

8ª Edición

# Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado

Rafael Palomino Lozano  
Universidad Complutense



Rafael Palomino Lozano

# Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado

Universidad Complutense  
Madrid, 2020



Derecho y Religión, Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado (8ª edición) por Rafael Palomino Lozano se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

“All those moments will be lost in time, like tears in rain.”

R. SCOTT, *Blade Runner* (1982)

“I hear, only what I want to hear,  
But, I have to believe in something,  
Have to believe in just one thing.”

SUPERTRAMP (R. HODGSON), “A Soapbox Opera”, *Crisis? What Crisis?* (1975)

“Voy aprendiendo el oficio  
Olvidando el porvenir  
Me quejo sólo de vicio  
Maneras de vivir.”

LEÑO (R. MERCADO), *Maneras de vivir* (1980)



En el curso académico 2020/2021 entrará en vigor un nuevo Plan de Estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Con este motivo desaparecerá la docencia del “Derecho eclesiástico del Estado” y este Manual Breve dejará de publicarse.

Madrid, 9 de enero de 2020



# Índice

## **Capítulo 1. Las relaciones entre el Estado y la Religión..... 1**

1. Introducción.....	1
1.1. ¿Qué se entiende por Estado?.....	1
1.2. ¿Qué se entiende por Religión?.....	2
2. Las relaciones entre el Estado y la Religión.....	4
2.1. El monismo político religioso.....	5
2.2. La revolución introducida por el Cristianismo.....	5
2.3. El cesaropapismo.....	7
2.4. La reacción occidental: el Dualismo gelasiano.....	8
2.5. La Cristiandad. Imperio y Papado.....	9
2.6. La ruptura de la unidad europea. Los regalismos.....	10
2.7. El liberalismo. Nacimiento del constitucionalismo liberal.....	11
3. Síntesis de la historia de las relaciones entre Religión y Estado en España.....	12
4. ¿Dónde estamos ahora? Modelos de relación entre Religión y Estado.....	14
4.1. Teocracias.....	14
4.2. Estados confesionales.....	15
4.3. Estados aconfesionales.....	15
4.4. Estados separatistas.....	15
4.5. Estados coordinacionistas.....	17
4.6. Modelos extremos: totalitarismo, fundamentalismo, laicismo.....	18

## **Capítulo 2. ¿Qué es el Derecho Eclesiástico del Estado?..... 21**

1. Introducción.....	21
2. Denominación. Historia del Derecho eclesiástico del Estado.....	22
3. Objeto del Derecho eclesiástico del Estado.....	24
3.1. El objeto y la construcción del sistema jurídico.....	24
3.2. El Derecho eclesiástico del Estado como especialidad.....	27
4. Autonomía docente y científica.....	28
5. Las fuentes del Derecho eclesiástico del Estado.....	29
5.1. Fuentes unilaterales.....	30
5.2. Fuentes pacticias.....	31
5.2.1. Multilaterales.....	31
5.2.2. Bilaterales.....	33
5.3. Relevancia de los Derechos religiosos en el Derecho del Estado.....	35
6. Los principios del Derecho eclesiástico del Estado.....	36
6.1. El principio de libertad religiosa.....	38
6.2. El principio de laicidad.....	39
6.3. El principio de igualdad religiosa.....	39

6.4. El principio de cooperación.....	41
7. ¿Para qué sirve el Derecho eclesiástico del Estado?.....	42
<b>Capítulo 3. La libertad religiosa.....</b>	<b>45</b>
1. Introducción.....	45
2. Contenido y naturaleza del derecho fundamental de libertad religiosa.....	47
2.1. Algunos datos procedentes del Derecho interno, regional e internacional.....	47
2.2. ¿Qué es una libertad?.....	49
2.3. Naturaleza de la libertad religiosa.....	50
2.4. Contenido de la libertad religiosa.....	53
2.4.1. De nuevo: ¿qué es una religión?.....	53
2.4.2. Manifestaciones de lo que se protege.....	55
3. Sujetos de la libertad religiosa.....	56
4. Límites de la libertad religiosa.....	57
4.1. Delimitación o límite interno.....	57
4.2. Restricción o límite externo.....	58
5. Conflictos entre libertad religiosa y otros derechos fundamentales.....	60
5.1. Libertad religiosa versus libertad de expresión.....	60
5.2. Libertad religiosa y no discriminación.....	61
5.3. Libertad religiosa y protección de datos personales.....	62
<b>Capítulo 4. El Derecho y los grupos religiosos.....</b>	<b>63</b>
1. Introducción.....	63
1.1. La religión en su expresión institucional.....	63
1.2. La personalidad jurídica de los grupos religiosos en perspectiva comparada.....	65
2. Confesiones, entidades y federaciones religiosas en el Derecho español.....	67
2.1. Confesión religiosa.....	67
2.2. Entidad religiosa.....	69
2.3. Federaciones religiosas.....	70
2.4. Formas de personificación jurídica de confesiones, entidades y federaciones.....	71
2.5. Confesiones y federaciones con notorio arraigo.....	74
3. Los NMR's (nuevos movimientos religiosos) o "sectas".....	76
4. La religión y su relación con el poder ejecutivo.....	78
4.1. El poder ejecutivo y los actos religiosos.....	78
4.2. El poder ejecutivo y la cooperación institucional.....	79
<b>Capítulo 5. Religión, economía y cultura.....</b>	<b>83</b>
1. Introducción.....	83
2. Religión y economía: perspectivas en torno a la financiación.....	84
2.1. La perspectiva de las ideas.....	84
2.2. La perspectiva de la historia europea.....	85
2.3. El sistema español de financiación de las confesiones religiosas.....	87
2.3.1. Financiación directa.....	87
2.3.2. Régimen tributario.....	90
3. Los lugares de culto.....	92
3.1. Concepto.....	93
3.2. ¿Qué es la inviolabilidad de los lugares de culto?.....	95
3.3. Régimen de propiedad y derecho urbanístico.....	96
3.4. Lugares de culto de titularidad pública.....	98

4. Cementerios.....	99
5. Patrimonio cultural.....	100
<b>Capítulo 6. Ministros de culto. Asistencia religiosa.....</b>	<b>103</b>
1. Introducción.....	103
2. Ministros de culto.....	104
2.1. Concepto.....	104
2.2. El secreto ministerial.....	105
2.2.1. Legislación pacticia o acordada.....	106
2.2.2. Legislación unilateral.....	107
2.3. Régimen laboral y Seguridad social.....	108
2.4. Un residuo histórico: la incapacidad sucesoria.....	111
2.5. Otras cuestiones.....	111
3. Asistencia religiosa.....	113
3.1. Modelos de asistencia religiosa.....	114
3.2. Asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas.....	115
3.3. Asistencia religiosa en Instituciones Penitenciarias.....	116
3.4. Asistencia religiosa en centros hospitalarios.....	117
3.5. Emigrantes.....	119
3.6. Asistencia religiosa impropia.....	119
<b>Capítulo 7. Las objeciones de conciencia.....</b>	<b>121</b>
1. Introducción.....	121
2. Concepto y elementos.....	123
2.1. Comportamiento individual omisivo.....	123
2.2. Basado en motivos de conciencia.....	124
2.3. Contrario a la norma jurídica estatal.....	125
2.4. Clases de objeción de conciencia.....	125
3. Fundamento y tratamiento jurídico de la objeción de conciencia.....	125
4. Objeción de conciencia y deberes cívicos.....	128
4.1. Objeción de conciencia militar.....	128
4.2. Objeción de conciencia fiscal.....	129
4.3. Objeción de conciencia al jurado.....	130
4.4. Objeción de conciencia y elecciones.....	131
5. Objeción de conciencia y vida humana.....	132
5.1. Objeción de conciencia al aborto.....	132
5.2. Objeción de conciencia y tratamientos médicos.....	133
6. Objeción de conciencia y relaciones laborales.....	137
<b>Capítulo 8. Simbología religiosa.....</b>	<b>139</b>
1. Introducción.....	139
2. Concepto y clases de símbolos religiosos.....	140
3. Los símbolos institucionales.....	141
3.1. Símbolos institucionales en la vía pública.....	143
3.2. Símbolos institucionales y edificios públicos.....	143
3.2.1. Elementos externos de los edificios públicos.....	143
3.2.2. Elementos internos de los edificios públicos.....	144
3.3. Edificios privados en los que se ejercitan funciones públicas.....	146
4. Símbolos religiosos personales.....	146

4.1. Símbolos religiosos personales en la vía pública.....	146
4.2. Símbolos religiosos personales en espacios de seguridad.....	148
4.3. Símbolos religiosos de los estudiantes.....	148
4.3.1. Enseñanza básica y media.....	149
4.3.2. Enseñanza superior.....	150
4.4. Símbolos religiosos personales en el ejército y la policía.....	150
4.5. Símbolos religiosos personales de los profesores.....	151
4.6. Símbolos religiosos personales en los tribunales de justicia.....	152
4.7. Símbolos religiosos y cargas modales.....	153
4.8. Símbolos religiosos en el ámbito laboral.....	154
4.8.1. La uniformidad en la empresa. La imagen corporativa.....	154
4.8.2. Seguridad y salubridad en el empleo.....	155

## **Capítulo 9. Matrimonio, religión y derecho..... 157**

1. Introducción.....	157
2. Concepto de sistema matrimonial.....	158
3. Tipos de sistemas matrimoniales.....	160
3.1. Aspecto constitutivo.....	160
3.2. Aspecto jurisdiccional.....	161
3.3. Aspecto disolutorio.....	161
3.4. Aspecto registral.....	161
4. El sistema matrimonial español histórico.....	162
5. El sistema matrimonial español actual.....	163
5.1. Evolución normativa.....	163
5.2. El matrimonio canónico.....	165
5.3. El matrimonio de las minorías religiosas.....	170
5.3.1. Reconocimiento conforme a los Acuerdos de 1992.....	170
5.3.2. Reconocimiento del matrimonio de las confesiones con notorio arraigo... 171	171

## **Capítulo 10. Derechos educativos..... 175**

1. Introducción.....	175
1.1. El protagonismo del Estado en la enseñanza.....	175
1.2. Actores sociales y enseñanza: padres, docentes y alumnos.....	176
1.3. La enseñanza y las religiones.....	177
2. Derecho a la educación y libertad de enseñanza.....	178
2.1. Conceptos básicos.....	178
2.2. Pluralismo, neutralidad y escolarización.....	180
3. Enseñanza de religión.....	183
3.1. Evolución de la normativa española.....	184
3.2. Los profesores de religión.....	187
4. La enseñanza de iniciativa social, también llamada escuela privada.....	188
4.1. El ideario de los centros docentes.....	188
4.2. El sistema de concertos.....	189
5. La libertad académica.....	190
6. Universidades de la Iglesia católica.....	192

## **Capítulo 11. Tutela jurídica de la religión..... 193**

1. Introducción.....	193
2. La protección normativa o institucional de la libertad religiosa.....	194

3. Protección jurisdiccional de la libertad religiosa.....	195
3.1. El “amparo ordinario” de los derechos fundamentales.....	195
3.2. El “amparo extraordinario” de los derechos fundamentales.....	197
3.3. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	199
4. Tutela administrativa.....	200
5. Tutela penal.....	201
<b>Bibliografía de libre acceso.....</b>	<b>203</b>

# Capítulo 1. Las relaciones entre el Estado y la Religión

## 1. Introducción

Para entender el Derecho eclesiástico del Estado es preciso comenzar con una visión general del contexto en el que se incardina esta rama del Derecho. Por eso este capítulo estudia las relaciones entre el Estado y la Religión.

### 1.1. ¿Qué se entiende por Estado?

Hagamos abstracción de otras consideraciones acerca de la definición de Estado. Valgan aquí dos acepciones del mismo: (i) conjunto de órganos de gobierno de un país soberano (Estado estructura) y (ii) grupo social organizado políticamente (Estado comunidad). En la primera acepción, el Estado es una forma histórica de expresión de la autoridad organizada. Es decir: mientras que la autoridad es un elemento permanente en cualquier comunidad humana, el Estado no ha existido siempre ni tiene por qué durar por siempre como estructura política organizativa.

Junto a unos elementos “naturales” del Estado (territorio y población), existen también unos elementos “estructurales” del mismo: (i) el poder, (ii) el fin o función a que sirve tal poder y, por supuesto, (iii) el Derecho.

El “poder” denota que el Estado es supremo en su propio orden, el orden político. Se suele también designar a este elemento como “soberanía”: el Estado no reconoce en su orden otros elementos políticos superiores, necesarios para cumplir sus funciones.

El “fin” del Estado se expresa en diversas fórmulas, que se resumen en dos palabras: bien común. La realización del bien común, a su vez, comprende diversos elementos, como la defensa exterior y la paz interna, la implantación y garantía de un orden jurídico general para la convivencia y la cooperación, la gestión de los bienes requeridos para el desarrollo de la persona humana... El bien común se expresa de

forma histórica y temporal, aunque también comprende exigencias esenciales y permanentes del ser humano que es, no lo olvidemos, un ser personal y social.

Por último, la ordenación de la sociedad que hace el Estado se expresa, entre otros elementos, a través del Derecho. Lo cual no quiere decir que el único Derecho posible sea el estatal, o que cualquier ordenación normativa o cualquier regla, para poderse considerar Derecho, deba recibir la aprobación estatal. Una interpretación reductiva de esas características es la que realizan algunas ramas del denominado positivismo jurídico. Ante lo cual conviene aclarar, al menos, dos cosas.

En primer lugar, que el Derecho es regla de la Justicia. Ciertamente, el Derecho está para solucionar conflictos. Pero los conflictos pueden solucionarse bien o solucionarse mal; se solucionan bien cuando se solucionan con justicia. Una solución justa no pretende dejar a todos contentos, sino dar a cada uno lo que le corresponde, lo suyo.

En segundo lugar, que el Derecho está allí donde hay un conjunto social organizado, allí donde hay una "sociedad". Los clásicos lo resumían así: *ubi societas, ibi ius*, donde hay una sociedad ahí está el Derecho. No nos sorprenderá, por tanto, que el Comité Olímpico Internacional, el Fondo Monetario Internacional, una Asociación profesional o una Cámara de Comercio, establezcan reglas que son Derecho. Y también las religiones del mundo tienen —al menos, algunas de ellas— Derecho. Lo cual nos lleva de inmediato a preguntarnos qué es la religión.

## 1.2. ¿Qué se entiende por Religión?

Se trata de un concepto difícil de resumir en pocas líneas. De hecho, las Ciencias que estudian la religión apenas consiguen ofrecer un concepto único, universal, válido para cualquier dimensión de las muchas que tiene el fenómeno religioso.

Durante siglos, en Occidente, quienes se preguntaron por la Religión respondían indicando que se trataba de una virtud, es decir, de una inclinación buena del ser humano para dirigirse de forma adecuada a la divinidad (se decía entonces de una persona o de un pueblo que eran "muy" o "poco" religiosos).

La progresiva multiplicación de diversas religiones en un mismo contexto social (diversidad religiosa), unida al enciclopedismo racionalista ilustrado, condujo al intento de definir, de "cosificar" la Religión. ¿Podemos definir la Religión? No es nada sencillo hacerlo: con la Religión pasa lo que sucede con tantos conceptos fundamentales (cultura, amor, espíritu...): "sabemos" lo que son, "describimos" sus manifestaciones, pero no resulta fácil "definirlos". No obstante, el Derecho estatal

debe ser capaz, al menos, de identificar y reconocer aquellos aspectos de la religión que guardan relación con él en diversos contextos jurídicos<sup>1</sup>.

A los efectos que aquí interesan, “la religión, por antonomasia, implica una dimensión sobrenatural (y por tanto metajurídica), pero muestra también una vertiente humana y social con múltiples perfiles, de tal forma que resulta imposible agotar el concepto en una sola definición (...) La mayor parte de la doctrina coincide en señalar como puntos comunes a todas las religiones la creencia en una realidad trascendente —no humana— que implica una determinada concepción e interpretación de la vida, de modo que esa concepción, transformada en doctrina, condiciona también la conducta personal mediante las exigencias de una moral específica. También parece un lugar común aceptar que la religión conlleva unas necesarias manifestaciones externas, tradicionalmente denominadas como cultuales o litúrgicas. En este sentido, una mera religiosidad, o sentimiento religioso personal que no trascendiera al exterior, no cabría calificarlo como hecho religioso. Por otra parte, esa exteriorización del sentimiento religioso ha tenido también siempre una dimensión social y comunitaria. Y la historia y la arqueología nos confirman que esto ha sido así desde los mismos orígenes del hombre. De cara al estudio de la relación que cabe establecer entre Religión y Derecho, nos interesa especialmente la dimensión social del fenómeno religioso”<sup>2</sup>.

Por tanto, en el concepto de Religión se dan cita varios elementos:

- a) Las creencias, una explicación total del mundo (cosmovisión) y unas verdades de carácter “sobre-natural” acerca de la divinidad.
- b) Unido a lo anterior, “una moral; es decir, el conjunto de deberes que el hombre tiene en relación con Dios y con los demás hombres e incluso consigo mismo y con respecto al modo de utilizar a su servicio los bienes terrenos”<sup>3</sup>.
- c) Las actividades —individuales y/o comunitarias— de veneración y comunicación con Dios, de “cultivo” de la religión, es decir, las acciones cultuales.
- d) La dimensión societaria, comunitaria y/o institucional: las religiones se nos presentan como agrupaciones humanas cuyo origen, explicación y funcionamiento es (o puede ser) distinto, anterior e independiente del Estado, aun cuando se relacionen con él.

---

1 R. DOMINGO, *God and the secular legal system*, Cambridge University Press, 2016, pp. 76-77.

2 J. MANTECÓN SANCHO, *El derecho fundamental de libertad religiosa: Textos, comentarios y bibliografía*, Eunsa, Pamplona, 1996, p. 22.

3 J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE; P. LOMBARDÍA; M. LÓPEZ ALARCÓN; R. NAVARRO-VALLS; P. J. VILADRICH, *Derecho eclesiástico del Estado español*, 1ª ed., Eunsa, Pamplona, 1980, p. 22.

## 2. Las relaciones entre el Estado y la Religión

“La vida del hombre dentro de la comunidad política no puede quedar acotada como ámbito profano, en el que solo se plantean interrogantes relativos a la organización del derecho y el poder. La comunidad es también un ámbito de orden religioso, y el conocimiento de una situación política resulta incompleto en un punto fundamental si no abarca también las fuerzas religiosas de la comunidad y los símbolos en que se expresan —o, incluso, si los abarca pero no los reconoce como tales, limitándose a traducirlos a categorías no religiosas—.”<sup>4</sup>

A lo largo de la historia, las relaciones entre Estado y Religión han sido una realidad constante, pero no siempre han seguido las mismas pautas.

Durante siglos, la Religión ha supuesto para el Estado una fuente de legitimación que aportaba las “reglas de fondo” del ejercicio del poder político. Reglas morales, por tanto, pero también reglas jurídicas, pues la Religión —aunque no solo ella— ha aportado también el sentido de la Justicia. “Un modo de concebir el bien y el mal lleva lógicamente a una concreta comprensión de lo justo y de lo injusto y, por tanto, a una tendencia a configurar, de acuerdo con tales criterios, los principios que deben regir la vida colectiva.”<sup>5</sup>

En los regímenes políticos represivos, los lugares de culto (iglesias, templos, etc.) han sido también un refugio para poder mantener un discurso político abierto y disidente. Las redes organizativas religiosas han ofrecido una base muy buena para el desarrollo de actividades de beneficencia: lo estamos viendo en Medio Oriente, pero también ha sucedido en la Europa del Este durante el dominio comunista y soviético. Además, las autoridades religiosas han mantenido una fuerte credibilidad como “dispensadoras de lo sobrenatural”, resultando menos corruptas que los políticos, en países con instituciones políticas débiles<sup>6</sup>.

Hay expertos que sostienen que la dimensión religiosa de las comunidades humanas fue un vasto campo de actividades. Algunas de ellas fueron desgajándose paulatinamente para constituir actividades profanas. Se discute incluso si el Derecho podría haber sido originariamente una actividad sagrada que sufrió un proceso de secularización<sup>7</sup>.

---

4 E. VOEGELIN, *Las religiones políticas*, Trotta, Madrid, 2014, p. 68.

5 A. DE LA HERA; C. SOLER, “Historia de las Doctrinas sobre las relaciones entre Iglesia-Estado”, en Instituto Martín de Azpilcueta (ed.) *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 36-37.

6 L. R. IANNACCONE; E. BERMAN, “Religious Extremism: The Good, the Bad, and the Deadly”, *Public Choice*, vol. 128, 1-2, 2006, p. 121.

7 W. C. DURHAM; A. DUSHKU, “Traditionalism, Secularism, and the Transformative Dimension of Religious Institutions”, *Brigham Young University Law Review*, 1993, pp. 427-430.

Se dice, no sin razón, que la idiosincrasia intelectual de Occidente nace en tres colinas: la Acrópolis, el Capitolio y el Gólgota. Los europeos pensamos con categorías mentales griegas; los esquemas jurídicos romanos son fundamentales para entender nuestro Derecho; y el substrato ético que empapa el pensamiento y el Derecho europeos es, en su base, judeo-cristiano<sup>8</sup>.

Aquellas tres colinas representan también formas de relación entre Estado y Religión. Grecia y Roma representan el monismo político-religioso (que todavía subsiste en otras civilizaciones); y el tercer lugar geográfico, la colina del Gólgota en Medio Oriente, representa la distinción —y por tanto, de una “relación” propiamente dicha— entre Estado y Religión.

## 2.1. El monismo político religioso

Grecia y Roma tenían religiones étnico-políticas. “Las religiones étnico-políticas se distinguen por un tipo de religiosidad que se puede denominar ‘oficial’ o incluso legal, pues tiene ante todo un carácter público y está muy vinculada a los avatares políticos y militares que determinan la vida de un pueblo. Su finalidad y función parece consistir sobre todo en la protección y conservación de la comunidad o pueblo, mediante el fortalecimiento de la cohesión social, al que contribuyen decisivamente los ritos y formas de culto, que tienen también un carácter oficial, que coexiste junto a otras manifestaciones personales de religiosidad. De ahí que la autoridad política y militar desempeñe en ocasiones funciones religiosas o tenga al menos un poder de decisión sobre ellas”<sup>9</sup>.

Tanto en Grecia como en Roma no existían órdenes separados entre lo político y lo religioso. Ambos estaban compenetrados. Ser un buen ciudadano era, al mismo tiempo, ser religioso. El reforzamiento del Estado —especialmente en tiempos de crisis— significaba también el regreso a la religión tradicional. Quizá por eso Roma, en su fase imperial, choca con el cristianismo, cuyos miembros eran tachados de “ateos” por sustraerse a esa parte importante de la identidad ciudadana que era la religión cívica del Imperio. El cristianismo estuvo sometido a la persecución, con algunos episodios particularmente violentos, hasta los Edictos de Nicomedia (311) y de Milán (313).

## 2.2. La revolución introducida por el Cristianismo

En sí misma, la religión cristiana no aporta un programa político específico. Frente a las religiones étnico-políticas —de entonces, pero también de ahora— el cristianismo se presenta como religión universal. En uno de los textos fundamentales

---

8 R. NAVARRO-VALLS, *Del poder y de la gloria*, Encuentro, Madrid, 2004, p. 165.

9 V. SANZ SANTACRUZ, “Fenomenología y Psicología de la religión”, 1999, Pamplona, p. 24.

del Cristianismo se deja constancia de un episodio de la vida de Jesucristo que es clave para la historia posterior: “[r]etirándose entonces, los fariseos deliberaron sobre el modo de sorprenderle en alguna palabra. Y le enviaron sus discípulos, junto con los herodianos, a decirle: ‘Maestro, sabemos que eres sincero, enseñas de verdad el camino de Dios y no te dejas llevar de nadie, porque no haces acepción de personas. Dinos, por tanto, qué te parece: ¿Es lícito dar tributo al César, o no?’ Pero, conociendo Jesús su malicia, respondió: ‘¿Por qué me tentáis, hipócritas? Enseñadme la moneda del tributo’. Y ellos le mostraron un denario. Díjoles: ‘¿De quién es esta imagen y esta inscripción?’. Respondieron: ‘Del César’. Entonces les dijo: ‘Pues dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios’. Al oírlo, se quedaron admirados y, dejándole, se fueron”<sup>10</sup>.

El debate occidental sobre las relaciones entre Estado y Religión, durante muchos siglos, ha girado precisamente en torno a esas palabras: dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. Estas frases aportan tres novedades. Primera: la existencia de dos órdenes diversos de autoridad. Segunda: la existencia de obligaciones específicas respecto de ambos órdenes, obligaciones que —en concreto— no se identifican una con la otra. Y tercera: “la desmitificación del poder político más eficaz jamás planteada en la historia. Distinguiendo entre lo que es de Dios y lo que es del César, la fe cristiana ha señalado su límite intrínseco: ningún poder político puede satisfacer en plenitud el deseo del hombre. De este modo se afirma, indirectamente, la dignidad de la persona, fundada en su capacidad de trascendencia. Ésta no deriva de ningún poder político ni de ninguna institución”<sup>11</sup>.

Pero la distinción de órdenes (el político secular y el orden religioso) no significa que sean realidades separadas e incomunicadas.

Por un lado, en tempranos escritos del cristianismo, se exhorta a los creyentes a cumplir con sus deberes cívicos: “Que todo hombre se someta a las autoridades superiores, porque no hay autoridad que no provenga de Dios; y las que existen, por Dios han sido constituidas. Así pues, quien resiste a la autoridad, resiste al plan de Dios; y quienes se resisten, recibirán su propia condenación”<sup>12</sup>.

Y, por otro lado, se afirma la superioridad de la obediencia a Dios, en caso de que sus mandatos fueran opuestos a los de la autoridad secular. En efecto, ante la reacción de las autoridades del Pueblo judío prohibiendo que los primeros seguidores de Jesucristo predicaran su novedoso mensaje, la reacción de los Apóstoles es contundente: “Es preciso obedecer a Dios antes que a los hombres. El

10 Evangelio según san Mateo, 22:15-22, en *Nuevo Testamento* (traducción, introducciones, notas e índice por materias de A. FUENTES MENDIOLA), Madrid, 1986.

11 A. SCOLA, *Una nueva laicidad: temas para una sociedad plural*, Ediciones Encuentro, CEU Ediciones, Madrid, 2007, p. 27.

12 Carta a los Romanos, 13:1-7, en *Nuevo Testamento*, cit.

Dios de nuestros padres resucitó a Jesús, a quien vosotros matasteis colgándole de un madero. A éste ha exaltado Dios con su diestra como Príncipe y Salvador, para conceder a Israel la conversión y la remisión de los pecados. Nosotros somos testigos de estas palabras, como lo es también el Espíritu Santo que Dios ha concedido a los que le obedecen”<sup>13</sup>.

Conviene igualmente subrayar que esa distinción de órdenes no significa que lo que corresponde al César es “lo público” y lo que corresponde a Dios es “lo privado”, consagrando el confinamiento de la religión a la esfera privada y personal. La dimensión pública de la religión siempre fue sostenida por las iglesias cristianas, que se opusieron con fuerza al intento de privatizar la religión a lo largo del siglo XIX<sup>14</sup>.

Sea como fuere, este planteamiento cristiano no se implanta en una sociedad “nueva”. La historia de la humanidad (aunque la dividimos en dos partes, una “antes” y otra “después” de Cristo) así como las estructuras sociales y políticas imperantes eran el “contexto” en el cual se intenta realizar ese nuevo planteamiento.

### 2.3. El cesaropapismo

Cuando apareció y empezó a expandirse el Cristianismo, el Emperador romano aunaba en sí la autoridad política y la religiosa. Era el *Pontifex Máximus*, el constructor del puente que une lo divino y lo humano, el sumo sacerdote de la religión cívica. Y aunque el Cristianismo terminara siendo aceptado por el Imperio, la autoridad del Emperador se dejó sentir con fuerza sobre la nueva religión. En efecto, al Emperador se le dan los títulos de “consero de los obispos”, *Arjeus Basileus* o cabeza del Estado y de la Iglesia, “sumo rey y pontífice”, “magistrado de la fe”, llegando a ser reconocido como jefe real de la Iglesia, con poder de legislar en materia eclesiástica, presidir los concilios, poner y deponer obispos y patriarcas, imponer decretos dogmáticos, etc. En parte, esto se explica porque las cuestiones de carácter religioso eran también cuestiones que afectan a la paz y prosperidad del Imperio, sobre todo una vez que Teodosio elevó el cristianismo a religión oficial por el Edicto de Tesalónica en el año 380.

Se denomina Cesaropapismo a esta intervención del Emperador, como si de autoridad suprema de la Iglesia se tratara, en las cuestiones internas de la religión. Como tendremos ocasión de ver más adelante, el Cesaropapismo vuelve a surgir siglos después —con otras justificaciones— en el denominado regalismo.

---

13 Hechos de los Apóstoles, 5:29-32, en Ibid.

14 S. FERRARI, “Religion in the European Spaces: A Legal Overview”, en Silvio Ferrari, Sabrina Pastorelli (eds.) *Religion in Public Spaces. A European Perspective*, Ashgate, Farnham, Surrey, England; Burlington, VT, 2012, p. 147.

Respecto del Cesaropapismo hay dos elementos que merece la pena destacar. Por un lado, su posible influencia en el Cisma de Oriente (es decir, la división del cristianismo en dos mitades, la oriental y la occidental, por razón del rechazo de la autoridad suprema del Papa, Patriarca de Roma) de 1054. Por otro lado, que el Cesaropapismo también podría ser la causa remota de la intensa relación existente —hoy en día— entre el poder temporal y el poder espiritual en países del Oriente europeo.

#### 2.4. La reacción occidental: el Dualismo gelasiano

El Cesaropapismo llegó a generar tales abusos, sobre todo en Oriente, que en ocasiones forzó la intervención de los papas de Roma para aclarar la doctrina de las competencias de la Iglesia y del Estado.

Así sucedió con el Papa Gelasio I (494), que dirigió una carta al Emperador de Oriente, Anastasio I, en la que explica: “Hay, en verdad, augustísimo emperador, dos poderes por los cuales este mundo es particularmente gobernado: la sagrada autoridad de los papas y el poder real”<sup>15</sup>. “Con estas palabras, que constituyen un eco de la distinción evangélica entre las cosas que son del César y las que son de Dios, se establece el principio de la existencia de dos poderes. Al de la Iglesia, dirigido a las materias religiosas, en cuanto que creyentes, están sometidos los mismos príncipes temporales (...) Y ello, sin perjuicio del deber de obediencia que tienen incluso los dignatarios eclesiásticos, por la misma voluntad divina, a los que rigen los asuntos temporales”<sup>16</sup>.

En la misma línea, Osio, Obispo de Córdoba, en un texto menos conocido, se dirige al Emperador, con motivo de la disputa arriana, en el año 356: “No te metas en las cosas de la Iglesia, ni nos mandes sobre puntos en que debes ser instruido por nosotros. A ti te fió Dios el imperio: a nosotros la Iglesia. Y así como el que mira mal a tu imperio contradice a la ordenación divina, del mismo modo guárdate tú de no hacerte reo de un gran crimen en adjudicarte lo que toca a la Iglesia. Dad (dice Dios) al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. Por tanto, ni a nosotros nos es lícito tener imperio en la tierra, ni tú, que eres emperador, gozas de potestad en las cosas sagradas”<sup>17</sup>.

El Dualismo en sus distintas formulaciones pone de manifiesto lo que podríamos denominar la “paradoja cristiana”. “Esta ‘paradoja cristiana’ radica en el hecho de que el cristianismo afirma la intrínseca bondad, racionalidad y autonomía

---

15 E. GALLEGO BLANCO, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en la Edad Media*, Revista de Occidente, Madrid, 1973, p. 82.

16 J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE Y OTROS, *Derecho eclesiástico del Estado español*, cit., p. 46.

17 E. FLÓREZ, *España Sagrada*, vol. 10, Imp. Fortanet, Madrid, 1901, p. 177.

de las realidades terrenas: no las somete, por tanto, a la esfera religiosa, desde un punto de vista gnoseológico, metafísico y práctico. Sin embargo, al mismo tiempo contempla estas realidades terrenas como necesitadas de que una verdad superior las ilumine y necesitadas de redención. Esta combinación de reconocimiento de autonomía (en la perspectiva de la creación, del ser de las cosas) y afirmación de dependencia (en la perspectiva de la redención) se alza como la causa principal de todas las complejidades, ambivalencias y conflictos —no sólo a nivel teórico, sino también histórico— que se han dado, se dan y se darán en las relaciones entre el poder temporal y el poder espiritual, tal como tradicionalmente suelen denominarse”<sup>18</sup>.

## 2.5. La Cristiandad. Imperio y Papado

Desde el siglo V la población europea fue haciéndose mayoritariamente cristiana. Esa situación se consolida en la Edad Media. Progresivamente, el Cristianismo se hizo notar en las instituciones y en el Derecho secular: la igualdad de todos ante Dios, la mejora de la posición social de la mujer, del esclavo, del pobre o el desamparado, la garantía de la verdad en los juicios...<sup>19</sup>

Existían estructuras políticas en las que lo religioso y lo secular, aun siendo lógicamente distintos, estaban unidos en la misma persona (obispos o abades de monasterios que eran, al mismo tiempo, señores temporales). Como es lógico, esa coincidencia en una misma persona de una autoridad religiosa (otorgada por el Papa) y una temporal (conferida por el Emperador) se prestó a intensos y graves conflictos (del que resulta un ejemplo usual la llamada “guerra de las investiduras”) en los que el poder espiritual luchó por lograr su libertad (*libertas Ecclesiae*). Al mismo tiempo, la concurrencia, separación e interacción de las jurisdicciones secular y espiritual en Europa fue una fuente importante para el desarrollo de la Tradición jurídica occidental<sup>20</sup>.

La unidad religiosa de los pueblos europeos se tradujo en el concepto de Cristiandad. La Cristiandad no era propiamente un régimen político concreto, sino una comunidad transnacional de personas, que se desarrolla frente a sociedades de signo religioso distinto (paganos, musulmanes, o los mismos súbditos del Imperio bizantino), cuyos miembros tienen en común la misma religión, los mismos ideales y compromisos temporales. “La diferencia con la Iglesia es teóricamente clara: la Iglesia es la comunidad sobrenatural guiada por los sacerdotes, mientras que la Cristiandad

18 M. RHONHEIMER, *Cristianismo y laicidad: historia y actualidad de una relación compleja*, Rialp, Madrid, 2009, p. 25.

19 H. J. BERMAN, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, p. 65.

20 *Ibid.*, p. 99.

es la sociedad temporal de los cristianos —es expresión de la iglesia universal— guiada por los jefes temporales, por tanto, es algo mucho más extenso que lo clerical: la Iglesia es el alma de la Cristiandad”<sup>21</sup>. Al frente de la Cristiandad se encuentra el Papa, árbitro supremo de la comunidad de naciones europeas y fuente formal de legitimidad de la autoridad temporal; por eso el Papa coronaba a los emperadores (y esto subsistirá como costumbre en Europa hasta muchos siglos después) o los deponía con la pena de excomunión. “Sin desconocer los límites, las miserias y los conflictos propios del orden temporal, sin incidir en la utopía teocrática, lo que la humanidad creyente trataba de edificar era como una imagen figurativa y simbólica del reino de Dios”<sup>22</sup>. No obstante, dependiendo de la época concreta que examinemos, la supremacía de la autoridad papal se ve fuertemente contestada por la del Imperio que, no lo olvidemos, también aspira a presentarse como unidad superior de los pueblos y/o de los reinos cristianos. Y no sólo existe una tensión en la cúspide de los dos poderes (Papado e Imperio): a nivel inferior, dentro de cada uno de esos poderes, tampoco la Cristiandad era una balsa de aceite. En ocasiones, las iglesias nacionales, quizá espoleadas o controladas por reyes y príncipes, se alzaban frente a la autoridad papal; por su parte, frente a la cada vez más simbólica función del Emperador de la Cristiandad, reyes y príncipes irán consolidando progresivamente su poder efectivo.

## 2.6. La ruptura de la unidad europea. Los regalismos

Damos un enorme salto en el tiempo para situarnos en el siglo XVI; en Europa se quiebra la unidad religiosa con motivo de las reformas de Lutero, Zwinglio y Calvino. Al mismo tiempo, antiguas fuerzas nacionales, frente a la centralidad católica romana, propician el definitivo desmembramiento de las iglesias, como sucedió en Inglaterra a raíz de la “Ley de Supremacía” (1534) de Enrique VIII.

Dejemos de lado la concepción del orden temporal por parte del calvinismo, que en su origen se mostró como “teocracia” cristiana, algo que no llegó a triunfar. Lo que nos importa aquí es resaltar que el movimiento de la reforma luterana supuso dos cosas muy importantes para nuestra asignatura.

En primer lugar, la “desjurificación” de las nuevas iglesias<sup>23</sup> y la invasión de las competencias administrativas religiosas por parte del príncipe temporal. Éste fue el nacimiento del Derecho eclesiástico del Estado, es decir, el Estado temporal regula

21 F. PRIETO, *Historia de las ideas y de las formas políticas (vol. 2. Edad Media)*, Unión Editorial, Madrid, 1998, p. 18.

22 J. MARITAIN, *Humanismo integral: problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*, Ediciones Palabra, Madrid, 1999, p. 195.

23 H. J. BERMAN, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, cit., p. 29.

jurídicamente materias de carácter religioso, Y lo hace no con la conciencia de usurpar competencias ajenas, sino que entiende que la competencia religiosa administrativa (por ejemplo, establecimiento de parroquias, fijación de libros canónicos, etc.) le pertenece y las propias iglesias (las reformadas) están de acuerdo con que así sea.

Y, en segundo lugar, la *libertas Ecclesiae* reclamada en la Edad Media dio paso en la Edad Moderna —por influencia del Protestantismo— a la *libertas conscientiae*, a la inmunidad o independencia de la conciencia (la “iglesia interior” o íntima) respecto de los mandatos del poder estatal en cuestiones religiosas<sup>24</sup>.

Curiosamente esa invasión reguladora del príncipe o del monarca temporal a la que nos hemos referido no sólo se produjo en el lado protestante o luterano. Por reacción, en la Europa que permanecía católica, los Estados asumen competencias espirituales. Nos encontramos entonces (siglos XVI a XVIII) con diversas formas de lo que se denomina regalismo (en España), galicanismo (Francia), jurisdiccionalismo (Italia), febronianismo (Alemania) o josefinismo (Austria). El regalismo se expresará jurídicamente en instituciones de nombramiento de la jerarquía eclesiástica (regio patronato), de subordinación de la normativa religiosa (pase regio) y de control de los tribunales de la Iglesia católica (recurso de fuerza en conocer). En algunos casos, el regalismo propiciará nuevos cismas que se venían fraguando tiempo atrás (el caso de la Iglesia nacional francesa). En otros, no se producen rupturas formales ni dogmáticas, pero sí se llega a tal consolidación de las instituciones regalistas, que tendrán que pasar siglos hasta la desaparición de las prerrogativas de la autoridad estatal. En nuestro país subsisten, por ejemplo, las reminiscencias de estas prerrogativas hasta el **Acuerdo del Reino de España con la Santa Sede de 1976**; en Francia, todavía el Presidente de la República Francesa interviene en el nombramiento de los obispos de algunas provincias.

