp. 1053-1077.

<sup>146</sup> Este proceso tendente a flexibilizar la forma religiosa de celebración del matrimonio se aprecia también en el derecho escocés, donde el reconocimiento de la eficacia civil del matrimonio celebrado en forma religiosa, puede producirse bien de una forma directa, por la explícita declaración legal de la competencia atribuida en esta materia a los miembros de una serie de confesiones religiosas determinadas, o bien, para el caso de las restantes, de un modo indirecto, previa la satisfacción de los trámites conducentes al reconocimiento oficial de alguno de sus miembros como celebrante autorizado, de conformidad con el procedimiento normativamente establecido a tal fin. Véase: POLO SABAU, José Ramón, “La eficacia civil del matrimonio religioso y el nuevo *matrimonio de creencia* en el ordenamiento jurídico de Escocia”, en *ADC*, tomo LXVIII, 2015, fasc. I, pp. 93-157, especialmente las páginas 105 y 106.

<sup>147</sup> ROCA, María José. “Laicidad del Estado y garantías en el ejercicio de la libertad: Dos caras de la misma moneda”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Vol. 3, Marzo de

### 3.4. REGULACIÓN DE LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN CENTROS PÚBLICOS

La entrada en vigor de la Constitución obligaba a redefinir el modelo de prestación de la asistencia religiosa en centros públicos, provocando la desaparición del viejo sistema de integración orgánica propio del régimen de utilidad franquista, en virtud del cual la citada asistencia religiosa, era prestada por individuos que gozaban del estatuto de funcionarios públicos, y que por supuesto sólo beneficiaba a la Iglesia Católica.

El Real Decreto 1145/1990, de 7 de septiembre<sup>148</sup>, dictado unilateralmente por parte del Estado, vino a crear un servicio de asistencia religiosa permanente en las Fuerzas Armadas, en que los antiguos capellanes castrenses, (que eran funcionarios estatales), son considerados como simples trabajadores, fijos o temporales al servicio del Estado, lo cual supone sustituir un modelo de *integración orgánica*<sup>149</sup>, por otro más próximo a uno de *contratación*, pero en el cual el Estado sigue siendo quien financia la prestación de este peculiar servicio *público*, de dudosa compatibilidad con el principio de laicidad y de separación, pues una cosa es que el Estado autorice la asistencia espiritual, y otra muy distinta es que corra con los gastos de financiación de la misma, máxime cuando su último responsable, el Arzobispo castrense, es designado en última instancia, nada más y nada menos que por el Jefe del Estado, produciéndose una confusión de *funciones, fines y sujetos*<sup>150</sup>.

Por ello, en la actualidad, tanto respecto a la Iglesia Católica, como en relación con las confesiones religiosas minoritarias, no cabe optar por dicha integración orgánica. Por ello se ha venido a recoger en los Acuerdos con las confesiones minoritarias, el modelo de libertad de salida, o en su caso, el de libertad de acceso, de los respectivos pastores, que es lo que ocurre en los Acuerdos de 1992 en sus correlativos artículos 8, referido a la asistencia religiosa en la Fuerza Armadas, y en sus artículos 9 respecto a la asistencia religiosa en centros o establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales o análogos, aunque respecto a la Iglesia Católica queda todavía un largo trecho por recorrer.

### 3.5. ALGUNAS CUESTIONES PATRIMONIALES: RÉGIMEN REGISTRAL DE LOS INMUEBLES DE TITULARIDAD ECLESIASTICA, Y APERTURA DE CENTROS DE CULTO

#### 3.5.1. Régimen de inscripción de los inmuebles de titularidad eclesiástica

Hasta la reciente aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto

2009, p. 47.

<sup>148</sup> BOE de 21 de septiembre de 1990.

<sup>149</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Documento de trabajo 180/2013, Fundación Alternativas, Madrid, 2013, p. 66.

<sup>150</sup> LLAMAZARES CALZADILLA, M<sup>a</sup> Cruz, "En busca de la laicidad: La yincana de los Acuerdos con la Santa Sede", en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, n<sup>o</sup> 6, marzo-agosto-2014, p. 79.

refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo<sup>151</sup>, los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento, han venido equiparando a la Iglesia Católica con el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público, a la hora de facilitar la inmatriculación de bienes inmuebles de titularidad eclesiástica, al legitimarse a los Diocesanos a expedir las certificaciones pertinentes, asimilándoles de este modo a auténticos *funcionarios públicos*.

Un privilegio que tenía su origen en las secuelas de la desamortización de bienes eclesiásticos dictada por Madoz, a raíz de la Ley de 1 de mayo de 1855, y los intentos por cicatrizar heridas mediante el Convenio-Ley de 4 de abril de 1860, que dan lugar a la legitimación a los obispos para realizar una serie de certificaciones posesorias de los bienes que quedaban fuera de la desamortización<sup>152</sup>. Dicho sistema de certificaciones posesorias será recogido por los artículos 24 a 31 del Reglamento Hipotecario de 6 de agosto de 1915, y al desaparecer la posesión en cuanto hecho jurídico, del Registro de la Propiedad, con la reforma hipotecaria de 1944, tiene como consecuencia la transformación de las *certificaciones posesorias* en *certificaciones de dominio*<sup>153</sup>, lo cual no es una cuestión a nuestro juicio *accessoria*, como con cierta frivolidad se ha llegado a afirmar<sup>154</sup>, flexibilizándose el acceso de la propiedad al Registro, lo cual se prefiere a aceptar *la inscripción de la posesión como una forma de admitir el acceso al Registro de la Propiedad de títulos defectuosos o de situaciones jurídicas no plenamente acreditadas*<sup>155</sup>.