## 2.7. El liberalismo. Nacimiento del constitucionalismo liberal

La combinación de la división religiosa, del nacimiento de los nuevos Estados y de las revoluciones liberales, significa un cambio total en el panorama europeo. La Paz de Westfalia de 1648 significó que la religión dejaba de tener protagonismo en la vida política de los pueblos (primero a nivel internacional, luego a nivel nacional). Igualmente, las bases sobre las que se sustentaba la idea de hombre, de sociedad y de autoridad, se secularizaron progresivamente, abandonando sus raíces religiosas. Los valores pre-westfalianos exaltaban la unidad y condenaban la herejía, que era una

---

24 S. D. SMITH, “Freedom of Religion or Freedom of the Church?”, *San Diego Legal Studies Paper No. 11-061*, 2011, pp. 23-30, fecha de consulta 31 diciembre 2013, en <http://papers.ssrn.com/abstract=1911412>.

amenaza también para la unidad política<sup>25</sup>. Los valores post-wesfalianos acogieron progresivamente la diversidad religiosa e ideológica. La tolerancia dejará de ser una debilidad o una concesión del poder político, para constituir una virtud cívica.

Es ya un tópico subrayar que las revoluciones liberales del siglo XVIII, de América y de Europa, a pesar de tener tantas ideas en común, sin embargo, se comportaron de un modo distinto en lo que a las relaciones entre Religión y Estado se refiere. América del Norte representa un punto de partida “desde cero” (*novus ordo seclorum*)<sup>26</sup> que nace y se desarrolla (al menos teóricamente) sin el lastre que suponía el “Antiguo Régimen”; la religión, por sí misma, no significaba una amenaza para la República de hombres libres, muchos de ellos —la mayoría— hombres religiosos. Por contraste, las revoluciones europeas —señaladamente la francesa— actúan contra el Antiguo Régimen, del cual se entiende que forma parte también la religión católica. El enfrentamiento entre el nuevo espíritu revolucionario y la religión pasa por situaciones de abierto conflicto, reflejado también en la dimensión patrimonial de las desamortizaciones. Con frecuencia se alcanzan soluciones de equilibrio, más o menos estable, a través de los Concordatos, de los que nos ocuparemos más adelante.

Estas distintas mentalidades que informan el modo de concebir la religión desde el Estado, a ambos lados del Atlántico, se reflejan en la [Declaración de Derechos de Virginia \(1776\)](#), por un lado, y en la [Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano \(1789\)](#), por otro.

### 3. Síntesis de la historia de las relaciones entre Religión y Estado en España

Al exponer el curso histórico de las relaciones entre el poder político y el poder espiritual en un país se corre el peligro de juzgar desde categorías contemporáneas, alabando o demonizando los modelos del pasado según se acerquen o se alejen de nuestras concepciones. Parte de ese peligro se debe a que nuestra mentalidad concibe la religión como objeto de un derecho de libertad y entiende igualmente que no compete al Estado inmiscuirse en esta materia, adoptando una postura de adhesión o rechazo respecto de las religiones de sus ciudadanos.

No siempre ha sido esa la concepción que ha albergado la sociedad y sus políticos. Durante un largo periodo de tiempo, la religión era un factor de identidad nacional, del rey y de sus súbditos. La Península ibérica, a lo largo de la Edad Media,

<sup>25</sup> J. MARITAIN, *Humanismo integral*, cit., p. 191.

<sup>26</sup> P. GARDELLA, *American Civil religion. What Americans hold sacred*, Oxford University Press US, Cary, 2014, pp. 114-115.

estuvo fragmentada en unidades políticas con una marcada identidad religiosa (reinos cristianos, reinos musulmanes) que, a su vez, albergaban las comunidades judías, con un estatuto jurídico particular. La unificación nacional que se operó a partir del reinado de los Reyes católicos emplea la religión como factor de identidad, de forma que la Corona española es de forma intrínseca una identidad católica. El descubrimiento de América reforzó la influencia de los monarcas españoles en la Iglesia a través de la institución del Patronato: el peso material de la evangelización recae en la autoridad política que, a cambio de ponerse al servicio de la fe católica en la expansión de la fe en el nuevo continente, goza de una intervención decisiva para nombrar la jerarquía eclesiástica en los territorios evangelizados. Por otra parte, el Santo Oficio o Inquisición, que se instituye a petición de los reyes españoles, es el tribunal eclesiástico que garantiza la identidad religiosa de la Nación. El impacto de la reforma protestante en España no se hace sentir con tanta intensidad “hacia dentro” (porque en España no hubo guerras de religión) como “hacia afuera” (porque se intervino en las guerras europeas). Más bien, el efecto de dicha reforma fue consolidar el regalismo, primero de los Austrias y después de los Borbones.

Del constitucionalismo español de los siglos XIX y XX se dice que, en materia de relaciones entre el Estado y la religión, ha seguido un cierto movimiento pendular, porque ha oscilado desde la confesionalidad sin libertad ni tolerancia (artículo 12 de la [Constitución de Cádiz de 1812](#)), hasta la separación con una evidente deriva hostil hacia la Iglesia católica (artículos 3, 26 y 27 de la [Constitución republicana de 1931](#)) pasando por la confesionalidad con un reconocimiento limitado de la libertad religiosa (artículo 21 de la [Constitución de 1869](#) y artículo 11 de la [Constitución de 1876](#)).

El régimen del general Franco reinstaura la religión católica como elemento identitario del Estado ([II Principio del Movimiento nacional de 1958](#)) si bien la coherencia con la [doctrina católica](#) emanada del Concilio Vaticano II le obligó a reconocer la libertad religiosa (artículo 6 del [Fuero de los Españoles de 1945](#)).

La Constitución española de 1978, por su parte, pretende evitar los errores del pasado mediante una postura nueva, concretada en el [artículo 16](#), en el que se reflejan tres decisiones del legislador constituyente: reconocer la libertad y la igualdad en materia religiosa, establecer la aconfesionalidad del Estado e instaurar el principio de cooperación con las confesiones religiosas<sup>27</sup>. “[E]l consenso que dio lugar a la Constitución de 1978 pretendió superar dos situaciones anteriores: el confesionalismo del régimen de Franco, pero también el laicismo de la II República. No se trataba tanto de huir de los extremos, como se podría pensar, cuanto de evitar

---

27 P. LOMBARDÍA, “Opciones políticas y ciencia del Derecho Eclesiástico español”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 1, 1985, p. 40.

aquello que esos dos sistemas tuvieron en común, esto es, el colocar el interés del Estado por encima de los derechos de las personas”<sup>28</sup>.

## 4. ¿Dónde estamos ahora? Modelos de relación entre Religión y Estado

Desde el siglo XVIII se produjo un movimiento progresivo de afirmación de los derechos humanos, cuyas raíces están presentes ya desde el comienzo de la civilización occidental. Las constituciones de los Estados de nuestro entorno afirman la libertad religiosa, que progresivamente se convierte en el cauce primordial por el que discurre la expresión jurídico-política de la presencia de las religiones en un Estado de derecho. Sin embargo, no es menos cierto que cada país europeo tiene su propia identidad histórica y jurídica, lo cual se traduce en que las relaciones entre el Estado y las religiones adquieren perfiles específicos.

Difícilmente puede aceptarse, en general, que exista un modelo de relaciones Estado-Religiones perfecto y universal; ciertamente, los modelos “son en realidad simples puntos de equilibrio alcanzados por nuestros respectivos sistemas como resultado del debate, de presiones políticas y de la reforma que continuamente les acompaña”<sup>29</sup>.

Si ampliamos nuestro campo de visión al mundo entero, podríamos concluir que cada uno de esos modelos puede incorporar y reconocer la libertad religiosa o no hacerlo; pero además puede hacerlo de diversos modos. De forma muy resumida, se exponen a continuación algunos modelos actuales de relación entre el Estado y la Religión.

### 4.1. Teocracias

Se trata de Estados en los que se considera que el gobierno es ejercitado de alguna forma por el propio Dios. Tanto los grandes principios de legitimación de la autoridad como las normas jurídicas mantienen una estrecha conexión con una religión concreta, hasta el punto de que incluso el Derecho religioso se aplica como Derecho del Estado. “La teocracia confunde y mezcla planos del orden político-social que han de permanecer separados, y en último término desprestigia la religión, como

28 Á. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “La libertad religiosa en el derecho español entre la laicidad y el pluralismo”, en Gerardo Ruiz Rico, Juan José Ruiz Ruiz (eds.) *La libertad religiosa en las sociedades multiculturales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 302.

29 W. C. DURHAM, “La importancia de la experiencia española en las relaciones Iglesia-Estado para los países en transición”, en Javier Martínez-Torrón (ed.) *Estado y Religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea: Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 14 de mayo de 2004*, Comares, Granada, 2006, p. 53.

demuestran numerosos ejemplos de la historia tanto pasada como contemporánea”<sup>30</sup>. Usualmente, cuando oímos hablar de teocracia, de forma casi inmediata asociamos este término con los países musulmanes. Técnicamente, tal asociación es incorrecta: son muchos los países que pertenecen a la **Organización para la Cooperación Islámica** cuyos regímenes políticos no funden Religión y Estado o incluso que oficialmente sostienen un régimen político laico<sup>31</sup>.

## 4.2. Estados confesionales

En los Estados confesionales no existe una identidad político-religiosa como en las teocracias, pero el Estado (secular y distinto del orden religioso) proclama en algún texto fundamental (como puede ser la Constitución) un reconocimiento y/o apoyo a una religión concreta, bien por entender que es la del Estado, bien por entender que es la del pueblo o la nación. El ejemplo paradigmático de Estado confesional es Inglaterra. De forma intuitiva, concluimos que un Estado confesional supone la discriminación fulminante de todas las religiones que no sean la oficial<sup>32</sup>. Sin perjuicio de que puedan, en efecto, producirse situaciones de desigualdad, lo cierto es que en la práctica puede suceder lo contrario, es decir, que la confesión religiosa oficial se vea perjudicada al encontrarse sometida al control del Estado. Por otro lado, conviene aclarar que no toda mención religiosa en un texto constitucional significa de suyo que estemos ante un Estado confesional: el caso de **Irlanda** es claro.

## 4.3. Estados aconfesionales

Se trata de aquellos países en los que la Constitución u otro texto fundamental declaran que el Estado no tiene una religión oficial y que, por tanto, la realidad del Estado (en su definición y en su actuación) se despliega sin una identidad religiosa o sin apoyo institucional a una religión concreta. Éste es el caso de España. Pero afirmar simplemente que un país no tiene religión oficial es decir “lo que no es”, y queda un amplio margen a una actuación bien diversa de los poderes públicos en lo que a las religiones se refiere. De ahí que sea necesaria alguna matización ulterior que ayude a identificar, en el caso del Estado aconfesional, el tipo de relación entre Estado y Religión.

## 4.4. Estados separatistas

Un sistema de separación supone la “radical disociación o ignorancia entre las confesiones religiosas y el Estado, de modo que, en el fondo, se produce un

30 J. MORALES, “Secularización y religión”, en *Actas del II Simposio Internacional de cristiana y cultura contemporánea «comprender la religión»*, Eunsa, Pamplona, 2001, p. 45.

31 A. AMOR, “Constitución y Religión en los Estados Musulmanes (I)”, *Conciencia y Libertad*, 10, 1998.

32 R. TRIGG, *Equality, Freedom, and Religion*, Oxford University Press, USA, 2012, p. 81.

desconocimiento del hecho religioso como factor social específico y, por tanto, un sometimiento de las confesiones religiosas y de sus entidades al Derecho estatal”<sup>33</sup>. Es usual clasificar a Estados Unidos de América como Estado separatista. Esta separación se manifiesta particularmente en el campo económico: la interdicción de la ayuda o de la financiación del Estado a los grupos religiosos es prácticamente total, al menos en teoría; también la prohibición de la oración en la escuela de titularidad estatal sería un indicio del sistema. Sin embargo, tal declaración de principios resulta compatible con el hecho de que —como se ha demostrado— el tratamiento otorgado por el Derecho estatal en el sistema estadounidense pueda resultar igual o más favorable a los grupos religiosos, que el dispensado por el Derecho de países aparentemente más benevolentes hacia el hecho religioso<sup>34</sup>.

Igualmente se entiende que Francia está comprendida en esta clasificación. La **Constitución francesa** define al Estado como una “República laica”. Y ciertamente a lo largo de la historia de nuestro vecino país se ha ido no sólo desplegando jurídicamente una fuerte separación entre el Estado y la Religión, sino también la formulación de una ideología de Estado aséptico respecto de la influencia religiosa. Pero es igualmente cierto que las soluciones prácticas y las instituciones concretas (por ejemplo, Francia tiene firmados con la Santa Sede hasta 20 acuerdos de diverso tipo<sup>35</sup>, el Gobierno francés ha buscado y conseguido en parte regular sus relaciones con el Islam<sup>36</sup>) ponen de manifiesto una cierta relación y no un total aislamiento.

Lo que sucede, en el fondo, es que el teórico predominio del principio de igualdad sobre el principio de libertad significa para los países denominados separatistas un intento de regular jurídicamente las religiones a través del “derecho unilateral y común”. Es decir: un derecho sólo emanado del propio Estado (sin un pacto o acuerdo previo con los grupos religiosos) aplicable por igual a todas las creencias, tanto en su vertiente colectiva como individual (es decir, el derecho de asociaciones, para los grupos, y las mismas adaptaciones que se aplican a los ciudadanos concretos por sus creencias, sean estas cuales fueren, para los individuos).

---

33 J. FERRER ORTIZ; P. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, en Javier Ferrer Ortiz (ed.) *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª ed., EUNSA, Pamplona, 2007, p. 43.

34 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Comares, Granada, 1994.

35 E. TAWIL, “Laïcité in France. Contemporary Issues Panel Discussion”, *Journal of Catholic Legal Studies*, vol. 49, 1, 2010, pp. 83-89.

36 J. R. BOWEN, *Why the French Don't Like Headscarves: Islam, State and Public Space*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 2007, pp. 34-62.

#### 4.5. Estados coordinacionistas

La perspectiva de base de la que parten los Estados coordinacionistas es distinta de la anterior. En este caso, se entiende que para la mejor solución de asuntos que atañen a las religiones, respecto de los cuales el Estado tiene también un interés (piénsese por ejemplo en el patrimonio cultural perteneciente a grupos religiosos, o bien en la efectiva observancia de las implicaciones prácticas de la libertad religiosa de los ciudadanos), es importante la coordinación y el acuerdo entre las autoridades estatales y los líderes religiosos. De ahí la existencia —en países como España, Italia, Portugal o Alemania— de acuerdos y convenios bilaterales, que se alcanzan en virtud de fundamentos jurídicos variados y con formas de expresión también diversas entre sí. Los sistemas coordinacionistas optan por un “derecho bilateral y especial”. Es decir, un derecho que se pacta o acuerda entre los interlocutores interesados (el Estado y el grupo religioso de que se trate) y que regula unos supuestos específicos (cuestiones religiosas o conexas de interés compartido) que constituyen un elemento particular dentro del marco más amplio del derecho común.

El sistema coordinacionista goza en teoría de una mayor capacidad de adaptación a problemas concretos. El inconveniente que presenta, a juicio de algún sector de la doctrina, es la consagración de niveles distintos de relación entre en Estado y los grupos religiosos. En efecto, los acuerdos y convenios son más frecuentes con grupos que gozan de una cierta representatividad numérica en un país, mientras que grupos con menor presencia social podrían no tener la misma atención por parte del Estado.

A la vista de los sistemas anteriores —sobre todo los separatistas y los coordinacionistas— ¿cabe inclinarse más por uno u otro a la hora de proponer un modelo óptimo en abstracto? La respuesta es que, en general, la adopción del sistema difícilmente es fruto de una decisión política y jurídica que “arranque de cero”; tal decisión sólo ocurriría —teóricamente— en situaciones revolucionarias y ni siquiera en ellas los diseños teóricos alcanzan el resultado pretendido. “[L]a justicia es ajustamiento a la realidad. Un sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado es justo cuando se ajusta a la realidad”<sup>37</sup>.

Cierto es que un sistema separatista puede resultar adecuado en momentos históricos en los que el intervencionismo estatal es mínimo y las posibilidades de desencuentro entre el Derecho estatal y la normativa propia de los grupos religiosos es también mínima: la sociedad civil goza de un amplio margen de autonomía en el cual los grupos (también los religiosos) se mueven con libertad. Sin embargo, cuando

---

37 J. HERVADA, “Diálogo en torno a las relaciones Iglesia-Estado en clave moderna”, *Persona y Derecho*, vol. 18, 1988, p. 15.

el intervencionismo estatal es grande, las posibilidades de solapamiento y desencuentro entre normativa estatal y normativa religiosa son mucho mayores: la falta de coordinación en este supuesto aumenta la conflictividad social y la “judicialización” de las cuestiones religiosas en los tribunales del Estado. También parece que el sistema de coordinación resulta el más adecuado allí donde se pasa de un sistema autoritario sin libertad religiosa, con confiscación de propiedades de los grupos religiosos, etc., a un sistema democrático en el que resulta necesario restablecer la normalidad de las libertades públicas, devolver a los grupos religiosos sus legítimas propiedades y derechos, etc. Pensemos entonces en la oportunidad de aplicar el sistema coordinacionista a los países del Este europeo tras la caída del muro de Berlín, al final del siglo XX<sup>38</sup>.

#### 4.6. Modelos extremos: totalitarismo, fundamentalismo, laicismo

Los totalitarismos del siglo XX pretendieron liberar al hombre de la religión. Plantearon una especie de confesionalidad inversa: el poder político se adhería oficialmente al ateísmo y pretendía que los ciudadanos abandonaran la religión —considerada una superstición del pasado— a través de vías coactivas directas (supresión de los grupos religiosos, confiscación de sus bienes, tipificación penal de la pertenencia a grupos religiosos) e indirectas (inhabilitación para ocupar cargos públicos).

Frente al confesionalismo ateo que se instaló en los totalitarismos, el laicismo se instala en los regímenes democráticos. Una “verdadera” democracia —se argumenta— requiere la instauración del relativismo, incompatible de suyo con la defensa de “una” verdad por parte de las religiones, que por ello son antidemocráticas. El laicismo pretendería la reproducción a todos los niveles (interpersonal, social, religioso, familiar, etc.) de la democracia, no sólo como régimen político, sino también como único modelo aceptable de convivencia. Se distingue del Estado aconfesional o laico: éste “no se compromete oficialmente con una religión determinada, pero admite las manifestaciones sociales que pudieran tener las diversas religiones, garantizando así el ejercicio de la libertad religiosa de sus ciudadanos. El Estado laicista, por el contrario, se compromete con una determinada concepción religiosa, concretamente con aquella que considera la religión de manera negativa, adoptando, si acaso, una especie de ‘religión civil’ o mejor, del Estado”<sup>39</sup>. El laicismo advierte constantemente del peligro que supone la religión para el progreso social y exige un rearme democrático contra dicho peligro. Ahora bien, como advertía Bobbio, “el laicismo que necesite armarse y organizarse corre el riesgo de convertirse

38 W. C. DURHAM, “La importancia de la experiencia española en las relaciones Iglesia-Estado para los países en transición”, cit., pp. 43-68.

39 Á. BELEÑA LÓPEZ, *Sociopolítica del hecho religioso: una introducción*, Rialp, Madrid, 2007, p. 86.

en una iglesia enfrentada a las demás iglesias”<sup>40</sup>. El laicismo, en definitiva, “se distingue por su clara intención de eliminar las formas de vida y de pensamiento religioso de la escena de la vida pública, no sólo en lo que se relaciona con los asuntos del Estado, sino también con la vida civil. Se trata de excluir la religión de la vida cultural en lo que tiene de público y común, para confinarla a los reductos de la vida individual. La propuesta laicista tiene distintos grados de radicalidad, según se considera a la religión como ‘opio del pueblo’ [un mal social que debe ser prohibido, al menos en lo que se refiere al tráfico, como en el caso de los estupefacientes] o ‘tabaco del pueblo’ [un vicio que se tolera, pero se prohíbe en público]”<sup>41</sup>.

Por último, los fundamentalismos (de cualquier signo, religioso o no) suponen la absolutización de un sistema de ideas (religiosas, científicas, filosóficas) hasta el punto de convertirlas en los principios por los que debe regirse por completo la vida política y social, para lo cual el fundamentalista impone dichas ideas de forma coactiva en la esfera política. Es decir, se atropella la libertad de todos, porque el fundamentalismo entiende que es imposible la armonización de la verdad y la libertad humanas.

Los Estados contemporáneos no están exentos de adoptar estas derivas extremas. Al mismo tiempo, es normal que las sociedades religiosamente diversas generen tensiones, que sea habitual convivir con conflictos de diverso orden. El Derecho del Estado, precisamente, debe ser un vehículo para solventar dichos conflictos, preservando la paz social sobre la que se construye el desarrollo humano en esta etapa de nuestra historia.

---

40 N. BOBBIO, “Cultura Laica y Laicismo”, *Iglesia Viva*, vol. 222, 2005, p. 2.148.

41 J. E. TRASLOSHEROS, “Fundamentos de la libertad religiosa”, en *Libertad religiosa y Estado laico: voces, fundamentos y realidades*, Editorial Porrúa, México, 2012, pp. 8-9; A. OLLERO TASSARA, “Laicidad y laicismo en el marco de la Constitución española”, *Anuario de filosofía del derecho*, 24, 2007, p. 276.



## Capítulo 2. ¿Qué es el Derecho Eclesiástico del Estado?

### 1. Introducción

Recordemos del capítulo anterior que el Derecho es un elemento estructural del Estado. El Derecho del Estado se expresa a través del ordenamiento jurídico. El ordenamiento jurídico es una idea más específica que la de Derecho, en general. Al ordenamiento jurídico, “constituido por un conjunto de órdenes o mandatos, y por eso dotado del carácter de la imperatividad, se le suele dar el nombre de ordenamiento jurídico positivo, para distinguirlo de otro tipo de ordenamiento jurídico llamado natural”<sup>1</sup>. El Derecho expresado en un ordenamiento jurídico, aparece como “unidad independiente de derecho objetivo, más o menos completa”<sup>2</sup>. Es un Derecho unificado por su origen, con un conjunto estable y conocido de fuentes de producción y con una aspiración a la plenitud. Como su propio nombre indica, es una “ordenación”, un orden, una organización del Derecho, desde luego mucho más rica y compleja que la materialidad de un código o de un libro que contiene normas jurídicas: no sólo comprende leyes, sino también relaciones, resoluciones, sentencias, contratos...

Lo que básicamente se hace en las Facultades de Derecho es estudiar y enseñar el ordenamiento jurídico desde una perspectiva científica. La Ciencia jurídica sistematiza el ordenamiento jurídico, de forma que podamos entenderlo, explicarlo, criticarlo y mejorarlo, tanto en lo que se refiere a su dimensión técnica (¿es éste un ordenamiento jurídico bien hecho?) como en lo que se refiere a la Justicia (¿es éste un ordenamiento justo?)

---

1 F. CARNELUTTI, *Teoría general del derecho*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955, p. 98.

2 S. ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, p. 130.

El Derecho eclesiástico del Estado posee ese doble carácter: por un lado, es una parte del ordenamiento jurídico estatal y, por otra, es una parte de la Ciencia jurídica que estudia un sector del Derecho del Estado. La pregunta entonces es: ¿a qué parte concreta del Derecho estatal se refiere el Derecho eclesiástico del Estado? La respuesta inicial es: aquella parte del ordenamiento jurídico del Estado relativa al fenómeno religioso. Sin embargo, y sin afán de anticipar el contenido de los siguientes epígrafes, la respuesta —con ser correcta— requiere ulteriores precisiones.

## 2. Denominación. Historia del Derecho eclesiástico del Estado

Como advertía Fuenmayor, “la expresión ‘Derecho eclesiástico’ es en sí misma ambigua, porque el adjetivo ‘eclesiástico’ puede referirse tanto al sujeto regulador como a la materia u objeto que regula ese Derecho”<sup>3</sup>. Por razón de ese sujeto regulador, el Derecho eclesiástico sería el de una Iglesia. De ahí que algunos autores, históricamente, pudieran emplear indistintamente los términos Derecho eclesiástico o Derecho canónico para referirse al Derecho de la Iglesia católica. Otros utilizaban “Derecho público eclesiástico” para referirse a una parte del Derecho canónico que regula las relaciones de la Iglesia católica con los Estados.

La matización “del Estado” que empleamos pretende subrayar que no nos referimos al Derecho emanado de la Iglesia, sino del Estado, pero referido a un determinado objeto: el factor religioso. Y, si recordamos la historia de las relaciones entre el Estado y la Religión, es fácil concluir que ese tipo de Derecho ha existido desde mucho tiempo atrás, en todas las épocas en las que el Estado ha regulado cuestiones religiosas.

Ahora bien: no siempre se ha tenido un enfoque científico propio para este sector del ordenamiento jurídico estatal. La razón es bien sencilla: el Derecho estatal que regula el factor religioso puede ser contemplado desde múltiples puntos de vista. Luego veremos por qué.

Lo cierto es que, como vimos en el capítulo anterior, no fue hasta después de la reforma protestante cuando, tanto por parte de los países protestantes como por parte de los católicos, se toma conciencia jurídico-práctica y científica de la existencia del Derecho eclesiástico del Estado.

En los países de la reforma protestante, porque la autoridad estatal regula de forma específica y con pretendida competencia materias organizativas religiosas. “A raíz de la Reforma, los cristianos separados introducen en la ciencia alemana una nueva terminología; conservan el término Derecho canónico; pero reservan esa expresión para referirse al Derecho anterior a la Reforma que se contiene en el

---

3 A. DE FUENMAYOR, *Derecho eclesiástico del Estado español*, Editorial Comares, Granada, 2007, p. 3.

*Corpus Iuris Canonici*; y denominan Derecho eclesiástico (*Kirchenrecht*) al Derecho posterior relativo a materias eclesiásticas. Este Derecho está constituido por normas emanadas del Estado y de las distintas Iglesias (en la época de las Iglesias nacionales)”<sup>4</sup>.

En los países católicos, porque el regalismo lleva a la autoridad estatal no sólo a regular materias organizativas religiosas, sino también a justificar tal competencia (para lo cual el aporte de la Ciencia jurídica no era despreciable).

Desde ese momento histórico se comienza a estudiar el Derecho eclesiástico del Estado de forma específica. Podríamos decir que, tal como ha sucedido con otras disciplinas jurídicas, el estudio científico y académico del Derecho eclesiástico siguió un movimiento geográfico: de Alemania a Italia, y de Italia a España.

En España, el cultivo de la llamada Ciencia del Derecho eclesiástico del Estado estuvo vinculado al estudio del Derecho canónico en las Universidades públicas. Y, en lo que a la docencia se refiere, durante un tiempo el Derecho eclesiástico era un apéndice final del Derecho canónico que permitía introducir al estudiante en algunas nociones jurídicas sobre las relaciones de la Iglesia católica con el Estado, sobre todo a partir de los Concordatos.

En una de las múltiples reformas por las que ha pasado la Universidad española en el siglo XX, el **Real Decreto 1888/1984**, de 26 de septiembre, creó las llamadas “áreas de conocimiento” para la agrupación de las plazas universitarias de los docentes universitarios; una de esas áreas es el Derecho eclesiástico del Estado. Por su parte, el **Real Decreto 1424/1990**, de 26 de octubre, estableció el título universitario oficial de Licenciado en Derecho y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél. Entre las llamadas “materias troncales” (obligatorias para todas las universidades) de los estudios de Derecho, se encontraba el Derecho eclesiástico del Estado cuyo contenido se describía así: “La tutela de la libertad religiosa en el Derecho español y comparado. Reflejos jurídicos (enseñanza, matrimonio, asistencia religiosa, objeción de conciencia). Régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las Iglesias y confesiones religiosas”. El Derecho canónico desaparecía como materia troncal, sin perjuicio de que algunas universidades pudieran incluirlo como materia obligatoria u optativa.

En la reforma impulsada por el Proceso o Plan de Bolonia no se introdujeron unas directrices comunes a todas las Universidades respecto de las materias de docencia obligatoria u optativa conducentes a la obtención del título de Grado o Master en Derecho. En su lugar, el **Real Decreto 1393/2007**, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, establece

---

4 *Ibid.*, p. 5.

unas ramas de conocimiento en las directrices para el diseño de títulos de Grado. Una de esas ramas de conocimiento es “Ciencias sociales y Jurídicas”, que engloba Antropología, Ciencia Política, Comunicación, Derecho, Economía, Educación, Empresa, Estadística, Geografía, Historia, Psicología y Sociología. Cada universidad debía diseñar su Plan de estudios de Grado en Derecho y en Máster, pudiendo incluir o no la enseñanza (obligatoria u optativa) del Derecho eclesiástico del Estado. De hecho, algunas universidades lo incluyeron —con esa o con otra denominación— y otras no lo han hecho.

Respecto de la denominación de la asignatura, la tradición académica que vincula el cultivo de esta disciplina a Alemania (*Staatskirchenrecht*), Italia (*Diritto Ecclesiastico*) y España (Derecho eclesiástico español o Derecho eclesiástico del Estado), apostaría por el mantenimiento del nombre. En el caso inglés, el término *Ecclesiastical Law* tiene algunas connotaciones que asocian esta materia al Derecho del Estado referido específicamente a la Iglesia de Inglaterra<sup>5</sup>. En el Reino Unido se utiliza el término *Law and Religion* para designar un campo de estudio más amplio: (i) Derecho sobre la religión, es decir, la regulación jurídica de la religión por organizaciones externas a los propios grupos religiosos (Estados y organizaciones regionales o internacionales) y (ii) derechos religiosos, es decir, los que emanan de las propias religiones<sup>6</sup>. Es más: para algunos, la denominación Derecho eclesiástico resultaría inadecuada puesto que sólo abarcaría *sensu stricto* el Derecho del Estado aplicable a las Iglesias, es decir, a grupos institucionales cristianos (y no a todos ellos). En Estados Unidos de América, aun cuando históricamente se utilizó el término Derecho eclesiástico<sup>7</sup>, las tendencias actuales adscriben la materia al Derecho constitucional sustantivo (derecho fundamental de libertad religiosa), a la regulación estatal de las organizaciones religiosas, etc.

Sea como fuere, en este manual va a emplearse el término Derecho eclesiástico del Estado. A continuación, desarrollaremos algunas ideas sobre la naturaleza de esta disciplina en el mundo de la Ciencia jurídica.

### 3. Objeto del Derecho eclesiástico del Estado

#### 3.1. El objeto y la construcción del sistema jurídico

La aproximación científica y docente a una determinada disciplina jurídica significa, en primer lugar, delimitar un campo de estudio, definir los límites de

5 M. HILL, *Ecclesiastical Law*, Oxford University Press, Oxford [England]; New York, 2001.

6 R. SANDBERG, *Law and religion*, Cambridge University Press, New York, 2011.

7 R. H. TYLER, *American ecclesiastical law. The Law of Religious Societies, Church Government and Creeds, Disturbing Religious Meetings, and the Law of Burial Grounds in the United States: With Practical Forms*, William Gould, Albany, 1866.

nuestra observación. Para delimitar ese campo de estudio debo establecer un criterio de discernimiento: ¿qué es lo que estoy buscando, para separar lo que interesa en mi estudio y lo que no? Esto es, a grandes rasgos, lo que se pretende señalar como objeto.

Tras esa delimitación, lo tradicional ha sido la construcción de un “sistema” jurídico. Un sistema es sencillamente la “ordenación adecuada de los conocimientos”<sup>8</sup>. El sistema es una construcción que se basa en un ordenamiento jurídico; “no es imprescindible para el Derecho, pero es de gran utilidad por la claridad que para su conocimiento produce. En cambio, sacarlo de su función instrumental y querer basar en la perfección o en la elegancia del sistema la autoridad del Derecho o pretender atribuirle una mística fuerza jurídica productora, son atentados inadmisibles contra la dignidad y la naturaleza del Derecho”<sup>9</sup>. La elaboración de un sistema jurídico es instrumental para estudiar mejor un sector del ordenamiento. Su valor radica en la aptitud para hacer más comprensible, ordenado y cognoscible lo jurídico.

El procedimiento para la elaboración del sistema jurídico parte, como se señalaba antes, de la delimitación del objeto de observación; se escogen un conjunto de elementos jurídicos (normas, relaciones, etc.) en razón de un criterio y, en un primer grado de abstracción, se elaboran unos conceptos jurídicos más generales. Así, de normas reguladoras del arrendamiento, la compraventa, la donación, etc. extraigo un concepto más amplio, que es el de contrato. Una vez que alcanzo el nivel de los conceptos, paso a comprobar si éstos cumplen unas constantes en su comportamiento, constantes que se verifican no sólo en los conceptos elaborados, sino también en las instituciones que regulaban las normas observadas (es decir, en el arrendamiento, en la compraventa o en la donación). Estos principios y conceptos son proyectados sobre la realidad jurídica para perfeccionar su comprensión y funcionamiento efectivo. Así, a lo largo de los siglos hemos ido constituyendo sistemas jurídicos, como el sistema de derechos fundamentales, el sistema de derecho patrimonial o el sistema jurídico penal. De hecho, para considerar que una determinada rama jurídica de estudio goza de autonomía, de carácter específico propio, parece un requisito ineludible la posibilidad de construcción de un sistema.

Respecto del Derecho eclesiástico del Estado también se ha pretendido la construcción de un sistema, con el fin de que pudiera considerarse una rama científico-jurídica autónoma. Esa tarea ha dado resultados diversos. El motivo fundamental de esos diversos resultados radica en la discusión acerca del objeto del Derecho eclesiástico del Estado.

---

8 F. DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid, 1984, p. 446.

9 *Ibid.*, p. 445.

Para algunos autores, el objeto del Derecho eclesiástico del Estado consiste en aquellos elementos jurídicos destinados de forma específica a la regulación de los grupos religiosos. Sería una formulación del objeto eminentemente institucional, válida sólo si dicho objeto es peculiar o especial: es decir, si la regulación de los grupos religiosos es distinta de la otorgada a otros grupos sociales. En el caso español esta condición se cumple, si bien a la hora de establecer grandes principios derivados de los conceptos jurídicos propios de este sistema, se llega a la conclusión de que son comunes a otros sistemas o a otros fenómenos jurídicos del ordenamiento. Y es que la perspectiva desde la que hay que partir es la que impone la libertad religiosa, derecho fundamental que ampara y protege a los grupos religiosos, desde luego, pero sobre todo a las personas físicas.

De ahí que se dirigiera la atención de los juristas a un objeto un poco más amplio, condensado en lo que se denomina “factor religioso”, es decir, “aquel conjunto de actividades, intereses y manifestaciones del ciudadano, en forma individual o asociada, y de las confesiones, como entes específicos, que, teniendo índole o finalidad religiosa, crean, modifican o extinguen relaciones intersubjetivas en el seno del ordenamiento jurídico español, constituyéndose, en consecuencia, como factor social que existe y opera en el ámbito jurídico de la sociedad civil y que ejerce en ella un influjo conformador importante y peculiar”<sup>10</sup>. A partir de este objeto podría construirse el sistema jurídico de Derecho eclesiástico del Estado.

Sin embargo, otros expertos han negado el carácter peculiar del fenómeno religioso en el ordenamiento jurídico. Por un lado, porque —se dice— la libertad religiosa pertenece a un derecho fundamental mucho más amplio, el derecho de libertad religiosa, ideológica y de conciencia. Por otro lado, porque precisamente lo “peculiar” de la regulación española del factor religioso no es tanto una propiedad jurídica del mismo, sino su carácter privilegiado, algo contrario al principio de igualdad y de neutralidad del Estado que es necesario “depurar” o eliminar del derecho positivo en razón de las exigencias de los principios de un sistema jurídico mucho más amplio y coherente que aquel delimitado por el “factor religioso”.

Ese sistema más amplio exigiría la superación de la denominación “Derecho eclesiástico del Estado”, para enunciar una disciplina distinta, el “Derecho de las creencias” o el “Derecho de la libertad de conciencia”<sup>11</sup>. Se trataría entonces de alcanzar el grado “genético” de las libertades más radicales del ser humano (ideología, religión, creencia, conciencia...) y construir desde ahí, sin distinción, el

10 P. J. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, en *Derecho eclesiástico del Estado español*, 1ª ed., Eunsa, Pamplona, 1980, p. 234.

11 D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho eclesiástico del Estado: derecho de la libertad de conciencia*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, D.L. 1989, Madrid; J. A. SOUTO PAZ, *Comunidad Política y Libertad de Creencias: Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, 2ª ed., Marcial Pons, Barcelona, 2003.

tratamiento jurídico de ese conjunto de derechos fundamentales de carácter espiritual. Este enfoque no está exento tampoco de reparos. Por un lado, porque nos sitúa ante una disciplina distinta del Derecho eclesiástico del Estado. Quiero decir con ello que, en algunos países y épocas, ha existido y existe Derecho eclesiástico del Estado (es decir, derecho regulador del factor religioso o de los grupos religiosos) sin que existieran o existan libertades públicas reconocidas. Por otro lado, esta sistemática jurídica fuerza en ocasiones las cosas, situando conceptos o instituciones como derivaciones de la libertad de conciencia o de creencias, cuando —vistas las cosas con más detenimiento— dichos conceptos o instituciones no necesariamente guardan relación con la conciencia, las creencias o la libertad personal entendida como autonomía. Así, por ejemplo, el aborto se elige no tanto como una cuestión de creencias, de conciencia o de autodeterminación, sino como una necesidad económica o como resultado de una presión social o un pretendido daño para la salud. O, por poner otro ejemplo, carece de sentido incluir —como se hace de hecho— el estudio del matrimonio religioso en el sistema, puesto que esta cuestión no guarda necesariamente relación con la libertad de conciencia y de religión, o incluir el estudio de los derechos religiosos (salvo que estimemos, lo cual también es discutible, que éstos se basan en la percepción de su carácter jurídico por la conciencia individual). No es tanto, como se ha criticado, la posible expansión ilimitada del objeto de estudio lo que hace objetable esta construcción, cuanto la falta de consistencia del objeto. Al final, en la práctica es difícil distinguir esta construcción sistemática de la que hace el Derecho constitucional (que naturalmente estudia y reclama para sí el derecho fundamental de libertad religiosa, ideológica y de conciencia).

### **3.2. El Derecho eclesiástico del Estado como especialidad**

Otros autores de la disciplina han concluido que el Derecho eclesiástico del Estado no es un sistema. Los sistemas jurídicos se construyen atendiendo a las “ramas” del saber jurídico, de forma “vertical”, valga la expresión: de la Constitución a las leyes especiales o códigos; de éstos, a la jurisprudencia y a la práctica administrativa... Ramas jurídicas tradicionales son el Derecho civil, el Derecho mercantil, el Derecho penal, el Derecho procesal, el Derecho administrativo... El Derecho eclesiástico del Estado está presente en todas esas ramas: porque en todas ellas hay alguna situación en la que el factor religioso está regulado o se contempla específicamente (en el Derecho civil, el matrimonio religioso; en el Derecho penal, la protección de los llamados sentimientos religiosos; en el Derecho procesal, la inhabilitación o exención del deber de testificar de los ministros de culto...) De forma que, más que ante un sistema o una rama del saber jurídico, estaríamos ante una especialidad jurídica. Una especialidad jurídica supone una construcción de forma “horizontal” en las ramas del saber jurídico, para conocer y conectar aquellos

elementos del ordenamiento que guardan relación con un objeto de estudio específico presente en diversos sectores. Así, se producen especialidades jurídicas tales como el Derecho urbanístico, el Derecho medioambiental, el Derecho del menor, y un largo etcétera. En un plan de estudios como el del Grado de Derecho, que se construye básicamente a partir de “ramas” y raramente se interesa por las especializaciones (algunas hay entre las materias optativas), el Derecho eclesiástico del Estado es una excepción al esquema general.

#### 4. Autonomía docente y científica

La construcción de la Ciencia jurídica —sobre todo en las universidades— a partir de sistemas o ramas del saber ha conducido históricamente a confundir la lógica con la tópica, es decir, a entender que a cada rama jurídica o a cada sistema (construcción lógica) debe corresponder un cuerpo normativo específico o propio (tópica, localización). A la rama del Derecho civil, correspondería el Código civil; a la del Derecho penal, el Código penal; a la rama del Derecho mercantil, el Código de comercio... De la tópica se hizo depender la lógica, y de la lógica, la autonomía de un saber jurídico.

El criterio tópico o de localización tiene sus limitaciones. Sobre todo, cuando los Estados actuales han entrado en un proceso, ya desde tiempo atrás, de legislación especial, de multiplicación de normas con diversos propósitos y contenido dispar. Así, por ejemplo, en la Ley Orgánica de régimen electoral se recogen no sólo cuestiones relativas al Derecho constitucional, sino también delitos electorales, que estudia el Derecho penal.

Desde un punto de vista más realista, la autonomía científica (posibilidad de estudio independiente de una disciplina jurídica) y docente (posibilidad de enseñar esa disciplina como materia específica) depende de otros criterios, quizá menos formales.

En este sentido, conviene advertir que “la división sectorial del derecho es un recurso de la técnica jurídica. Es, por consiguiente, artificial, en el sentido de convencional [...] la existencia de ramas autónomas del derecho pertenece al ámbito de su estudio académico, y procede de él. Naturalmente, la división del Derecho no es arbitraria [...] se basa en la circunstancia de que el ordenamiento seleccione un elemento de hecho, presente en ciertas relaciones humanas, como el principal factor que define los términos en que han de ser valoradas jurídicamente esas relaciones [...] los criterios de división en sí son meramente pragmáticos [...] tienen en sí mismos una importancia muy relativa: lo importante es que se hayan mostrado útiles para los fines que el derecho persigue”<sup>12</sup>.

12 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “El objeto de estudio del Derecho Eclesiástico”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XI, 1995, p. 227.

La disciplina Derecho eclesiástico del Estado, entonces, alcanza autonomía científica y docente desde el momento en que el ordenamiento jurídico de muchos Estados —si no de todos— regula la religión. “Por un lado, el derecho eclesiástico existe porque existe la religión. Por otro, su objeto ha experimentado un ininterrumpido crecimiento, que sigue sin haberse detenido”<sup>13</sup>. A partir de la constatación de ese fenómeno, se puede afirmar que el objeto de estudio “se centra en la ordenación jurídica de aquellas relaciones humanas tipificadas por la presencia del elemento religioso, entendiéndose por tal la incidencia de conductas derivadas de creencias religiosas, o bien de convicciones no religiosas que posean una intensidad axiológica equiparable”<sup>14</sup>. Además, puede añadirse que, en el caso específico del Estado español, tal objeto se contempla desde la óptica del derecho fundamental de libertad religiosa consagrado en la Constitución.

Algún sector doctrinal ha sido todavía más práctico a la hora de afirmar la autonomía del Derecho eclesiástico del Estado: “una rama de la Ciencia accede al mundo de la existencia real cuando logra los siguientes objetivos: 1º., es reconocida internacionalmente; 2º., su estudio es objeto de reuniones científicas periódicas (Congresos, Simposia, etc.); 3º., tiene un órgano de expresión impreso en forma de revista especializada; 4º., su contenido adquiere coherencia y se hace susceptible de ser transmitido a estudiantes universitarios a través de un ‘libro de texto’; 5º., adquiere carta de naturaleza jurídica como disciplina académica apareciendo en un ‘plan de estudios’ universitarios; 6º., en los puestos docentes principales que deben atender la docencia universitaria se sitúan personas de especial valía, y 7º., se consolida una ‘Escuela’ de cultivadores de tal materia”<sup>15</sup>. Todos estos objetivos o condiciones se cumplen actualmente en el Derecho eclesiástico del Estado.

## 5. Las fuentes del Derecho eclesiástico del Estado

Al estudiar las fuentes del Derecho eclesiástico del Estado atendemos a dos criterios: procedencia y jerarquía. La procedencia de las normas nos remite al origen unilateral (el Estado) o pacticio (acordado) de las mismas (tratados o convenios bilaterales o multilaterales, leyes internas con origen pacticio). La jerarquía normativa, por su parte, nos hace atender al criterio formal establecido en la Constitución.

---

13 *Ibid.*, p. 231.

14 *Ibid.*, p. 244.

15 I. C. IBÁN PÉREZ, “Pedro Lombardía y el Derecho Eclesiástico preconstitucional”, en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado: estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense, Universidad de Navarra, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, p. 100.

## 5.1. Fuentes unilaterales

La **Constitución española de 1978** es fuente de Derecho eclesiástico como lo es de todo el ordenamiento jurídico positivo. Los artículos fundamentales en materia de Derecho eclesiástico son los artículos 1.1, 9.2, 10, 14, 16, 27, 30 y 32. Desde el punto de vista formal (desarrollo y regulación de los derechos fundamentales, competencias en el Estado de las autonomías, normas relativas a los tratados internacionales, etc.) también resultan relevantes los artículos 53, 81, 93 a 96, 148 y 149.

De esta fuente primaria se deduce la importancia de la libertad religiosa como perspectiva de toda la regulación sobre esta materia. Esta libertad se expresa funcionalmente también a través de la no-confesionalidad y la cooperación del Estado español con los grupos religiosos. La Constitución está abierta al ámbito jurídico internacional, sobre todo en lo que se refiere a los derechos fundamentales, en razón de la función integrativo-interpretativa que cumple el **artículo 10.2**.

La propia Constitución confía el desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa a otra fuente unilateral, la **Ley Orgánica 7/1980 de 5 de julio**. Esta ley tiene dos partes perfectamente diferenciadas.

La primera recoge los componentes fundamentales de la libertad religiosa (artículos 1 y 2), establece de forma genérica los límites del derecho fundamental y la exclusión de determinados grupos de la regulación contenida en ella (artículo 3), y reitera las garantías judiciales de defensa de la libertad religiosa (artículo 4) respecto de lo indicado en el **artículo 53.2** de la Constitución. En esta primera parte, la Ley Orgánica trata “de expresar el contenido esencial del derecho de libertad de religión, explicitando así lo establecido en el artículo 16”<sup>16</sup>.

La segunda parte, dedicada a la regulación del fenómeno religioso colectivo, establece el cauce para la obtención de personalidad jurídica por parte de los grupos religiosos (artículos 4 y 5), reconoce la autonomía de las iglesias, comunidades y confesiones en orden a su organización y regulación internas (artículo 6), prevé la posibilidad de Acuerdos con las confesiones religiosas (artículo 7) y, por último, crea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa para las cuestiones relativas a la aplicación de la propia ley y la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación (artículo 8). Esta parte de la Ley Orgánica despliega una estructura normativa e institucional, una de las posibles concreciones del principio de cooperación.

---

<sup>16</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Jerarquía y antinomias de las fuentes del nuevo Derecho eclesiástico español”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 3, 1987, p. 137.

Esta Ley Orgánica ha servido de inspiración en otros países (como Colombia, México, Chile y Perú) a la hora de desarrollar las implicaciones del derecho fundamental de libertad religiosa.

A partir de la Constitución y de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, el desarrollo de fuentes unilaterales ha sido muy intenso. Téngase en cuenta además que las Comunidades Autónomas han elaborado normativa propia en cuestiones de su competencia.

## 5.2. Fuentes pacticias

### 5.2.1. Multilaterales

Junto al Derecho eclesiástico establecido unilateralmente por cada uno de los ordenamientos estatales, existe el Derecho eclesiástico internacional<sup>17</sup>, surgido de la concorde voluntad de los Estados y constituido por aquellas normas y obligaciones con las que los Estados se comprometen a adoptar una determinada legislación y práctica jurídica.

Situamos aquí diversos Convenios e instrumentos internacionales de Protección de los Derechos Humanos. Destacaríamos en este grupo la **Declaración Universal de Derechos Humanos** de 10 de diciembre de 1948, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España el 20 de abril de 1977; la **Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones**, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981, y por último el **Convenio (europeo) de protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 4 de octubre de 1979. La Declaración de 1981 carece de fuerza vinculante, pero es interpretación auténtica del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en lo que se refiere al derecho fundamental de libertad religiosa, ideológica y de conciencia. Por su parte, el Convenio Europeo de 1950 revista una importancia especial, ya que crea el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**.

La Unión Europea ha reconocido la libertad religiosa desde el año 1976 (Sentencia del Tribunal de Justicia **Vivien Prais contra el Consejo de las Comunidades Europeas**) y regula este derecho fundamental en sus normas de derecho primario y derivado. El **Tratado de la Unión aprobado en Maastricht** en 1992, y modificado en la **reunión de Ámsterdam de 1997**, establece en su artículo 6 que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en el Estado de Derecho. Por otra parte, la Unión se

---

17 G. MORÁN, "Contribución al estudio del derecho eclesiástico internacional", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 7, 1991.

compromete a respetar los derechos fundamentales, como principios generales del Derecho comunitario, como se garantizan en el Convenio (europeo) de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 y como resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Es preciso destacar también la [Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea](#) aprobada en Niza en el año 2000 que recoge en un único texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. En su artículo 10 reconoce la libertad de pensamiento, conciencia y religión, así como el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio. El [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) establece en su artículo 17 que la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas. El mismo artículo indica que la Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales. Respecto del Derecho derivado, cabe destacar el [Reglamento \(CE\) nº 2201/2003, del Consejo de 27 de noviembre de 2003](#) relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, modificado por el [Reglamento \(CE\) nº 2116/2004 del Consejo, de 2 de diciembre de 2004](#). También resulta muy relevante la [Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000](#), relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que prevé en su artículo 4.2: “Los Estados miembros podrán mantener en su legislación nacional vigente el día de adopción de la presente Directiva, o establecer en una legislación futura que incorpore prácticas nacionales existentes el día de adopción de la presente Directiva, disposiciones en virtud de las cuales en el caso de las actividades profesionales de iglesias y de otras organizaciones públicas o privadas cuya ética se base en la religión o las convicciones de una persona, por lo que respecta a las actividades profesionales de estas organizaciones, no constituya discriminación una diferencia de trato basada en la religión o las convicciones de una persona cuando, por la naturaleza de estas actividades o el contexto en el que se desarrollen, dicha característica constituya un requisito profesional esencial, legítimo y justificado respecto de la ética de la organización.” Finalmente, la [Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010](#), sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, establece también algunos elementos de interés (interdicción de la incitación al odio por razones religiosas, no discriminación por razones religiosas, prohibición de logos o de publicidad en programas religiosos).

En los últimos años el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre cuestiones muy diversas relacionadas con el factor religioso: vestimenta religiosa de trabajadoras (C-157/15 - *G4S Secure Solutions* y C-188/15 - *Boungaoui y ADDH*, de 14 de marzo de 2017), régimen tributario de las confesiones religiosas (C-74/16 - *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, de 27 de junio de 2017), reconocimiento de resoluciones sobre matrimonio religioso (C-372/16 - *Sahyouni*, de 20 de diciembre de 2017), relevancia de la religión en la contratación de trabajadores por las confesiones religiosas (C-414/16 - *Egenberger*, de 17 de abril de 2018), limitaciones al sacrificio ritual de animales (C-426/16 - *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros*, de 29 de mayo de 2018), aplicación de la normativa de protección de datos personales a las confesiones religiosas (C-25/17 - *Jehovan todistajat*, de 10 de julio de 2018) o discriminación laboral por comportamiento moral (C-68/17 - *IR*, de 11 de septiembre de 2018) o por adscripción a determinadas confesiones religiosas (C-193/17 - *Cresco Investigation*, de 22 de enero de 2019).

### 5.2.2. Bilaterales

Una mención aparte ocupan los acuerdos del Estado español con las Confesiones religiosas, que constituyen fuente peculiar del Derecho eclesiástico español. Por razón de su naturaleza jurídica, es preciso hacer una distinción entre los Acuerdos firmados con la Iglesia católica y con otras confesiones.

La Iglesia católica considera ya desde tiempos antiguos que el interlocutor válido y original para entenderse con los Estados es la Santa Sede; dicha proposición viene apuntalada por la personalidad jurídica internacional de ésta ante los Estados, realidad que empieza en el siglo VIII. Ello le permite estipular en un plano de igualdad con el Estado las condiciones en que se despliega la libertad religiosa, y disfrutar de los beneficios que otorga el Derecho internacional público respecto de los pactos bilaterales internacionales en caso de incumplimiento. Como resultado, se produce una fuente jurídica peculiar que son los Concordatos. Con independencia del nombre que se le otorgue (Concordato, Acuerdo, *modus vivendi*, Protocolo)<sup>18</sup>, el Concordato es “un convenio solemne cuyo objeto es regular, con carácter general, con pretensiones exhaustivas, las relaciones entre la Iglesia y un determinado Estado”<sup>19</sup>. Los Concordatos tienen consideración de tratados internacionales y poseen reglas jurídicas específicas en orden a la determinación de los sujetos, elaboración, interpretación y extinción de la relación concordataria<sup>20</sup>. Si en los periodos de regalismo los concordatos “cumplían, con variantes, la misión de dar forma concreta

18 J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati: 1950-1999*, Libr. Ed. Vaticana, Città del Vaticano, 2000, pp. 26-29.

19 A. DE FUENMAYOR, *Derecho eclesiástico del Estado español*, cit., p. 21.

20 J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, 5ª ed., 1ª. en Civitas, Thomsom-Civitas, Cizur Menor, (Navarra), 2002, pp. 75-87.

a esa confesionalidad y jurisdiccionalismo de los países de tradición católica, mediante un reparto de cargas, competencias y concesiones recíprocas”<sup>21</sup>, hoy día el concordato aparece como un tipo especial de acuerdo que garantiza y promueve la libertad religiosa y que, en virtud del principio de igualdad, abre la vía pacticia a confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica<sup>22</sup>.

El conjunto normativo vigente en España —que sustituye al Concordato de 1953— está compuesto por el **Acuerdo de 28 de julio de 1976** (sobre renuncia a la presentación de obispos y al privilegio del fuero), y cuatro acuerdos de 3 de enero de 1979 (sobre **asuntos jurídicos**, sobre **enseñanza y asuntos culturales**, sobre **asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos**; y sobre **asuntos económicos**). Junto a este conjunto principal, debe mencionarse también la existencia de Convenios, que no tienen esa misma vocación omnicompreensiva de los Concordatos, si bien formalmente cumplen las mismas condiciones de los anteriores. En concreto, el **Convenio de 5 de abril de 1962, entre el Estado español y la Santa Sede, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos realizados en Universidades de la Iglesia**, y el **Acuerdo entre el Reino de España y la Santa Sede sobre asuntos de interés común en Tierra Santa, de 21 de diciembre de 1984**.

Como se indicaba antes, en virtud del **artículo 7** de la Ley Orgánica 7/1980, el Estado puede establecer Acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España<sup>23</sup>. Esos acuerdos se aprobarán por ley de las Cortes Generales. En cuanto a las características de estos Acuerdos, puede resaltarse que: i/. Se trata de leyes internas estatales; ii/. Se trata de leyes con negociación previa, convenios de derecho público sometidos a la decisión final de las Cortes Generales; iii/. En relación con los acuerdos, el Estado se compromete a no modificar, revisar o derogar lo acordado sin conocimiento de la otra parte. Los acuerdos actualmente vigentes son: **Acuerdo de cooperación del Estado español con la Federación de Comunidades israelitas** (ahora judías)<sup>24</sup> de España, **Acuerdo de cooperación del Estado Español con la Federación de entidades religiosas evangélicas de España** y **Acuerdo de cooperación del Estado español con la Comisión islámica de España**.

21 J. T. MARTÍN DE AGAR, “Opción pacticia y libertad religiosa institucional”, *Anuario de derecho canónico: Revista de la Facultad de Derecho Canónico integrada en la UCV*, 5, 2016, p. 191.

22 *Ibid.*, pp. 201-216.

23 Aparte de las Federaciones que firmaron acuerdos de cooperación en el año 1992, “alcanzaron” notorio arraigo, antes del Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), la Iglesia de los Testigos de Jehová (2006), el Budismo (2007) y la Iglesia Ortodoxa (2010). Se aborda específicamente la cuestión del notorio arraigo en el Capítulo 4.

24 Desde 2004, la Federación cambió su nombre por el de Federación de Comunidades Judías de España y este es el nombre que se utilizará en adelante.

Pero no son éstos los únicos acuerdos posibles y existentes, ya que las entidades dependientes de las confesiones pueden celebrar acuerdos con la Administraciones estatal y autonómica en el ámbito de competencias que a cada una de esas administraciones corresponde. Y, en consecuencia, en España hay Acuerdos entre la Conferencia Episcopal española y los Ministerios, entre las Diócesis y las Comunidades Autónomas, entre las Diócesis y las Diputaciones provinciales, los Cabildos insulares y los Organismos autónomos de la administración autonómica y local, entre las Diócesis y las universidades públicas, o entre las Provincias eclesíásticas y las Comunidades Autónomas<sup>25</sup>.

### 5.3. La cuestión de la relevancia de los Derechos religiosos en el Derecho del Estado

Algunos grupos religiosos (no necesariamente todos) tienen ordenamientos jurídicos, más o menos completos, que regulan la propia vida comunitaria. La cuestión está en dilucidar si hay relación, y de qué tipo, entre los Derechos religiosos y el Derecho estatal. La relevancia de los llamados derechos religiosos va muy unida a la concepción general de las relaciones entre el Estado y los grupos religiosos. Así, la absoluta indiferencia ante las normas confesionales sería lo propio de un estado laicista; la absorción del ordenamiento o normas confesionales hasta la identificación del ordenamiento estatal con el confesional, es propio de los sistemas políticos de la antigüedad o de las teocracias... En muchos países occidentales, la relevancia de los Derechos religiosos ha cobrado nuevo auge mediático, cuando se ha tomado conciencia de que en nuestras sociedades pluralistas estos derechos funcionan como medios alternativos de resolución de conflictos jurídicos (a modo de tribunales de arbitraje) o, sencillamente, crean situaciones jurídicas estables que resultan contrarias o que se plantean como condición previa para el Derecho estatal (en materia de Derecho de familia, como mucha frecuencia, pero también en materia de Derecho patrimonial, cuando —por ejemplo— el arrendamiento de local entre dos miembros de la Comunidad judía de Londres se remite al Derecho judío, no al Derecho civil inglés...)

La admisibilidad de la aplicación del Derecho religioso queda supeditada a la voluntariedad y a la producción de resultados no discriminatorios, conforme a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso [Molla Sali c. Grecia](#), de 19 de diciembre de 2018.

Las técnicas jurídicas para dotar de relevancia a las normas jurídicas religiosas en el Derecho estatal son tres<sup>26</sup>:

---

25 A. MOTILLA, *Contribución al estudio de las entidades religiosas en el derecho español: fuentes de relación con el Estado*, Editorial Comares, Granada, 2013.

- a) Remisión formal o no recepticia que consiste en que el ordenamiento estatal otorga eficacia en su propia esfera a las relaciones surgidas al amparo del ordenamiento competente. Así sucede con el matrimonio canónico en el Derecho español.
- b) Remisión material o recepticia que consiste en que el Estado convierte en estatal una norma jurídica religiosa. Así, la **Orden de 28 de junio de 1993**, por la que se dispone la publicación de los currículos de Enseñanza Religiosa Evangélica, correspondientes a la Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Tales currículos no han sido fijados por el Ministerio de Educación español, sino que los incorpora a esos niveles educativos.
- c) Por último, el presupuesto de hecho consiste en que la legislación estatal tiene en cuenta las normas del ordenamiento confesional, como mero dato o supuesto de hecho. Si el ordenamiento jurídico contempla, por ejemplo, las mezquitas o las diócesis, está tomando en consideración esos conceptos a partir del dato previo que de los mismos tienen los derechos religiosos.

## 6. Los principios del Derecho eclesiástico del Estado

El interés de los cultivadores del Derecho eclesiástico por afianzar su autonomía científica y su valor entre las disciplinas jurídicas llevó a la formulación de los llamados principios informadores.

Los principios informadores son unas pautas generales de carácter jurídico que manifiestan las constantes que cumplen las reglas referidas al factor religioso en el ordenamiento jurídico español y que, al mismo tiempo, sirven como criterio de depuración de aquellas otras reglas que resultan incoherentes con el sistema jurídico construido.

Como es fácil imaginar, la formulación de los principios informadores supuso un denso debate doctrinal respecto de los pormenores de esta empresa: ¿qué son exactamente los principios informadores? ¿Cuáles y cuántos? ¿Qué jerarquía existe entre ellos?

La discusión sobre los principios informadores hoy es muy débil. Desde que se propusiera la formulación de estos principios en el Derecho eclesiástico del Estado<sup>27</sup> hasta nuestros días<sup>28</sup>, se ha llegado a un cierto consenso sobre su número y contenido.

26 J. FORNÉS; P. LOMBARDÍA, "Fuentes del Derecho eclesiástico español", en Javier Ferrer Ortiz (ed.) *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª ed, EUNSA, Pamplona, 2007, pp. 83-84; J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, cit., p. 72.

27 P. J. VILADRICH, "Los principios informadores del Derecho eclesiástico español", cit., pp. 211-317.

28 E. RELAÑO PASTOR, "Una relectura de los principios de Derecho Eclesiástico: el principio del pluralismo religioso", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 25, 2009.

De entrada, el propio concepto de “principio jurídico” resulta confuso. Debe distinguirse en primer lugar del concepto de “valor”. Éste parece no ser propiamente norma jurídica, mientras que el primero sí tiene una carga normativa.

Los principios pueden ser de muy diversos tipos. Se dice que las normas jurídicas pueden ser de dos clases: reglas (de carácter prescriptivo, organizativo, etc.) y principios (de carácter más amplio). Los principios, a su vez, pueden ser inducidos o consagrados desde la cúspide del ordenamiento, o bien pueden ser deducidos de las constantes que se observan en un conjunto de reglas jurídicas, resoluciones administrativas o decisiones jurisprudenciales. Referidos a los derechos fundamentales, se sostiene que los principios contienen “mandatos de optimización”<sup>29</sup>. Lo cierto es que los principios informadores están estrechamente vinculados a la Constitución española, desde un punto de vista formal; es decir, de alguna forma aparecen ante nosotros como especificaciones de las exigencias constitucionales sobre el tratamiento jurídico del factor religioso. Y, en consecuencia, permiten entender la parte del ordenamiento jurídico que se ocupa del factor religioso de forma unificada (función integradora), facilitando la labor interpretativa de las reglas jurídicas de forma congruente con el propósito y exigencias generales del Derecho en esta materia (función hermenéutica) y, por último, transmitiendo a los operadores jurídicos —y a la entera sociedad— unas pautas acerca de la idea de Estado en relación con las religiones y con las creencias en general (función civilizadora).

Los cuatro principios informadores que se admiten comúnmente en la doctrina son: el principio de libertad religiosa, el principio de laicidad, el principio de igualdad religiosa y el principio de cooperación.

Me parece que el denominado principio de pluralidad religiosa no forma parte de los informadores del Derecho eclesiástico<sup>30</sup>. Veamos por qué.

Cabe entender que el pluralismo es una situación en la que una sociedad se encuentra dividida en grupos o sub-sociedades con tradiciones culturales distintas<sup>31</sup>. También cabe entender por pluralismo “la coexistencia de grupos étnicos, religiosos e ideológicos en la sociedad moderna (...) una situación en la que hay una competencia (pacífica o no) respecto de la ordenación o jerarquización institucional

---

29 F. J. BASTIDA FREIJEDO Y OTROS, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 47-49.

30 A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “Principios y Fuentes del Derecho eclesiástico”, en Miguel Ángel Jurdado Ruiz-Capillas (ed.) *Derecho Eclesiástico del Estado*, 1ª ed., Colex, Madrid, 2011, p. 56; J. HERVADA, “Pensamientos sobre sociedad plural y dimensión religiosa”, *Ius canonicum*, vol. 19, 38, 1979; en contra, E. RELAÑO PASTOR, “Una relectura de los principios de Derecho Eclesiástico: el principio del pluralismo religioso”, cit., pp. 229-238.

31 J. MILTON YINGER, “Pluralism, Religion and Secularism”, en Bryan S. Turner (ed.) *Secularization*, vol. 2, SAGE, Los Angeles, 2010, p. 41.

de los sistemas comprensivos de significado respecto de la vida ordinaria; dicha situación de competencia es el resultado o la fase que sigue a un proceso de desmonopolización ideológica de la vida y los valores cotidianos”<sup>32</sup>. El pluralismo se presenta como hecho, pero también se presenta como un valor. En la doctrina académica parece que reina una cierta confusión entre pluralismo como hecho y pluralismo como valor. Como valor, el pluralismo relevante en el Derecho español es el pluralismo político<sup>33</sup>. La Constitución española de 1978 indica que el Estado español “propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1.1); nada dice del pluralismo religioso que, aun estando estrechamente vinculado con la libertad religiosa como presupuesto y como consecuencia, se presenta ante el Derecho español como dato de hecho, no de derecho. Los posibles “monopolios”<sup>34</sup> que pudieran ejercer las llamadas “religiones fuertes” en la sociedad española en modo alguno podrían justificar la intervención del Estado para “compensar pluralizando” (demográfica, ideológica o políticamente) ese peligro que —por otra parte— se encuentra limitado a través de los principios de igualdad y laicidad.

## 6.1. El principio de libertad religiosa

Puede desconcertar la denominación de este principio, que asociamos a primera vista con un derecho fundamental. Tal asociación es correcta, pero sólo en parte. La Constitución española de 1978 reconoce la libertad religiosa en el artículo 16. Sin embargo, la libertad religiosa conlleva una actitud o comportamiento jurídico por parte del Estado a la hora de proteger y promover dicha libertad de modo coherente con todo el orden constitucional. En consecuencia, el principio de libertad religiosa supone ante todo un área de acción humana (la religión y las creencias) inmune a la intervención estatal, respecto de la cual el Estado se prohíbe cualquier concurrencia junto con los ciudadanos en calidad de sujeto de actos o actitudes ante la fe y la religión, sean del signo que fueren. Es decir, el Estado reconoce que es ajeno a su naturaleza de “solo Estado” imitar en la fe y la práctica religiosa a los individuos y comunidades<sup>35</sup>. La **Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1982**, de 13 de mayo, es una referencia habitual del principio de libertad religiosa.

---

32 P. L. BERGER; T. LUCKMANN, “Secularization and Pluralism”, en Bryan S. Turner (ed.) *Secularization*, vol. 2, SAGE, Los Angeles, 2010, p. 13.

33 V. J. VÁZQUEZ ALONSO, “¿Porqué la religión es constitucionalmente diferente?”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 31, 2015, pp. 189-195.

34 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Comares, Granada, 1994, p. 52.

35 P. J. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, cit., p. 272.

## 6.2. El principio de laicidad

Para un buen número de expertos, el principio de laicidad comprende básicamente dos elementos<sup>36</sup>. El primero es la separación entre el Estado y las religiones. El Tribunal Constitucional señala en su [Sentencia 177/1996](#), de 11 de noviembre, que este primer aspecto, la separación, “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”. Y el segundo elemento del principio de laicidad es la “neutralidad”. Esta consiste en que el Estado no efectúa una valoración de las creencias religiosas en términos de verdad o falsedad a la hora de adoptar posturas respecto de ellas. También podría entenderse que la neutralidad es reflejo de la “imparcialidad” del Estado en materia religiosa y de creencias: no toma partido en disputas de carácter religioso. La neutralidad, en suma, es reconocer “la recíproca autonomía de Estado y religión”<sup>37</sup>. Como es fácil comprender, la neutralidad sin adjetivos (sin decir: religiosa o ideológica) o como esencia del Estado (y no como principio de actuación) es impracticable porque el Estado esencialmente neutral no existe: todo Estado defiende y protege valores y derechos, adopta posturas de significación ideológica. Lo importante es que los valores adoptados sean concordes con la dignidad de la persona humana.

No obstante lo anterior, también podría afirmarse que en el derecho español no hay un principio de laicidad, sino aconfesionalidad. El Tribunal Constitucional en su [Sentencia 101/2004, de 2 de junio](#) concibe la neutralidad como dimensión objetiva de la libertad religiosa: “En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: primero, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; segundo, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas iglesias.” No hay dos dimensiones de la laicidad: neutralidad y separación, sino un término genérico (aconfesionalidad) que se explicita en la neutralidad.

## 6.3. El principio de igualdad religiosa

El principio de igualdad religiosa es una específica aplicación del principio de igualdad ante la ley, recogido en el artículo 14 de la Constitución española. El principio de igualdad comprende tanto la igualdad “en” la ley (tratamiento igual de los supuestos iguales) como la igualdad “ante” la ley o en la aplicación de la ley (interdicción de una aplicación distinta de la ley en razón de las creencias religiosas). Igualmente no cabe un estatuto personal diverso en relación con el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa.

---

36 A. CASTRO JOVER, “Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 3, 2003.

37 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Símbolos religiosos institucionales, neutralidad del Estado y protección de las minorías en Europa”, *Ius Canonicum*, vol. 54, 2014, p. 116.

No toda desigualdad de hecho es contraria al principio de igualdad. El verdadero principio de igualdad no es dar a cada uno lo mismo, sino dar a cada cual lo suyo. Esto es así porque, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional en su [Sentencia 29/1987](#), de 6 de marzo, el núcleo del principio de igualdad no es más que una expresión elemental de las exigencias básicas de la justicia. El elemento clave para entender qué desigualdad es contraria al principio de igualdad, es el término 'discriminación'. En el lenguaje jurídico —por influencia angloamericana— el término discriminación no indica la simple diferencia o distinción, sino aquélla que resulte injustificada o arbitraria.

“[P]odemos establecer algunas conclusiones sobre el alcance de este principio: 1º) un tratamiento jurídico específico es discriminatorio cuando las consecuencias de ese trato diverso provocan la desaparición o el menoscabo de la única y misma categoría de sujeto de la libertad religiosa; 2º) no hay discriminación cuando de los aspectos favorables del trato específico ningún otro sujeto de libertad religiosa es excluido por principio o condición básica, aunque de facto algunos o muchos sujetos no los disfruten o ejerzan”<sup>38</sup>.

En definitiva, al hablar del principio de igualdad es importante distinguir el plano político e ideológico, del plano jurídico. Cuando con frecuencia se escribe y habla en los medios de comunicación de privilegios, cripto-catolicismo del Estado, pluriconfesionalidad, multiconfesionalidad, etc., es importante para el jurista dotar al discurso de una dosis de serenidad, con el fin de calibrar en su medida justa la existencia y justificación de determinadas reglas o normas especiales. “Ciertamente, algunos tratos concedidos a la Iglesia católica y no a otras confesiones podrían ser discriminatorios (prohibidos por el art. 14 de la Constitución e implícitamente por el propio art. 16), pero, en principio, no se puede confundir «igualdad» con «identidad» de trato. El derecho no prohíbe tratos jurídicos distintos, al revés, lo propio del derecho, como de la naturaleza, es la desigualdad, lo que prohíbe es el trato jurídico que no sea razonable. Y lo que no es razonable, en mi opinión, es tratar jurídicamente de modo idéntico confesiones que son muy distintas en arraigo social e histórico, en aportación social, en tradiciones culturales, en patrimonio, etc. En ningún lugar del mundo se trata de modo idéntico a las religiones, salvo allí donde se prohíben en la escena pública o se confina a todas al ámbito privado”<sup>39</sup>.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado en su sentencia de 22 de enero de 2019 ([C-193/17 - Cresco Investigation](#)) que, conforme a la normativa comunitaria, constituye una discriminación directa por motivos de religión reconocer

38 J. FERRER ORTIZ; P. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, en Javier Ferrer Ortiz (ed.) *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª ed., EUNSA, Pamplona, 2007, p. 102.

39 F. REY MARTÍNEZ, “¿Es constitucional la presencia del crucifijo en las escuelas públicas?”, *Revista jurídica de Castilla y León*, 27, 2012, p. 10.

un día festivo religioso solo a los trabajadores que son miembros de determinadas Iglesias cristianas y garantizar únicamente a esos trabajadores el derecho a un complemento salarial si tuvieran que trabajar durante ese día festivo.

#### 6.4. El principio de cooperación

El texto que cierra el artículo 16 de la Constitución española de 1978 es el siguiente: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

Desde la perspectiva jurídica, el artículo 16.3 contiene dos exigencias. En primer lugar, el Estado no adopta una confesión oficial (es aconfesional). En segundo lugar, se propone “tener en cuenta las creencias religiosas”, lo cual se ha interpretado como valoración positiva del hecho socio-religioso. Tal conclusión, con ser plenamente legítima, no parece totalmente terminante: el Estado también “tiene en cuenta” la criminalidad o el fraude fiscal, pero de esa toma en consideración no cabe deducir que valore positivamente esos fenómenos.

Sea como fuere, “tener en cuenta” se proyecta sobre “las creencias religiosas”, no sobre otro tipo de creencias, por muy legítimas que éstas sean. De ese “tener en cuenta” se deriva —de nuevo conforme al artículo 16.3— el mantenimiento de unas relaciones de cooperación. La cooperación implica la existencia de dos entidades distintas (Estado y confesiones religiosas) que actúan juntamente para un mismo fin. Este fin puede ser la realización efectiva del derecho de libertad religiosa, aunque nada impide que se propongan la actuación conjunta para otros fines (culturales, humanitarios, etc.) El principio de cooperación tal como se enuncia en la Constitución no apunta hacia unos instrumentos concretos o manifestaciones tasadas. Por eso se podría afirmar que principio de cooperación se mueve en dos niveles: el diseño constitucional y el diseño legislativo<sup>40</sup>. Respecto del diseño constitucional, lo que más destaca es su indeterminación; y respecto del segundo, el nivel legislativo, destaca un amplio margen de configuración en el que no todas las soluciones que *a priori* no resultan uniformes son inconstitucionales. Por ejemplo, los distintos niveles de consolidación jurídica de los grupos religiosos (confesiones con acuerdo, confesiones con notorio arraigo, confesiones inscritas y confesiones no inscritas) y, en consecuencia, de tratamiento jurídico, pueden estar perfectamente justificados constitucionalmente.

Podría parecer que los Acuerdos jurídicos (con la Iglesia católica y con las tres Federaciones de confesiones minoritarias) son la manifestación paradigmática del

---

40 *Ibid.*, pp. 8-9.

principio de cooperación. Pero no es menos cierto —desde el punto de vista de la sociología política— que los Acuerdos de cooperación de 1992 podrían reflejar la consumación de un implícito deseo de emulación de las minorías religiosas respecto de la Iglesia católica o, incluso, la plasmación del fenómeno que se conoce como la “estandarización” o “formateo” jurídico de las religiones, manifestado en una “convergencia institucional”<sup>41</sup> de las mismas, forzada por el propio Estado: hacer pasar las religiones minoritarias (menos conocidas) por los moldes jurídicos por los que transita la mayoritaria (más conocida).

## 7. ¿Para qué sirve el Derecho eclesiástico del Estado?

En los planes de estudio de Grado de algunas universidades españolas se ha situado la materia Derecho eclesiástico del Estado en el primer año de la carrera. El motivo tal vez sea considerar que esta asignatura tiene un carácter marcadamente formativo. Lo cual no la hace distinta de las demás: tan formativa puede y debe ser una asignatura al comienzo como al final de los estudios. Quizá se ha entendido el Derecho eclesiástico del Estado como una asignatura fundamental —como lo son el Derecho romano, la Historia del Derecho español, la Teoría general del Derecho o el Derecho natural. Nada más lejos de la realidad. El calificativo “fundamental” quizá pudiera darse al estudio del Derecho canónico, que sí resultaba un buen fundamento para el futuro jurista<sup>42</sup>, ya que el Derecho canónico está en la base de la tradición jurídica europea (tanto la continental como la angloamericana). No pudo ser: una visión reductiva de la aconfesionalidad del Estado quizá aconsejaba desterrar el Derecho canónico de las universidades públicas.

El Derecho eclesiástico del Estado presupone y requiere una cierta formación previa del estudiante, que debe estar familiarizado, al menos un poco, con el Derecho constitucional, el Derecho administrativo o el Derecho fiscal, entre otros. Cosa que no sucede. De todos modos, las aportaciones del Derecho eclesiástico del Estado a la formación del futuro jurista son muchas. Destacaré aquí sólo algunas. En primer lugar, permite conocer las extensísimas implicaciones que un derecho fundamental tiene en el ordenamiento jurídico estatal. En segundo lugar, rompe la *summa divisio* clásica entre Derecho privado y Derecho público: en el Derecho eclesiástico tomamos conciencia de la unidad del ordenamiento jurídico a través de la

---

41 O. ROY, *La santa ignorancia. El tiempo de la religión sin cultura*, Península, Barcelona, 2010, p. 258. Detecta con acierto este fenómeno (si en los países islámicos no hay asistencia religiosa en el ejército, o en los hospitales o las cárceles, ¿por qué ha de haberla en países no musulmanes?) J. MANTECÓN SANCHO, “Asistencia religiosa de las confesiones minoritarias en las fuerzas armadas”, en Silvia Meseguer Velasco, Santiago Cañamares Arribas, María Domingo Gutiérrez, Francisco José Bravo Castrillo (eds.) *Fuerzas armadas y factor religioso*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 79-80.

42 R. NAVARRO-VALLS, “La enseñanza universitaria del Derecho Canónico en la jurisprudencia española”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 1, 1985.

incidencia que tiene en él el factor religioso. Junto con ello, la referencia frecuente a la jurisprudencia (Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y la apertura tanto al Derecho de otros países como al método del Derecho comparado, ofrece un panorama muy rico de cuestiones prácticas sobre las que pensar y discutir. Todo esto, y mucho más, puede hacer de esta materia un punto de referencia agradable, atractivo o incluso apasionante (la experiencia personal me lo confirma) en el estudio del Derecho.



## Capítulo 3. La libertad religiosa

### 1. Introducción

Las exigencias radicales de la naturaleza humana tienen un carácter objetivo y permanente. Al mismo tiempo, el ser humano es histórico, de forma que las cambiantes circunstancias temporales conducen a formulaciones diversas de dichas exigencias.

Desde la desintegración de la unidad religiosa de Europa fueron cobrando forma jurídica los derechos humanos. Encontramos indicios anteriores a las revoluciones liberales, pero a partir de éstas los derechos humanos se nos presentan como realidad o requisito previo a la actuación del poder político. Es decir, los derechos humanos son reconocidos por el Estado (derechos subjetivos), no son concesiones del poder político. A través de los derechos humanos se expresan jurídicamente requerimientos concretos de Justicia, exigencias radicales de la naturaleza humana, de carácter universal, que el Estado debe proteger.

La incorporación de esos derechos humanos a los textos constitucionales de los Estados da lugar a lo que conocemos como derechos fundamentales. Uno de esos derechos fundamentales más antiguos es precisamente el derecho de libertad religiosa y de creencias, del que nos vamos a ocupar en este capítulo.