<sup>151</sup> BOE de 25 de junio de 2015.

<sup>152</sup> Véase el Real Decreto de 21 de agosto de 1860, (Gaceta de Madrid de 13 de septiembre de 1860), y tras la creación del Registro de la Propiedad en 1861: el Real Decreto de 6 de noviembre de 1863, (Gaceta de Madrid de 9 de noviembre de 1863), que regula un sistema de certificaciones de posesión, con el fin de facilitar la inscripción de bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad, en aquellos casos en los que no existieran títulos escritos que pudieran acreditar la titularidad dominical de los inmuebles, y que posteriormente fue desarrollado por el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, (Gaceta de Madrid de 13 de noviembre de 1864). Como ingeniosamente señalase RODRÍGUEZ BLANCO: *dado que los bienes no se pueden amoldar a los requisitos de la legislación registral, es el Registro el que se acomoda a los bienes*. RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, "Las certificaciones de dominio de la Iglesia Católica. Análisis del artículo 206 de la Ley Hipotecaria", en *Revista jurídica del Notariado*, n. 34, Abril-Junio de 2000, pp. 273 y 275. También es útil la lectura de: MORENO ANTÓN, María. "Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos al Registro de la Propiedad", en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-42, especialmente las pp. 15 y ss.

<sup>153</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, "Las certificaciones de dominio de la Iglesia Católica. Análisis del artículo 206 de la Ley Hipotecaria", en *Revista jurídica del Notariado*, n. 34, Abril-Junio de 2000, pp. 276 y 277.

<sup>154</sup> Máxime cuando se es capaz de reconocer simultáneamente que había habido un *salto muy importante*, nada más y nada menos que el que media entre la *posesión* y la *propiedad* de un bien. ARRIETA, Luis Javier, "La inmatriculación de fincas de la Iglesia católica por medio de certificación diocesana", en *Ius Canonicum*, vol. 50, 2010, p. 526.

<sup>155</sup> GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, vol. I, 1ª Edición, Madrid, 1988, pág. 277.



Aunque la legislación desamortizadora fue derogada por la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 23 de abril de 1964, permaneció en vigor la regulación del procedimiento de inmatriculación de bienes de la Iglesia, de los que no existiera un título de dominio. La reforma del Reglamento Hipotecario operada mediante el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre<sup>156</sup>, suprimió la excepción contenida en el artículo 5.4 del Reglamento Hipotecario en virtud de la cual se excluía de la inscripción registral, a los templos destinados al culto católico<sup>157</sup>, pero dejó pasar una oportunidad de oro para modificar los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento, que venían a equiparar a los diócesanos católicos con verdaderos *funcionarios públicos*, a pesar de la contundente redacción del artículo 16.3 CE, por el que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*.

La perplejidad era mayor si se tiene en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre, que acababa de declarar la inconstitucionalidad del artículo 76.1 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, que equiparaba a la Iglesia Católica con el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público, a la hora de no estar obligada a justificar la necesidad de ocupación de los bienes que tuviere dados en arrendamiento, había especificado que el artículo 16.3 C.E. *veda cualquier confusión entre funciones religiosas y funciones estatales*.

El Tribunal Supremo en el F.J. 2º de su Sentencia de la Sala de lo Civil de 18 de noviembre de 1996<sup>158</sup> encontrará *sugerente* la argumentación sobre la inconstitucionalidad de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria, y 303 y 304 de su Reglamento, sobre la base de la STC 240/1993, por poder suponer un *desajuste con el principio constitucional de la aconfesionalidad del Estado Español (artículo 16 de la Constitución)*, y ser *poco conciliable con la igualdad proclamada en el artículo 14 de la Constitución*, añadiendo que *la Iglesia Católica no se encuentra en ningún sitio especial o de preferencia que justifique objetivamente su posición registral y tratamiento desigual respecto a las otras confesiones, consecuencia del principio de libertad religiosa establecida en el artículo 16.1 de la Constitución*<sup>159</sup>, pero no fue más allá, por no haberse plan-

<sup>156</sup> Boletín Oficial del Estado de 29 de septiembre de 1998.

<sup>157</sup> Algo que no hacía sino equipararlos al régimen aplicable a los bienes inmuebles públicos, que también estaban exceptuados de acceder al Registro, y que paradójicamente, lejos de suponer un privilegio a favor de la Iglesia, le impedía gozar de las ventajas de la publicidad registral respecto a esos inmuebles que quedaban fuera de la inscripción.

<sup>158</sup> Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia 1996/8213.

<sup>159</sup> Puede verse al respecto: ARRIETA, Luis Javier, "La inmatriculación de fincas de la Iglesia católica por medio de certificación diocesana", en *Ius Canonicum*, vol. 50, 2010, p. 532. DEL POZO, Belén, "Obstáculos que presenta la inscripción de los bienes del Estado en el Registro de la Propiedad", en *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 37, mayo-agosto 2009, pp. 37-60, especialmente p. 45.

teado la cuestión en el juicio *a quo*. El propio TS dará un paso atrás, en su Sentencia de 16 de noviembre de 2006<sup>160</sup>, al analizar un litigio entre la Iglesia Católica y un Municipio en materia de inmatriculación de bienes reivindicados por la Iglesia, no cuestionándose el privilegio sobre la base del principio de paridad de armas, (el municipio también podría haberlo hecho), en lo que parecía venir a legitimar una verdadera *carrera de pillos*, en virtud de la cual el dueño del inmueble acabaría siendo el que más prisa se diera en inscribirlo<sup>161</sup>.

La Sentencia del TEDH de 4 de noviembre de 2014, en el *caso SA del Ucieza contra España*<sup>162</sup>, aborda un supuesto de doble inmatriculación, motivado por la segunda inscripción de una finca a raíz de una certificación de dominio expedida por el obispo de Palencia, con fecha de 22 de diciembre de 1994, en perjuicio del derecho inscrito de la SA del Ucieza, cuyo tracto se remontaba al 22 de diciembre de 1841. El TEDH<sup>163</sup> se cuestiona *por qué el art. 206 de la Ley Hipotecaria se refiere sólo a los obispos de las diócesis de la Iglesia Católica y se excluye a los representantes de otras confesiones*, y muestra su *extrañeza* porque la certificación diocesana tenga el mismo valor que los certificados expedidos por funcionarios públicos, que están investidos de prerrogativas de poder público, así como porque el procedimiento inmatriculador del 206 no tenga ninguna limitación en el tiempo, y pueda hacerse *de manera intempestiva, sin publicidad previa e ignorando el principio de seguridad jurídica*. Una sentencia en la que como señala MORENO ANTÓN<sup>164</sup>, no quedan demasiado bien *retratados*, ni el Tribunal Supremo<sup>165</sup>, ni el Registrador de la Propiedad<sup>166</sup>, ni los tribunales de instancia y apelación<sup>167</sup>, ni siquiera el propio legislador español<sup>168</sup>.

<sup>160</sup> Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia 2006/8055.

<sup>161</sup> Sobre la rica casuística de recientes pleitos suscitada en torno a este problema puede verse: FORNÉS, Juan, “*Inscripción de los lugares de culto en el Registro de la Propiedad. Comentario jurisprudencial*”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-11.

<sup>162</sup> Véase especialmente el interesante estudio que sobre la misma se hace en: MORENO ANTÓN, María. “*Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos al Registro de la Propiedad*”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 29 y ss.

<sup>163</sup> *Caso SA del Ucieza contra España*, § 99.

<sup>164</sup> MORENO ANTÓN, María. “*Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos al Registro de la Propiedad*”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 34 y ss.

<sup>165</sup> Por una posible vulneración del derecho a un proceso justo, al ser en exceso rigorista a la hora de interpretar el requisito procesal de la cuantía, de cara a dar vía libre a la casación, lo que provoca indefensión en la sociedad anónima demandante.

<sup>166</sup> Pues procede a inmatricular un bien previamente inscrito, y pese a ello admitir el cauce del artículo 206 LH, provocando la manifiesta indefensión de la Sociedad Anónima del Ucieza, que no tiene posibilidad de oponerse con anterioridad a la segunda inscripción a favor del obispado.

<sup>167</sup> Que no se cuestionan la procedencia, o no, de aplicar el procedimiento del artículo 206 LH.

<sup>168</sup> Pues deja abierto un procedimiento de inmatriculación extraordinario, que se puede activar en cualquier momento, (incluso de manera manifiestamente extemporánea, como ocurría en este caso concreto), al no estar sometido a plazo alguno, lo cual puede suponer un atentado directo al principio de seguridad jurídica.

En el fondo no estábamos sino ante una solución *arbitraria, gratuita e injustificada* fruto de una especial relación con la Iglesia y con el *único objetivo de beneficiarla* en el régimen registral aplicable a ella, y aunque no haya faltado quien haya negado esta evidencia<sup>169</sup>, fueron numerosos los autores que criticaron esta situación, por entender que era anacrónica, y de muy difícil compatibilización con los principios constitucionales<sup>170</sup>, pero a pesar de ello, el privilegio se ha venido perpetuando en el tiempo, hasta la aprobación de la Ley 13/2015, de

<sup>169</sup> ARRIETA, Luis Javier, “La inmatriculación de fincas de la Iglesia católica por medio de certificación diocesana”, en *Ius Canonicum*, vol. 50, 2010, p. 534.

<sup>170</sup> BALLARÍN HERNÁNDEZ, Rafael, “Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual de la certificación de dominio público como medio inmatriculador”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario Registral*, 563, 1984, pp. 843-866. FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Documento de trabajo 180/2013, Fundación Alternativas, Madrid, 2013, p. 72. GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código de Legislación Hipotecaria y del Registro Mercantil*, 2ª Edición, Madrid, 1990, p. 97. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, 2ª Edición: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1991, p. 849. MALUQUER DE MOTES I BERNET, Carles J. “Titularidad de los montes vecinales y constitucionalidad o no del artículo 206 de la Ley Hipotecaria por lo que toca a los bienes de la Iglesia Católica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 18 de noviembre de 1996”, en *Revista de Derecho Privado*, 83, Febrero de 1999, pp. 128-137. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, Manuel, *Derechos Reales y Derecho Hipotecario. Tomo II. Derechos reales de garantía. Registro de la Propiedad*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, p. 491. LACRUZ BERDEJO, José Luis, SANCHO REBULLIDA, Francisco De Asís, LUNA SERRANO, Agustín, DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco, RAMS ALBESA, Joaquín, *Elementos de Derecho Civil. III bis. Derecho Inmobiliario Registral*, Dykinson, Madrid, 2001, p. 343. ALBALADEJO, Manuel, *Derecho Civil. III. Bienes*, 10ª edición, Edisofer, Madrid, 2003, p. 873. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre”, (por error aparece impresa la fecha 13 de mayo), en MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, (Coord.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Comares, Granada, 1998, pp. 849-856. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “A propósito de la reforma del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, en materia de registro de los bienes inmuebles de titularidad eclesiástica”, en *Boletín de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, 9, 1998, pp. 79-81. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “Estudio crítico de los privilegios de la Iglesia Católica en materia de inmatriculación de bienes”, en VV.AA., *Escándalo monumental. La privatización de las iglesias, ermitas, casas, tierras y otros bienes públicos en Navarra*, Altaffaylla Kultur Aldea, Tafalla, 2009, pp. 183-193. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “En torno a la inconstitucionalidad del proceso inmatriculador de fincas de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, Vol. 11-II, 2011, pp. 225-252. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “En torno a la inconstitucionalidad del proceso inmatriculador de fincas de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento, por parte de los Diocesanos católicos”, en VV.AA., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso. Actas del V Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Logroño, 19-21 de octubre de 2011*, Comares, Granada, 2012, pp. 529-544.