El derecho de libertad religiosa aporta una perspectiva peculiar al Derecho eclesiástico del Estado español. Este derecho fundamental justifica o propicia muchas reglas jurídicas contenidas en el Derecho eclesiástico español, si bien no todas ellas son exigencias inmediatas y específicas de la libertad religiosa. De no ser así, el Derecho eclesiástico de todos los países que reconocen la libertad religiosa sería igual. Quiero decir con ello que los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno

reconocen —satisfactoriamente, en líneas generales— el derecho fundamental de libertad religiosa y procuran protegerlo y promoverlo adecuadamente. Pero evidentemente no todos lo hacen del mismo modo: el peso de la historia, de las circunstancias particulares de cada país (demográficas, económicas, etc.) y la propia fisonomía de la tradición jurídica, arrojan resultados plurales que no por ser diversos nos tienen que llevar a sospechar que sean contrarios al derecho fundamental de libertad religiosa. Una visión uniformadora de la libertad religiosa es una visión irreal.

De la libertad religiosa se dice que es “la primera de las libertades”. Lo cual puede entenderse en sentido histórico, en sentido lógico y en sentido antropológico.

En sentido histórico, pues los textos constitucionales y fundamentales de muchos países de Occidente reconocieron tempranamente la libertad religiosa, antes que otras libertades. La convivencia de ciudadanos pertenecientes a diversas religiones en un mismo territorio supone y exige el reconocimiento de este derecho fundamental.

En sentido lógico, pues la libertad religiosa implica, contiene o presupone otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad de circulación, la libertad de asociación o la libertad de conciencia. Además, la Ciencia política ha puesto de relieve que donde hay más libertad religiosa y menos control estatal de las religiones, hay también menos conflicto social<sup>1</sup> y un mejor desarrollo económico<sup>2</sup>. “Tanto la historia como las investigaciones contemporáneas demuestran que una democracia exitosa y consolidada no puede lograrse sin un compromiso con los derechos y las libertades fundamentales, cuyo núcleo es un amplio régimen de libertad religiosa”<sup>3</sup>.

En sentido antropológico, la religión se muestra como un elemento constante en la vida de los hombres, desde el más remoto origen. Lo específico, más propio y elevado del ser humano radica en su dimensión espiritual. “El ser humano busca el sentido último de las cosas, busca la Verdad grande. La infinitud potencial de esa inteligencia sólo puede colmarse con una respuesta radical, que lo incluya todo”<sup>4</sup>.

---

1 B. GRIM; R. FINKE, *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century*, Cambridge University Press, New York, 2011.

2 B. GRIM, “Economic Growth Slowed by Dramatic Global Decline in Religious Freedom”, *Religious Freedom and Business Foundation*, 2019, fecha de consulta 16 julio 2019, en <https://religiousfreedomandbusiness.org/2/post/2019/07/economic-growth-slowed-by-dramatic-global-decline-in-religious-freedom.html>.

3 T. FARR, “Libertad religiosa, democracia estable y seguridad internacional”, en Jorge E. Traslosheros (ed.) *Libertad religiosa y Estado laico: voces, fundamentos y realidades*, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 176.

4 R. YEPES STORK; J. ARANGUREN ECHEVERRÍA, *Fundamentos de antropología: un ideal de la excelencia humana*, 4ª ed., Eunsa, Pamplona, 1999, p. 358.

Buscar y alcanzar esa respuesta radical es una tarea que el ser humano realiza conforme a su modo de ser, es decir, con libertad.

Y, a pesar de la importancia de este derecho, estudios fiables como los publicados por el **Pew Research Center** apuntan a que en 52 países (algunos de ellos con cifras altas de población, como China) los gobiernos ejercen altas o muy altas restricciones de la libertad religiosa. Ante esta realidad, no es de extrañar que con frecuencia se mezclen los planos científico-jurídico y reivindicativo (la libertad religiosa como “idea metapositiva exigente”<sup>5</sup>), lo cual supone examinar el Derecho desde dos perspectivas complementarias, ya mencionadas en el Capítulo 2: su dimensión técnica (¿es éste un ordenamiento jurídico técnicamente bien hecho?) y su justicia (¿es éste un ordenamiento justo?) Ahora bien, tal aproximación no debe hacer perder de vista que el Derecho eclesiástico del Estado es una disciplina y la libertad religiosa un elemento dentro de la disciplina: “no es lo mismo hacer notar la importancia de la idea de libertad religiosa en el estudio del Derecho eclesiástico, que reducir el estudio del Derecho eclesiástico al estudio de la libertad religiosa”<sup>6</sup>.

## 2. Contenido y naturaleza del derecho fundamental de libertad religiosa

### 2.1. Algunos datos procedentes del Derecho interno, regional e internacional

Los textos legales nacionales e internacionales pueden servir de orientación para aproximarnos al contenido del derecho fundamental que examinamos.

El artículo 18 de la **Declaración Universal de Derecho Humanos** establece: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. El **Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos**, en su artículo 18, repite la fórmula de la Declaración, pero introduce importantes modificaciones que afectan al derecho de proselitismo, a los límites del derecho, y al derecho de los padres en materia de educación religiosa y moral de los hijos. El artículo 6 de la **Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones** ofrece un elenco más detallado de manifestaciones de la libertad religiosa. El artículo 9 del **Convenio (europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** repite

5 J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, “La libertad religiosa y el objeto del derecho eclesiástico”, *Persona y Derecho*, vol. 18, 1988, p. 92.

6 *Ibid.*, p. 98.

prácticamente la dicción del correspondiente artículo del Pacto internacional de Derechos civiles y políticos, si bien el párrafo segundo tiene una importancia especial en materia de limitaciones.

El artículo 16.1 y 2 de la Constitución española de 1978 establece: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”. El artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa realiza, al igual que sucede en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación, un elenco de manifestaciones del derecho desarrollado.

Todos estos textos legales no son la libertad religiosa, sino formas de expresión de dicha libertad. En efecto, tal como se explicaba al principio de este Capítulo, junto con un núcleo fundamental de contenido acerca de la libertad religiosa —de carácter más permanente— también hay elementos que se especifican o explicitan con el paso del tiempo; “la libertad religiosa tiende a configurarse no como un dato objetivable e inmutable, sino como un valor en vías de perenne realización que encuentra modalidades nuevas de explicitación al compás de la multiplicidad de agravios —supuestos o reales— que a la subjetividad de la conciencia humana, en su zona de máxima sensibilidad, puede conferírsele”<sup>7</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional español, al referirse específicamente al contenido del artículo 16 de la Constitución española de 1978, indica en su Sentencia 101/2004, de 2 de junio, que la libertad religiosa comprende una dimensión objetiva y un derecho subjetivo. “En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: primero, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; segundo, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas iglesias. En este sentido, ya dijimos en la STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, que «el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener ‘las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones’, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que ‘veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales’ (STC 177/1996, de 11 de noviembre)»”.

Hasta aquí, lo que hace el Tribunal constitucional es recordar aspectos de los principios informadores del Derecho eclesástico del Estado.

<sup>7</sup> R. NAVARRO-VALLS, “La enseñanza universitaria del Derecho Canónico en la jurisprudencia española”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 1, 1985, pp. 85-86.

En cuanto derecho subjetivo, continúa la sentencia, “la libertad religiosa tiene una doble dimensión, interna y externa. Así, según dijimos en la STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9, la libertad religiosa «garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual», y asimismo, «junto a esta dimensión interna, esta libertad ... incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2; 120/1990, de 27 de junio, FJ 10, y 137/1990, de 19 de julio, FJ 8)». Este reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* lo es «con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales» (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y, en el mismo sentido, las SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) y se complementa, en su dimensión negativa, por la prescripción del art. 16.2 CE de que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias». La dimensión externa de la libertad religiosa se traduce, además, «en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso» (STC 46/2001, de 15 de febrero), tales como las que se relacionan en el art. 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa (LOLR), relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos, y asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades”.

Correspondería ahora ir detallando los elementos que comprende el derecho de libertad religiosa en lo referente a su contenido.

## 2.2. ¿Qué es una libertad?

“La libertad puede ser considerada al menos desde estas cuatro perspectivas: la perspectiva de psicología empírica o fenomenológica, la ontológica, la moral y la jurídica.

“La perspectiva psicológica es la más básica. Se trata, en este nivel, de analizar la experiencia que todos tenemos de que de hecho decidimos libremente. Se constata que tenemos una capacidad de elegir, de decidir. Ontológicamente, la libertad es una cualidad de nuestro ser y, hasta cierto punto, nuestro ser mismo. En efecto, somos dueños de nuestro propio ser. Y, en consecuencia, somos dueños de nuestros propios actos. Este dominio sobre nuestros propios actos proviene del dominio sobre nuestro propio ser y constituye la esencia de nuestra libertad.

“La libertad no es un ‘dato aséptico’; por el contrario, posee implicaciones morales. Constituye una verdad sobre el hombre que es interpelante. Aquí hay que

situar la dimensión moral de la libertad. ¿En qué consiste la dimensión moral de la libertad? Para responder a esta cuestión, preguntémonos por el fin de la libertad. Libertad, ¿para qué? (...) El bien es el fin de la libertad.

“¿Qué es la libertad en sentido jurídico? Y ¿cuáles son las relaciones entre libertad moral y libertad jurídica? Podemos decir que la libertad ontológica, y la vocación del hombre a realizar su propia libertad moral —a hacer libremente el bien— se proyectan sobre las relaciones entre los hombres haciendo nacer en ellas una exigencia de justicia: la exigencia de respetar la libertad del otro en la convivencia social. Esta exigencia de justicia es lo que llamamos ‘derecho de libertad’. Este derecho de libertad —o bien, ‘estos derechos’ de libertad: las libertades concretas— poseen su propia consistencia y su dinámica propia; quiero decir que dimanen directamente de la ontología del ser del hombre —de su dignidad personal, si se quiere— y por tanto subsisten independientemente de que su titular los utilice para cometer el mal moral; sólo cuando se comete un ‘mal jurídico’, una injusticia, es decir, cuando se violan derechos de otros, pueden decaer estos derechos.

“[E]n materia de libertad, con frecuencia se traspasa ilegítimamente la frontera entre lo moral y lo jurídico. Unos, porque desde un análisis moral de la libertad pretenden vaciar el contenido jurídico propio de la libertad (como, desde el punto de vista moral, la libertad existe para el bien, niegan el derecho de libertad cuando se obra mal). Y otros, porque para garantizar los derechos de libertad pretenden que es necesario negar toda dimensión moral objetiva a la libertad (a la libertad moral, se entiende); de este modo, al negar toda posibilidad de una verdad sobre el hombre que sea moralmente interpelante (o normativa, si se prefiere), hurtan el fundamento de la misma libertad jurídica (la dignidad del hombre), y tachan de enemigos de la libertad a quienes afirman esa posibilidad”<sup>8</sup>.

### 2.3. Naturaleza de la libertad religiosa

La libertad religiosa es un derecho fundamental. Desde el punto de vista político, “los derechos fundamentales son la participación, de todos y cada uno de los ciudadanos, en aquellos aspectos o contenidos del bien común político que son considerados fundamentales, y que, por esto, son sustraídos de la gestión ordinaria de la polis, son desligados del tratamiento de los demás aspectos del bien común, para que las contingencias de esta actividad —conflictos, factores coyunturales, dificultades y equivocaciones— no afecten a esos contenidos fundamentales”<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, un derecho fundamental es un derecho subjetivo (un interés material o moral protegido por medio de un reconocimiento

8 C. SOLER, *Iglesia y Estado en el Vaticano II: libertad religiosa, derechos humanos, libertad de la Iglesia, antes y después del Concilio*, Eunsa, Pamplona, 2001, pp. 128-130.

9 A. CRUZ PRADOS, *Filosofía política*, EUNSA, Pamplona, 2009, p. 145.

jurídico) público (porque su ejercicio establece una relación jurídica entre el Estado y los ciudadanos), absoluto (pues goza de eficacia frente a todos) y positivo (ya que requiere una producción normativa que regule sus manifestaciones)<sup>10</sup>.

La libertad religiosa es un “derecho de libertad” en virtud del cual se reconoce a las personas una esfera de actuación libre de coacción e interferencias. Los derechos de libertad comprenden tanto la posibilidad de acción del titular, como la posibilidad de omisión (“tener, adoptar, no tener o cambiar”). De ahí que habitualmente se distinga una faceta positiva de una faceta negativa. Sucede aquí lo mismo que con las libertades de expresión (el sujeto es libre de hablar, escribir... o callar) o de asociación (el sujeto tiene derecho a asociarse con otros, pero también a no asociarse y no sufrir, por ello, sanción o reproche jurídico alguno).

La faceta negativa negativa significa que nadie puede ser obligado a manifestar sus creencias, a ser clasificado en razón de ellas, a profesar o adherirse a creencias o religiones que no son las suyas. El artículo 16.2 de la Constitución española de 1978 es precisamente una expresión de esa faceta negativa: prohíbe la obligación de declarar o manifestar las creencias para que el Estado no pueda adoptar consecuencias jurídicas —positivas o negativas— a partir de la pertenencia religiosa; de esta manera se evita dificultar o interferir en la libertad de los sujetos.

La faceta negativa del derecho de libertad religiosa es preponderante, por ejemplo, frente a medidas para salvaguardar la seguridad del Estado a través de la selección (con posibles criterios religiosos o de creencias) del personal trabajador (Sentencia del Tribunal Supremo Sentencia del Tribunal Supremo , de 14 de noviembre) o frente a la participación obligatoria en actos de índole religiosa (Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2004, de 2 de junio). Esta misma faceta negativa puso fin al sistema dualista de matrimonio civil subsidiario, ya que el juez encargado del Registro civil no puede preguntar a los contrayentes acerca de la religión que profesan: así lo reconoció la Instrucción de 26 de diciembre de 1978, de la Dirección General de los Registros y el Notariado, sobre matrimonio civil. En el ámbito del Convenio (europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido ocasión de examinar la faceta negativa de la libertad religiosa en sus sentencias Dimitras y Otros (n. 2) contra Grecia, de 3 de noviembre de 2011, Alexandridis contra Grecia, de 21 de febrero de 2008, o Buscarini y Otros contra la República de San Marino, de 18 de febrero de 1999.

La faceta positiva del derecho de libertad religiosa despliega en mayor medida las implicaciones de este derecho fundamental. Comprende tres estadios que, a modo de “ondas concéntricas”, se expanden desde la esfera íntima de la persona

10 P. SOLÁ GRANELL, “La libertad religiosa en los orígenes del Derecho eclesiástico italiano: Francesco Ruffini (1863-1934)”, *Ius Canonicum*, vol. 57, 114, 2017, pp. 9-10.

hacia el exterior: libertad de creencias, libertad de culto y libertad de actuación conforme a las creencias que se profesan.

La doctrina académica se ha planteado, a la luz de lo señalado en el [artículo 9.2](#) de la Constitución española de 1978 y del [artículo 2.3](#) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, si el derecho de libertad religiosa tiene carácter o naturaleza prestacional o no<sup>11</sup>. Para entender esta cuestión debemos remontarnos a la clasificación de los derechos fundamentales atendiendo a su estructura.

Por su estructura —es decir, por la facultad que otorgan a su titular— se distinguen derechos de autonomía (que facultan para exigir la no interferencia), derechos de participación (que facultan para realizar actos con relevancia pública) y derechos de prestación (que facultan para reclamar un beneficio o que contienen un mandato que impone al poder público el deber de hacer algo)<sup>12</sup>.

Los derechos de prestación pueden ser de tres tipos: 1) derechos fundamentales que en sí mismos son un derecho de prestación (tutela judicial efectiva), 2) derechos de prestación que son condición necesaria para el ejercicio de un derecho de libertad (derecho de sufragio) y 3) derechos de prestación que favorecen, mejoran promueven o facilitan el ejercicio de un derecho fundamental (artículo 9.2 de la Constitución)<sup>13</sup>. La libertad religiosa pertenecería a esta última categoría, tal como parece reconocer el propio Tribunal Constitucional en su [Sentencia 46/2001](#), de 15 de febrero: “el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (...) pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 L.O.L.R. y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 L.O.L.R.”

---

11 M. RODRÍGUEZ BLANCO, “Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa”, en Andrés Corsino Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.) *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Julio (comentario a su articulado)*, Comares, Granada, 2006, pp. 92-95.

12 L. M. Díez-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, pp. 40-42.

13 F. J. BASTIDA FREIJEDO Y OTROS, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 114.

## 2.4. Contenido de la libertad religiosa

### 2.4.1. De nuevo: ¿qué es una religión?

Es claro que este derecho fundamental tiene un objeto (otros preferirían hablar de un “contenido esencial”) y que ese objeto hace relación a unas determinadas actividades relativas a la religión. ¿Respecto a la religión o respecto a algo más? La dicción de los textos internacionales sobre la materia apunta a un derecho con tres manifestaciones: derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Lo cual ha llevado a considerar que la libertad religiosa carece de individualidad propia, está comprendida dentro de un conjunto de fenómenos más amplios, al que se denomina creencias o conciencia.

No obstante, algunos estudiosos proponen una distinción entre las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión, siguiendo dos posibles vías. Una primera atiende al objeto de cada una de esas libertades: la verdad (libertad de pensamiento), el bien (libertad de conciencia) y el acto de fe y su manifestación (libertad religiosa)<sup>14</sup>. Y una segunda vía atiende a la caracterización de la persona humana: *homo rationalis* (libertad de pensamiento), *homo moralis* (libertad de conciencia) y *homo religiosus* (libertad religiosa)<sup>15</sup>.

En la práctica, la mayoría de manifestaciones (faceta positiva del derecho) que reconocen esos textos legales internacionales se refieren ante todo a la religión. Y puesto que se reconoce una libertad referida a la religión, ¿cómo protegerla adecuadamente, si no se sabe bien qué es?

En el ámbito internacional, la solución parece orientarse hacia una formulación amplia. Así, la **Observación General nº 22 al artículo 18 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos**, adoptada por el entonces Comité de los Derechos Humanos en 1993, afirma que “[e]l artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos ‘creencias’ y ‘religión’ deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales”. Ahora bien, enunciar de forma amplia lo que se protege no es lo mismo que decir lo que es la religión.

Para algún sector doctrinal, el Estado no puede definir qué sea lo religioso, aunque con ello pretenda reconocer y proteger un derecho de libertad como éste del que nos ocupamos. Y ello, porque la capacidad de definir es también la capacidad de

14 P. J. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, en *Derecho eclesiástico del Estado español*, 1ª ed., Eunsa, Pamplona, 1980, p. 269.

15 R. DOMINGO, *God and the secular legal system*, Cambridge University Press, 2016, pp. 138-142.

negar la libertad religiosa<sup>16</sup>. Otros sectores doctrinales consideran que la necesidad de tener, al menos, una noción de religión es prácticamente inevitable<sup>17</sup>: al encontrarse, sobre todo, con fenómenos asociativos o individuales que reclaman especial protección, el Derecho se ve forzado a intentar una cierta identificación que conjugue adecuadamente los aspectos individuales y societarios con la prevención del fraude y reconducir cada realidad socio-jurídica al sector de protección que le corresponde. Esto sucede, por ejemplo, cuando los grupos religiosos se acogen a un régimen fiscal específico para ellos (como en Estados Unidos de América, por ejemplo) o cuando el ordenamiento jurídico otorga una personalidad jurídica-civil (cosa que sucede en España) que confiere una especie de “paraguas” de legitimidad o reconocimiento sociológico, que los grupos de nueva implantación —religiosos o no— pretenden obtener para desarrollar sus actividades sin prejuicios sociales.

Varias han sido las tendencias que se han observado a lo largo del tiempo para intentar determinar qué es una religión en el Derecho del Estado. Y así, durante un largo tiempo se ha considerado religión la creencia en Dios (concepción teística). No ha sido tampoco infrecuente la aproximación fenomenológica, acudiendo a signos externos tales como la existencia de un credo sistemático, unos ritos, un culto oficial y un código moral (concepción institucional). Puesto que en algunos casos —señaladamente en el caso del budismo o de otros nuevos movimientos religiosos— las creencias religiosas podían resultar completamente nuevas en sus contenidos, o incluso ajenas a lo teístico, se ha llegado a admitir como religioso al grupo que guarda rasgos semejantes, en todo o en parte, con los grupos religiosos tradicionales o más conocidos (concepción analógica). Y, por último, cuando de lo que se trata es de extender exenciones o formas particulares de protección desde hipotéticos sujetos religiosos a individuos con creencias no necesariamente religiosas, intentado evitar así resultados discriminatorios, se sostiene que es religión la creencia sincera y significativa que ocupa en la vida de la persona un lugar de importancia semejante al que ocupa Dios en la vida de los miembros de las religiones monoteístas tradicionales (concepción funcional).

El ordenamiento español no parece suscribir ninguna de las tendencias anteriores. En la práctica administrativa, durante un tiempo, las Resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos acogieron el concepto recogido por los diccionarios de la lengua española. Lo cierto es que el artículo 3.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa establece: “Quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de

---

16 “The ability to define religion is the power to deny freedom of religion” (voto particular del Juez Brorby), en *United States v. Meyers*, 95 F.3d 1475 (1996).

17 S. FERRARI; I. C. IBÁN, *Derecho y religión en Europa occidental*, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 39-43.

valores humanísticos o espirituales u otros fines análogos ajenos a los religiosos”. Tal vez el artículo 3.2 muestre sencillamente una cuestión común a otros muchos problemas de definición en el Derecho: al legislador le resulta más sencillo señalar lo que no es una religión que definirla<sup>18</sup>.

#### 2.4.2. Manifestaciones de lo que se protege

La Ley Orgánica de Libertad religiosa en su artículo 2 realiza un elenco bastante completo de acciones protegidas. Lo mismo sucede respecto del artículo 6 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981. Uniendo ambos textos, y recordando la distinción que antes se hacía entre creencias, culto y actuación, podríamos sintetizar esas acciones o actividades así:

- a) Creencias: profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que se tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.
- b) Culto: practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; 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; establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos; confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos o costumbres de una religión o convicción; observar días de descanso y festividades de conformidad con los preceptos de una religión o convicción.
- c) Actuación conforme a las creencias: elegir, para sí y para los menores no emancipados bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas; escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en esas esferas; asociarse para desarrollar comunitariamente actividades religiosas; enseñar la religión o las convicciones; solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones; capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión a los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción; mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en

---

18 J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, “Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español”, en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, p. 550.

territorio nacional o en el extranjero; reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos.

### 3. Sujetos de la libertad religiosa

El artículo 16 de la Constitución española de 1978 reconoce la libertad religiosa sin limitación en cuanto a la titularidad. Es decir: no es un derecho reconocido exclusivamente a aquellos que tengan la ciudadanía española o comunitaria, cosa que no sucede con otros derechos fundamentales tales como el derecho de sufragio activo y pasivo, o el derecho de libre circulación. La razón de esta extensa titularidad es la mayor cercanía que tiene la libertad religiosa a la dignidad del hombre, que es fundamento y justificación de los derechos humanos.

En este punto es importante aclarar dos cuestiones discutidas. La primera relativa a la titularidad del derecho fundamental de libertad religiosa a las personas jurídicas o grupos sociales; la segunda, relativa a la titularidad del derecho por parte de los ateos.

Respecto de la primera de ellas, desde una perspectiva ideológica liberal se sostiene que las personas jurídicas y los grupos sociales sin personalidad jurídica no pueden ser titulares de derechos humanos y, por ende, tampoco de derechos fundamentales, ya que por su propia naturaleza son derechos subjetivos que se predicen de las personas físicas, que son las que realmente pueden circular o moverse por un territorio, opinar y expresarse, creer en una religión, etc. Como mucho, los derechos fundamentales de las personas jurídicas y de los grupos sin personalidad jurídica son los de las personas físicas que los componen, respecto de los cuales esas entidades pueden ejercitar alguna representación.

Sin embargo, la opción adoptada por la Constitución española de 1978 no es la anterior. Reconoce la libertad religiosa “de los individuos y las comunidades”. No parece que lo haga estableciendo ninguna diferencia entre ambas titularidades (la individual y la colectiva). Además, la Ley Orgánica de Libertad religiosa reconoce derechos específicos a las “Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas”. Lo cual pone de manifiesto que los grupos religiosos constituyen realidades con un peso organizativo y una vida que no dependen del Estado, que constituyen (al igual que la persona física) un *prius* para el Derecho. Desde el punto de vista técnico, podríamos concluir que el derecho de libertad religiosa es un derecho de titularidad y ejercicio individual y colectivo.

Respecto de la libertad religiosa de los ateos, en su momento resultó ser una cuestión debatida por los expertos. Podría parecer que los ateos no tienen libertad

religiosa debido a que niegan la existencia de Dios y, en consecuencia, no tienen religión. Carecen voluntariamente de esta libertad, o bien dicha libertad no se refiere a ellos, porque no son “sujetos religiosos”. Ahora bien: estimando que la titularidad de los derechos fundamentales es igual para todas las personas, se entendió que los ateos —como no puede ser de otro modo— son titulares de este derecho fundamental que, como derecho de libertad, no sólo comprende acciones, sino también inacción respecto del objeto protegido; las manifestaciones (sobre todo las culturales) no pueden ser ejercidas por los ateos, pero la titularidad en cuanto tal permanece incólume. Y naturalmente son titulares del derecho a no ser discriminado por razones religiosas.

## 4. Límites de la libertad religiosa

Cuando analizamos los límites de los derechos fundamentales es necesario, en primer lugar, realizar una distinción terminológica entre delimitación o límite interno, y restricción o límite externo.

### 4.1. Delimitación o límite interno

Con delimitación o límite interno se pretende explicar que hay conductas que pertenecen propiamente al ejercicio del derecho y otras no. Por ejemplo, no forma parte de la libertad religiosa la creación de un negocio de comestibles, por mucho que lleve nombre de santo, o por mucho que el dueño considere que llevar a cabo ese negocio es algo divinamente inspirado. En consecuencia, los impuestos municipales o estatales a esa actividad comercial no son impuestos establecidos al ejercicio libre de la religión, cosa que resultaría contraria al derecho fundamental. Si el ejemplo anterior resulta claro (al menos lo pretende), hay otras situaciones que no lo son tanto. Es habitual en esta materia distinguir respecto del objeto un núcleo de certeza positivo, un halo de incertidumbre y un área de certeza negativa. No se trata de tres áreas inamovibles y rígidamente establecidas. El núcleo de certeza se modifica ligeramente con el tiempo, en virtud de las convicciones imperantes o de los avances de tecnología o la ciencia. Por eso, no se suele trazar una distinción neta entre lo incluido (núcleo de certeza positivo) y lo excluido (área de certeza negativa), de forma que el halo de incertidumbre puede ser ciertamente amplio.

Para entender la delimitación o límite interno y la restricción o límite externo, resulta de interés el concepto de “contenido esencial” del derecho fundamental, que el Tribunal Constitucional español explica en su [Sentencia 11/1981](#), de 8 de abril.

## 4.2. Restricción o límite externo

La restricción o límite externo comprende unos motivos legítimos o intereses materiales (orden público, salud pública, moral pública, derechos de los demás) que justifican la restricción y unas condiciones formales, es decir, los instrumentos jurídicos legítimos (reserva de ley, sometimiento al juicio de proporcionalidad) de los que se puede servir el derecho del Estado para establecer limitaciones en razón de los intereses materiales que se pretende proteger.

Evidentemente, no toda restricción resulta jurídicamente aceptable, bien por su arbitrariedad o falta de justificación, o bien porque, tal como recuerda el Tribunal Constitucional en su [Sentencia 159/1986](#), de 12 de diciembre, “la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras del mismo. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos”.

Además, téngase en cuenta que en ocasiones las apariencias engañan: podemos encontrarnos con una legislación que, a simple vista, nada tiene que ver con la religión y que, sin embargo, en la práctica restringe el ejercicio de algún aspecto de la libertad religiosa. Por ejemplo: un organismo estatal establece que la carne destinada al consumo debe sacrificarse cumpliendo unas condiciones sanitarias aprobadas y unos requisitos de humanidad en el modo de dar muerte a los animales. Si no se cumplen esas condiciones, el sacrificio podría ser sancionado con multas. Hasta aquí no aparece la religión por ninguna parte. Sin embargo, esa legislación podría restringir la libertad religiosa de judíos y musulmanes, que tienen leyes rituales propias relativas al consumo de carne. De ahí que, en el Derecho comunitario, el [Reglamento \(CE\) 1099/2009](#), de 24 de septiembre de 2009, establezca en su artículo 4.4 una excepción por motivos religiosos a los requisitos del sacrificio de animales para el consumo. Lo mismo hace el [artículo 6 de la Ley 32/2007](#), de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

En resumen, el modo de articular cualquier restricción por parte del Estado debe cumplir unas condiciones formales para la protección de unos intereses materiales. En tal sentido, resulta particularmente ilustrativo el segundo párrafo del artículo 9.2 del [Convenio \(europeo\) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#): “La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”. Las condiciones formales exigidas hacen

relación a la ley previa (piénsese entonces en la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución), y a la necesidad de la medida en una sociedad democrática. Por su parte, los intereses materiales protegidos son la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás. Estos “conceptos-límite (...) poseen un marcado carácter teleológico: actúan como finalidades generales que permiten justificar la adopción de ciertas medidas restrictivas por el Estado (...) tales restricciones sólo pueden establecerse respecto a la libre manifestación de la religión o creencias, pero no respecto de la dimensión interna de la libertad religiosa” y tienen carácter “taxativo, no meramente ejemplificativo”<sup>19</sup>. Dichos conceptos resultan expresiones del orden público al que hace referencia el artículo 3.1 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa<sup>20</sup>.

La moralidad pública se refiere a un mínimo de principios relativos a la conducta, normalmente protegidos tanto por el Derecho penal como por el administrativo, conectados fundamentalmente con la protección de menores de edad y discapacitados, particularmente en lugares abiertos o públicos en general, respecto de la exposición a contenidos sexuales, violentos o denigrantes de la persona. Por ejemplo: la prostitución sagrada sería una práctica contraria a la moralidad pública.

La seguridad pública hace relación a la prevención de daños a bienes y personas frente a acciones violentas, peligros, grave perturbación de la tranquilidad y/o de la intimidad de las personas, etc. En ocasiones, se ha considerado que los actos de culto ruidosos en horas de descanso para el vecindario, o la exhibición de serpientes venenosas por grupos religiosos pentecostales, es contrario a la seguridad pública.

La salud pública como límite de la libertad religiosa apunta a la primacía del derecho a la vida sobre el ejercicio de la religión, así como a la prevención de daños para la salud de la población. Algunos países entienden que la vacunación, ante la amenaza de epidemias, es obligatoria; otros países admiten excepciones, por motivos religiosos, a esta obligación.

Por último, los derechos de los demás es un límite claro: del ejercicio de la libertad religiosa no puede seguirse la infracción del derecho de otros. Con ser éste un límite claro, también es importante saber que en un conflicto de derechos fundamentales entran en juego reglas de concordancia práctica, con la necesaria

---

19 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “La protección internacional de la libertad religiosa”, en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 223-224.

20 Z. COMBALÍA SOLÍS, “Los límites de la libertad religiosa”, en *Tratado de derecho eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 469-510.

ponderación para examinar la prevalencia —y sus condiciones— de uno de los derechos.

## 5. Conflictos entre libertad religiosa y otros derechos fundamentales

En sentido estricto, un conflicto entre derechos fundamentales se refiere a aquel que surge entre dos o más expresiones de uno o más derechos fundamentales abstractos, y en el que el ejercicio de uno de los derechos hace imposible o hace ilícito el ejercicio de otro<sup>21</sup>. Se suele decir que el ejemplo más paradigmático de conflicto el que se produciría entre la libertad de información y el derecho a la intimidad personal y familiar. Veamos algunos de los casos más comunes de aparente o real conflicto entre la libertad religiosa y otros derechos fundamentales.

### 5.1. Libertad religiosa versus libertad de expresión

El conflicto entre libertad religiosa y libertad de expresión a raíz de la polémica desatada por las **caricaturas de Mahoma (2006)** no es jurídicamente tal. Cuando alguien ejerce su libertad de expresión, en una sociedad abierta, esto no impide que otros contradigan las opiniones o afirmaciones vertidas. Unos opinan y se expresan en un sentido, otros lo hacen en el sentido contrario, y todo ello se mueve en un marco de libertad que comporta para el Estado un deber de no interferencia. Téngase en cuenta, además, que la vertiente negativa del derecho de libertad de expresión comprende el derecho a callar, no el derecho a no oír<sup>22</sup>. Es evidente que la libertad de expresión pone el énfasis en el sujeto que se expresa; de ahí que una tendencia ciertamente preocupante consiste en hacer descansar la libertad no en el sujeto que se expresa y en lo que expresa (elemento objetivo), sino en el modo en el que se recibe lo expresado (elemento subjetivo): ambos elementos deben equilibrarse en el contexto social (y en el contexto global) en el que nos encontremos.

Por otro lado, no es menos cierto que el objeto protegido por la libertad religiosa (la libertad de tener, adoptar o cambiar una religión o unas creencias y manifestarlas exteriormente, en público o en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas y la enseñanza), se podría ver seriamente afectada por una expresión dañina. De alguna manera, la libertad de expresión que alcanza un grado ofensivo —ya sea a través de la fuerza de las palabras, ya sea a través de un

21 L. ZUCCA, *Constitutional Dilemmas: Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and the USA*, Oxford University Press, Oxford; New York, 2007, p. 51.

22 M. TUNEHAG, *Religious Cartoons & Sermons on Homosexual Practice. Global Trends, Concerns and Recommendations Regarding Freedom of Speech & Religion*, 2007, p. 7, fecha de consulta 12 diciembre 2011, en <http://www.worldevangelicals.org/news/article.htm?id=1556>.

discurso que incita a la violencia —estaría generando un efecto inhibitorio hacia el derecho de la persona a tener y a manifestar libremente la religión o las creencias. Se situaría entonces la religión y a las creencias en una posición de desigualdad respecto a otros tipos de discursos. Si bien es cierto que la propia esencia de la libertad religiosa no incluye o exige explícitamente la protección de los sentimientos religiosos de las personas, también lo es que “el ejercicio de la libertad de religión y creencia —ya sea por parte de las personas religiosas o no religiosas— requiere un clima de tolerancia y de respeto, libre de ataques que puedan de hecho retraer a los ciudadanos de manifestar sus creencias sin intimidación. (...) Un ambiente de agresividad verbal o de violencia no constituye ciertamente el hábitat más adecuado para el ejercicio de las libertades. Desde esta perspectiva, las agresiones a la religión no son intrínsecamente diversas de las agresiones por razón de sexo, la raza o el origen nacional”<sup>23</sup>. Las expresiones satíricas o provocativas pueden no estar protegidas por el derecho fundamental de libertad de expresión, como ha sostenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recientemente respecto de un espectáculo cómico en Francia con tintes anti-semitas y negacionistas (*M’Bala M’Bala c. Francia*, de 20 de octubre de 2015). No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo resulta confusa si comparamos los resultados de los recientes casos *Sekmadienis c. Lituania*, de 30 de enero de 2018 (el empleo comercial de imágenes de evocación religiosa está protegido por la libertad de expresión) y *E.S. c. Austria*, de 25 de octubre de 2018 (la sanción padecida por la crítica al Islam no infringe la libertad de expresión).

## 5.2. Libertad religiosa y no discriminación

En el ejercicio de la libertad religiosa, una comunidad o un conjunto de creyentes puede haber establecido unas reglas de funcionamiento que obedecen a pautas y justificaciones distintas de las habituales en el ámbito secular. Por ejemplo: hay grupos religiosos que restringen el acceso a la categoría de sacerdote a los varones, o que para la contratación de empleados o personas al servicio de las labores espirituales o materiales de la confesión religiosa exigen la pertenencia a dicha confesión o una conducta acorde con los principios morales del grupo religioso. Este tipo de requisitos especiales forman parte de la libertad religiosa colectiva y se denomina “autonomía de los grupos religiosos”, es decir, el derecho de organizarse conforme a unas peculiares exigencias.

En condiciones normales, este tipo de requisitos (ser varón, o mujer, o profesar las mismas creencias, etc.) no serían admisibles, por discriminatorias. Sin embargo, el Derecho occidental es consciente de la peculiaridad que presenta el ejercicio colectivo del derecho de libertad religiosa y, en consecuencia, intenta anticiparse a

<sup>23</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 16, 1, 2008, p. 35.

las colisiones estableciendo cláusulas especiales que excluyen del carácter discriminatorio las exigencias de los grupos religiosos. Así, como tuvimos ocasión de ver en el Capítulo anterior, la **Directiva Directiva**, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, prevé en su artículo 4.2: “Los Estados miembros podrán mantener en su legislación nacional vigente el día de adopción de la presente Directiva, o establecer en una legislación futura que incorpore prácticas nacionales existentes el día de adopción de la presente Directiva, disposiciones en virtud de las cuales en el caso de las actividades profesionales de iglesias y de otras organizaciones públicas o privadas cuya ética se base en la religión o las convicciones de una persona, por lo que respecta a las actividades profesionales de estas organizaciones, no constituya discriminación una diferencia de trato basada en la religión o las convicciones de una persona cuando, por la naturaleza de estas actividades o el contexto en el que se desarrollen, dicha característica constituya un requisito profesional esencial, legítimo y justificado respecto de la ética de la organización.”

### 5.3. Libertad religiosa y protección de datos personales

Las confesiones religiosas están obligadas a observar los requisitos establecidos por la normativa comunitaria y nacional relativa al tratamiento de datos personales, en concreto cuando hacen acopio de este tipo de datos en sus actividades misionales o de predicación puerta a puerta, conforme establece el tribunal de Justicia de la Unión Europea en el **asunto C-25/17 - Jehovan todistajat**, de 10 de julio de 2018.

En países de tradición católica, como España o Italia, algunos ciudadanos ateos han solicitado la cancelación de sus datos de bautismo en los registros parroquiales de la Iglesia católica, o la anotación de su apostasía, entendiendo que son titulares de un derecho de cancelación o de modificación de datos especialmente protegidos, como es la adscripción religiosa, a tenor del **artículo 8** de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. El Tribunal Supremo, en su **Sentencia 4646/2008**, de 19 de septiembre, sostuvo que los Libros de Bautismo no constituyen propiamente “ficheros” de datos a los efectos de la protección otorgada por la Ley Orgánica. En la práctica, el aparente conflicto entre la autonomía organizativa (parte de la libertad religiosa colectiva) de la Iglesia católica versus el deseo de abandonar todo contacto con la confesión religiosa (cuya vinculación objetiva generó el bautismo) se resuelve en el acto formal de abandono que, por tener un valor jurídico, debe cumplir un conjunto de requisitos precisos<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> J. OTADUY, “Iglesia católica y Ley española de protección de datos: falsos conflictos”, *Ius Canonicum*, vol. 48, 95, 2008, pp. 121-131.

## Capítulo 4. El Derecho y los grupos religiosos

### 1. Introducción

#### 1.1. La religión en su expresión institucional

Los tiempos actuales contemplan el auge del llamado “individualismo expresivo”<sup>1</sup>. En su vertiente religiosa, el individualismo expresivo exalta la religión como fenómeno de elección individual, las “experiencias religiosas de primera mano” y el valor de las “conversiones o reversiones” como manifestación de una religiosidad auténtica, no recibida por tradición, sino afirmada personalmente. En nuestra cultura, aunque las religiones tienen necesariamente una presencia pública importante, la religiosidad se presenta —por influencia de siglos, iniciada quizá con en el protestantismo— como un fenómeno privado, personal, íntimo. Se disocia con facilidad la pertenencia institucional de las convicciones personales. Se producen “desintegraciones” de la identidad religiosa, que dan lugar a lo que la sociología denomina *believing without belonging*<sup>2</sup> (es decir, un nexo muy vago con el propio grupo religioso, al que se acude en contadas ocasiones, como funerales o bodas), junto con su fenómeno contrario, *belonging without believing* (es decir, un sentido de pertenencia a una cultura religiosa, aunque no se comparta la fe ni el culto, algo históricamente vinculado al judaísmo pero que en nuestros días también puede detectarse en los denominados “ateos cristianos”, los “atei devoti” italianos o los

---

1 C. TAYLOR, *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994; *Las variedades de la religión hoy*, Paidós, Barcelona, 2003.