Omitiré entrar a valorar si son *muchos o pocos* los autores citados, a diferencia de lo que hace RUANO ESPINA, porque no por *ser más, se tiene más o menos razón*, pero lo cierto es que a la hora de estudiar con rigor las dudas sobre la inconstitucionalidad de este privilegio de la Iglesia Católica, no estamos ante la opinión aislada de *un par de autores*. RUANO ESPINA, Lourdes, *Régimen Jurídico Registral de los Bienes de las Confesiones y su Tratamiento Jurisprudencial*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2005, p. 91.

24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, que pone fin a dicho privilegio, por entender en el Punto IV de su Preámbulo que había surgido en *un contexto socioeconómico muy diferente del actual, influenciado aún por los efectos de las Leyes Desamortizadoras ... y la posterior recuperación de parte de los bienes por la Iglesia Católica, en muchos casos sin una titulación auténtica, habiendo desaparecido de forma progresiva, las circunstancias históricas a las que respondió su inclusión*, a lo que habría que unir el *transcurso de un tiempo suficiente desde la reforma del Reglamento Hipotecario de 1998 que ya permitió la inscripción de los templos destinados al culto católico, proscrita hasta entonces, unida a la facilidad y normalidad actual, en una sociedad desarrollada, con una conciencia exacta del valor de los inmuebles y de su inscripción en el Registro de la Propiedad, que posibilita la obtención de una titulación adecuada para la inmatriculación de bienes, hacen que se considere que la utilización de este procedimiento especial por la Iglesia Católica, teniendo su razón de ser indiscutible en el pasado, sea hoy innecesaria*<sup>171</sup>.

La enmienda a la totalidad presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario socialista entendía que la razón para la supresión de dicho privilegio no sería otra que su incompatibilidad con los artículos 14 y 16.3 CE<sup>172</sup>, y lo mismo se reiteraba en sus enmienda 58 y 59<sup>173</sup>, una tesis compartida por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural<sup>174</sup>.

No fueron aprobadas las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados que preveían la nulidad con efectos retroactivos, de las inmatriculaciones practicadas por la Iglesia Católica, en un difícil encaje de bolillos entre las consecuencias derivadas de la interpretación del principio de seguridad jurídica, por la parte del arco parlamentario que respaldaba al Gobierno, y las que se desprenderían de las serias dudas sobre la constitucionalidad de las mismas, por otro sector del Parlamento, en posición minoritaria<sup>175</sup>.

<sup>171</sup> Como señalara recientemente MORENO ANTÓN, a propósito de todo ello, en la actualidad, habría que “considerar superado el recurso al argumento histórico de la desamortización o al fáctico de ser la Iglesia tributaria de una gran masa patrimonial que debe inmatricularse, por lo que conviene plantearse la necesidad de mantener un procedimiento que, juzgado desde parámetros actuales, suscita serias dudas”. Y añade que, “Resulta razonable concluir que si no pueden aportarse razones fundadas y consistentes que justifiquen la permanencia de un procedimiento inmatriculador tan excepcional, debería procederse a su eliminación y en este sentido el Proyecto de Reforma de la Ley Hipotecaria suprime la inmatriculación por certificación diocesana”. MORENO ANTÓN, María. “Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos al Registro de la Propiedad”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, p. 26.

<sup>172</sup> Véase: Página 3 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

<sup>173</sup> Véase: Páginas 58 y ss del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

<sup>174</sup> Enmienda número 26 presentada por el mismo. Véase: Página 19 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

<sup>175</sup> La enmienda número 2 presentada en el Congreso por el diputado Sabino Cuadra Lasarte, del

La Disposición Transitoria única<sup>176</sup>, prevé que todos los procedimientos iniciados bajo la anterior regulación, a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución definitiva conforme a la normativa anterior<sup>177</sup>.

Su Disposición Final Quinta, contempla la entrada en vigor de la reforma del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, al día de su publicación en el BOE<sup>178</sup>, ello fue así a raíz de la Enmienda 108 introducida por el Grupo Parlamentario Popular<sup>179</sup>, que suprimió la *vacatio legis* inicial de 1 año que contemplaba el Proyecto presentado a las Cortes, por entenderse que la misma era *excesiva*, (sic), por lo que a partir del día 26 de junio de 2015, se ha puesto fin a dicha posibilidad de inmatriculación de fincas mediante certificaciones de dominio expedidas por los diocesanos católicos.