2 P. L. BERGER; G. DAVIE; E. FOKAS, *Religious America, Secular Europe?: A Theme and Variations*, Ashgate, cop., Aldershot, Hants, England; Burlington, VT, 2008.

“musulmanes ateos”)<sup>3</sup>. Como resultado del individualismo expresivo y del proceso de secularización parece producirse en Europa un arrinconamiento de las religiones institucionales, cuyos templos se vacían progresivamente.

Sin embargo, no sucede así en todo el mundo. De hecho, en muchas culturas la dimensión institucional de las religiones tiene un peso muy fuerte en la identidad personal y nacional. En nuestra propia cultura, como se ha observado acertadamente, la globalización ha podido dejar al ser humano (sobre todo al inmigrante) inerme, desarraigado, por lo que es normal que —como reacción contraria— se produzca el renacimiento de los llamados “teo-derechos”, o sistemas jurídicos religiosos institucionales, que potencian el sentido de pertenencia con independencia del territorio en el que se encuentre el individuo. A través de los derechos religiosos como invisibles vínculos, las religiones se convierten en una especie de nuevas naciones trans-nacionales<sup>4</sup>, con una narrativa propia en la que es posible reconocerse, con una capacidad de llevar a los corazones de los hombres el calor que no transmite la fría universalidad de los derechos humanos<sup>5</sup>. En tal sentido, la globalización aceleraría el silencioso desarrollo del llamado pluralismo jurídico (regulación de dimensiones jurídicas de la vida de las personas por ordenamientos distintos del ordenamiento jurídico estatal) en su faceta religiosa<sup>6</sup>.

A la luz de las consideraciones anteriores puede afirmarse que la dimensión comunitaria e institucional de las religiones conserva un peso importante. El Derecho estatal tiene un papel de primer orden en relación con la presencia social de la religión porque, para su normal funcionamiento, las religiones necesitan intervenir en el tráfico jurídico y económico para construir lugares de culto, recibir donaciones, poseer una cuenta corriente, defenderse judicialmente y un largo etcétera. Y para todo esto necesitan tener una personalidad jurídica conforme —en la medida de lo posible— a las peculiaridades propias de su fisonomía. La ausencia de personalidad jurídica civil —o las dificultades para obtenerla— puede ser una herramienta en manos del Estado para proscribir grupos religiosos de los que desconfía.

---

3 B. MOUNTFORD, *Christian Atheist: Belonging Without Believing*, O Books, 2011.

4 J. CASANOVA; P. L. BERGER, “Las religiones en la era de la globalización”, *Iglesia Viva*, vol. 218, 2004, p. 75.

5 S. FERRARI, “Religioni, Diritto e conflitti sociali”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 23, 2007, p. 46.

6 V. CAMARERO SUÁREZ; F. J. ZAMORA CABOT, “Reflections of Legal Pluralism in Multicultural Settings”, *Huri-Age Working Papers*, 3, 2012; N. LERNER, “Group Rights and Legal Pluralism”, *Emory International Law Review*, vol. 25, 2, 2011.

## 1.2. La personalidad jurídica de los grupos religiosos en perspectiva comparada

En el Derecho occidental es práctica habitual el reconocimiento de la personalidad jurídica de los grupos religiosos<sup>7</sup>.

Por un lado, aparece con singularidad propia el modelo de Estados Unidos de América<sup>8</sup>. El acceso de las iglesias, confesiones y grupos religiosos a la personalidad jurídica civil en los Estados Unidos se verifica conforme a la tradición del *common law* angloamericano y a través de las normas de derecho escrito sobre *corporations* o personas jurídicas. La personalidad jurídica de los grupos religiosos es competencia del Derecho de cada uno de los Estados de la Unión. Los grupos religiosos en Estados Unidos disponen de más de una decena de posibles figuras jurídicas para amparar la actividad que desarrollan ellos mismos o las entidades que de ellos dependen. Entre esas figuras podrían destacarse los *charitable trusts*, *unincorporated associations*, *corporation sole*, *religious corporations*, y *non-profit corporations*. Con todas ellas se pretende dar solución jurídica al mismo problema de fondo: la propiedad y administración de bienes muebles e inmuebles por parte de una persona jurídica o por parte de un conjunto de personas. Lo interesante es que, aun cuando Estados Unidos es un modelo separatista, dedica una atención específica (derecho especial) a las organizaciones religiosas. Y que cualquier grupo religioso puede, como mínimo, constituirse en persona jurídica sin ánimo de lucro.

Por otro lado, el Derecho de los países de Europa occidental tiene sistemas de reconocimiento de “niveles múltiples”, es decir, se hacen distinciones entre “asociaciones de derecho común”, “sociedades religiosas” o “comunidades religiosas”, “religiones reconocidas”, “iglesias”, “corporaciones de derecho público”, etc. Con cierta frecuencia, la adscripción a unas u otras categorías depende de diversos factores, entre los que destacan dos: el arraigo histórico o cronológico del grupo de que se trate y el número de seguidores que tenga esa religión en el país. En ocasiones, la adquisición de la personalidad jurídica se produce a través de la inscripción en un registro de grupos, confesiones o entidades religiosas. De suyo, la existencia de diversas formas jurídicas para los grupos religiosos en un mismo país no significa una infracción de la libertad religiosa o del principio de igualdad. No obstante, de los criterios establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos

---

7 W. C. DURHAM, “Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview”, *The Review of Faith & International Affairs*, vol. 8, 2, 2010; M. C. LLAMAZARES CALZADILLA, “Personalidad jurídica de las confesiones religiosas y concepto de religión. Estudio comparado de cinco ordenamientos: España, Alemania, Italia, Francia, y Estados Unidos”, *Boletín de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, vol. 14, 2000.

8 O. CELADOR ANGÓN, *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, Dykinson, Madrid, 1998.

Humanos<sup>9</sup> y por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)<sup>10</sup>, pueden deducirse algunas reglas generales relativas a las condiciones legítimas mínimas para el reconocimiento registral de los grupos religiosos, entre las que se podrían destacar las siguientes<sup>11</sup>:

- a) El registro de entidades religiosas nunca debe ser obligatorio y el disfrute del derecho de libertad religiosa en su dimensión colectiva no puede supeditarse a la inscripción en un registro estatal, que se convertiría fácilmente en un mecanismo de control policial.
- b) El derecho a disfrutar de personalidad jurídica es parte integral del derecho fundamental a la libertad religiosa y/o del derecho de asociación.
- c) El procedimiento de inscripción en un registro estatal no puede convertirse en una carrera de obstáculos burocráticos para conseguir personalidad jurídica.
- d) No puede exigirse un elevado número de miembros como requisito ineludible para conseguir personalidad jurídica.
- e) El hecho de que el grupo religioso tenga procedencia extranjera no puede ser obstáculo para otorgarle personalidad jurídica.
- f) Los organismos estatales encargados de la inscripción o del reconocimiento jurídico no pueden supeditar el otorgamiento de la personalidad jurídica a la valoración de las creencias del grupo (p.ej. si resultan absurdas, si son mentira, si son falsas...)
- g) Por respeto a la autonomía propia de los grupos religiosos, el Estado no puede imponer estructuras de funcionamiento interno contrarias a la propia organización del grupo religioso que pretende reconocimiento jurídico.
- h) El sistema de reconocimiento jurídico debe facilitar recursos administrativos y judiciales adecuados para la impugnación de las decisiones adoptadas por los organismos estatales competentes.

---

9 Entre las decisiones más importantes del Tribunal de Estrasburgo pueden destacarse: *Canea Catholic Church v. Greece*, App. No. 143/1996/762/963, 16 December 1997; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, App. No. 72881/01, 5 October 2006; *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, App. No. 45701/99, 13 December 2001; *Church of Scientology Moscow v. Russia*, App. No. 18147/02, 5 April 2007; *Metodiev and Others v. Bulgaria*, App. No. 58088/08, 15 June 2017.

10 OSCE/ODHIR, *Directrices sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2017.

11 W. C. DURHAM, "Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview", cit., pp. 7-8.

## 2. Confesiones, entidades y federaciones religiosas en el Derecho español

La personalidad jurídica específica de los grupos religiosos en España adopta tres figuras jurídicas: confesión, entidad y federación religiosa. De las tres, la principal es la confesión religiosa; las otras dos no pueden existir jurídicamente sin la primera.

### 2.1. Confesión religiosa

El Derecho español carece de una definición de confesión religiosa. “La Ley no define qué sea una confesión, pero sí delimita el ámbito institucional de los grupos religiosos idóneos para ser sujetos de ciertos beneficios. En este plano opera el concepto legal o jurídico de confesión”<sup>12</sup>. La doctrina académica ha intentado establecer una definición de confesión religiosa adecuada a los perfiles que establecen las normas que regulan el fenómeno, y se concluye que “confesión religiosa es la denominación más adecuada para expresar con la mayor amplitud y comprensión las diversas agrupaciones organizadas con fin religioso que gozan de estabilidad y arraigo suficiente para que el Estado pueda reconocerles relevancia civil”<sup>13</sup>. La confesión religiosa sería la denominación específica que se da a la persona jurídica en el Derecho estatal español y que se otorga a los grupos religiosos que reúnen dos condiciones básicas (organización estable y finalidad religiosa) como resultado de la inscripción en el Registro de entidades religiosas.

Algunos ejemplos: el cristianismo es una corriente religiosa, pero no es una confesión religiosa; la Iglesia evangélica luterana española sí es una confesión religiosa en el Derecho español. El judaísmo es una corriente religiosa, pero no es una confesión religiosa; sin embargo, la Comunidad judía de Alicante sí es una confesión religiosa en el Derecho español<sup>14</sup>.

La confesión religiosa podría entenderse como manifestación del derecho de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución española de 1978. Contra esta posición cabe oponer al menos tres argumentos. En primer lugar, la interpretación que sobre el tema realiza el Tribunal Constitucional en su Sentencia 46/2001, de 15 de febrero: “las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la Constitución”. En segundo lugar, la propia Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, aun cuando

12 A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 73-74.

13 M. LÓPEZ ALARCÓN, “Dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español”, *Ius canonicum*, vol. 20, 40, 1980, p. 46.

14 J. MANTECÓN SANCHO, *Confesiones Minoritarias en España: Guía de Entidades y Vademécum Normativo*, Ministerio de Justicia, 2004.

establezca el carácter supletorio de su articulado respecto de leyes que regulen tipos específicos de asociaciones, o que incidan en el ámbito del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución, establece que las “las iglesias, confesiones y comunidades religiosas” se rigen por su legislación específica (**artículo 1**). En tercer y último lugar, muchas confesiones religiosas no se conciben a sí mismas como “asociaciones”, es decir, como una persona jurídica que se constituye por el acuerdo de dos o tres personas físicas o jurídicas para un fin común lícito, sino que más bien entienden que ellas pueden crear asociaciones.

¿Qué ventajas jurídicas se siguen de ser una confesión religiosa en el Derecho español? Veamos algunas:

- a) Las confesiones religiosas obtienen una posición de relevancia específica dentro del ordenamiento jurídico; el Estado establece un área definida de fenómenos jurídicos colectivos, lo cual abre las puertas a otorgarles también una atención especial o “actuación de significado positivo”, como la denomina el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente mencionada.
- b) Las confesiones forman —en opinión de algunos autores— unos entes jurídicos de interés público, ya que posibilitan y fomentan el ejercicio de un derecho fundamental.
- c) El registro refuerza la autonomía propia. La autonomía tiene un significado activo, que es el derecho a regular determinadas relaciones conforme a la propia normativa interna; y un significado pasivo, que es el derecho de no interferencia del Estado<sup>15</sup>. Conforme al **artículo 6** de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, las normas internas de las confesiones inscritas (y de las instituciones creadas por ellas para el cumplimiento de sus fines) podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio. Dichas cláusulas se refieren a los elementos materiales e inmateriales que caracterizan y expresan los rasgos específicos de la confesión religiosa.
- d) Las confesiones religiosas inscritas pueden integrarse en una “federación religiosa” (artículos **2** y **8** del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas).
- e) La inscripción registral es condición para la obtención de la declaración de notorio arraigo. Esta declaración, a su vez, resulta imprescindible:
  - i. Para celebrar eventualmente acuerdos de cooperación con el Estado (**artículo 7** de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa).

---

<sup>15</sup> M. HILL QC, “Reasonable Accommodation: Faith and Judgment”, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2016/07*, 2016.

- ii. Para gozar de una posición preferente en la representación de las confesiones en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa ([artículo 8](#) del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa).
  - iii. Para que el matrimonio religioso de la confesión inscrita goce de efectos civiles, efectos de los que también disfrutaban los matrimonios religiosos de las confesiones integradas en los acuerdos de cooperación a los que antes se ha hecho referencia (ver Capítulo 9).
- f) La inscripción registral es, a su vez, condición indispensable para inscribir a los ministros de culto o los lugares de culto ([artículo 3](#) del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas).
- g) En materia de extranjería, la inscripción de la confesión religiosa exime de la obtención del permiso de trabajo para el ejercicio de las actividades propias a los ministros, religiosos o representantes de las diferentes iglesias y confesiones ([artículo 41.1](#) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).
- h) El Código penal español otorga una protección reforzada a las confesiones religiosas inscritas respecto de sus actos o ceremonias de culto ([artículo 523](#) de Código penal, tema del que se trata en el Capítulo 11).

A todos estos efectos de carácter jurídico, cabe añadir que se produce un efecto de normalización sociológica beneficioso para fenómenos religiosos colectivos de reciente implantación; ante la opinión pública —recelosa y siempre alerta ante fenómenos sectarios— el reconocimiento estatal como confesión religiosa otorga un marchamo de legitimidad.

## 2.2. Entidad religiosa

Con total independencia de que tengan personalidad jurídica en el derecho español, dentro de los grupos religiosos existen estructuras organizativas de diverso tipo que facilitan el cumplimiento de sus objetivos o expresan parte de su identidad y mensaje. Además, dentro de dichos grupos se generan realidades asociativas, agrupaciones de miembros para atender a específicos aspectos religiosos. Incluso el derecho interno de esos grupos religiosos reconoce y regula masas patrimoniales afectadas a fines religiosos propios del grupo.

Todo esto revela una complejidad que aconseja, por lo menos, la posibilidad de que Derecho estatal recoja estos matices, expresión de la riqueza organizativa interna de los grupos religiosos. Respecto de aquellos que hubieran sido reconocidos como confesiones religiosas en el derecho español, cabe la posibilidad de creación de

entidades religiosas. Una entidad religiosa es “una creación del derecho estatal que reconoce o atribuye, según los casos, personalidad civil a sujetos orgánicos, asociativos y fundacionales que tienen previa existencia en las confesiones, que los fundan y regulan”<sup>16</sup>.

¿En qué se diferencian las confesiones religiosas de las entidades religiosas? Las entidades religiosas son parte de las confesiones religiosas (un centro teológico para la formación de pastores evangélicos es una entidad dentro de una confesión cristiana; una diócesis es un “trozo” de la Iglesia católica...) Mientras que las confesiones religiosas pueden existir sin que existan unas determinadas entidades religiosas (la Iglesia católica puede existir perfectamente sin una diócesis concreta), sin embargo las entidades religiosas no pueden existir sin confesiones (no es concebible la diócesis católica de Madrid sin la existencia o al margen de la Iglesia católica).

Conviene tener presente dos cuestiones acerca de este reconocimiento jurídico.

Por un lado, las entidades religiosas pueden ser de varios tipos (orgánicas, asociativas y fundacionales) y, ante esa variedad, el Estado podría proyectar una sombra de sospecha acerca del carácter religioso de lo que se pretende inscribir. El sistema español prefiere no indagar sobre este tema, siempre expuesto a la dificultad, y prefiere que sea la propia confesión religiosa reconocida la que “certifique” la dependencia y carácter religioso de la entidad.

Por otro lado, una entidad religiosa puede cumplir también fines diversos de los estrictamente culturales o religiosos (p.ej. asistenciales, educativos...) y esto plantea problemas prácticos a la hora de calificar el carácter de dicha entidad. En algunos casos, se afirma que lo importante es estar al “fin prevalente”. En otros, que se debe atender al “tipo de actividad” (mercantil, educativo, etc.) que se realiza: en consecuencia, por ejemplo, un colegio creado por un grupo religioso para impartir enseñanza reglada —conforme, eso sí, con el ideario propio— no es de suyo una entidad religiosa, sino una empresa educativa de una confesión religiosa.

### 2.3. Federaciones religiosas

Al margen de lo que ocurre en el Derecho español, normalmente una federación religiosa es “una agrupación, más o menos integrada, de entidades orgánicas homogéneas para constituir voluntariamente otra entidad superior y compleja con poderes de decisión sobre las materias que acuerdan las entidades

---

<sup>16</sup> M. LÓPEZ ALARCÓN, “Asistencia religiosa”, en Javier Ferrer Ortiz (ed.) *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª ed, EUNSA, Pamplona, 2007, p. 186.

federadas”<sup>17</sup>. No constituyen una nueva confesión, sino un ente al servicio de las confesiones federadas, las cuales conservan su identidad.

Pero las federaciones religiosas constituidas en España al amparo de la legislación son otra cosa distinta. Se han creado, conforme al [artículo 5](#) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, con el fin primordial de representar a confesiones incorporadas a ellas en la negociación de acuerdos jurídicos con el Estado español. Como las confesiones distintas de la católica no tenían un peso demográfico demasiado grande (en la década de los 90 del siglo pasado), lo aconsejable era buscar una agrupación de confesiones atendiendo a las grandes corrientes religiosas con cierta presencia histórica en España (cristianos no católicos, musulmanes y judíos) para proceder a la negociación y conclusión de Acuerdos de cooperación. Por tanto, se trata de una función principalmente instrumental. El Estado ha operado de esta forma (creando esta figura especial negociadora) con el fin de no multiplicar acuerdos con confesiones religiosas que tienen rasgos muy próximos entre ellas y facilitar en el futuro que las nuevas confesiones religiosas que se integren en las estructuras federativas se beneficien del contenido de los Acuerdos de cooperación de 1992, sin necesidad de celebrar unos nuevos.

Además, el [Real Decreto 594/2015](#), de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, establece que son inscribibles en el Registro las federaciones en las que eventualmente se integraran las comunidades monásticas, órdenes religiosas o asociaciones creadas por las confesiones religiosas. Pero este tipo de federaciones es distinto del anterior: cumple la función de facilitar las relaciones jurídicas del Estado español (i) con entidades pertenecientes a la Iglesia católica que no dependen de los obispos españoles, o con grupos homogéneos de entidades (ii) o con asociaciones religiosas con características o intereses comunes.

## 2.4. Formas de personificación jurídica de confesiones, entidades y federaciones

La forma típica, común o por defecto, de personificación jurídica es la inscripción en el [Registro de Entidades Religiosas](#) del Ministerio de Justicia. Se estima comúnmente que, dada la especial relevancia que tiene en este caso, la inscripción registral tiene carácter constitutivo de la persona jurídica en el ordenamiento español.

Para la inscripción, el [artículo 6](#) del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, establece la necesidad de aportar los siguientes datos:

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 185.

- a) Denominación, que no podrá incluir términos que induzcan a confusión sobre su naturaleza religiosa. No serán admisibles las denominaciones que incluyan expresiones contrarias a las leyes. Tampoco podrá coincidir o asemejarse, de manera que pueda crear confusión, con ninguna otra previamente inscrita en el Registro de Entidades Religiosas.
- b) Domicilio.
- c) Ámbito territorial de actuación.
- d) Expresión de los fines religiosos y de cuantos datos se consideren necesarios para acreditar la naturaleza religiosa. Respecto de los fines y naturaleza religiosa, el Real Decreto indica (se supone que de forma ejemplificativa) las “bases doctrinales, la ausencia de ánimo de lucro y sus actividades religiosas específicas representadas por el ejercicio y fomento del culto, el mantenimiento de lugares y objetos de culto, la predicación, la intervención social, la difusión de información religiosa, la formación y enseñanza religiosa y moral, la asistencia religiosa, la formación y sustento de ministros de culto, y otros análogos”. Cabe entender, además, que los fines religiosos deben respetar los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. En relación con los fines religiosos, la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, establece 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 LOLR”<sup>18</sup>, y que los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa no autorizan a “interpretar el límite del orden público del Art. 16.1 CE, como una cláusula abierta y de posible utilización cautelar o preventiva, de manera tal que permita restringir o eliminar el ejercicio del derecho de libertad religiosa con el solo apoyo de meras conjeturas o sospechas sobre los fines y actividades de la entidad religiosa solicitante de la inscripción”.
- e) Régimen de funcionamiento, órganos representativos y de gobierno, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.
- f) Relación nominal de los representantes legales. En el caso de que éstos fuesen extranjeros deberán acreditar su residencia legal en España en los términos establecidos por la legislación vigente.
- g) Acta de la fundación o establecimiento en España en documento elevado a escritura pública. En dicha acta se podrá hacer constar la relación nominal de,

---

<sup>18</sup> Sobre la interpretación de la sentencia, M. ALENDA SALINAS, *El registro de entidades religiosas: la praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 174-189.

al menos, veinte personas mayores de edad y con residencia legal en España que avalan la fundación o establecimiento de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa.

Para la inscripción de entidades creadas por una confesión religiosa, el **artículo 7** del mismo Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas exige, además de los requisitos del artículo 6.1, que pueden considerarse comunes, la aportación del testimonio literal, debidamente autenticado, del acta de constitución de la entidad de que se trate, así como del documento de la Iglesia, Confesión, Comunidad religiosa o Federación, por la que se erige, constituye o aprueba y, si lo hubiere, la conformidad del órgano supremo de la entidad en España.

Para la inscripción de federaciones religiosas, el **artículo 8** del Real Decreto al que se viene haciendo referencia exige en particular la aportación de dos tipos de documentos:

- a) Acta fundacional en la que deberá constar la denominación, domicilio y número registral de cada una de las entidades fundadoras, salvo que estén pendientes de inscripción, así como los datos de identificación de los representantes legales de cada una de éstas.
- b) Cada una de las entidades que se integren en la Federación deberán acreditar en la escritura pública de fundación de la misma, la certificación del acuerdo adoptado para su integración, expedido por las personas o cargos con facultad para certificar, en el que se expresará la aceptación de los estatutos de la Federación y la designación de la persona o personas que represente a la entidad religiosa en el acto constitutivo de la Federación.

Examinada la solicitud de inscripción, la **Subdirección General de Relaciones con las Confesiones** del Ministro de Justicia acordará lo procedente, previo informe —cuando lo solicite— de la **Comisión Asesora de Libertad Religiosa** o cualquier otro informe que considere necesario acerca de la solicitud de inscripción. Transcurridos seis meses a partir de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los Registros del Ministerio de Justicia, si no se hubiese dictado y notificado resolución, se entenderá estimada, de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 21** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Junto con esta forma general de personificación, existen también algunas reglas particulares, transitorias e históricas. Así,

- a) Por ministerio de la ley, sin necesidad de notificación o inscripción, la Iglesia Católica goza de personalidad jurídica.

- b) Mediante notificación al Ministerio de Justicia, y sin necesidad de inscripción, gozan de personalidad jurídica las entidades orgánicas (una diócesis, una parroquia) de la Iglesia católica.
- c) Por aplicación del derecho transitorio, son reconocidas entidades que ya gozaban de personalidad jurídica a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (**Disposición transitoria 1ª**).

## 2.5. Confesiones y federaciones con notorio arraigo

El **artículo 7** de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, establecía el concepto “notorio arraigo” que se configuraba (i) como expresión del “ámbito y número de creyentes” alcanzados y (ii) como condición necesaria para que las confesiones religiosas pudieran firmar Acuerdos de cooperación con el Estado español. En este sentido, el notorio arraigo era instrumental, es decir, su valor principal era sentar el requisito legal imprescindible para negociar y firmar Acuerdos de cooperación.

La normativa inmediatamente posterior a la Ley orgánica no indicó los criterios específicos en virtud de los cuales el Estado reconoce el notorio arraigo. La doctrina académica concretó su contenido a partir de las Resoluciones administrativas sobre el reconocimiento de notorio arraigo. Éste fue otorgado primero a las tres federaciones que firmaron Acuerdos de cooperación en 1992 y, después, a la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), la Iglesia de los Testigos de Jehová (2006), el Budismo (2007) y la Iglesia Ortodoxa (2010)<sup>19</sup>.

A partir de 2001 el concepto de notorio arraigo parece dejar ese carácter instrumental para convertirse en una categoría estable. Y es que el **Real Decreto 1159/2001**, de 26 de octubre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (ya derogado) establecía que formarían parte de ese organismo del Ministerio de Justicia nueve representantes de las confesiones o federaciones religiosas entre las que, en todo caso, estarían las que tuvieran notorio arraigo en España.

En 2015 se especifican los requisitos y procedimiento para la declaración de notorio arraigo. El **Real Decreto 593/2015**, de 3 de julio, en su artículo 3, establece que para la obtención de la declaración de notorio arraigo, las confesiones religiosas deberán

---

<sup>19</sup> M. J. VILLA ROBLEDO, “Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas”, en Andrés-Corsino Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.) *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Comares, Granada, 2006, pp. 211-219.

- a) Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas 30 años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, 60 años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de 15 años.
- b) Acreditar su presencia en, al menos, 10 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.

Cuando la declaración haya sido obtenida por una federación religiosa, de acuerdo con el [artículo 6](#), el notorio arraigo será reconocido a favor de la religión o creencia religiosa, pero los efectos derivados de la declaración serán atribuidos a aquellas entidades que formen parte de la federación como garante de la continuidad del cumplimiento de los requisitos exigidos para su declaración. El Real Decreto prevé igualmente en su [artículo 7](#) la posibilidad de que una confesión, o una federación religiosa, pierdan la condición de notorio arraigo cuando desaparezcan los requisitos (menos el tiempo de inscripción registral) exigidos para obtener la declaración.

Como se señaló antes, aparte de la expectativa de firma de Acuerdos de cooperación con el Estado y la representación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, en virtud de la [Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria](#), de la declaración de notorio arraigo se puede derivar el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio religioso. De esta cuestión se tratará en el Capítulo 9. Es probable que en un futuro no muy lejano el notorio arraigo lleve también aparejados beneficios fiscales.

En definitiva, con el notorio arraigo se consolida un esquema estable de grupos religiosos en el Derecho español: (i) confesiones/federaciones con Acuerdos de cooperación, (ii) confesiones/federaciones con notorio arraigo, (iii) confesiones inscritas en el Registro de Entidades religiosas y, finalmente, (iv) confesiones no inscritas (porque no han instado la inscripción o porque no reúnen los requisitos legales necesarios para practicarla).

### 3. Los NMR's (nuevos movimientos religiosos) o "sectas"

Las sectas o nuevos movimientos religiosos son minorías religiosas atípicas que resultan impopulares en un contexto nacional determinado y que, con razón o sin ella, despiertan preocupación social a causa de un supuesto daño para la salud física o psíquica de sus miembros<sup>20</sup>.

Los rasgos comunes que se atribuyen a los NMR's serían los siguientes<sup>21</sup>:

- a) Se trata de grupos de reducido arraigo o poca implantación en el medio social en el que aparecen.
- b) Conforman una parcialidad religiosa o ideológica con su propio sistema de creencias, a veces desarraigado de las grandes corrientes religiosas.
- c) El fanatismo va necesariamente unido al modo de ser de las sectas, al defender que son las únicas que alcanzarán la salvación que proclaman.
- d) Constituyen comunidades marginales cerradas al resto del mundo.
- e) Actúan bajo la dependencia incondicional del líder o fundador.
- f) Tienen estructura y organización piramidal.
- g) Suelen resultar sospechosas de realizar actividades ilícitas, de atentar contra los derechos del hombre.
- h) Algunas ejercitan técnicas de control de la personalidad de sus miembros para lograr su plena adhesión.
- i) Igualmente, algunas persiguen objetivos económicos y políticos enmascarados en creencias espirituales, religiosas o ideológicas.

"Puesto que todos estos criterios son vagos y que hasta la fecha en los estados liberales no está prohibido pertenecer a estas comunidades, la acogida en el catálogo de las sectas es una decisión discrecional de los detentadores del monopolio de la interpretación pública. La persecución se realiza, por lo general, mediante una presión informal, sobre todo a través de la discriminación de sus socios. ¿Por qué un Estado puede estar en contra de las sectas? Sólo porque empieza a considerarse a sí mismo como «comunidad», como comunidad de valores, como magna iglesia que excluye a las comunidades de disidentes"<sup>22</sup>.

---

20 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, "Council of Europe", en *Encyclopedia of Law and Religion*, Martinus Nijhoff, Brill, 2016, p. 167.

21 B. NAVAS RENEDO, *Tratamiento jurídico de las sectas: análisis comparativo de la situación en España y Francia*, Comares, Granada, 2001.

22 A. LLANO; R. SPAEMANN, *Europa: ¿Comunidad de valores u ordenamiento jurídico? El carácter relacional de los valores cívicos*, Fundación Iberdrola, Madrid, 2004, p. 17.

A diferencia de otros países, el Derecho español no acoge ningún concepto normativo de sectas o nuevos movimientos religiosos (NMR). De la experiencia internacional, deducimos la existencia de dos modelos distintos de tratamiento de los NMR's<sup>23</sup>.

Un primer modelo, que se denomina de “desconfianza estructural”, aboga por un derecho especial negativo de represión de las sectas. Conforme a este modelo, los Estados deberían adoptar una definición de secta por las connotaciones ideológicas del grupo, o por las sospechas de sus actuaciones ilícitas, y emanar una legislación especial que restrinja su desenvolvimiento social, singularmente a través de la promulgación de unos tipos penales específicos relativos a las conductas normalmente vinculadas a la acción de las sectas. En esta dirección se sitúan la [Resolución del Parlamento Europeo sobre una acción común de los Estados miembros de la Comunidad Europea en torno a diversas violaciones de la ley cometidas por nuevas organizaciones que actúan bajo la cobertura de la libertad religiosa](#), de 22 de mayo de 1984 (DO C 172 de 12.07.1984, pág. 41), la [Misión interministerial de vigilancia y lucha contra el sectarismo](#) (MIVILUDES) en Francia, la creación de un [Centro de Información y Alerta sobre las Organizaciones sectarias nocivas](#) (CIAOSN) en Bélgica.

Un segundo modelo, llamado de “confianza”, sostendría que la tutela del derecho de libertad religiosa implica no imponer restricciones *a priori* a los grupos como consecuencia de una legislación especial anti-sectas. Considera que es suficiente la aplicación del Derecho común y, particularmente, los tipos generales de los códigos penales para atajar eventuales acciones ilícitas de algunos grupos religiosos. El [Informe del Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 1997, sobre las sectas en la Unión Europea](#), parece seguir este modelo.

Cuestión unida a la de los NMR's es la del tratamiento jurídico de las personas pertenecientes a dichos grupos. Lo interesante del caso —al margen de los traídos y llevados casos de [brainwashing](#) o lavado de cerebro— es remarcar la idea de que las personas individuales deben ver exquisitamente respetados sus derechos fundamentales en todos los órdenes, sin que se produzca discriminación o lesión por dicha pertenencia. En tal sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Riera Blume y Otros contra España](#), de 14 de octubre de 1999 (privación de la libertad) y [Mockuté contra Lituania](#), de 27 de febrero de 2018 (privación de libertad, de derecho a la intimidad y a la libertad religiosa), así como las [Sentencias del Tribunal Constitucional 156/2001](#) de 2 de julio (derecho a la intimidad) y [141/2000](#), de 29 de mayo (restricción del régimen de visitas).

23 A. MOTILLA, “Nuevos movimientos religiosos. Las iniciativas de ámbito internacional. Las coordinadas normativas del Derecho español”, en *Base del conocimiento jurídico. Iustel. Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado.*, vol. III, Iustel, fecha de consulta 15 octubre 2012, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

Por lo demás, es difícil trazar una línea divisoria clara entre lo que los Estados pueden permitir o prohibir en la difusión de los NMR's atendiendo al límite del orden público protegido por la ley. Por ejemplo, el orden público se alza como límite a la difusión mediante publicidad externa en la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de **Movimiento raeliano suizo contra Suiza**, de 13 de julio de 2012, mientras que ese límite no obsta la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la Iglesia de Unificación, conforme a la **Sentencia Tribunal Constitucional español 46/2001**, de 15 de febrero.

## 4. La religión y su relación con el poder ejecutivo

### 4.1. El poder ejecutivo y los actos religiosos

La cuestión por la que nos preguntamos aquí es si cabe algún tipo de relación específica entre las religiones institucionales y el poder ejecutivo que no conculque la neutralidad estatal. Por ejemplo: ¿pueden representantes del Estado acudir a funerales religiosos, procesiones, conmemoraciones de tipo religioso? De forma más amplia, ¿puede formar parte de la identidad del Estado (su bandera, escudo, himno, establecimientos materiales, etc.) algunos símbolos religiosos?

El Tribunal constitucional, a la hora de analizar la cuestión, indica en su **Sentencia 177/1996**, de 11 de noviembre, que la laicidad “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”. Por tanto, si no se produce esa confusión, es decir, si queda claro que el representante del Estado actúa como tal, y que dicha representación en actos religiosos tiene un valor institucional, no exclusivo hacia una confesión religiosa ni excluyente de la representación del Estado en ceremonias de otras confesiones religiosas o de otras organizaciones ideológicas, tal actuación no resulta jurídicamente contraria al principio de laicidad.

En la práctica, para algunas mentalidades resulta más chocante o alarmante la presencia de autoridades del Estado en ceremonias de la confesión mayoritaria (ej: en una procesión de Semana Santa), que esa misma presencia o intervención en ceremonias de confesiones minoritarias, en las que tal vez resalte más el valor “cultural” que el propiamente religioso (ej: conmemoración en el parlamento o asamblea autonómica del **Yom HaShoah**).

No resulta sencillo establecer una línea nítida de separación que salve el principio de laicidad y, al mismo tiempo, respete la idiosincrasia cultural e histórica de un país. Un ejemplo, entre otros, de esa dificultad: algunos autores entienden que no debe haber funerales (católicos) de Estado, pero entienden que por motivos históricos no tiene sentido prohibir los “belenes” en los colegios o el canto del **Veni**

**Creator** (un tradicional himno litúrgico católico) en las ceremonias de apertura de curso de las universidades estatales<sup>24</sup>.

La participación de las autoridades del Estado en ceremonias religiosas no resulta contraria al principio de laicidad si es voluntaria y se interpreta como “reconocimiento de las costumbres o preferencias de los ciudadanos, sin que implique la adhesión a una fe religiosa. Ignorar de un modo absoluto este tipo de celebraciones sería vivir al margen de la sociedad, o entender que la religión es un elemento negativo para la sociedad y el bien común”<sup>25</sup>.

Respecto de la participación de los miembros de las Fuerzas Armadas en actos que, en todo o en parte, tengan un contenido religioso, pueden distinguirse dos tipos de ceremonias: las honras fúnebres y las ceremonias en las que tradicionalmente han participado unidades militares o de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Respecto de las honras fúnebres, el Tribunal Supremo en su Sentencia 4438/2012, de 12 de junio, recuerda que “el militar que haya de formar parte de esa unidad o piquete que deba acudir a prestar esas honras fúnebres no participa aunque esté presente en el acto religioso que se celebre, sea del credo que sea, si el mismo se integra en el acto oficial de honras fúnebres militares, si ese fue el deseo expresado por el fallecido o lo deciden sus familiares”. Y respecto de la participación en ceremonias religiosas en las que tradicionalmente están presentes el ejército o las fuerzas y cuerpos de seguridad, la asistencia y participación deberá ser voluntaria<sup>26</sup>.

No obstante, al tratarse de una cuestión polémica, el Derecho alcanza a ofrecer tan solo la “penúltima palabra”, que consigue aquietar momentáneamente las pasiones en la opinión pública, o bien exacerbarlas porque, cualquiera que sea el resultado la decisión, no contenta a todos. Con motivo del estudio de la simbología religiosa en el Capítulo 8 volveremos sobre este tema.

## 4.2. El poder ejecutivo y la cooperación institucional

El despliegue del principio de cooperación alcanza de suyo a todos los poderes del Estado (“Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas...”) pero en el día a día el protagonismo de la cooperación corresponde especialmente al poder ejecutivo a través de organismos que, de forma estable, encauzan un diálogo institucional con las confesiones religiosas. Veamos algunos de ellos.

- a) **Subdirección General de Relaciones con las Confesiones Religiosas**, dentro de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las

<sup>24</sup> A. RUIZ MIGUEL, “La neutralidad, por activa y por pasiva”, en María Isabel de la Iglesia (ed.) *Laicismo y Constitución*, 2ª ed., Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, p. 186.

<sup>25</sup> M. DEL C. GARCIMARTIN MONTERO, *La religión en el espacio público*, 1. ed, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, p. 176.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 177-179.

Confesiones del Ministerio de Justicia (**Real Decreto 869/2010**, de 2 de julio). Se atribuye a la Subdirección General: (i) el Registro de Entidades Religiosas; (ii) las relaciones ordinarias con las entidades religiosas; (iii) la elaboración de las propuestas de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas y, en su caso, su seguimiento; (iv) el análisis, seguimiento, vigilancia, impulso y desarrollo de la libertad religiosa y de culto, en coordinación con los órganos competentes de los demás departamentos, así como su promoción en colaboración con las instituciones y organizaciones interesadas en ella; (v) la elaboración de los proyectos normativos sobre las materias propias del ejercicio de los derechos de libertad religiosa y de culto, y, en su caso, (vi) informe de cuantos proyectos normativos puedan afectar a tales derechos.

- b) **Comisión Asesora de Libertad Religiosa**. Forman parte de ella, como Presidente, el Ministro de Justicia. La Vicepresidencia corresponde al titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones. La composición de la Comisión es tripartita: 7 representantes de la Administración General del Estado, 12 representantes de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, entre las que, en todo caso, estarán las que tengan notorio arraigo en España, y 6 personas de reconocida competencia en el campo de la libertad religiosa, propuestas por el Ministerio de Justicia. La Comisión Asesora de Libertad Religiosa, entre otras funciones, (i) informa diversas normas jurídicas en materia de libertad religiosa; (ii) emite informe sobre el notorio arraigo de la confesión religiosa que pudiera solicitarlo y sobre inscripción y cancelación de entidades en el Registro de Entidades Religiosas; (iii) elabora y eleva al Gobierno anualmente un informe sobre la situación del derecho de libertad religiosa en España.
- c) El Ministerio de Asuntos Exteriores posee competencias respecto de las relaciones con la Santa Sede, gobierno central de la Iglesia católica, en razón de su personalidad internacional. De dicho Ministerio depende también la Obra Pía de los Santos Lugares, cuyo nuevo estatuto fue aprobado por el **Real Decreto 1005/2015**, de 6 de noviembre.
- d) El Ministerio de Asuntos Exteriores impulsa también instrumentos diplomáticos relacionados con la religión y la cultura a través de **Casa Árabe** y el **Centro Sefarad-Israel**.
- e) El **artículo XV del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales** establece una Comisión mixta Iglesia-Estado sobre patrimonio histórico, artístico y documental, si bien al haber asumido las Comunidades Autónomas

competencias en materia cultural, esa Comisión mixta nacional ha sido sustituida en la práctica por otras tantas comisiones en las Comunidades Autónomas.