### 3.5.2. Apertura de centros de culto

El régimen urbanístico de los lugares de culto ha sido objeto de una creciente atención<sup>180</sup>. Recientemente hemos asistido a un doble proceso de secu-

---

Grupo Parlamentario Mixto que preveía la nulidad de las inmatriculaciones practicadas por la Iglesia Católica con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Véase: Página 4 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2. Y en igual sentido ocurría con la enmienda número 27 presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural. Véase: Página 19 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

La enmienda número 59 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, encargaba al Gobierno la elaboración de un estudio que analizase casuísticamente la situación de los templos inmatriculados desde 1998, procediéndose en su caso a *reclamar la titularidad del dominio o de otros derechos reales inmatriculados a favor de la misma, si dicha inmatriculación se hizo sin la necesaria existencia de un título material y previo que justifique la titularidad del derecho real sobre el bien inmueble de que se trate, o cuando el mismo sea o haya sido un bien no susceptible de propiedad privada por ser de dominio público, aun en el supuesto de que no esté catalogado formalmente como tal, si históricamente gozó de esa presunción o tratamiento*. Véase: Página 58 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

<sup>176</sup> Enmienda número 106 presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Véase: Página 19 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

<sup>177</sup> A efectos de la inmatriculación a obtener por el procedimiento recogido en el artículo 205 o en el artículo 206, sólo se tendrá dicho procedimiento por iniciado si a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley estuviese presentado el título público inmatriculador en el Registro de la Propiedad.

<sup>178</sup> Aunque la cláusula general de entrada en vigor sea con efectos 1 de noviembre de 2015.

<sup>179</sup> Véase: Página 107 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

<sup>180</sup> Dos monografías fundamentales en la materia son: RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000. RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *Urbanismo y confesiones religiosas*, Montecorvo, Madrid 2003.

También es de interés la guía: PONCE, Juli y CABANILLAS, José Antonio, *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2011.

<[http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias\\_para\\_la\\_gestion\\_publica\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa/lugares\\_de\\_culto\\_ciudades\\_y\\_urbanismo\\_guia\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_gestion\\_de\\_la\\_di](http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias_para_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/lugares_de_culto_ciudades_y_urbanismo_guia_de_apoyo_a_la_gestion_de_la_di)

larización y de diversificación de las creencias religiosas, (que obliga a dar una respuesta sensible al elemento de interculturalidad presente en nuestra sociedad<sup>181</sup>), a lo que ha contribuido el desarrollo de nuestro modelo democrático de libertades públicas, la intensificación de los movimientos migratorios y la globalización<sup>182</sup>, de modo que junto a unos 23.074 lugares de culto católicos, existían otros 5.549 pertenecientes a las confesiones minoritarias<sup>183</sup>.

Algunos Planeamientos Urbanístico Municipales ponen trabas extraordinarias al asentamiento de nuevos edificios de culto de las confesiones religiosas minoritarias, al aprobarse normativas que *blindan* el espacio municipal, al limitar el establecimiento de nuevos lugares de culto en espacios que disten a menos de 500 metros de otro ya existente, como es el caso del Plan Especial de Adecuación de Usos de Torrejón de Ardoz, aprobado el 29 de septiembre de 2008. Por no hablar de la Ordenanza reguladora de los establecimientos de concurrencia pública, aprobada el 27 de mayo de 2005, por el Ayuntamiento de Lleida, que exigía que los locales destinados al culto tenían que estar limitados a una determinada planta o nivel de edificación, o que las calles donde se estableciesen los lugares de culto tenían que tener más de 10 metros de ancho y tres metros de acera, o que no pudiese existir un lugar de culto a menos de 100 metros de otro lugar de culto, o que el aforo máximo permitido en un lugar de culto no pudiese exceder nunca de 100 personas (salvo en edificio aislado), etc.<sup>184</sup>, y que suscitó la oposición de las confesiones minoritarias, particularmente las comunidades evangélicas, que consiguieron la nulidad de esta normativa tan restrictiva en materia de lugares de culto, la cual fue decretada por la Sentencia nº 548/2009 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta)<sup>185</sup>. A ello habría que unir la

versidad religiosa/>.

<sup>181</sup> La preocupación por el estudio de las técnicas de integración de la diversidad, es perfectamente constatable en recientes estudios doctrinales, dentro de los cuales adquiere cada vez un papel más importante una aproximación intercultural. Puede verse a título de ejemplo: CASTRO JOVER, Adoración, “Interculturalidad y Derecho en el ámbito regional y supranacional europeo”, en CASTRO JOVER, Adoración, (Dir.), *Interculturalidad y Derecho*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 23-57. PELAYO OLMEDO, José Daniel, “Un breve repaso al marco legal de los derechos de las minorías religiosas en España en el contexto de la multiculturalidad”, en VV.AA., *Globalización: un enfoque multidisciplinar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 181. y ss.

<sup>182</sup> CASTRO JOVER, Adoración, “Via pública y libertad religiosa”, en *Guías para la gestión pública de la libertad religiosa*, Observatorio del Pluralismo religioso en España, Madrid, 2013, p. 6.

<sup>183</sup> De los cuales, 3.077 eran de titularidad evangélica, 1.206 islámica, 703 de los Testigos Cristianos de Jehová, 737 de la Iglesia de Filadelfia, 168 de las iglesias ortodoxas, 139 de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, 97 de las comunidades budistas, 32 bahá'ís y 31 sinagogas judías. VIDAL GALLARDO, Mercedes, “Pluralismo y ordenación urbanística de los lugares de culto”, en *Anales de Derecho*, Número 32, 2014, pp. 4 y 15.

<sup>184</sup> Véase: <<http://blogs.21rs.es/trastevere/2009/06/02/el-tribunal-superior-de-justicia-de-cataluna-da-la-razon-a-los-evangelicos-sobre-aspectos-de-la-normativa-para-los-lugares-de-culto/>>.