- f) Por su parte, el Ministerio de Defensa tiene también institucionalizadas sus relaciones con la Iglesia católica, a los efectos de la asistencia religiosa mediante el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas (SARFAS) a través de la Dirección General de Personal, Subsecretaría de Defensa.

La relación de la Iglesia católica con las autoridades públicas podría discurrir también en ocasiones a través de comisiones Iglesia-Estado para solucionar determinadas cuestiones puntuales.



## Capítulo 5. Religión, economía y cultura

### 1. Introducción

No es infrecuente que en los medios de comunicación salgan a relucir las relaciones entre religión y economía. ¿Cuánto cuesta ser seguidor de una religión? ¿Qué justifica que en unos casos sea más caro que en otros? ¿Puede el Estado financiar las religiones, o es perjudicial, tanto para él como para las religiones mismas? ¿Cuáles son los cauces de relación económica más adecuados entre el Estado y las religiones? Los impuestos de todos, ¿pueden cubrir algún tipo de gasto relacionado con la religión? En el imaginario occidental late la idea de que la religión es algo que no puede tener fin de lucro, incluso a pesar de la frase atribuida a L. Ron Hubbard: "You don't get rich writing science fiction. If you want to get rich, you start a religion".

Directa o indirectamente, las religiones mantienen algún tipo de contacto económico con el Estado. Puesto que las religiones son fenómenos humanos, y los seres humanos tienen naturaleza espiritual y material, las religiones tienen una dimensión material innegable. Además la asunción por parte del Estado de bienestar de un papel rector en la economía de un país conduce a un mayor contacto económico con la religión.

En este ámbito relativo a las cuestiones materiales, los lugares de reunión cultural resultan una constante histórica y, naturalmente, esos lugares, edificios, espacios físicos, etc. son también objeto de regulación jurídica por parte del Estado desde diversas áreas (el derecho registral inmobiliario, el derecho tributario, el derecho constitucional, el derecho urbanístico, etc.) Por eso vamos a ocuparnos en

este capítulo de explicar también algo acerca de los lugares de culto ante el Derecho del Estado.

Por último, en no pocas ocasiones, los lugares de culto, edificios o monumentos, constituyen no sólo recintos de carácter religioso, sino que —por su valor artístico e histórico— resultan de interés para todos los ciudadanos, religiosos o no. E igualmente, el legado religioso que se plasma en las artes plásticas, literarias, etc. resulta de interés para estudiosos y público en general. En la medida en que ese patrimonio es propiedad —en tantos países de Europa— de grupos religiosos, los Estados se interesan por la conservación de esos bienes, así como de establecer un adecuado régimen de estudio, visita, etc. acorde con las normas y fines para los cuales se crearon.

## 2. Religión y economía: perspectivas en torno a la financiación

### 2.1. La perspectiva de las ideas

Desde el punto de vista de la Ciencia política, interesa señalar que no hay argumentos definitivos para sostener que sea mejor la ausencia de relación económica entre las religiones y los Estados, o que sea lo peor la financiación, la ayuda económica o, en general, una cierta conexión financiera entre ambos. Los pensadores David Hume y Adam Smith mantuvieron en el siglo XVIII una interesante polémica sobre este asunto<sup>1</sup>.

Era una época relativamente cercana temporalmente a las luchas que siguieron a la Reforma y a las violencias religiosas de la guerra civil inglesa. Hume elaboró una explicación económica de las causas y la solución del fanatismo. En esencia, sostenía que la libertad absoluta en materia religiosa generaba intensos efectos negativos, ya que los “proveedores” religiosos (los ministros de culto) promueven la superstición y la hostilidad hacia los miembros de todas las otras religiones en competencia, lo que lleva en última instancia a los conflictos civiles y la inestabilidad política. La solución que proponía Hume era una religión oficial, financiada por el Estado, precisamente porque “soborna la indolencia” del clero<sup>2</sup>, convirtiéndolos así en mansos funcionarios públicos, con pocos incentivos para provocar rivalidades en la población general.

Adam Smith disiente de Hume. Ciertamente —argumenta Smith— el clero de una religión oficial se entrega a la indolencia y descuida mantener el fervor y la fe de

1 L. R. IANNACONE; E. BERMAN, “Religious Extremism: The Good, the Bad, and the Deadly”, *Public Choice*, vol. 128, 1-2, 2006, pp. 121-122.

2 Igualmente detectada por J. MADISON, *A Memorial and Remonstrance, on the Religious Rights of Man; Written in 1784-5, at the Request of the Religious Society of Baptists in Virginia*, Printed and published by S. C. Ustick, 1828, p. 7.

los creyentes. Y también es cierto, continúa, que la libre competencia religiosa causaría un celo en el clero que les impulsaría a hacer uso de todas sus capacidades para llevar a la gente a la devoción, generándose así muchos grupos religiosos distintos que entran en el “mercado religioso” y compiten por tener entre sus filas a los ciudadanos. Este mercado religioso desregulado es precisamente lo que beneficia al Estado, a la población y a las propias religiones. La competencia entre los grupos promueve la moderación, en lugar del fanatismo, porque los ministros de culto, al verse rodeados por más adversarios que amigos, se verán obligados a ejercitarse en el candor y la moderación que se encuentran con frecuencia en los maestros de las grandes religiones.

## 2.2. La perspectiva de la historia europea

Durante muchos siglos, en Europa no se planteaba la financiación estatal de las religiones de forma explícita y práctica. El motivo era que la Iglesia católica tenía su propio sistema impositivo, distinto y separado del sistema estatal, y una riqueza en bienes inmuebles acrecentada por la generosidad de los fieles.

La reforma luterana que arranca en el siglo XVI supuso el nacimiento de las Iglesias nacionales, controladas por los príncipes temporales, lo cual conlleva la nacionalización de los bienes eclesiásticos. La subsistencia de las Iglesias reformadas queda en manos del poder temporal. En algunos casos, los príncipes procedieron a la incautación de los bienes eclesiásticos (es el caso de Enrique VIII).

En los siglos XVIII y XIX en países como España o Portugal se produjeron las desamortizaciones, que son formas de expropiación de bienes eclesiásticos y civiles “en manos muertas”, es decir, bienes que no podían ser enajenados y de los cuales solo se podían obtener rentas. La intención de las desamortizaciones es variada; para la ideología liberal que inspiraba el movimiento desamortizador del XVIII y el XIX (ya hubo desamortizaciones antes, que obedecían a otros propósitos) se trataba de poner en el libre mercado inmobiliario unas tierras y bienes para la modernización y enriquecimiento del país. Con las desamortizaciones se generó una merma considerable de los recursos económicos de la Iglesia. Como solución al expolio, el Estado establecía en sus presupuestos medidas económicas de compensación (una partida de culto y clero). Este tipo de financiación se puede denominar también “dotación presupuestaria” y de ella se sirvió también Napoleón Bonaparte en Francia en el Concordato de 1801.

En el siglo XIX, en algunos países y regiones de Europa se produjo la progresiva minoración del presupuesto estatal para el culto y el clero. Esta minoración vino acompañada de la creación del “impuesto religioso”, que además resultaba una garantía de mayor independencia de la Iglesia respecto del Estado. Alemania fue de

los primeros Estados europeos que establece este impuesto religioso<sup>3</sup>, cuando no pudo ya mantener con las Iglesias sus acuerdos de financiación a cambio de las tierras expropiadas. Dinamarca y Suecia, a comienzos del siglo XX, implantaron también implantaron el impuesto religioso tras unas importantes reformas en la propiedad agrícola. En 1939, el impuesto religioso se implantó en Austria durante la dominación nacional-socialista a cambio de la confiscación del fondo religioso con el que se sostenía el clero. A finales del siglo XX, en España, Portugal e Italia se crea, con diversos matices, un mecanismo tributario por el cual el contribuyente puede destinar una pequeña parte de su deuda tributaria al Estado para fines religiosos y/o de beneficencia. Es la asignación tributaria.

Dotación presupuestaria, impuesto religioso y asignación tributaria son modo de “financiación directa” de los grupos religiosos “desde el Estado”<sup>4</sup>. Pero no son mecanismos idénticos. La dotación presupuestaria es tratar a los grupos religiosos como una parte del gasto propio del Estado. Frente a ella, el impuesto religioso y la asignación tributaria tratan a los grupos religiosos como una entidad distinta del propio Estado, pero tampoco ambos modelos son iguales<sup>5</sup>. En efecto, en la asignación tributaria no existe una cantidad de dinero —distinta de la que ya paga el contribuyente— destinada a financiar a los grupos religiosos. En el impuesto religioso sí hay una cantidad distinta, porque el contribuyente paga, por un lado, al Estado y, a través de éste, paga también un impuesto a la Iglesia a la que pertenece. Además, el impuesto religioso se presta a interesantes problemas relativos a la “pertenencia” religiosa a “efectos fiscales” (apostasía fiscal) y a la reacción de las Iglesias en contra de quienes no quieren ser seguidores de la religión, pero sólo a efectos fiscales...

No obstante los problemas prácticos, en los países europeos que tienen impuesto religioso (Dinamarca, Austria, Suiza, Alemania, Finlandia y Suecia) la mayoría de la población sigue apoyando la tradición del impuesto religioso, en parte porque entienden que pagar impuestos es, culturalmente, una exigencia del bien común y que las iglesias son instituciones públicas que ayudan a los menos favorecidos de la sociedad. En Italia, el sistema de la asignación tributaria ha pasado por un proceso de mayor “universalización” (i.e. se benefician más grupos religiosos aparte de la iglesia católica) que no ha experimentado España. Ésta, sin embargo, tiene mayores índices de contribución económica a través de la asignación tributaria que Portugal, quizá porque para los españoles las instituciones religiosas tienen un importante papel en la ayuda a los pobres y necesitados<sup>6</sup>.

---

3 A. MÜLLER; M. D. CHICA PALOMA, “El poder tributario de las comunidades religiosas en Alemania”, *Crónica Tributaria - Boletín de Actualidad*, 2011, fecha de consulta 17 octubre 2012, en <http://eprints.ucm.es/13366/>.

4 S. MESEGUER VELASCO, *Financiación de la religión en Europa*, Digital Reasons, Madrid, 2019, pp. 42-46.

5 S. FERRARI; I. C. IBÁN, *Derecho y religión en Europa occidental*, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 96-97.

Estos modos de financiación directa no se refiere a aquellos casos en los que entidades creadas por grupos religiosos reciben subvenciones o ayudas, no por ser de origen o índole religiosa, sino porque realizan un servicio al país de tipo cultural, asistencial, benéfico, etc.<sup>7</sup> Si en estos casos el Estado no prestara ayuda a esas entidades, precisamente por ser de índole u origen religioso, pero sí la facilitara a entidades benéficas, culturales o asistenciales no religiosas, se produciría una infracción del principio de igualdad y no discriminación.

Hasta aquí los modelos de lo que la doctrina académica denomina la “financiación directa”. Junto con esta, suele entenderse que existen también modos de “financiación indirecta”, es decir, aquella que se verifica en virtud de exenciones y no sujeciones. Personalmente considero que la financiación indirecta no existe: sencillamente, en los supuestos de exención y no sujeción, el Estado deja de recaudar lo que no le corresponde recaudar<sup>8</sup>. Que el resultado final del patrimonio de los grupos religiosos sea mayor que si se hubiera gravado una actividad no quiere decir que el Estado esté financiando, al igual que si al contribuyente se le aplican unas deducciones en el Impuesto de la renta de las personas físicas, el Estado no le está “dando” un dinero ni financiándole.

### 2.3. El sistema español de financiación de las confesiones religiosas

“La cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas se caracteriza por algunos rasgos principales: primero, es potestativa y no obligatoria; segundo, se articula a través de los acuerdos firmados con la Iglesia católica y con las confesiones religiosas minoritarias y se desarrolla en leyes unilaterales del Estado. Tercero, admite diversas modalidades compatibles entre sí (asignación tributaria, beneficios fiscales, aportaciones de los fieles, etc.)”<sup>9</sup>

#### 2.3.1. Financiación directa

Con la promulgación de la Constitución de 1978 se planteó la oportunidad de encontrar un sistema de financiación a la Iglesia católica que respetara los principios de libertad y no discriminación. Dicho sistema combinaba provisionalmente la

6 PEW RESEARCH CENTER, *In Western European Countries With Church Taxes, Support for the Traditions Remains Strong*, 2019, fecha de consulta 12 junio 2019, en <https://www.pewforum.org/wp-content/uploads/sites/7/2019/04/Church-Tax-in-Western-Europe-FOR-WEB-4.30.pdf>.

7 V. J. VÁZQUEZ ALONSO, “¿Porqué la religión es constitucionalmente diferente?”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 31, 2015, pp. 193-196.

8 Es el sentido en que lo acoge el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en su decisión *Walz v. Tax Comm'n of City of New York*, 397 U.S. 664 (1970): la exención de impuestos no es una forma de financiación y, precisamente por eso, no es contraria al principio de separación entre el Estado y las Iglesias.

9 S. MESEGUER VELASCO, “Mecenazgo y autofinanciación”, en Carmen Garcimartín Montero (ed.) *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada, 2017, p. 219.

dotación presupuestaria y la asignación tributaria. Desde la perspectiva de la provisionalidad, tal sistema podía justificarse y así lo hacía el [Artículo II.4](#) del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos de 1979. La dotación presupuestaria se extendió indebidamente en el tiempo por circunstancias accidentales: tendría que haber desaparecido antes de lo que lo hizo.

El régimen de asignación tributaria se ha consolidado en virtud de dos instrumentos legales: (i) el [Intercambio de Notas entre la Nunciatura española y el Ministerio de Asuntos Exteriores de 22 de diciembre de 2006](#) y (ii) la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en su [Disposición Adicional 18ª](#).

Conforme a estas disposiciones, el Estado español eleva del 0,52 % al 0,7% la cantidad destinada al sostenimiento de la Iglesia católica, de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Desaparece la transitoria figura de la dotación presupuestaria. Y, a cambio, la Iglesia católica renuncia a la exención del IVA en la adquisición de bienes inmuebles y a la no sujeción a dicho impuesto en la adquisición de objetos destinados al culto (exención a la que tenía derecho en razón del Artículo III del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos de 1979). Dicha renuncia venía a ayudar al Estado español, ya que el mantenimiento de esa obligación jurídica internacional (es decir, la no sujeción al impuesto sobre el gasto o consumo a favor de algunas actividades de la Iglesia católica) era contraria a sus obligaciones con la Unión Europea, relativas al Impuesto del Valor Añadido. La Iglesia católica se compromete igualmente a presentar una [Memoria anual](#) sobre el destino de las cantidades recibidas a través de este mecanismo de asignación tributaria. En 2017, la asignación tributaria ha aportado el 24% de los recursos económicos, superada por las aportaciones directas y voluntarias de los fieles, que alcanzaron el 35 % de los recursos; “a diferencia de las entidades sin ánimo de lucro en las que la fuente principal de ingresos (...) procede de las subvenciones públicas, en el caso de la Iglesia católica, las aportaciones de los fieles junto a la asignación tributaria son las partidas más relevantes que ascienden al 60% de los ingresos que recibe la Iglesia”<sup>10</sup>.

Respecto al sistema, debe advertirse lo siguiente:

- a) La asignación tributaria beneficia tanto a la Iglesia católica como a entidades con fines de interés social. No es una forma de financiación de los católicos a la Iglesia católica: habrá fieles de la Iglesia católica que no señalen la casilla en el impreso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (porque están enfadados con su obispo o porque se consideran no practicantes,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 234.

supongamos) y habrá no católicos que sí lo hagan (porque consideren que la iglesia católica realiza una gran función social en el país o porque prefieren darle dinero a una religión que dejárselo al Estado).

- b) El sistema no es inconstitucional. Por un lado, no supone automáticamente una forma de discriminación de las confesiones religiosas. Así lo ha visto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Darby contra Suecia* (1990), *Iglesia Bautista “El Salvador” y Ortega Moratilla contra España* (1992), *Alujer Fernández and Caballero García contra España* (1999); el Tribunal Constitucional español en su *Auto 480/1989*, de 2 de octubre, y más recientemente el Tribunal Supremo en su Sentencia 5475/16, de 14 de septiembre. Por otro lado, no supone una lesión a la libertad religiosa negativa del contribuyente (que se vería forzado a declarar sobre sus creencias): así puede deducirse sin dificultad de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Spampinato contra Italia* (2007) y *Wasmuth contra Alemania* (2011).
- c) “[L]a asignación tributaria no se configura como un gasto determinado en los presupuestos generales del Estado, ni es propiamente dinero público asimilable a las entregas de subvenciones, créditos, u otras ayudas que el Estado puede entregar a personas físicas o jurídicas, sino que funciona como un supuesto de afectación parcial de rendimientos impositivos concretos determinada por la voluntad de los contribuyentes, que se detrae de los ingresos que el Estado obtiene en su función recaudatoria a través del IRPF”<sup>11</sup>.
- d) El horizonte de futuro pretendido por la Iglesia católica es lograr la autofinanciación, entendida como sostenibilidad económica a través de sistemas de financiación estables que garanticen la prestación de los servicios propios de su misión espiritual<sup>12</sup>, tal como declara en el párrafo 5 del Artículo II del Acuerdo sobre asuntos económicos de 1979.

Las confesiones religiosas que firmaron acuerdos de cooperación en el año 1992 no se acogieron en su momento a ese sistema de asignación tributaria. A diferencia de lo que sucede en *Italia*, donde el sistema se ha extendido a otras confesiones distintas de la católica, resulta prácticamente imposible que se abra el sistema español de asignación tributaria a otros grupos religiosos. Con posterioridad a la firma de los Acuerdos de 1992, algunas confesiones religiosas han manifestado su deseo de que les sea aplicado un sistema semejante al que se acordó con la Iglesia católica. En cualquier caso, por *Orden ECI/935/2005*, de 8 de marzo de 2005 se inscribe en el Registro de Fundaciones la *Fundación Pluralismo y Convivencia*,

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 234.

constituida por el Ministerio de Justicia y aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2004. Su objeto es contribuir con medios económicos a la ejecución de programas y proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las Federaciones (y de las confesiones federadas) que hayan celebrado Acuerdos de cooperación con el Estado o de las confesiones religiosas con proyectos o programas avalados por alguna de esas Federaciones. Tal como consta en su **Memoria anual**, en 2018 la Fundación concedió 462.800€ a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), 330.000€ a la Comisión Islámica de España Federaciones (CIE) y 219.405€ a la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE). Y en concepto de ayudas de carácter anual a comunidades religiosas locales de confesiones con Acuerdo de cooperación que desarrollen actividades de tipo cultural, educativo y de integración social, la Fundación concedió un total de 158.957€.

### 2.3.2. Régimen tributario

En cuanto al régimen tributario de las personas jurídicas religiosas, éste transcurre por los cauces legislativos fijados por la **Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones e incentivos fiscales** a la participación privada en actividades de interés general, por el **artículo III** del Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979, por el **artículo 7.2** de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y por la **Ley 49/2002, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo**. El criterio general en la materia se basa en la asimilación a las entidades sin afán de lucro y carácter benéfico. “En todo caso, conviene subrayar el distinto fundamento de las ventajas tributarias de las que disfrutaban las entidades sin fin de lucro y las confesiones: mientras en las primeras se debe al actuar en campos propios del interés del Estado, de tal manera que realizan una actividad de sustitución de los poderes públicos por la que estos les compensan a través de las exenciones fiscales, las confesiones religiosas con acuerdo —y no hay motivo alguno por el cual el régimen favorable no pudiera extenderse a todas las confesiones inscritas, es más, el principio de igualdad en la titularidad del derecho de libertad religiosa así lo aconseja— se benefician no porque los fines religiosos coincidan con los públicos —lo cual queda vedado por el principio de laicidad—, sino por el compromiso del Estado de promover la libertad religiosa de los individuos, que los poderes públicos cumplen cooperando con las entidades en las que estos se agrupan. De esta manera se entiende que las actividades de culto y asistencia religiosa de las confesiones sí poseen interés general por cuanto facilitan el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, cometido que el artículo 2.3 de la LOLR encomienda a los poderes públicos”<sup>13</sup>.

---

13 A. MOTILLA, “Confesiones religiosas y entidades sin fin de lucro (comparación de su régimen económico)”, en Andrés Corsino Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.) *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, Granada, 2008, p. 13.

Veamos algunos elementos de la llamada “financiación indirecta”, en razón de un régimen tributario pretendidamente favorable<sup>14</sup>.

En primer lugar, supuestos de no sujeción, es decir, actividades y hechos que quedan fuera del ámbito tributario y no requieren actividad ninguna por parte del sujeto. La Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las Diócesis, las Parroquias y otras Circunscripciones territoriales, las Órdenes y Congregaciones religiosas y los Institutos de vida consagrada y sus Provincias y sus Casas, no estarán sujetas a tributación en el Impuesto sobre Sociedades por las cantidades que obtengan en concepto de donativos, oblaiones y limosnas de sus fieles. Tampoco estarán sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido por la publicación de documentos eclesiásticos y su fijación en los sitios de costumbre. Publicaciones y enseñanza religiosa son también supuestos de no sujeción en los artículos 11 de cada uno de los [Acuerdos de cooperación con las confesiones minoritarias de 1992](#).

En segundo lugar, los supuestos de exención: atendiendo a unas circunstancias, hechos o personas, el sujeto se ve exonerado del cumplimiento de una obligación tributaria, a pesar de la realización del hecho imponible previsto en la norma de imposición. Los supuestos de exención se conceden en estos casos atendiendo a la persona obligada (confesión religiosa) o a la afectación de ciertos bienes al cumplimiento de fines determinados. El [artículo IV](#) del Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979, recoge exenciones totales y permanentes referidas a la Contribución Territorial Urbana (actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI) sobre templos y capillas destinados al culto, y asimismo, sus dependencias o edificios y locales anejos destinados a la actividad pastoral; sobre la residencia de los obispos, de los canónigos y de los sacerdotes con cura de almas; sobre los locales destinados a oficinas, la curia diocesana y a oficinas parroquiales; sobre los seminarios destinados a la formación del clero diocesano y religioso y las universidades eclesiásticas respecto de la impartición de enseñanzas propias de disciplinas eclesiásticas; sobre los edificios destinados primordialmente a casas o conventos de las órdenes, congregaciones religiosas e institutos de vida consagrada. La exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es una cuestión que [se ha prestado a polémica](#) recientemente. Igualmente, se exime a la Iglesia católica del pago del Impuesto sobre Sociedades, siempre y cuando los rendimientos procedan directa o indirectamente de las actividades que constituyen el objeto social o finalidad específica de la entidad eclesiástica de que se trate. También se exime a las entidades eclesiásticas del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras<sup>15</sup>, y de los Impuestos sobre

---

14 S. MESEGUER VELASCO, “La financiación de las confesiones religiosas”, en Miguel Ángel Jusdado Ruiz-Capillas (ed.) *Derecho Eclesiástico del Estado*, 1ª ed., Colex, Madrid, 2011, pp. 225-231.

15 El régimen del impuesto en relación con la normativa comunitaria fue objeto de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el [asunto C-74/16 - Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania](#), de 27 de junio de 2017. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no

Sucesiones y Donaciones y de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para las adquisiciones que realicen de bienes destinados al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad. La exención es extensible a las ventas de bienes inmuebles. Los artículos 11 de cada uno de los **Acuerdos de cooperación de 1992** recogen exenciones relativas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto de Sociedades, e Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Las entidades eclesiasísticas están sujetas al pago de las tasas por los servicios prestados por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Las cantidades percibidas por los ministros de culto en razón del desempeño de sus funciones se consideran rendimientos del trabajo sujetos a tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Las donaciones efectuadas a la Iglesia católica y a las Confesiones comprendidas en las Federaciones firmantes de los Acuerdos de cooperación de 1992 disfrutan, en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, de una deducción del 75% de los primeros 150€ donados y 30% respecto del importe que exceda esa cantidad; y en el Impuesto de Sociedades disfrutan de una deducción del 35%.

### 3. Los lugares de culto

La **Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones**, entiende que forma parte de libertad religiosa el derecho “de fundar y mantener lugares” para el culto. Por su parte, el **artículo 2** de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa también entiende comprendido en este derecho “establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos”.

Conforme a los instrumentos jurídicos internacionales, y en relación con los lugares de culto, el derecho de libertad religiosa comprende hasta seis elementos distintos<sup>16</sup>:

- a) El derecho a adquirir la propiedad o la posesión legítima de suelo para la construcción de un lugar de culto, lo cual presupone el derecho a la personalidad jurídica del grupo religioso (ver Capítulo 4).

---

estableció que la exención sea contraria al derecho comunitario, sino que cuando la entidad beneficiaria de la exención realice actividades económicas distintas de la enseñanza concertada, podría estimarse contraria, para lo cual sería necesario cuantificar los beneficios obtenidos en orden a concretar la alteración de la libre competencia empresarial en el ámbito educativo.

16 N. G. VILLAROMAN, “The Right to Establish and Maintain Places of Worship: The Developments of its Normative Content under International Human Rights Law”, en Silvio Ferrari, Sabrina Pastorelli (eds.) *Religion in public spaces. A European perspective*, Ashgate, Farnham, Surrey, England; Burlington, VT, 2012, p. 301.

- b) El derecho a edificar un lugar de culto y realizar las reparaciones o labores de conservación necesarias, conforme a la normativa urbanística aplicable.
- c) El derecho a recabar y recibir contribuciones para la construcción de lugares de culto.
- d) El derecho al libre uso y disfrute del lugar de culto.
- e) El derecho a la protección de los lugares de culto frente a la injerencia del Estado o de particulares. El artículo 53 del **Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949**, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, prohíbe cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, utilizar tales bienes en apoyo del esfuerzo militar y hacer objeto de represalias a tales bienes.
- f) El derecho a las licencias o solicitudes para construir lugares de culto en condiciones de igualdad.

### 3.1. Concepto

El concepto “lugar de culto” es específico del Derecho del Estado<sup>17</sup>. Éste no acoge el término “lugar sagrado”, que es más propio del Derecho canónico (**canon 1205** del Código de Derecho Canónico de 1983) ni términos propiamente religiosos, como podrían ser “mezquita”, “sinagoga”, “templo” o “iglesia”.

“Lugar de culto” designa todos los edificios o locales empleados por los grupos religiosos para sus actividades cultuales, con carácter de permanencia y/o exclusividad<sup>18</sup>, a fin de determinar el tratamiento jurídico específico que deba darse a esos espacios.

El destino del recinto físico a una finalidad de culto no excluye la posibilidad de otras actividades (culturales, musicales, etc.), siempre que esa finalidad de culto sea la principal y, naturalmente, las otras no impidan o falseen la misma.

El lugar de culto como concepto jurídico no impide ni prejuzga que el recinto que tomamos en consideración pueda encontrarse dentro de otro complejo mayor, como puede ser un hospital o un aeropuerto. Distinta, desde luego, es la situación que se plantea cuando un grupo religioso atribuye a un lugar geográfico natural (o a una ciudad) la consideración de espacio sagrado; se trata de un asunto que defienden

<sup>17</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Boletín Oficial del Estado: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

<sup>18</sup> A. C. ÁLVAREZ CORTINA, “Destino al culto y valor cultural (conurrencia y conflicto)”, en Andrés-Corsino Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.) *La religión en la ciudad. Dimensiones jurídicas del establecimiento de lugares de culto*, Comares, Granada, 2012, p. 6.

algunas religiones étnicas, tribales, etc., y al que se aplican algunas normas jurídicas relativas a los lugares de culto.

Como es natural, el lugar de culto está constituido también por los elementos indisociablemente unidos al mismo, sus partes integrantes (claustros, vidrieras, capillas, hornacinas), las pertenencias (estatuas, relieves, pinturas objetos de ornamentación), así como aquellas dependencias directamente relacionadas y comunicadas con el edificio y con el culto que se celebra en él. Por tanto, se trata de un conjunto inmobiliario que excede de la consideración estricta del “lugar físico” de culto. En opinión de la doctrina, no tiene de suyo consideración de lugar de culto los cementerios, aunque sí lo tendrá en mi opinión los columbarios (nichos destinados a contener las urnas cinerarias de los difuntos) anejos al lugar de culto (en una cripta o en una capilla de una iglesia, por ejemplo).

La potestad originaria para establecer lugares de culto (y también para determinar cuándo dejan de serlo) corresponde a las autoridades religiosas legítimas. La acción y el resultado de lo que hacen dichas autoridades opera como presupuesto en el Derecho estatal. Éste, como es natural, debe regular cuestiones que inciden sobre los lugares de culto, relativas al urbanismo o uso del suelo, orden público, tributos, etc.

Los Acuerdos de cooperación entre el Estado español y las confesiones integradas en las Federaciones acordantes dedican una atención particular a los lugares de culto, estableciendo una cierta definición legal y las condiciones jurídicas para que los lugares de culto sean estimados como tales por el Derecho estatal. Así, en el [Acuerdo con la Comisión Islámica de España, el artículo 2](#) establece: “A todos los efectos legales, son Mezquitas o lugares de culto de las Comunidades Islámicas pertenecientes a la «Comisión Islámica de España» los edificios o locales destinados de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva, con la conformidad de dicha Comisión”. Por su parte, el [Acuerdo con la Federación de Comunidades Judías de España en su artículo 2](#) indica: “A todos los efectos legales, son lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto, formación o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva con la conformidad de la Secretaría General de la FCI”. Por último, el [artículo 2 del Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Evangélicas de España](#) dice: “A todos los efectos, son lugares de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE”.

El Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas introdujo en su [artículo 17](#) una novedad consistente en la anotación potestativa de los lugares de culto. La finalidad de la anotación de un lugar de culto es dotar de publicidad y, en su caso, facilitar una futura solicitud de declaración de notorio arraigo (ver Capítulo 4). Pero en modo alguno puede estimarse que la anotación añada algo a la cualidad jurídica esencial del lugar de culto. La potestad estatal sobre los lugares de culto se extiende a todas las materias no estrictamente religiosas. Dos son las cuestiones que merecen atención a este respecto: por un lado, el ejercicio del poder estatal en materia de propiedad y urbanismo; por otro, el ejercicio del poder impositivo (tratado ya brevemente en el apartado anterior). Por encima de estas dos cuestiones, se afirma de los lugares de culto su “inviolabilidad”. Comencemos por esta última cuestión.

### 3.2. ¿Qué es la inviolabilidad de los lugares de culto?

Los textos acordados reconocen de forma unánime la inviolabilidad de los lugares de culto ([artículo 1.5](#) del Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979, [artículo 2.2](#) del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, [artículo 2.2](#) del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, [artículo 2.2](#) del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España).

Las leyes no recogen una explicación acerca de lo que constituye jurídicamente la inviolabilidad de un lugar de culto. Desde luego, el carácter sagrado o sacro de un lugar de culto significa que se sitúa en una posición distinta, separada de las cosas comunes, lo cual impone “hacia dentro” de cada grupo religioso unas determinadas exigencias que el Estado debe respetar en la medida en que dichas exigencias guarden relación con la libertad religiosa.

A la hora de concretar qué se entiende en este tema por inviolabilidad, es necesario distanciarnos de una visión histórica, en virtud de la cual el lugar de culto pertenece a una jurisdicción distinta de la del Estado<sup>19</sup>. La inviolabilidad del lugar de culto puede entenderse de dos maneras:

- a) Tesis minimalista: dotar a los lugares de culto la protección otorgada al domicilio por el [artículo 18.2](#) de la Constitución española de 1978: “El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.

---

<sup>19</sup> M. J. ROCA FERNÁNDEZ, “Interpretación del término «inviolabilidad» en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Jurídicos, de 3-I-1979”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 29, 2012.

- b) Tesis maximalista: expresar mediante un solo término la protección de bienes jurídicos de naturaleza personal (intimidad, sentimientos religiosos y ejercicio del culto), evitando que aspectos tales como el carácter de edificios abiertos al público de algunos lugares de culto pueda conducir a conclusiones erróneas respecto de la protección de esos bienes jurídicos. Dicha protección puede alcanzar la tipificación de delitos que protegen específicamente el normal desenvolvimiento de la vida cultural dentro del recinto sagrado ([artículos 522 y 523](#) del Código penal, ver Capítulo 11).

### 3.3. Régimen de propiedad y derecho urbanístico

Es importante recordar que los derechos confesionales tienen con frecuencia una normativa propia en materia de bienes materiales. Por ejemplo, en el Derecho canónico la enajenación o gravamen de un bien inmueble requiere unas autorizaciones sin las cuales el negocio jurídico patrimonial no podría celebrarse válidamente.

En caso de que el Estado pretenda expropiar un lugar de culto, la normativa debe garantizar a las confesiones religiosas el trámite de audiencia. Así viene establecido por el [artículo 16 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa](#) en conexión con los artículos concordantes de cada uno de los acuerdos del Estado con las confesiones religiosas.

Los lugares de culto no pueden ser demolidos sin previa desacralización, conforme a las normas de la confesión religiosa de que se trate. E igualmente conviene dejar constancia de que, en opinión de la doctrina, existe un principio de inembargabilidad de lugares de culto: “[a]tendiendo a la función social de estos lugares de culto —recuérdense las previsiones de los planes urbanísticos—, y a la subordinación de la riqueza del país, con independencia de su titularidad, al interés general (art. 128.1 de la CE), puede sostenerse que en determinados casos —lugares de culto de una gran devoción popular; si los fieles carecen de un lugar de culto alternativo en el que satisfacer sus necesidades religiosas— podría extenderse a estos inmuebles el régimen previsto para los bienes de la Administración, y seguir, por consiguiente, la vía del art. 44.3 de la Ley General Presupuestaria. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha admitido que el ‘interés social’ puede justificar límites a la regla general de embargabilidad, sin que por ello se vulnere el art. 24 CE.”<sup>20</sup>

El derecho a tener un lugar de culto debe someterse a la normativa urbanística. Dicha normativa —de competencia autonómica— afecta al planeamiento urbanístico, a las licencias y a la disciplina posterior en materia de actividades

<sup>20</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones*, cit., pp. 256-257.

molestas, nocivas o insalubres. El establecimiento y apertura de lugares de culto es un tema que preocupa a algunas confesiones religiosas en España<sup>21</sup>.

En el planeamiento urbanístico de zonas nuevas debe preverse la reserva de terreno para el emplazamiento de lugares de culto sobre terreno de titularidad pública o municipal; algunas comunidades autónomas prevén explícitamente esta reserva en su legislación urbanística (así, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura y la Comunidad Foral de Navarra)<sup>22</sup>. Hay una consolidada experiencia municipal de cesión de derecho de superficie a las confesiones religiosas para la construcción de lugares de culto (Madrid, Sevilla, Alcorcón o Córdoba serían algunos ejemplos)<sup>23</sup> y también experiencias de concesión administrativa sobre suelo público para uso religioso<sup>24</sup>. Nada obsta para, respetando las previsiones del plan urbanístico, construir lugares de culto en suelo dotacional privado.

Las licencias estrictamente urbanísticas (de obras, primera utilización y cambio de uso) son de plena aplicación a los lugares de culto: no estamos ante una limitación indebida de la libertad religiosa, sino ante una regulación conexas con la misma, que deberá respetar el contenido esencial del derecho<sup>25</sup>. La cuestión fundamental sobre este tema consiste en dilucidar si los ayuntamientos pueden, en virtud de una ley autonómica, someter la apertura de lugar de culto a una licencia específica. Cataluña optó por establecer este tipo de licencia, en su *Llei dels centres de culte* de 2009 y su Reglamento de desarrollo de 2010. Algunos sectores de la doctrina entienden que bastaba el régimen común de licencias urbanísticas para atender adecuadamente a los requisitos de seguridad y salubridad públicas<sup>26</sup>. Otros consideran que esta licencia específica podría constituir “una forma encubierta de prejuzgar las creencias religiosas y reprimir la libre manifestación de todas o de algunas poco gratas para los dirigentes municipales”<sup>27</sup>. La cuestión ha sido teóricamente zanjada por la **Disposición Adicional Decimoséptima** de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en virtud de la cual para la apertura de lugar de culto no se requiere licencia específica, bastando la comunicación previa o

21 COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2015*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2016, pp. 21-22.

22 J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo: estudio de los equipamientos de uso religioso en España*, Eunsa, Pamplona, 2010, pp. 69-75.

23 J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, “La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Llei 16/2009 dels centres de culte”, *Ius canonicum*, vol. 51, 101, 2011, pp. 282-283.

24 J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo*, cit., pp. 157-177.

25 M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones*, cit., pp. 109-110.

26 J. J. GUARDIA HERNÁNDEZ, “La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña”, cit., p. 322.

27 M. MORENO ANTÓN, “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”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 17, 2008, p. 43.

declaración responsable, sin perjuicio de las otras licencias urbanísticas comunes que correspondan.

Al margen de puntuales ocasiones en las que la **idiosincrasia flamenca de la Iglesia de Filadelfia** ha causado actuaciones municipales que han terminado en los tribunales, en fechas próximas es más que probable que se agudice la cuestión relativa al uso de campanas, consideradas en algún caso como “patrimonio cultural inmaterial sonoro”.

### 3.4. Lugares de culto de titularidad pública

En nuestro país hay lugares de culto que pertenecen a los poderes públicos, en razón de un doble origen: (i) como resultado de la desamortización, el Estado fue propietario de iglesias, monasterios, etc. respecto de los cuales, posteriormente, cedió el usufructo o la nuda propiedad a la Iglesia católica; o (ii) como resultado de la constitución, por parte también del Estado, de fundaciones o patronatos de índole o finalidad religiosa, ya principal ya accesoria.

Algunas características comunes a todos estos lugares de culto son las siguientes<sup>28</sup>. En primer lugar, la titularidad pública de dichos bienes que, desde el punto de vista material, son regidos y administrados por órganos administrativos públicos. En segundo lugar, un destino religioso que, en todos los casos, responde al de la Iglesia católica por evidentes motivos históricos, lo cual hace que sea necesario tener en cuenta, desde el punto de vista funcional de esos inmuebles, las disposiciones del Derecho canónico, así como determinadas limitaciones o peculiaridades (usos incompatibles, incompetencia del Estado en la exclusiva índole religiosa, libertad de la Iglesia católica para el desarrollo de los actos religiosos, etc.). En tercer y último lugar, esos bienes suelen tener un importante valor histórico y cultural, de forma que incide en su funcionamiento la legislación especial en esas materias.

Las dos primeras características podrían llevarnos a concluir que se estaría violando la neutralidad del Estado. Sin embargo, de la existencia de esos lugares no se infiere la mezcla de funciones religiosas y seculares o estatales; sencillamente, esos lugares de culto son parte de un patrimonio histórico que debe preservarse<sup>29</sup>, también para respetar la voluntad de quienes los erigieron.

Algunos lugares de culto de titularidad pública están regulados por la **Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional**. Respecto de esos lugares, cabe

28 A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “Régimen jurídico de los lugares de culto de titularidad pública”, en Jorge Otaduy (ed.) *Régimen legal de los lugares de culto. Nueva frontera de la libertad religiosa*, Eunsa, Pamplona, 2013, pp. 362-367.

29 *Ibid.*, pp. 427-428.

distinguir dos grupos. Un primer grupo constituido por lugares de culto que, como indica el [artículo 2](#) de dicha ley, están “afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen” (así, el [convento del Cristo del Pardo](#), la [Iglesia de Nuestra Señora del Carmen](#) en la misma localidad y el [Monasterio de San Jerónimo de Yuste](#), en Cáceres). Un segundo grupo constituido por aquellos lugares de culto que, como establece el [artículo 5](#) de la Ley reguladora del Patrimonio Nacional, corresponden a derechos de patronato o de gobierno y administración sobre fundaciones religiosas (así, el [Real Monasterio de la Encarnación](#), el [Monasterio de las Descalzas Reales](#), la [Real Basílica de Atocha](#), el [Real Monasterio de Santa Isabel](#), el [Monasterio de San Lorenzo de El Escorial](#) o el [Monasterio de Santa María la Real de Las Huelgas](#) en Burgos).

#### 4. Cementerios

Un cementerio “es un recinto cerrado adecuado para inhumar [enterrar] restos humanos, que cuenta con la oportuna autorización sanitaria y demás requisitos reglamentarios” (artículo 3, [Decreto de la Xunta de Galicia 134/1998, de 23 de abril, sobre policía de sanitaria mortuoria](#)). Los cementerios deben estudiarse jurídicamente de forma separada de los lugares de culto: no son tales, aunque pueden contener lugares de culto dentro de sí. En España, los cementerios pueden ser públicos o privados<sup>30</sup>. El cementerio es un punto de confluencia de los intereses del Estado relativos a la sanidad y a los servicios públicos, por un lado, y la libertad religiosa de los ciudadanos, por otro. En efecto, la muerte y los ritos fúnebres tienen una gran importancia para las religiones; es por ello que se reconoce como parte de la libertad religiosa el derecho de toda persona a “recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos” ([artículo 2.1.b](#) Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa). Los Acuerdos de cooperación con las minorías religiosas de 1992 (y más en concreto con los judíos y con los musulmanes) regularon de forma específica esta cuestión (concesión de parcelas, derecho a poseer cementerios privados, respeto a los ritos funerarios, etc.)<sup>31</sup>

30 El Informe nº 727 del Tribunal de Cuentas sobre Gestión de los Servicios Funerarios y de Cementerios (20 de julio de 2006) indicó que de los 17.682 de los cementerios censados, 9.146 son de titularidad municipal, 7.919 son de la Iglesia católica y 585 de otras iglesias o asociaciones.

31 El 6 de marzo de 2015, por mediación del Ministerio de Justicia español, la empresa funeraria Parcesa y la Federación de Comunidades Budistas de España firmaron un protocolo funerario con el fin de que se observaran las prácticas budistas en los velatorios y sepelios (Federación de Comunidades Budistas de España, [“Resumen del Protocolo funerario entre la FCBE y Parcesa e información adicional”](#), 1 septiembre de 2015). En este caso, no se trata de una normativa estatal acordada entre una confesión o una federación religiosa y el Estado, sino ante una actuación de mediación e impulso por parte del Estado que bien puede considerarse una faceta más del principio de cooperación.

“En el Derecho estatal vigente la dimensión religiosa del cementerio tiene tres consecuencias en torno a las cuales se articula su régimen jurídico. En primer lugar, los cementerios son un elemento indispensable para un efectivo y real reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa, una de cuyas manifestaciones es el derecho a recibir sepultura digna. Ello justifica (...) que las confesiones religiosas estén habilitadas por la normativa para ser titulares de cementerios propios. En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, aunque los cementerios municipales son bienes de dominio público y como tales se encuentran plenamente sujetos al principio de no confesionalidad del Estado que proclama el artículo 16.3 de la Constitución, se admite en ellos la celebración de ceremonias y actos religiosos, la instalación de símbolos religiosos sobre las sepulturas y el establecimiento de espacios destinados al culto, sin que ello entre en colisión con la exigencia constitucional de neutralidad ideológica y religiosa de los servicios públicos. En tercer lugar, el ordenamiento jurídico protege la naturaleza religiosa de los cementerios mediante normativa específica de carácter civil [inembargabilidad], administrativo [limitación de actividades en el recinto] y penal [respeto a los difuntos]”<sup>32</sup>.

## 5. Patrimonio cultural

“[D]e los 44 bienes culturales españoles que han sido declarados Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO, 22 de ellos han sido generados debido a la actividad de la Iglesia católica, que continúa siendo actualmente su propietaria, o mantiene en ellos una significativa presencia. También es de destacar que 3.168 bienes de interés cultural en España pertenecen actualmente a esta confesión religiosa, que se encarga, asimismo, de su conservación y gestión”<sup>33</sup>.

La **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español** entiende que forma parte de dicho patrimonio “los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico” (**artículo 1**).

Gran parte del patrimonio histórico cultural español (bienes muebles, inmuebles, dejamos aquí de lado los bienes culturales inmateriales o intangibles) pertenece a las confesiones religiosas, señaladamente a la Iglesia católica. Sobre esos bienes concurre una doble condición: son bienes destinados al culto, a un uso

---

32 M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Régimen jurídico de cementerios y sepulturas*, Comares, Albolote (Granada), 2015, p. 52.

33 COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2016*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2017, p. 78.

sagrado o religioso, por su función y/o por su contenido, pero al mismo tiempo son bienes culturales, con un valor histórico y cultural también ante no creyentes. En esta doble condición, es claro que “[e]l valor religioso es el valor propio; el valor cultural es un valor derivado y, aunque importante, secundario”<sup>34</sup>. De no existir esta doble condición, muchos de los problemas prácticos —y, desde luego, el epígrafe de este capítulo— no se plantearían o carecerían de sentido.

El artículo 46 de la Constitución española de 1978 establece: “Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”. Tanto la garantía como la promoción a las que se obligan los poderes públicos deben conjugarse adecuadamente con el reconocimiento del derecho de libertad religiosa y el principio de cooperación del artículo 16 del texto constitucional: “El compromiso entre los diversos valores del sistema constitucional exige, en primer lugar, que el patrimonio cultural de las confesiones religiosas no quede totalmente postergado de la actividad tutelar del Estado; y en segundo término que, con todo, esa actividad tutelar del Estado no puede desconocer el carácter religioso y la función litúrgica de dicho patrimonio”<sup>35</sup>.

La normativa de protección del patrimonio histórico español se mueve hoy en día en dos niveles: la legislación estatal y la legislación autonómica<sup>36</sup>. En el nivel estatal, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español desarrolla las previsiones constitucionales sobre el tema y parece hacerlo, a juicio de la doctrina, ignorando su destino o finalidad: se trata de un derecho común, independiente del carácter religioso de los bienes y, cuando en algún caso se emplea derecho especial, éste resulta claramente perjudicial (en concreto, véase el artículo 28). Las acciones que, por necesidades religiosas, quieran realizarse sobre bienes religiosos de interés cultural requieren la autorización de los organismos estatales competentes.

Algunas leyes autonómicas de patrimonio cultural y artístico tienen características particulares<sup>37</sup>: dan participación a los representantes de las confesiones en órganos de gestión y asesoramiento (así, Aragón, Asturias, Madrid); tienen en cuenta la finalidad religiosa de los bienes regulados (en Aragón, Cantabria,

34 A. C. ÁLVAREZ CORTINA, “Destino al culto y valor cultural (conurrencia y conflicto)”, cit., p. 76.

35 I. ALDANONDO SALAVERRÍA, “El patrimonio cultural de las confesiones religiosas”, *Revista catalana de dret públic*, 33, 2006, p. 151.

36 Todopatrimonio, “Legislación del patrimonio cultural”, fecha de consulta 13 octubre 2017, en <http://todopatrimonio.com/legislacion-y-normativa/>.

37 A. C. ÁLVAREZ CORTINA, “Destino al culto y valor cultural (conurrencia y conflicto)”, cit., pp. 86-87.

La Rioja y Valencia), aunque en algún caso se sigue supeditando la finalidad religiosa a los valores culturales (Canarias).

En la ejecución de las políticas conducentes a la protección del patrimonio histórico religioso, la constitución y funcionamiento de organismos mixtos resulta decisiva para salvar eventuales problemas futuros. El Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979 preveía en su artículo 15 la constitución de una Comisión Mixta que elaboró un documento relativo al marco jurídico de la actuación Iglesia-Estado en esta materia, suscrito por los representantes de ambas partes (Presidente de la Conferencia Episcopal española y Ministro de Cultura) en 1980.

## Capítulo 6. Ministros de culto. Asistencia religiosa

### 1. Introducción

El establecimiento en el Derecho del Estado de un área jurídica específica dedicada a los ministros de culto responde a varios motivos.

Por un lado, la categoría “ministro de culto” viene a ser un residuo jurídico que se aloja en el Derecho estatal, una vez que éste deja de reconocer la existencia de una jurisdicción eclesiástica exclusiva en el territorio donde se asienta su propia soberanía. No hay ya estamentos, no hay derechos estatutarios que se apliquen de forma distinta e independiente a una clase de ciudadanos y que el Estado deba aceptar como el único Derecho aplicable. Los líderes religiosos, de puertas afuera, son unos ciudadanos más, sujetos a las mismas obligaciones y dotados de los mismos derechos fundamentales. Sin embargo, siendo éste el principio general, la fuerza que imprime la propia normativa religiosa puede exigir —incluso en los países de corte separatista— un conjunto de adaptaciones en forma de reglas acerca de los ministros de culto. Y esas adaptaciones afloran en áreas muy distintas del ordenamiento del Estado: desde el Derecho civil al procesal; desde el Derecho laboral y de la Seguridad Social al Derecho constitucional.

Por otro lado, la creciente diversidad religiosa de un país dificulta la elaboración de un estatuto jurídico uniforme de líderes religiosos. ¿Qué hacer, cuando en un nuevo grupo religioso pretende cooperar con el Estado? ¿Corresponde a los líderes religiosos representar al grupo al cooperar con el Estado? ¿Cómo debe proceder el Derecho cuando en un grupo religioso “todos” sus miembros son considerados líderes de esa religión? A veces, las normas estatales unilaterales sobre ministros de culto deben ser pocas y sólo a través del diálogo y la cooperación debe

llegarse a elaborar un conjunto normativo adecuado a las necesidades específicas que plantean los ministros de culto de nuevas religiones.

En fin, el avance imparable de la normativa estatal y autonómica para garantizar la estricta observancia del principio de igualdad y no discriminación, de los derechos civiles y sociales, etc., se refleja cada vez más en áreas diversas del ordenamiento del Estado, en la denominada “eficacia horizontal” de los derechos fundamentales. En esa frontera a veces poco nítida entre lo religioso y lo secular, se producen situaciones de conflicto porque el funcionamiento de las normas religiosas (estatuto jurídico de los líderes religiosos en materia de trabajo, criterios para la elección de esos líderes, etc.) no se “ajustan” a lo que el Estado pretende de una organización social, de una empresa mercantil o de una asociación de derecho común. La autonomía (la capacidad de dotarse de unas normas obligatorias y eficaces) de los grupos religiosos plantea exigencias singulares en esta materia.

La proyección de la tarea específica de los grupos religiosos hacia sus fieles puede encontrarse en ocasiones con barreras que dificulten el cumplimiento de su función. En la medida en que un Estado se compromete a la fiel observancia de la libertad religiosa, esas barreras deben ser superadas mediante la acción conjunta de Estado y grupos religiosos, de forma que la libertad religiosa de los ciudadanos sea real. De ahí surge, como veremos, el sentido actual de lo que denominamos asistencia religiosa, que se articula mediante mecanismos diversos en los que —de nuevo— la experiencia histórica ejerce una influencia nada despreciable.

## 2. Ministros de culto

### 2.1. Concepto

Por ministro de culto entiende la doctrina “la persona que de modo habitual ejerce una función religiosa en la confesión a que pertenece”<sup>1</sup>. A lo cual sería importante añadir que no se trata tan solo de desempeñar una función religiosa en general (de hecho, hay fieles que no son ministros de culto y se ocupan de funciones religiosas de forma estable), sino una función religiosa específica que exige una cierta cualificación y que marca una diferencia entre los fieles, en general, y aquellos que ocupan dichas funciones, en particular. La doctrina ha establecido unas condiciones que reúnen, en general, los ministros de culto<sup>2</sup>: (i) preparación o formación intelectual y espiritual especiales, (ii) funciones específicas distintas de las del resto de miembros del grupo religioso y (iii) ocupación específica no necesariamente exclusiva.

1 A. DE FUENMAYOR, *Derecho eclesiástico del Estado español*, Editorial Comares, Granada, 2007, p. 120.

2 J. G. NAVARRO FLORIA; N. PADILLA; O. LO PRETE, *Derecho y Religión. Derecho Eclesiástico Argentino*, Editorial de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2014, p. 289.

La legislación española ha precisado más —pensando sobre todo en las minorías religiosas— el concepto de ministro de culto. Con algunos matices, el artículo 3.1 de cada uno de los **Acuerdos de cooperación con las minorías religiosas de 1992** recoge un concepto legal que abarca notas concretas, relativas tanto a la función (su carácter estable) como a su garantía (acreditación del cumplimiento de estos requisitos mediante certificación de la confesión religiosa respectiva y conformidad de la Federación).

Respecto de la Iglesia católica, el concepto abarcaría no solamente a los ministros sagrados o clérigos, sino también a los religiosos (**canon 573 del Código de Derecho Canónico de 1983**).

Lo más interesante, sin embargo, no es tanto indagar acerca de cuál sea “exactamente” el contenido específico de las funciones o los cometidos de lo que se llama “ministro de culto”, sino más bien estudiar las consecuencias y las normas especiales que el Derecho español vincula a la condición de ministro de culto<sup>3</sup>.

## 2.2. El secreto ministerial

Se designa como “secreto ministerial” aquella reserva o secreto que guarda el ministro de culto respecto de los hechos conocidos por razón de su ministerio espiritual, y que como tal es respetado por el ordenamiento jurídico frente al deber de revelar que impone el Derecho en el orden procesal (prestar testimonio en juicio) y penal (deber de denunciar la comisión de delitos).

El secreto ministerial guarda una cierta semejanza con el secreto profesional. De hecho, de forma singular, el Acuerdo de cooperación con la Comisión Islámica de España en el **artículo 3.2** establece: “[e]n ningún caso las personas expresadas en el número anterior estarán obligadas a declarar sobre hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de sus funciones de culto o de asistencia religiosa islámica, en los términos legalmente establecidos para el secreto profesional”. Puesto que en ninguno de los dos otros Acuerdos de cooperación de 1992, ni en el **artículo II.3** del Acuerdo entre el Estado español de 1976, se menciona el “secreto profesional” como categoría por la que se rige el secreto propio de los ministros de culto, cabe apuntar tres posibles conclusiones: primera, que frente a otras confesiones religiosas, los ministros de culto islámico no tienen un secreto ministerial propiamente dicho, sino algo que se parece al secreto profesional; segunda, en línea con lo anterior, que el secreto ministerial existe como algo distinto del secreto profesional, salvo en el caso de los ministros de culto islámicos; tercera, que en el fondo todos los ministros de culto gozan del secreto ministerial, pero en el Acuerdo con la Comisión Islámica de España hay un grave error de técnica legislativa.

3 M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Los ministros de culto en el ordenamiento jurídico español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

Sea como fuere, el secreto ministerial o de los ministros de culto se distingue del secreto profesional en cuanto al fundamento. Si los intereses de búsqueda de la verdad en los procesos, el derecho a la intimidad y la utilidad social son comunes a todos los secretos, sin embargo, la libertad religiosa es rasgo específico del secreto ministerial. La presencia de la libertad religiosa supone, además, que el ámbito subjetivo de protección no es sólo el fiel de una confesión, sino también —y de forma muy destacada— el propio ministro de culto. Éste puede entender que se encuentra moral y jurídicamente obligado a mantener el secreto de la comunicación, a pesar incluso del deseo del fiel de que revele o preste testimonio en un proceso.

En nuestro ordenamiento jurídico, el secreto ministerial está protegido por normas acordadas y por normas unilaterales. Esta multiplicación de normas conlleva ligeros matices en el alcance de la protección jurídica. Lo cual puede ser un motivo de confusión, aunque dado el escaso número conocido de problemas en esta sede no parece que se trate de un asunto que exija reformas legislativas inmediatas.

#### 2.2.1. Legislación pacticia o acordada

En el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, sobre renuncia a la presentación de obispos y al privilegio del fuero de 28 de julio de 1976, el [artículo II.3](#) establece: “En ningún caso los clérigos y los religiosos podrán ser requeridos por los jueces u otras Autoridades para dar información sobre personas o materias de que hayan tenido conocimiento por razón de su ministerio”. Se trata de una redacción prácticamente idéntica a la contenida en el artículo XVI del [Concordato de 1953](#). El tenor literal del texto (“en ningún caso los clérigos y los religiosos podrán ser requeridos”), pone de manifiesto que se otorga una exención, no una prohibición de declarar o testificar. Es esta una configuración que aproxima el secreto religioso al tratamiento legal de las objeciones de conciencia. El contenido del precepto acordado va más allá de lo que sería exclusivamente el sigilo de confesión ([canon 983](#) del Código de Derecho Canónico de 1983), para extenderse a otros menesteres espirituales distintos del sacramento de la penitencia ([canon 959](#)). El alcance subjetivo comprende tanto a clérigos como a religiosos. La definición de estas categorías de personas debe remitirse a la normativa canónica. En cuanto al alcance formal, la norma pretende su aplicación no solo al proceso, sino también a otros ámbitos (administrativos, de policía, etc.)

Los [Acuerdos del Estado con las confesiones minoritarias](#), de 10 de noviembre de 1992, también incluyen normas especiales en materia de secreto ministerial, contenidos en los artículos 3.2 de cada uno de ellos. Los textos son prácticamente idénticos, aunque —como ya se ha indicado— llama la atención que el Acuerdo con la Comisión islámica de España establezca la protección del secreto religioso “en los términos legalmente previstos para el secreto profesional”.

En buena lógica, se deduce que el secreto ministerial reconocido en los Acuerdos, lo es de los que, a los efectos legales (el artículo 3.2 se remite plenamente al 3.1.), son ministros de culto. Pero no de cualquier ministro de culto, sino de los acreditados como tales. Por contraste, en el Acuerdo con la Santa Sede antes examinado no se requiere la acreditación. El tratamiento, por tanto, es diferente. Se llega a tal solución, probablemente, por la dificultad que entrañaba la integración en una misma estructura pacticia, o incluso en una misma entidad negociadora, de federaciones y confesiones bien distintas entre sí (en el caso de las Entidades Evangélicas es patente) en su conformación y normativa.

En el ámbito objetivo, los tres artículos protegen la confidencialidad respecto de los “hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de funciones de culto o asistencia religiosa”. No hay limitación a un determinado acto, sino al tipo de relación que se establezca: que esta tenga un contenido o un matiz religioso preponderante, acompañado por el carácter confidencial. El ámbito formal de protección queda vagamente definido por el término “declarar”. No creo que sea una referencia exclusiva a la declaración testifical, sino que puede entenderse comprendida toda manifestación o explicación requerida por la autoridad.

### 2.2.2. Legislación unilateral

El artículo 417 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal regula la protección de los ministros de culto en la prueba de testigos del proceso penal, estableciendo una exención sin obligación de silencio. No parece necesario insistir sobre el ámbito objetivo de aplicación del precepto, ya que se reiteran los términos explicados anteriormente respecto de la legislación pacticia. Sí que merece una cierta atención particular la extensión subjetiva, en un doble orden: por una parte, la mención de los “ministros de culto disidentes”; por otra, la mención de los “eclesiásticos”. Respecto de los denominados “ministros de culto disidentes”, es preciso tener en cuenta que la confesionalidad de la época en que nace nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal exigía un deslinde y un realce de la religión oficial. El término “disidentes” debe interpretarse —integrándolo con el artículo 11 de la Constitución de 1876— como religiones distintas de la católica, no sólo las religiones cristianas. En el actual régimen, la extensión de la protección puede considerarse absoluta, e incluso más ventajosa que aquella prevista por los Acuerdos de 1992. Estos acuerdos establecen, como ya se ha visto, un concepto legal de ministro de culto. Y, frente a la norma procesal penal, deberían ser estos Acuerdos (como derecho especial) los que determinen, para las tres confesiones minoritarias, quiénes son ministros “a todos los efectos legales”. Con lo cual se produce la siguiente paradoja: el concepto de ministro religioso para los clérigos católicos, viene determinado por el Derecho canónico; el concepto para los ministros religiosos de las confesiones que tienen firmados Acuerdos viene determinado por el Estado a partir del concepto de cada

confesión; y el concepto de ministro de culto para los grupos religiosos sin Acuerdo no tiene una definición legal específica, lo cual nos remite a tal vez a la apreciación que el juez pueda hacer de dicho concepto, a partir de lo que el propio ministro de culto explique o exponga.

Para el proceso civil, el [artículo 361](#) de la Ley de Enjuiciamiento civil considera idóneo al ministro de culto designado para ser testigo. Por su parte, el [artículo 591](#) establece un deber de colaboración de personas, “sin más limitaciones que los que imponen el respeto a los derechos fundamentales o a los límites que, para casos determinados, expresamente impongan las leyes”. Y es de específica aplicación al secreto ministerial el [artículo 371](#). Conforme a este artículo, para que un sujeto pueda ser liberado del deber de testificar, se exige su manifestación razonada ante el tribunal, y éste, considerando el fundamento de la negativa a declarar, resolverá mediante providencia lo que proceda en Derecho, quedando constancia en acta, si el testigo quedara librado de responder, de esta circunstancia. Como puede comprobarse, el artículo 371 no menciona ni a ministros de culto, ni a abogados ni a médicos, ni a periodistas. Cualquier motivo de conciencia, si es apreciado por el tribunal, podría liberar del testimonio. En consecuencia, se resuelve la cuestión mediante una comprobación en cada caso, beneficiosa en teoría, porque otorga la exención solo a quienes realmente vienen exigidos a guardar secreto por razón de exigencia disciplinar, normativa, etc. del propio grupo, Iglesia o confesión religiosa. Pero no es menos cierto que podría prestarse a abusos por desconocimiento de las exigencias confesionales, o por considerar que el valor de un interés público (el testimonio) es siempre superior al valor del secreto ministerial.

La conducta de revelación de secretos por parte del ministro religioso podría encontrarse comprendida en el [artículo 199.1](#) del Código penal español. Por su parte, el [artículo 197](#) tipifica la interceptación y la revelación del secreto, introduciéndose además agravamientos de la pena cuando concurren algunas circunstancias concretas, como el fin de lucro o el contenido de la interceptación (datos de carácter personal que revelen la ideología, religión, creencias, salud, origen racial o vida sexual).

### 2.3. Régimen laboral y Seguridad social

Las labores que realizan los ministros de culto en el seno de su propia confesión no quedan sometidas por sí mismas al Derecho laboral del país, sino a las normas propias de la confesión o grupo religioso de que se trate. Por tanto, la prestación de servicios forma parte de la autonomía organizativa de las confesiones religiosas: el Derecho del Estado la considera una relación (jurídica) religiosa, no una relación jurídica laboral. Esto no es obstáculo para que, si un grupo religioso así lo estimara oportuno, la relación (jurídica) religiosa se sometiera al Derecho laboral del

Estado. Pero, en sí misma considerada, esa relación no es de suyo laboral, porque aun cuando aparentemente pueda reunir las notas de esa relación (subordinación, remuneración, prestación) no pretende el intercambio de un servicio por un salario, una relación económica productiva, sino prestar una ayuda o servicio espiritual a los creyentes, haciendo realidad la misión u objetivo que se propone el grupo religioso.

En el caso particular de los religiosos de la Iglesia católica ([canon 607](#) del Código de Derecho Canónico), sucede algo semejante a lo señalado en el párrafo anterior. La relación de los religiosos con la institución a la que pertenecen surge de la denominada profesión religiosa ([canon 654](#) del Código de Derecho Canónico), no de la celebración de un contrato de trabajo ni de una relación implícita de trabajo. El instituto religioso no es una organización empresarial.

Ahora bien: el trabajo (la enseñanza, la asistencia religiosa, la beneficencia, por ejemplo) que realicen los ministros de culto o los religiosos al servicio de una estructura con dimensión jurídica civil, puede ser perfectamente una relación laboral: habrá que examinar cada caso concreto (a modo de ejemplo, véase la [Sentencia del Tribunal Constitucional 43/1984](#), de 26 de marzo).

El [Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social](#) de 1974 no estableció ningún Régimen Especial para los ministros de culto. Sin embargo, incluyó dentro del Régimen General de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y asimilados ([artículo 7.1.a](#)), extendiendo este régimen a cualquiera otras personas que en lo sucesivo, y por razón de su actividad, fueran objeto, por Decreto a propuesta del Ministro de Trabajo, de esta asimilación ([artículo 61.h](#)). Esta posibilidad de ampliación del ámbito de la Seguridad Social a otras personas permitió la extensión de la protección social a los ministros de culto. En efecto, haciendo uso de esta facultad, el legislador elaboró el [Real Decreto 2398/1977](#), de 27 de agosto (modificado por el [Real Decreto 1613/2007](#), de 7 de diciembre) por el que se incluyó a los clérigos diocesanos de la Iglesia católica y a los ministros de las demás confesiones inscritas, en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social. La derogación del Texto Refundido de 1974 por la nueva Ley General de la Seguridad Social, aprobada mediante [Real Decreto Legislativo 1/1994](#), de 20 de junio, no supuso modificación sustancial alguna en el régimen de los ministros de culto. En la actualidad, es el [artículo 136 q](#)) del nuevo Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social ([Real Decreto Legislativo 8/2015](#), de 30 de octubre) el que determina la extensión subjetiva del régimen general por Real Decreto a propuesta del Ministerio.

Los clérigos diocesanos de la Iglesia católica y los ministros de las demás confesiones se someterán y beneficiarán del Régimen General de la Seguridad Social, como si tratara de trabajadores por cuenta ajena. A los ministros de culto les corresponde la satisfacción de las cuotas debidas al trabajador y la confesión es la

encargada de asumir las obligaciones propias del empresario. No obstante, para los clérigos diocesanos católicos se excluyen de la acción protectora la incapacidad laboral transitoria, la invalidez provisional, el subsidio por recuperación profesional, la protección a la familia y el desempleo, al tiempo que las contingencias de enfermedad y accidente son consideradas, en todo caso, como enfermedad común y accidente no laboral. Tendrán, sin embargo, derecho a una pensión de jubilación cuya cuantía estará en función de la base reguladora y el período de cotización.

Los ministros de culto de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España también son objeto de una serie de limitaciones en la acción protectora de la Seguridad Social. Su situación fue precisada por el [Real Decreto 369/1999](#), de 5 de marzo, que desarrollaba lo dispuesto tanto en el mencionado Real Decreto 2398/1977, como en el [artículo 5](#) del Acuerdo firmado con el Estado español en 1992. Los ministros de culto de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España se asimilan a los trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de Seguridad Social, y se les reconoce la mayoría de las prestaciones previstas en este Régimen, pero quedan excluidos de la protección por desempleo. Las contingencias de enfermedad y accidente, al igual que sucede con los católicos, se considerarán, en todo caso, como común y no laboral, respectivamente. El Régimen de Seguridad Social de los ministros de culto evangélicos fue objeto de la decisión del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en el caso [Manzanas-Martín contra España](#), de 3 de abril de 2012, en el que se apreció trato discriminatorio de dichos ministros de culto en relación con la normativa aplicada a los ministros de culto católicos, ya que el Real Decreto 369/1999 no incluía previsión alguna destinada a posibilitar que los ministros de culto evangélicos que se encontraran en edades cercanas a la jubilación y acreditaran haber ejercido su actividad pastoral en un momento anterior al 1 de mayo de 1999, pudieran ingresar las cuotas correspondientes y reunir así el periodo de carencia necesario para acceder a la pensión de jubilación, así como a las pensiones de incapacidad permanente o muerte y supervivencia. El [Real Decreto 839/2015](#), de 21 de septiembre, corrigió esa situación de trato discriminatorio.

Los ministros de culto de la Comisión Islámica de España cuentan, por su parte, con un desarrollo reglamentario específico en virtud del [Real Decreto 176/2006](#), de 10 de febrero. También existe desarrollo reglamentario específico para los ministros de culto de la Iglesia ortodoxa rusa del Patriarcado de Moscú en España ([Real Decreto 822/2005](#), de 8 de julio de 2005) y para los miembros de la Orden religiosa de los Testigos de Jehová en España ([Real Decreto 1614/2007](#), de 7 de diciembre de 2007).

## 2.4. Un residuo histórico: la incapacidad sucesoria

El artículo 752 del Código Civil español establece la nulidad de “las disposiciones testamentarias que haga el testador durante su última enfermedad a favor del sacerdote que en ella le hubiese confesado, de los parientes del mismo dentro del cuarto grado, o de su iglesia, cabildo, comunidad o instituto”. La doctrina y jurisprudencia entienden que la razón de este precepto es impedir las sugerencias que puede realizar el confesor en el ánimo del testador, restándole libertad en el momento de disponer sus bienes, en una situación en la que es especialmente vulnerable. Según la doctrina que ha estudiado el tema en profundidad<sup>4</sup>, el artículo 752 del Código Civil responde a un contexto social y jurídico distinto del actual. En efecto, dicho precepto hoy en día vulnera la laicidad del Estado: hace derivar consecuencias negativas por el hecho de pertenecer a una confesión religiosa, restringe la capacidad de obrar en razón de las creencias y genera una sanción civil de un acto religioso como es la confesión. También vulnera el principio de igualdad, singularizando sin justificación clara al sacerdote católico respecto de otros ministros de culto.

En consecuencia, las propuestas doctrinales en relación con el artículo 752 del Código Civil apuntan a dos posibles modificaciones. O bien la extensión de la sanción civil a ministros de culto de todas las religiones en una situación análoga a la descrita en el precepto<sup>5</sup> y a todas las personas que por razones especiales (amistad, confianza, profesión) podrían influir en la voluntad del testador en trance de muerte. O bien suprimir el artículo 752 remitiendo los problemas de fondo a los que atiende este precepto, al derecho común en la materia, representado por los artículos 673 y 756 del Código Civil.

## 2.5. Otras cuestiones: el deber del jurado, inscripción de matrimonio, permisos de trabajo, anotación en el Registro de entidades religiosas

En el Derecho español, la participación en el jurado popular es un derecho-deber cívico. El Capítulo II Sección 2ª de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, regula los requisitos, incapacidades, incompatibilidades, prohibiciones y excusas para ser miembro del jurado. La Ley no previó como causa de excusa los motivos religiosos.

4 D. TIRAPU MARTÍNEZ; J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *La incapacidad sucesoria del confesor en el artículo 752 del Código civil*, Comares, Granada, 1996. Con ser este asunto algo que rara vez podría plantearse en la práctica, sin embargo se plantea en la sentencia del Tribunal Supremo 3047/2015, de 19 de mayo.

5 Como ha hecho el Código Civil catalán en su artículo 412-5, si bien la Sentencia del Tribunal Supremo 1428/2016, de 8 de abril, estima que no puede hacerse una interpretación extensiva de la asistencia espiritual a los servicios asistenciales, residenciales o de naturaleza análoga.

Por su parte, el **canon 285 §3** del Código de Derecho canónico prohíbe a los clérigos católicos aceptar aquellos cargos públicos que llevan consigo una participación en el ejercicio de la potestad civil. Por tanto, tenemos aquí un conflicto de deberes procedentes de dos ordenamientos jurídicos distintos (el Derecho estatal español y el Derecho canónico) que inciden en la misma persona (el clérigo católico) y que reviste la forma de una objeción de conciencia. La solución de este conflicto apunta a dos posibles direcciones<sup>6</sup>: o bien reconducir la negativa del sacerdote a la excusa general del **artículo 12.7** de la Ley del Jurado, o bien reformar la ley para que recoja la objeción de conciencia de forma explícita como causa de excusa legítima.

En el Derecho de los países de Occidente, los ministros de culto tienen algunas funciones relevantes para el Derecho estatal. Normalmente, una de esas funciones tiene que ver con la eficacia civil del matrimonio religioso de los fieles de su propia confesión. En el Derecho español, conforme al **Protocolo Final** en relación con el artículo VI del Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979, el párroco en cuyo territorio se ha celebrado el matrimonio canónico, “en el plazo de cinco días, transmitirá al encargado del registro Civil que corresponda el Acta de matrimonio canónico para su oportuna inscripción, en el supuesto de que ésta no se haya efectuado ya a instancia de las partes interesadas”. Esa transmisión raramente se produce. Y de suyo, el acta de matrimonio canónico no es un documento administrativo propio del Derecho estatal. Sin embargo, a mi modo de ver sí constituye un acto jurídico estatal aquel que realizan los ministros de culto de las confesiones religiosas que forman parte de las Federaciones que firmaron Acuerdos de cooperación en 1992, cuando extienden “diligencia expresiva de la celebración del matrimonio que contendrá los requisitos necesarios para su inscripción y las menciones de identidad de los testigos” y, al menos, conservan en su archivo copia de la certificación diligenciada “como acta de la celebración”, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7 de dos de los Acuerdos a los que se hace referencia. Nos ocuparemos de esta cuestión en el Capítulo 9.

La normativa española exceptúa a los ministros de culto extranjeros de las confesiones religiosas registradas del requisito de obtención del permiso de trabajo para el desempeño de sus actividades en territorio nacional, tanto en general (**artículo 41.1h** de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) como respecto de determinadas funciones de asistencia religiosa (**artículo 4.1c** del Real Decreto 710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los Acuerdos de Cooperación firmados por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España, en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria).

---

6 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Las objeciones de conciencia de los católicos”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 9, 2005, pp. 23-27.

El Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, prevé en su **artículo 18** que las confesiones religiosas inscritas puedan anotar en el Registro a sus ministros de culto que ostenten residencia legal en España. Dicha inscripción es totalmente potestativa, salvo para los ministros de culto que estén habilitados para realizar actos religiosos con efectos civiles (como la celebración de matrimonio religioso de que trata el Capítulo 9).

### 3. Asistencia religiosa

Por asistencia religiosa se entiende “la acción del Estado para establecer la infraestructura y las condiciones adecuadas para que puedan recibir asistencia espiritual directa de sus respectivas confesiones los ciudadanos que tiene disminuidas las posibilidades de recibirla por encontrarse en situación caracterizada por un régimen de especial sujeción”<sup>7</sup>. Las situaciones de especial sujeción son aquellas en las que se encuentran los individuos sometidos a una potestad administrativa de auto-organización más intensa de lo normal, como funcionarios, militares, reclusos, escolares o concesionarios de servicios públicos<sup>8</sup>. En estos casos, al verse reducida la libertad de circulación de los ciudadanos, se presenta un obstáculo o una incompatibilidad en el ejercicio de un derecho fundamental, en este caso, de la libertad religiosa.

En el plano terminológico también se suele distinguir entre asistencia religiosa (definida anteriormente) y la asistencia espiritual (que designa la ayuda o el asesoramiento religiosos que facilita la confesión a sus miembros). La asistencia espiritual forma parte del contenido del derecho de libertad religiosa (**artículo 2.1 b** de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa), y el Estado se compromete no solamente a remover los obstáculos que impiden o dificultan el ejercicio de la libertad religiosa, sino también a adoptar las medidas necesarias para facilitar la asistencia espiritual en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia (**artículo 2.3** de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa). El Estado no presta asistencia espiritual, que es la labor propia de las confesiones a través de la organización de sus actividades: los poderes públicos se limitan a aportar los recursos de apoyo que sean necesarios para que los internos en centros públicos puedan superar las limitaciones y dificultades para relacionarse con sus ministros o líderes religiosos y asistir a actos de culto.

7 M. LÓPEZ ALARCÓN, “Asistencia religiosa”, en Javier Ferrer Ortiz (ed.) *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª ed, EUNSA, Pamplona, 2007, pp. 249-250.

8 F. J. BASTIDA FREIJEDO Y OTROS, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 96.

### 3.1. Modelos de asistencia religiosa

El modo de llevar a cabo esta “aportación de recursos de apoyo” por parte del Estado puede verificarse de diversos modos, que ponen de manifiesto el grado de independencia o de vinculación entre un Estado y uno o varios grupos religiosos o confesiones. Se distingue, en consecuencia, diversos modelos de asistencia religiosa, fundamentalmente<sup>9</sup>:

- a) El modelo de integración, en el que los servicios de asistencia religiosa se constituyen en servicios públicos de infraestructura y apoyo a la prestación de asistencia espiritual por ministros de culto de las respectivas confesiones. En el modelo más integrador se establece cuerpos de capellanes con carácter de funcionarios públicos.
- b) El modelo de concertación supone el establecimiento de un convenio entre la institución pública correspondiente (establecimiento militar, sanitario, etc.) y la confesión religiosa acerca de la aportación de recursos humanos y materiales por una y otra parte, instituyéndose un organismo autónomo de seguimiento con participación de representantes de ambas. Este concierto puede tener su fuente de legitimación legal en un Acuerdo o en una norma estatal unilateral previa.
- c) El modelo de libre acceso supone la entrada de ministros religiosos al interior del centro para prestar asistencia espiritual, estableciéndose las condiciones que aseguren el buen orden y respeto al régimen interior, bien mediante convenio, bien unilateralmente. Las relaciones del centro con los ministros religiosos se reducirán a la autorización para el libre acceso con prestación de servicios de benevolencia o mediante contrato retribuido de naturaleza administrativa, civil o laboral.
- d) El modelo de libre salida de los internos prevé que puedan satisfacer sus obligaciones o necesidades de orden religioso fuera del establecimiento. No siempre podrá afirmarse, como es natural, que sea necesario un régimen de asistencia religiosa si los internos pueden ser autorizados a salir del centro cuando lo soliciten, o sin necesidad de autorización, en determinadas horas o circunstancias. Considero que, salvo que existan permisos especiales para la libre salida por motivos de asistencia espiritual, el modelo de libre salida no forma parte —en realidad— de la asistencia religiosa.

Los posibles modelos aplicables en abstracto a un determinado país no dependen exclusivamente de la definición del régimen de relaciones Iglesia-Estado, sino también de la tradición histórica, de las características del centro público al que

---

<sup>9</sup> M. LÓPEZ ALARCÓN, “Asistencia religiosa”, cit., pp. 252-255.

se pretende aplicar la asistencia religiosa, de la diversidad religiosa del país o la región, etc.

En el Derecho español ha predominado el modelo de integración en la asistencia religiosa a los fieles de la Iglesia católica, subsistiendo todavía con carácter transitorio. Va siendo progresiva la instauración de un modelo de concertación para la asistencia religiosa hospitalaria y para la que se presta en centros penitenciarios. Para miembros de otras confesiones distintas de la Iglesia católica, se ha establecido el modelo de libre acceso en los Acuerdos de 1992. Salvo las normas genéricas de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa no se prevé nada especial para los miembros de otras confesiones.

### 3.2. Asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas

Hasta 1978, el Estado español sólo se preocupó de regular la asistencia religiosa de los católicos en las Fuerzas Armadas. El [artículo 1](#) del Acuerdo con la Santa Sede de 1979 sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas establece que la Asistencia religiosa se seguirá prestando por medio del Vicariato General Castrense. Dentro de la estructura del Derecho canónico, este vicariato es una jurisdicción canónica de tipo personal (regulada por la [Constitución apostólica \*Spirituali militum curae\*](#) de 1986), un “ordinariato militar” con competencia cumulativa con la territorial de los obispos y párrocos de la Iglesia católica.

Con la vigencia de la Constitución de 1978, teóricamente, decayó tanto la vinculación funcional como algunos cometidos asignados al clero castrense, pues disintían de los valores y principios constitucionales. La [Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1982](#), de 13 de mayo, no declaraba inconstitucional la asistencia religiosa de los católicos en las Fuerzas Armadas, si bien arrojaba una cierta duda acerca de la integración orgánica de los capellanes castrenses dentro del ejército (con tratamiento similar al de otros cuerpos y escalas militares). La Disposición final séptima de la [Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional](#) declaró a extinguir los Cuerpos Eclesiásticos del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire. Los capellanes castrenses se integraron entonces en el nuevo [Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas](#) (SARFA), ejerciendo ahora sus funciones conforme a una relación denominada “de servicios profesionales”. La [Orden Ministerial 84/2011](#), de 18 de noviembre, por la que se desarrolla parcialmente, en materia de régimen de personal, el capítulo II del Real Decreto 1145/1990, de 7 de septiembre, parece consagrar este régimen peculiar<sup>10</sup>.