<sup>185</sup> GARCÍA RUIZ, Máximo, “Acuerdos de Cooperación entre el Estado español y las confesiones re-

queja de las confesiones religiosas minoritarias por las dificultades derivadas de la normativa para la apertura y autorización de lugares de culto, especialmente en el caso de algunos consistorios que aplican muy diversos criterios entre sí, el elevado precio del suelo, la actitud restrictiva por parte de determinadas administraciones locales, que se manifiesta por ejemplo en una estricta aplicación de la normativa en materia de ruido, o la inadecuada ubicación de algunos lugares de culto (como por ejemplo en polígonos industriales y otras zonas inadecuadas), y la falta de reserva de suelo para edificar lugares de culto de titularidad de las confesiones religiosas minoritarias<sup>186</sup>.

La reciente reforma del PGOU de Bilbao, de 24 de octubre de 2012, por ejemplo, tiene como consecuencia alejar del núcleo urbano a los templos de culto de nueva apertura, pues reserva su implantación a *edificios cuyo uso principal sea terciario, productivo o equipamental no comunitario*, por lo que se entiende incompatible con los usos residenciales de este tipo de equipamiento, impidiéndose que los mismos puedan abrirse en los espacios más usualmente empleados: los bajos de viviendas o residencias, lo cual perjudica notablemente a las minorías religiosas, pues dificulta notablemente su derecho a abrir nuevos centros de culto<sup>187</sup>.

Los planeamientos urbanísticos deberían ponderar adecuadamente la necesidad de nuevos equipamientos religiosos, su posible ubicación, y las autorizaciones y prohibiciones de usos religiosos en determinadas áreas de la ciudad, impidiendo que una inadecuada ubicación de los equipamientos religiosos pueda operar como un factor de segregación y exclusión social<sup>188</sup>, evitando que los lugares de culto se concentren en suelo industrial, y debería otorgarse una suficiente relevancia a los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de la Administración local, superándose criterios *sociológicos*, que únicamente tengan en cuenta la presencia mayoritaria de la Iglesia Católica<sup>189</sup>.

Comienza a sentirse la necesidad de una normativa estatal en esta materia, que redujera el nivel de discrecionalidad de la administración municipal, de

ligiosas minoritarias. 20 años después”, en *ADEE*, 2013, Vol. XXIX, p. 401.

<sup>186</sup> GARCÍA RUIZ, Máximo, “Acuerdos de Cooperación entre el Estado español y las confesiones religiosas minoritarias. 20 años después”, en *ADEE*, 2013, Vol. XXIX, p. 406.

<sup>187</sup> MINTEGUÍA ARREGUI, Igor, “Poder local, urbanismo y discriminación de minorías religiosas, (A propósito de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao)”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 491-493 y 497.

<sup>188</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Documento de trabajo 180/2013, Fundación Alternativas, Madrid, 2013, p. 60. VIDAL GALLARDO, Mercedes, “Pluralismo y ordenación urbanística de los lugares de culto”, en *Anales de Derecho*, Número 32, 2014, p. 29.

<sup>189</sup> TEJÓN SÁNCHEZ, Raquel, “Poder local, libertad de conciencia y laicidad”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 535-536.

modo que quedaran reguladas las condiciones mínimas que garantizaran el establecimiento de los lugares de culto a *todas* las confesiones religiosas en términos de *igualdad material en todo* el territorio nacional<sup>190</sup>. Esta normativa debería venir sujeta a los principios de laicidad, cooperación, interdicción de la arbitrariedad, (de modo que los gestores públicos fundamenten y justifiquen adecuadamente sus decisiones sobre el uso del suelo, en las correspondientes memorias de los planes de urbanismo, pues como dijera GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>191</sup>, “las decisiones sobre planeamiento necesitan una detallada motivación, sin perjuicio de que el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la administración admita varias soluciones posibles, igualmente justas, es decir, jurídicamente viables”), igualdad y no discriminación, proporcionalidad, acomodado razonable, cohesión y función social<sup>192</sup>.

La comunidad autónoma de Cataluña se ha adelantado<sup>193</sup>, aprobando la primera Ley<sup>194</sup> que establece la obligación de fijar los usos religiosos en los

<sup>190</sup> CASTRO JOVER, A., “Los lugares de culto en el derecho urbanístico: un análisis desde la igualdad material”, en *Revista Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 7, Madrid, 2007, p. 47.

<sup>191</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*. Civitas, Madrid, 1974, pp. 34 y ss.

<sup>192</sup> Entre su contenido mínimo, VIDAL GALLARDO entiende que debería incluirse la definición de equipamiento religioso, la reserva y el estándar urbanístico sobre equipamientos religiosos, permitir la participación de las confesiones religiosas en la elaboración de los planes urbanísticos y en las reservas de suelo, garantizar las necesarias cesiones de suelo, (no necesariamente gratuitas), para la construcción de edificios, la exigencia de licencias urbanísticas para la apertura de lugares de culto y la regulación básica del régimen jurídico de utilización de un mismo lugar de culto por diversas confesiones religiosas, los denominados *centros pluriconfesionales*. VIDAL GALLARDO, Mercedes, “Pluralismo y ordenación urbanística de los lugares de culto”, en *Anales de Derecho*, Número 32, 2014, pp. 7-15 y 30-32. TEJÓN SÁNCHEZ, Raquel, “Poder local, libertad de conciencia y laicidad”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 540 y ss.

<sup>193</sup> Algo sentido hace tiempo, especialmente a raíz de la reacción de ciertos colectivos vecinales contra la apertura de mezquitas u oratorios islámicos, y el riesgo de eventuales denegaciones de permisos municipales, más o menos, *arbitrarias*. Conductas por otro lado no siempre ajenas a intereses electorales, de modo que el problema no puede resolverse satisfactoriamente aplicando el aforismo egoísta de *not in my back yard*, es decir, *sí, pero aquí no*, a veces sobre la base de la creencia errónea de pensar que ello incrementaría la inseguridad ciudadana o la delincuencia, a causa de difusos prejuicios racistas y/o xenófobos. AZNAR GARCÍA, Salvador, “Reflexiones jurídicas en torno a una propuesta de regulación legal para los lugares de culto”, en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, p. 13. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “Tratamiento jurídico de la diversidad religiosa en Cataluña”, en CASTRO JOVER, Adoración, (Dir.), *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*. Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor, 2013. p. 123.

<sup>194</sup> Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña. Entre la bibliografía sobre la misma, cabe destacar: CAÑIVANO SALVADOR, Miguel Ángel, “en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-57. GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, “Comentarios al Proyecto de Ley de reforma de la Ley de centros de culto de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 28, 2012. GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, “en *RGDCDEE*, 38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-27. GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús, “El estatuto de los equipamientos religiosos según el planeamiento urbanístico: especial mención a la Ley de centros de culto de Cataluña”, en *RGDCDEE*,



planes de ordenación urbanística municipales, (art. 4), y la sujeción de los lugares de culto a la obtención de licencias urbanísticas, (arts. 8 a 14)<sup>195</sup>. La dispersión normativa, había sido criticada por CASTRO JOVER, cuando la Ley catalana era un mero proyecto, por lo que, al haberse anticipado Cataluña a legislar en esta materia, se ha dejado escapar la oportunidad de promulgar una Ley estatal en materia de lugares de culto que hubiera regulado las condiciones básicas que garanticen el igual ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía<sup>196</sup>.

#### 4. UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*: LA NECESIDAD DE OPTAR POR UN MODELO DE *DERECHO COMÚN*

No podemos pasar por alto el gran contenido garantista de la normativa española en materia de reconocimiento y protección de las minorías religiosas, ni minusvalorar el enorme paso adelante que supusieron los Acuerdos de 1992<sup>197</sup>, pero ello no nos puede hacer olvidar la necesidad de plantearnos la situación del resto de minorías religiosas que carecen de un Acuerdo de cooperación con el Estado, ni la conveniencia de tomar en consideración las indudables ventajas que presentaría la adopción de un régimen de *derecho común* a favor de todas las confesiones religiosas, con el que quedasen plenamente salvaguardados el principio de igualdad de todos los ciudadanos y la

38, Iustel, Madrid, 2015, pp. 1-31. LEAL ADORNA, María del Mar, "El Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña", en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 26, 2011. LLAQUET DE ENTRAMBASGUAS, José Luis, "Normativa catalana sobre centros de culto", en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 27, 2011. MORENO ANTÓN, María, "El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del Proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos", en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 17, 2008. RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *El Régimen Jurídico de los Centros de Culto en Cataluña: ¿Un ejemplo a seguir?*, Ministerio de Justicia, Madrid 2011. RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, "La vinculación negativa en la gestión municipal de la diversidad religiosa", en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 499-519. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Alex, "Urbanismo y libertad religiosa: El proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto", en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 10, febrero 2006, SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Alex, "Licenciar para rezar: control sobre centros de culto", en: <[http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id\\_noticia=9857](http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id_noticia=9857)>.

<sup>195</sup> VIDAL GALLARDO, Mercedes, "Pluralismo y ordenación urbanística de los lugares de culto", en *Anales de Derecho*, Número 32, 2014, p. 30.

<sup>196</sup> CASTRO JOVER, Adoración, "Los lugares de culto en el derecho urbanístico: Un análisis desde la igualdad material", en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, nº 7, Diciembre de 2007, Vol. I, pp. 11, 25 y 29.

<sup>197</sup> SOUTO PAZ, José Antonio, "Relevancia jurídica de las minorías religiosas", en DE LUCAS MARTÍN, Javier, (Coord.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, p. 139.

neutralidad del Estado en esta materia. Sería preciso superar un sistema de Acuerdos, especialmente el que existe con la Iglesia Católica, en que basta con que una de las partes, por ejemplo la Iglesia, adopte una posición inmovilista, para que la otra, el Estado, sólo tenga dos salidas: o la sumisión resignada, o verse acusada de incumplidora del Acuerdo<sup>198</sup>. Entendemos que no estamos ante una propuesta que pueda despacharse, sin más, diciendo que sea más *ideológica* que *jurídica*<sup>199</sup>.

El modelo portugués ha sabido evolucionar a través de las recientes reformas legislativas hacia un modelo de derecho común que tiende a recortar sensiblemente las distancias entre el régimen jurídico de la Iglesia Católica y el de las confesiones minoritarias, especialmente aquéllas que han conseguido el reconocimiento administrativo de su *radicación* en Portugal, con lo que viene a conseguirse la práctica totalidad de los derechos que en España o en Italia quedan reservados a las confesiones con Acuerdo de Cooperación con el Estado, por la mera constatación de su presencia durante 30 años en Portugal o 60 en el extranjero<sup>200</sup>. El Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, de clara *inspiración portuguesa*, ha supuesto sin duda un paso adelante con la objetivización de los requisitos para obtener el reconocimiento del *notorio arraigo* en España, recortando sensiblemente el margen de discrecionalidad de la Administración, aunque aún falta dar un segundo paso, que sería el de dotar de pleno contenido a dicha declaración de arraigo en España, reconociendo a dichas confesiones los derechos que a día de hoy sólo disfrutaban aquellas que han suscrito un Acuerdo de Cooperación con el Estado. No podemos pasar por alto el acierto del legislador español en iniciativas como facilitar el acceso a las confesiones

<sup>198</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, “Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede”, en *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, OLR, Noviembre de 2005, p. 7.

<sup>199</sup> Véase al respecto la controversia: NAVARRO-VALLS, Rafael, “La revisión de los Acuerdos entre el Estado y la Santa Sede: entre necesidad y posibilidad”, en <www.elconfidencial.com>, edición de 16 de febrero de 2012. POLO SABAU, José Ramón, “Apuntes sobre la posición de los Acuerdos con la Iglesia Católica en el sistema constitucional de derechos fundamentales”, en *Dimensiones de la libertad religiosa en el Derecho español*, Bosch, Madrid, 2014, p. 50.

<sup>200</sup> Sobre el modelo portugués puede verse: GARCÍA GARCÍA, Ricardo, “La Ley de libertad religiosa portuguesa”, en *Derecho y Religión*, 8, 2013, pp. 53-84. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos, “Las Leyes de libertad religiosa española y portuguesa y su influencia en las leyes y en algunos proyectos de Ley de libertad religiosa iberoamericanos”, en *RGDCDEE*, 32, Iustel, Madrid, 2013, pp. 1-36. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, 2002, “Portugal. Ley de Libertad Religiosa de 2001”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 2, pp. 523-552. ROSSELL GRANADOS, Jaime, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa Española y su posible reforma: ¿Hacia el modelo de Ley de Libertad Religiosa Portugués?”, en *RGDCDEE*, 19, Iustel, Madrid, 2009, pp. 1-37. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, *El Derecho de Libertad Religiosa en Portugal*, Dykinson, Madrid, 2010. TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro, “Neutralidad ideológico religiosa en Portugal: Estudio del nuevo marco jurídico legal portugués”, en *RGDCDEE*, 34, Iustel, Madrid, 2014, p. 41. VIDAL GALLARDO, Mercedes, “Inmigración y gestión de la diversidad en Portugal”, en *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 32, pp. 273-302.

con declaración de notorio arraigo a un asiento en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, a raíz del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, que regula la CALR<sup>201</sup>, o el reconocimiento estatal del matrimonio en forma religiosa de dichas confesiones con declaración de notorio arraigo, tras la entrada en vigor de la Ley 15/2015, de 2 de julio de 2015, de Jurisdicción Voluntaria<sup>202</sup>, que van sin duda en la buena dirección, pero quedan por delante aún cuestiones sensibles como el otorgamiento de beneficios fiscales, y aquellos otros derechos de los que sólo gozan las confesiones con Acuerdo.

Para facilitar un modelo de derecho común de corte francés, (y que es uno de los modelos de laicidad más *depurados*<sup>203</sup> del derecho comparado), que busque construir un *destino común*, sobre la base de un *vivir juntos* que sea *respetuoso con la diversidad de identidades*<sup>204</sup>, se haría conveniente abandonar los cauces pactistas del artículo 7 de la LOLR, y dar vía libre a una nueva<sup>205</sup> legislación plenamente unilateral, (y suficientemente garantista), por parte del Estado. Aunque esto quizás sólo quede en el mundo de la utopía, y nunca llegue a verse plasmado en el Derecho positivo, cubierto por un denso y pesado manto de confesionalidad, incompatible con la sutil *levedad* de la laicidad, que permite

---

<sup>201</sup> Dicho Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, constituye un reciente esfuerzo por dotar de contenido la declaración de *notorio arraigo*, al prever la representación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, de las confesiones minoritarias con *mera* declaración de *notorio arraigo*, aunque las mismas carezcan de Acuerdo de Cooperación con el Estado. Véase: GARCÍA GARCÍA, Ricardo, “Una nueva Comisión Asesora de Libertad Religiosa para los retos del siglo XXI en materia de libertad religiosa. El nuevo Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR”, en *ADEE*, 2014, Vol. XXX, pp. 175 y ss. El texto del Real Decreto puede consultarse en: BOE de 16 de diciembre de 2013. MURILLO MUÑOZ incide en que la nueva normativa trata de dotar a la CALR de un mayor peso institucional, introduce nuevas funciones de la misma y crea nuevas estructuras, en forma de grupos de trabajo que pretenden ampliar la capacidad de acción de la Comisión. MURILLO MUÑOZ, Mercedes, “Gestión pública del hecho religioso: ¿Para qué?”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 469 y ss.

<sup>202</sup> BOE de 3 de julio de 2015.

<sup>203</sup> GARCÍA RUIZ, Yolanda, “¿Qué laicidad queremos?”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 130 y 131. Aunque en él se mantiene la vigencia del Concordato Napoleónico en los Departamentos de Mosela, y Alto y Bajo Rhin, y algunos territorios de Ultramar presentan *sui generis* peculiaridades al respecto.

<sup>204</sup> CALVO ESPIGA, Arturo, “Laicidad integradora y libertad religiosa, coordenadas del ordenamiento jurídico en los sistemas democráticos”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 75.

<sup>205</sup> Véase en este sentido: LLAMAZARES CALZADILLA, M<sup>a</sup> Cruz, “Legislar sobre la conciencia?”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 323. Esta autora aboga por una nueva Ley en materia de libertad de conciencia, en que las especificidades sobre libertad religiosa serían las mínimas posibles. SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, “Acuerdos y Convenios: Crisis de un modelo”, en VV.AA., *Libertad de Conciencia, Laicidad y Derecho. Liber Discipulorum* en homenaje al Profesor Dionisio Llamazares, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 248 y ss.

al Estado posicionarse neutralmente en el complejo mundo de la libertad de conciencia y de las creencias religiosas, allí donde el ser humano trata de buscar respuesta a las últimas preguntas que se le plantean, y optar por una u otra opción en el mundo de las ideas y creencias.