La asistencia religiosa según los Acuerdos con las minorías de 1992 no genera relación de servicios con los poderes públicos, sino de simple autorización de los

<sup>10</sup> F. PÉREZ-MADRID, “La asistencia religiosa católica en las fuerzas armadas de España”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 35, 2014.

respectivos mandos militares. Cabría esperar que las confesiones firmantes de los Acuerdos de 1992 pudieran integrarse en el futuro en el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas<sup>11</sup>.

Actualmente, la asistencia religiosa por parte de ministros de culto de confesiones sin Acuerdo se presta al margen del Servicio de Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas, bajo las siguientes reglas genéricas: (i) solo se puede exigir legalmente la prestación de servicios religiosos de confesiones legalmente reconocidas (registradas), (ii) los ministros de culto que presten dichos servicios deberán estar autorizados por la propia confesión, y (iii) podrán prestar servicios religiosos en condiciones análogas con las que se establecen legalmente para los católicos.

### 3.3. Asistencia religiosa en Instituciones Penitenciarias

Las **Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos** (también conocidas como las “Reglas Nelson Mandela”) de 2015 y las **Reglas penitenciarias europeas** de 2006 reconocen la asistencia religiosa entre los derechos que asisten a los reclusos.

La normativa española básica está representada por el **artículo 54** de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria y por el **artículo 230** del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. En general, el Reglamento traslada a los Acuerdos de cooperación el régimen de asistencia religiosa.

La asistencia religiosa a los católicos se rige específicamente por el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979, **artículo IV**. En desarrollo de su normativa específica sobre este tema, se ha realizado un Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en establecimientos penitenciarios, de fecha 20 de mayo de 1993, entre el Ministerio de Justicia y el Presidente de la Conferencia episcopal (publicado oficialmente mediante **Orden de 24 de noviembre de 1993, del Ministerio de Justicia**). Conforme a este acuerdo, se abandona el modelo de integración y se pasa al modelo de concertación. En este modelo, la asistencia religiosa es prestada por sacerdotes nombrados por el Ordinario del lugar y autorizados formalmente por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Cabe la posibilidad de que un interno solicite, ocasionalmente, la asistencia de un sacerdote concreto y en este caso no debe ser impedido, una vez acreditado y autorizado. Conforme al Acuerdo de 1993, corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la cobertura económica de las prestaciones de asistencia religiosa católica.

---

<sup>11</sup> J. MANTECÓN SANCHO, “Asistencia religiosa de las confesiones minoritarias en las fuerzas armadas”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 35, 2014.

Respecto de la asistencia religiosa a internos de otras confesiones religiosas, es preciso distinguir la asistencia religiosa a internos pertenecientes a confesiones con Acuerdo de cooperación, a internos pertenecientes a confesiones registradas y a internos pertenecientes a confesiones no registradas. Respecto de los primeros, los Acuerdos establecen el modelo de libertad de acceso, sin limitación de horario, de ministros religiosos designados por las respectivas iglesias y confesiones, con la conformidad de la Federación y debidamente autorizados por los establecimientos correspondientes. La previsión de los Acuerdos de 1992 se desarrolló posteriormente mediante el [Real Decreto 710/2006](#), de 9 de junio, sobre asistencia religiosa penitenciaria. Con este Real Decreto se establece un régimen de autorización de acceso de duración anual y sin retribución directa. Dicho Real Decreto se ve completado con la [Instrucción 6/2007, de 21 de febrero](#), de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre Asistencia Religiosa en Centros Penitenciarios, en la que se incorpora al régimen de autorización de acceso a las confesiones religiosas registradas que no se encuentran comprendidas en las federaciones que firmaron Acuerdos de cooperación en 1992.

La Comisión islámica de España firmó 24 de octubre de 2007 un [Convenio de colaboración con el Estado](#) para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios de competencia estatal. Bajo la condición de un mínimo de diez internos solicitantes de asistencia religiosa en un mismo centro penitenciario, el Estado se compromete a sufragar los gastos, que no percibe el ministro de culto musulmán, sino la Comisión islámica de España. El Convenio se ha ido renovando anualmente, al menos hasta el año 2016.

Nada específico se prescribe respecto de la asistencia a miembros de otros grupos religiosos no inscritos. El derecho de asistencia religiosa les viene reconocido por el artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, por lo que el Estado debe procurar los medios para que ese derecho sea real y efectivo: formulada la petición por el interno a la dirección, ésta debe proveer para que, al menos, pueda comunicar con el ministro de su confesión en los términos del [artículo 49.5](#) del Reglamento Penitenciario y, en cuanto a la celebración de ritos, habrá de tenerse en cuenta las limitaciones establecidas por el [artículo 230.3](#) (disponibilidades presupuestarias, la seguridad y vida del centro y los derechos fundamentales de los restantes internos).

### 3.4. Asistencia religiosa en centros hospitalarios

“La asistencia religiosa en hospitales está justificada no solo por la situación constrictiva en la que se encuentran los pacientes internados, sino porque los denominados ‘sentimientos religiosos’ se agudizan en los trances de enfermedad,

dolor y muerte”<sup>12</sup>. “La decadencia de la familia en sentido amplio y el desarrollo del Estado de bienestar han provocado, entre otras cosas, que muchas personas pasen momentos determinantes de su vida íntima en espacios ‘públicos’, como son los hospitales, centros para estancias hospitalarias prolongadas y establecimientos para cuidados paliativos: por lo general, son momentos marcados por el sufrimiento y la vulnerabilidad. La mayoría de la gente desea en esos momentos estar rodeado de los suyos, y los ritos religiosos siguen siendo, para muchos, indispensables. Por eso no se cuestiona en serio la presencia de capellanes y de lugares de recogimiento en los hospitales”<sup>13</sup>.

También rige aquí la dualidad de modelos asistenciales que caracteriza al sistema español de asistencia religiosa. Con un pequeño matiz: lo que se señala a continuación rige para los centros públicos. Para los centros privados no hay un modelo expresamente previsto ni son mencionados por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, aunque el artículo 4 del Acuerdo de 1979 no restrinja la asistencia religiosa a los centros públicos, lo que supone que el Estado podría tener en cuenta la asistencia religiosa al realizar conciertos y convenios para la prestación de servicios sanitarios por centros privados.

La asistencia religiosa católica parte del programa pacticio previsto por el artículo 4 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos de 1979. De ahí arranca el Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en los centros hospitalarios (publicado mediante [Orden de 20 de diciembre de 1985](#)) firmado el 24 de julio de 1985 por el Presidente de la Conferencia episcopal española y por los Ministros de Justicia y de Sanidad y Consumo. Este Acuerdo-marco estaba abierto a nuevos pactos y cuenta con un [Convenio entre el Insalud y la Conferencia episcopal española de 23 de abril de 1986](#) y unas Instrucciones para la aplicación del Convenio de 1986 (no publicadas oficialmente) de fecha 4 de febrero de 1987. Se van sucediendo igualmente convenios suscritos con Comunidades Autónomas, con Diputaciones provinciales y con Ayuntamientos. El Acuerdo-marco nos permite conocer el ámbito general dentro del que se mueve la asistencia religiosa en centros hospitalarios. Conforme a dicho Acuerdo, en cada centro se constituirá un servicio de asistencia religiosa para atender a los pacientes católicos, a sus familiares y al personal del centro que lo solicite. El servicio estará vinculado a la gerencia o dirección del centro hospitalario, que proporcionará los locales y recursos necesarios. La financiación se encomienda al Estado. El servicio es prestado por capellanes o personas idóneas que serán designadas por el Ordinario del lugar, correspondiendo el nombramiento a la institución titular del centro hospitalario. La relación jurídica de incorporación es, a elección del centro hospitalario, el contrato laboral o el convenio con el Ordinario del

<sup>12</sup> M. LÓPEZ ALARCÓN, “Asistencia religiosa”, cit., p. 265.

<sup>13</sup> J. MACLURE; C. TAYLOR, *Laicidad y libertad de conciencia*, Alianza Editorial, Madrid, 2011, p. 57.

lugar. El objeto del servicio es la asistencia religiosa y la atención pastoral (visita a los enfermos, celebración de los actos de culto, administración de los sacramentos, asesoramiento en cuestiones religiosas y morales, etc.)

La asistencia religiosa a pacientes de otros grupos religiosos, de conformidad con los Acuerdos de cooperación de 1992 se ha adoptado un modelo de libre acceso y sin limitación de horario a dichos centros de los ministros de culto que designen las iglesias y comunidades con la conformidad de la respectiva Federación, ministros que habrán de contar con la debida autorización de los organismos administrativos competentes<sup>14</sup>.

### 3.5. Emigrantes

El Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, establece en su **artículo 45** el respeto a la libertad religiosa de los internados (prescripciones dietéticas, celebración de ritos y días festivos) siempre que lo permita la seguridad y las actividades del centro y los derechos de los restantes extranjeros internados. En el año 2015, el Ministerio del Interior firmó **tres convenios de colaboración** con la Federación de Entidades Evangélicas, la Federación de Comunidades Judías y la Comisión Islámica de España para la asistencia religiosa en los Centros de internamiento de extranjeros. Estos convenios tienen vigencia de un año, con prórroga tácita por periodos anuales.

### 3.6. Asistencia religiosa impropia

Hay situaciones que no son calificables de especial sujeción en las que, sin embargo, resulta conveniente facilitar la asistencia religiosa: se trata de concentraciones estables o de larga duración de personas con cierta homogeneidad entre ellas (emigrantes, turistas, eventos deportivos, culturales, feriales, aeropuertos internacionales). Las confesiones procuran atender estas demandas con sus ministros o dirigentes. La asistencia religiosa (denominada, en este caso, impropia) se limitaría a cooperar con medios adecuados —como locales y otros recursos— que en ocasiones tendrán uso interconfesional.

Un modelo característico de asistencia religiosa impropia es el que se presta en los centros públicos de enseñanza, y se fundamenta en criterios de oportunidad. El **artículo 2** del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979 prevé que, para los niveles de enseñanza no universitaria, “las autoridades académicas correspondientes permitirán que la jerarquía eclesiástica establezca, en las condiciones concretas que con ella se convenga, otras actividades

<sup>14</sup> OBSERVATORIO DEL PLURALISMO RELIGIOSO EN ESPAÑA, *Guía de gestión de la diversidad religiosa en los centros hospitalarios*, Madrid, 2011.

complementarias de formación y asistencia religiosa”. Respecto de la enseñanza universitaria impartida en Universidades de titularidad estatal, el artículo 5 de ese mismo Acuerdo garantiza la organización de cursos voluntarios y otras actividades religiosas; cabe entender que esta posibilidad se reconduce a eventuales convenios entre los representantes de la Iglesia católica y las autoridades académicas. Por su parte, los Acuerdos de 1992 no hacen ninguna referencia a la asistencia religiosa en los centros docentes, lo que no impide que, conforme a la norma general del artículo 2.3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, puedan ser autorizadas las iglesias y confesiones para desarrollar actividades asistenciales en pie de igualdad con la Iglesia católica.

## Capítulo 7. Las objeciones de conciencia

### 1. Introducción

El Derecho presupone desobediencia e incumplimiento. Sin embargo, no todos los incumplimientos son iguales. Diferenciamos entre incumplimientos motivados por el egoísmo, la avaricia, la ira, las pasiones humanas en general, de aquellos otros incumplimientos paradójicamente causados por el amor a la justicia, por fidelidad a un orden normativo que se considera superior o, en definitiva, por coherencia con un bien imperativo ante la propia conciencia.

La desobediencia al Derecho por motivos de conciencia es un marcador identitario constante en la civilización occidental. Desde la tragedia “*Antígona*” de Sófocles, pasando por el testimonio épico de los héroes Macabeos en la Biblia o el del Apóstol Pedro ante el Sanedrín judío en los primeros momentos del cristianismo (“Juzgad vosotros si es justo obedecer a vosotros más que a Dios”, Hechos, 4:19), llegamos a la Edad Moderna, en la que el Lord Canciller de Inglaterra, el jurista Thomas More, fue condenado a muerte por negarse a acatar la Ley de Supremacía de Enrique VIII; More afirma antes de morir: “I die being the King's good servant —but God's first”.

A comienzos del siglo XIX, el escritor norteamericano Henry David Thoreau se rebela contra el pago de impuestos para sufragar guerras y escribe su “Civil Disobedience”. En el siglo XX, Mohandas Gandhi, abogado de formación británica, logra la independencia de la India de la mano de la resistencia pasiva, empleando la desobediencia a las normas del imperio británico como muestra de la incoherencia del sistema político-jurídico. En los Estados Unidos de América, el reverendo Martin Luther King desafió las leyes y costumbres segregacionistas, particularmente

arraigadas en los estados del Sur. Y no calificamos a estos personajes de la históricos como delincuentes; más bien, sus conductas despiertan en nosotros admiración o, al menos, respeto.

La objeción de conciencia es un subtipo de desobediencia al Derecho. Se han interesado por ella diversas ramas jurídicas: el Derecho constitucional (estudiando si la objeción de conciencia es un derecho fundamental o no), la Filosofía del Derecho (en el marco de las distintas patologías de desobediencia al Derecho) y el Derecho eclesiástico del Estado. La multiplicación de formas de objeción de conciencia va siendo tan relevante, con caracteres ciertamente peculiares cada una, que la doctrina ha entendido que debemos hablar de objeciones de conciencia, en plural<sup>1</sup>.

El carácter religioso de la objeción de conciencia tiene, de suyo, cierta relevancia<sup>2</sup>. Hay tres razones para entenderlo así. En primer lugar, estadísticamente las objeciones de conciencia de mayor diversificación presentadas por grupos minoritarios son de origen religioso. En segundo lugar, no es tampoco infrecuente que los mecanismos jurídicos formales de los que se sirven los ordenamientos jurídicos para aproximarse a los problemas planteados por los objetores religiosos sean precisamente las configuraciones legales y/o constitucionales de la libertad religiosa. En tercer y último lugar, debe tenerse en cuenta que uno de los elementos a los que habitualmente se atiende cara a la admisión jurídica de la objeción de conciencia es la autenticidad o sinceridad del objetor: precisamente en la objeción de conciencia de raíz religiosa el legislador o el juez pueden identificar objetivamente una prueba de sinceridad de los motivos del objetor a través de los contenidos rituales y axiológicos de la religión a la que el objetor pertenece<sup>3</sup>, siempre y cuando tales motivos se presenten como un deber moral ineludible.

Por otro lado, cuando Occidente ha avanzado en cotas de mayor libertad —y también de relativismo— la objeción de conciencia ha cobrado una importancia particular. “La Modernidad secular, que es esencialmente pluralista, está necesitada de un mínimo fundamento para conseguir un máximo consenso”<sup>4</sup>. Así, por ejemplo, todos estamos de acuerdo en que el derecho a la vida es esencial en un país

1 R. NAVARRO-VALLS; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Conflictos entre conciencia y ley: las objeciones de conciencia*, 2a ed., Iustel, Madrid, 2012, p. 29.

2 M. ALBERT, “Convicciones religiosas y elecciones personales: derecho a la objeción de conciencia y autodeterminación individual en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Persona y Derecho*, vol. 77, 2017.

3 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Las objeciones de conciencia en el Derecho internacional y comparado”, en Ignacio Sánchez Gargallo (ed.) *Objeción de conciencia y función pública*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, p. 115; M. W. MCCONNELL, “The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion”, *Harvard Law Review*, vol. 103, 1990, pp. 1472-1473; M. WALZER, *Tratado sobre la tolerancia*, Paidós, Barcelona; Buenos Aires; México, 1998, p. 81.

4 M. RHONHEIMER, *Cristianismo y laicidad: historia y actualidad de una relación compleja*, Rialp, Madrid, 2009, p. 192.

democrático, pero difícilmente conseguimos ir más allá: aborto, eutanasia, lesiones consentidas, etc. se plantean como excepciones al derecho a la vida, e incluso se afirma que son cuestiones de “la conciencia de cada uno”. Cuando sobre temas fundamentales no es posible llegar a un acuerdo (sobre todo, desde el momento en que los motivos religiosos se excluyen del debate público por considerarse “irracionales”), entonces parece que el último recurso es reconducir los reductos de la conciencia religiosa a la excepción representada por la objeción de conciencia<sup>5</sup>. De ahí que negar el reconocimiento de la objeción de conciencia termine siendo el peor de los síntomas de una democracia totalitaria.

## 2. Concepto y elementos

La objeción de conciencia es un comportamiento individual omisivo, basado en los motivos de conciencia y contrario a la norma jurídica estatal. Esta definición excluye posiciones maximalistas (toda pretensión contraria a la ley motivada por razones axiológicas —no meramente psicológicas—, de contenido primordialmente religioso o ideológico<sup>6</sup>) y minimalistas (objeción de conciencia es sólo lo que el ordenamiento jurídico reconoce como tal, estableciendo un régimen de cumplimiento alternativo al deber normativamente impuesto). En la definición propuesta podemos encontrar sus principales elementos.

### 2.1. Comportamiento individual omisivo

La objeción de conciencia no es el reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico de un modo alternativo de cumplimiento de un deber normativo. Para el objetor es importante que se llegue a producir ese reconocimiento, pero las objeciones de conciencia no están limitadas a aquellos comportamientos admitidos o eximidos por el Derecho estatal. La objeción de conciencia no es una forma de exención del cumplimiento de la norma jurídica, sino una forma de desobediencia al Derecho con pretensiones de legitimidad.

La objeción de conciencia es un comportamiento del individuo, pues la conciencia —como juicio práctico de actuación— pertenece al individuo singular, no a una asociación o colectivo. En la práctica, sin embargo, se está produciendo una extensión de la objeción de conciencia como realidad atribuible a algunas personas jurídicas bajo la denominación “objeción de conciencia institucional”.

La objeción de conciencia se restringe normalmente a comportamientos omisivos, poco frecuentes, de baja peligrosidad social. Es decir: el objetor quiere eludir el comportamiento que el Derecho estatal exige o protege. A este respecto, el

5 R. TRIGG, *Religion in Public Life: Must Faith be Privatized?*, Oxford University Press, 2007, pp. 68-69.

6 R. NAVARRO-VALLS; R. PALOMINO LOZANO, “Las objeciones de conciencia”, en Instituto Martín de Azpilcueta (ed.) *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, p. 1095.

Tribunal Constitucional español, en su [Sentencia 154/2002](#), de 18 de julio, observa que “los mandatos de actuación, cuyo incumplimiento da lugar a los delitos omisivos (mandatos que por ello ofrecen, en el presente caso, especial relevancia), restringen la libertad en mayor medida que las prohibiciones de actuación, cuya infracción genera delitos de acción.”

En razón del carácter omisivo, distinguimos la objeción de conciencia de otras figuras de desobediencia al Derecho<sup>7</sup>:

- a) La resistencia: desobediencia al Derecho con finalidad política u oposición colectiva de algunos sectores de la sociedad contra gobiernos ilegítimos.
- b) El derecho de resistencia: defensa del orden político-jurídico legítimamente establecido y que se considera, por tanto, justo.
- c) Desobediencia civil: comportamiento activo, no violento o pacífico, dirigido a la transformación del ordenamiento jurídico. También se entiende por desobediencia civil los actos ilegales, públicos, no violentos y conscientes, realizados con la intención de frustrar leyes (al menos una), programas o decisiones de gobierno. La desobediencia civil tiende a la desaparición de la norma jurídica y es de naturaleza política; la objeción de conciencia presupone la norma y sólo pide una excepción, es de carácter moral (no político), excepcional y privado.

## 2.2. Basado en motivos de conciencia

Basado en el juicio individual acerca de la bondad o maldad de un acto determinado a partir de un código axiológico o ético de raíz filosófica, ideológica o religiosa.

El individuo debe tener el convencimiento de que, al observar la conducta que la norma exige, se sigue un mal personal que atenta contra sus profundas convicciones, contra su propia dignidad o contra instancias superiores de obediencia. Por esto ve necesario seguir el juicio de la conciencia antes que cumplir la norma, aun cuando ésta dispare el mecanismo represivo o le prive de un beneficio.

Es frecuente que, por razones de economía normativa o de equiparación formal, se regule bajo el mismo título de objeción de conciencia la libertad de conciencia y la libertad ideológica; es decir, a efectos prácticos se equiparan los motivos religiosos y los filosóficos en ciertas formas de objeción de conciencia<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> F. FLORES MENDOZA, *La objeción de conciencia en Derecho penal*, Comares, Granada, 2001, pp. 10-28.

<sup>8</sup> J. HERVADA, “Libertad de conciencia y error moral sobre una terapéutica”, *Persona y Derecho*, vol. 11, 1984, p. 35, fecha de consulta 15 julio 2015, en <http://hdl.handle.net/10171/12442>.

Por otro lado, la objeción de conciencia se distingue de la objeción de ciencia, que es la actuación omisiva, basada en motivos técnicos, respecto de una práctica normativamente impuesta a un profesional<sup>9</sup>.

### 2.3. Contrario a la norma jurídica estatal

La objeción de conciencia se plantea “no ante una ley que simplemente se considera injusta, sino ante un precepto que impone cometer la injusticia”<sup>10</sup>. El conflicto conciencia-ley se plantea no solo de forma directa, es decir, frente a lo que la norma exige, sino también indirectamente: (i) contrario a lo que determina un contrato o una relación particular, normativamente protegidos; (ii) omisión por motivos de conciencia de las actuaciones o comportamientos (cargas modales) que exige el Derecho para obtener un resultado ventajoso o un determinado beneficio.

### 2.4. Clases de objeción de conciencia

Dentro de la noción, se distinguen varios tipos de objeción de conciencia en general:

- a) Objeción sobrevenida: aquella que se plantea con posterioridad al comienzo de la relación jurídica-base a la que se opone objeción de conciencia.
- b) Objeción indirecta: lo es al comportamiento o carga exigidos como condición para la obtención de un beneficio.
- c) Objeción absoluta: aquella que lo es a cualquier comportamiento posible dentro del deber normativa o contractualmente exigido.
- d) Objeción selectiva: aquella que lo es sólo a un tipo de comportamientos posibles dentro del deber normativa o contractualmente exigido.
- e) *Secundum legem*: la que tiene una regulación legal previa que puede originar opciones de conciencia (poder jurar o prometer el cargo oficial) y cláusulas de conciencia (regulaciones específicas a las que se acoge un profesional para eludir actuaciones impuestas contrarias a la propia conciencia).
- f) *Contra legem*: la que carece de dicha regulación legal previa.

## 3. Fundamento y tratamiento jurídico de la objeción de conciencia

La inicial respuesta del ordenamiento jurídico estatal a la conducta omisiva antijurídica es la sanción. Sin embargo, es probable que el ordenamiento no active el

<sup>9</sup> J. L. GUZMÁN, *¿Qué es la objeción de conciencia?*, Eunsa, Pamplona, 2011, pp. 91-95.

<sup>10</sup> D. DE BEDOYA AZORÍN, “Consideraciones sobre la libertad de conciencia y la primavera árabe”, *Conciencia y Libertad*, vol. 21, 2012, p. 93.

mecanismo represivo por entender que la calidad de los motivos del objetor, unida precisamente al carácter del comportamiento (omisivo, hemos dicho, y en consecuencia de baja peligrosidad social), autoriza una excepción a la ley general. Dicha excepción puede expresarse a través de una exención al cumplimiento del deber o de la norma, una opción alternativa de cumplimiento o una acomodación o adaptación razonable que armonice los intereses implicados.

Además, es elemento común a todas las objeciones de conciencia una pretensión potencialmente amparada por la libertad de conciencia que se ve restringida o lesionada, de forma intencionada o no intencionada, por una norma o por una situación amparada normativamente, de forma que se coloca al individuo en una situación merecedora de sanción o en una situación de clara desventaja respecto de aquellos ciudadanos que no presentan objeción alguna al comportamiento requerido. ¿Debe el Derecho del Estado, en determinadas circunstancias, generar una “adaptación” jurídica para quienes rehúsan por motivos de conciencia cumplir un deber legal?<sup>11</sup>

La respuesta que se dé a esa pregunta debe tener en cuenta las siguientes consideraciones.

En primer lugar, al igual que se señalaba en relación con la libertad religiosa, es conveniente desterrar el prejuicio de que solo una legislación que se diseña directamente contra la libertad de conciencia es merecedora del reproche jurídico y constitucional. Las lesiones a la libertad de conciencia difícilmente pueden predecirse legislativamente en toda su extensión, ya que la ley está pensada para la generalidad. Además, las leyes en apariencia “neutrales” no lo son, pues el legítimo fin secular no garantiza necesariamente y en todo caso dicha neutralidad<sup>12</sup>, sobre todo si atendemos a los efectos “colaterales” que la normativa puede producir y que el concepto de “discriminación indirecta”, tan importante hoy en día, nos ha hecho descubrir.

Unido a lo anterior, en segundo lugar, el tratamiento jurídico de la objeción de conciencia no pasa siempre y necesariamente por establecer cauces legislativos (cláusulas de conciencia, reglas de excepción al deber normativo general, etc.) En el fondo, la protección de la objeción de conciencia viene exigida por los textos constitucionales de muchos países en los que se consagra el reconocimiento de la libertad de conciencia. No obstante, en los supuestos estadísticamente más frecuentes de objeción de conciencia, o en los que su tratamiento exige tener en cuenta factores que afectan a otros, puede establecerse el oportuno cauce regulativo, que por supuesto no estará exento de la oportuna revisión constitucional,

<sup>11</sup> J. MACLURE; C. TAYLOR, *Laicidad y libertad de conciencia*, Alianza Editorial, Madrid, 2011, pp. 87-131.

<sup>12</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Las objeciones de conciencia en el Derecho internacional y comparado”, cit., p. 109.

en su caso, a la luz del reconocimiento de la libertad de conciencia y del principio de no discriminación. También parece fuera de duda que los instrumentos normativos de carácter acordado o concordado resultan eficaces con el fin de prevenir —mediante cláusulas de exención o reglas particulares— futuras formas de objeción de conciencia. Ésta es precisamente la vocación de los Acuerdos de cooperación del Estado español con las minorías religiosas, del año 1992<sup>13</sup>. Por otro lado, también ha sido un elemento constante los Acuerdos o Concordatos firmados entre la Santa Sede y los Estados dotar de un “paraguas de protección” a las objeciones de conciencia derivadas del sigilo o secreto de confesión<sup>14</sup>, a las objeciones de conciencia al calendario laboral o a las relativas a la biotecnología y a la práctica del aborto<sup>15</sup>.

En tercer lugar, parece también necesario subrayar que las objeciones de conciencia no se encuentran limitadas a los motivos religiosos, si bien en algunos casos los motivos religiosos serían los únicos concebibles en relación con la conducta que se rechaza<sup>16</sup>. La pertenencia a un colectivo religioso, que defiende una determinada posición moral respecto de la conducta exigida, como ya se señaló anteriormente, no es sino un indicio de la sinceridad del objetor, elemento de capital importancia para determinar si realmente hay derecho a la exención y para evitar un posible fraude de ley.

Y en cuarto lugar, el elemento quizá más importante en las consideraciones que vengo haciendo. Si la objeción de conciencia no es sino “el nombre que recibe la libertad de conciencia cuando se halla en situaciones de conflicto con un deber jurídico”<sup>17</sup>, lo normal sería que estableciéramos como punto de partida el examen jurídico de la legitimidad de las restricciones de los derechos fundamentales y, en particular, de la libertad de conciencia. Se entiende por restricciones a los derechos fundamentales el establecimiento de “cualesquiera medidas, de carácter general o

---

13 Z. COMBALÍA SOLÍS, “La necesidad de flexibilización del derecho y la objeción de conciencia en una sociedad plural (contraste entre el sistema continental y el angloamericano)”, en María J. Roca (ed.) *Opciones de Conciencia: Propuestas para una ley*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 83-88.

14 R. PALOMINO LOZANO, “La protección jurídica del secreto ministerial a través de los concordatos”, en María Blanco, Beatriz Castillo, José A Fuentes, Miguel Sánchez-Lasheras (eds.) *Ius et Iura. Escritos de Derecho eclesástico y de Derecho canónico en honor del Profesor Juan Fornés*, Comares. Universidad de Navarra, Granada, 2010.

15 R. NAVARRO-VALLS; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Protecting Conscientious Objection as a Fundamental Right. Considerations on the Draft Agreements of the Slovak Republic with the Catholic Church and with Other Registered Churches”, en Michaela Moravčíková, Ustav pre vzťahy štátu a cirkví (eds.) *Výhrada vo svedomí = Conscientious objection, Ustav pre vzťahy štátu a cirkví = Institute for State-Church Relations*, Bratislava, 2007, pp. 585-591.

16 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Las objeciones de conciencia y los intereses generales del ordenamiento”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, vol. 79, 1991, p. 207.

17 L. PRIETO SANCHÍS, “Estado Laico y Educación en valores”, en Santiago Catalá (ed.) *Sistema Educativo y Libertad de Conciencia*, Alderabán, Madrid, 2009, p. 37.

particular, que reducen el ámbito de aplicabilidad del derecho”<sup>18</sup>. Estas restricciones o límites externos de los derechos fundamentales y libertades públicas quedan sometidos a unas reglas básicas de contención. Reglas que aparecen en ocasiones ya enunciadas en los propios textos normativos, como es el caso del artículo 9.2 del **Convenio Europeo de Derechos Humanos**. A mayor abundancia, la jurisprudencia constitucional de algunos países europeos ha establecido unos criterios para establecer la legitimidad de las limitaciones al derecho de libertad de conciencia. Lo cual significa la aplicación del juicio o examen de proporcionalidad.

## 4. Objeción de conciencia y deberes cívicos

Para algún sector doctrinal, éste es el campo propio de las objeciones de conciencia, en el que hay un deber general que afecta a todos los ciudadanos contrapuesto frontalmente a un imperativo de conciencia que prescribe omitir ese deber general. Haciendo abstracción del modo como se presentan estos deberes en el texto constitucional y cuál es su configuración formal en el ordenamiento jurídico<sup>19</sup>, veamos algunas de las objeciones de conciencia más comunes frente a los deberes cívicos.

### 4.1. Objeción de conciencia militar

La doctrina académica otorga una especial posición a la objeción de conciencia al servicio militar. La razón de esta primacía se explica porque, históricamente, ha sido la primera en regularse legislativamente, incluso constitucionalmente: es el caso del **artículo 30.2** de la Constitución española.

Suele definirse como la negativa a cumplir la obligación legal que impone el servicio militar obligatorio o la participación en una guerra a través del reclutamiento forzoso. Esta negativa encuentra su base en la alegación de motivos de conciencia que impiden al sujeto cumplir la obligación impuesta por la norma estatal. Los problemas en los que ramifica son: objeción de conciencia sobrevenida (de ciudadanos reclutados, o también de profesionales o semi-profesionales), objeción de conciencia selectiva (al servicio militar mediante el uso de las armas y a las guerras consideradas intrínsecamente injustas) y objeción de conciencia al servicio civil (que en ocasiones se confunde con la insumisión).

El **artículo 30** de la Constitución española de 1978 estableció el derecho y deber de los españoles de defender a España; correlativamente, anuncia la regulación legal de la objeción de conciencia militar, garantizada de forma especial

<sup>18</sup> L. M. DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, p. 103.

<sup>19</sup> F. RUBIO LLORENTE, “Los deberes constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 62, 2001.

por el artículo 53. El desarrollo legislativo de la previsión constitucional se produjo mediante la Ley 22/1998, de 6 de julio, Reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, completada por el Real Decreto 700/1999, de 30 de abril, por el que se aprobaba el Reglamento de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria. Tras diversas etapas, el iter legislativo quedó cerrado con la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas (que determina que a partir del 31 de diciembre del año 2002 queda suspendida la prestación del servicio militar, regulada en la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, derogada) y el Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar al 31 de diciembre de 2001. La Ley 17/1999, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, establece que en la incorporación de reservistas obligatorios (artículo 163) se respetará el derecho a la objeción de conciencia, al admitirla con la simple declaración de los interesados, por lo que en caso de una incorporación obligatoria serán asignados a organizaciones con fines de interés general en las que no se requiera el empleo de armas (artículo 180). Tal previsión se desarrolla en el artículo 54 del Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas.

Si atendemos a la experiencia de países de nuestro entorno, cabe pensar que el futuro de la objeción militar en España apunta solo a la posibilidad de que surjan supuestos de objeción sobrevenida a la prestación de servicios en las fuerzas armadas profesionales.

## 4.2. Objeción de conciencia fiscal

Consiste en la pretensión del impago de aquella parte de las tasas o tributos debidos al Estado o a otras organizaciones de Derecho público que —según cálculos financieros— corresponden a la financiación de actividades contrarias a la conciencia de algunos contribuyentes. La forma más conocida es la que reduce el impuesto sobre la renta de las personas físicas en la medida correspondiente al porcentaje que el Estado destina a los gastos militares, de defensa o sanitarios. Normalmente los llamados objetores fiscales plantean como alternativa destinar a otros fines, compatibles con su conciencia, la cantidad que inicialmente se niegan a pagar. Junto a actuaciones individuales o colectivas de objeción basadas en movimientos pacifistas, sin clara significación religiosa, también los miembros de ciertas confesiones religiosas suelen plantear esta pretensión omisiva o sustitutiva (cuáqueros, menonitas y baptistas alemanes).

Detallemos dos iniciativas surgidas en Estados Unidos e Italia. En 2017 se presentó al Congreso norteamericano un proyecto de ley (*Religious Freedom Peace Tax Fund Act*), heredero de otros anteriores, que pretendía la creación de un fondo

federal receptor de los pagos sustitutorios de los objetores de conciencia a los gastos de defensa. Por su parte, en 1989 se presentó ante el Parlamento italiano (con el apoyo de 80 diputados) un proyecto de ley que prevé la posibilidad de que en la declaración de la renta los contribuyentes puedan optar entre contribuir a los gastos de defensa armada o destinar parte de su débito fiscal a la defensa civil no violenta. No obstante, la jurisprudencia estadounidense y la italiana han rechazado, por ahora, casi todas las pretensiones de objeción de conciencia fiscal.

El artículo 31 de la Constitución española de 1978 establece el deber de todos de contribuir a los gastos públicos. La objeción de conciencia fiscal en el Derecho español se han planteado tanto ante los Tribunales ordinarios como ante el Tribunal Constitucional (Auto 71/1993, de 1 de marzo). Las pretensiones conocidas por nuestra jurisprudencia han tenido un común denominador: se trata de contribuyentes que, en la autoliquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y con expresa reserva de objeción de conciencia, deducen de la cuota líquida una determinada cantidad, disconformes con su contribución al sostenimiento de los gastos militares. Normalmente, el cauce normativo alegado son los artículos 16.1 y 30.2 de la Constitución española de 1978. La jurisprudencia, al rechazar estas pretensiones, ha utilizado los siguientes argumentos:

- a) El problema de la objeción fiscal es una cuestión política, cuya resolución corresponde a las Cortes Generales.
- b) Sin el oportuno reconocimiento legal, tal objeción no puede ejercerse ni siquiera al amparo del derecho de libertad ideológica o de conciencia, que por sí mismo, no sería suficiente para liberar a los ciudadanos de deberes constitucionales o sub-constitucionales por motivos de conciencia.
- c) No cabe tampoco la adopción por los contribuyentes de fórmulas alternativas a su deber impositivo (es decir, indicar el destino de una parte de la cuota líquida), ya que esto supondría la quiebra del principio de no-afectación proclamado en diferentes preceptos de nuestro vigente ordenamiento jurídico.

### 4.3. Objeción de conciencia al jurado

La objeción de conciencia a formar parte del jurado ha sido acogida por los ordenamientos jurídicos de tradición angloamericana, quizá porque en ellos la institución del jurado se encuentra instaurada desde mucho tiempo atrás y ha sido necesario atender al problema de quienes han rehusado el deber cívico del jurado por motivos de conciencia. Y es que no ha sido infrecuente que algunos ciudadanos entiendan que es contrario a sus convicciones intervenir en los juicios, o bien por una interpretación rigurosa del pasaje bíblico en el que se ordena “No juzguéis y no seréis

juzgados” (Lc. 6:37), o bien por entender que el oficio de juzgar está reservado a personas escogidas por Dios.

La Constitución española de 1978 recoge en su artículo 125 —como reflejo del principio recogido en el artículo 117 según el cual la justicia emana del pueblo— la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del jurado. La regulación del Tribunal del Jurado llegó mucho después, por medio de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo. Esta ley no recoge previsión explícita sobre el problema de la objeción de conciencia, salvo que pueda entenderse comprendida en el artículo 12.7 (“Podrán excusarse para actuar como jurado: [...] Los que aleguen y acrediten suficientemente cualquier otra causa que les dificulte de forma grave el desempeño de la función de jurado”). La Sentencia del Tribunal Constitucional 216/1999, de 29 de noviembre, no llega a pronunciarse sobre la legitimidad de la objeción de conciencia al jurado en España, sino que establece que el mero hecho de ser incluido en la lista para ser jurado sin ser específicamente seleccionado para ello no vulnera los derechos reconocidos en la Constitución. La doctrina que ha estudiado el tema aconseja la modificación del artículo 12 de la Ley del jurado para incluir la objeción de conciencia “siempre que sea posible cerciorarse de la sinceridad de las convicciones religiosas o éticas alegadas”<sup>20</sup>.

#### 4.4. Objeción de conciencia y elecciones

Para hacer efectivas las previsiones del artículo 23.1 de la Constitución española de 1978, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General regula el sistema electoral. Dicha Ley establece el deber cívico de formar parte de las mesas electorales en calidad de Presidente y Vocales; respecto de ellos, el artículo 143 de la Ley establece que “El Presidente y los Vocales de las Mesas Electorales así como sus respectivos suplentes que dejen de concurrir o desempeñar sus funciones, las abandonen sin causa legítima o incumplan sin causa justificada las obligaciones de excusa o aviso previo que les impone esta Ley, incurrirán en la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a veinticuatro meses”. A lo largo de los años, se han producido varias condenas penales de Testigos de Jehová que, por motivos religiosos, no acudieron a desempeñar sus deberes como miembros de mesas electorales.

La Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales, establece que la Junta Electoral de Zona podrá valorar como causa personal que justifique la excusa del miembro designado de una mesa electoral

<sup>20</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Ley del Jurado y objeción de conciencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 16, 48, 1996, pp. 139-140.

la pertenencia a confesiones o comunidades religiosas en las que el ideario o el régimen de clausura resulten contrarios o incompatibles con la participación en una mesa electoral. La Instrucción exige que el interesado acredite dicha pertenencia y si no fuera conocido por notoriedad deberá justificar los motivos de objeción o de incompatibilidad.

## 5. Objeción de conciencia y vida humana

### 5.1. Objeción de conciencia al aborto

Es la negativa a ejecutar o cooperar directa o indirectamente en la realización de prácticas abortivas. Negativa motivada por la convicción de que tal proceder constituye una grave infracción de la ley moral, de los usos deontológicos o, en el caso del creyente, de la norma religiosa. Normalmente la actitud abstencionista suelen plantearla miembros del personal médico o paramédico cuando, por razón de su oficio, vienen requeridos para ejecutar o colaborar en la realización de abortos legales. La medicalización del aborto a través de la denominada “píldora del día después” ha significado también la extensión de esta forma de objeción de conciencia a los farmacéuticos.

Es el campo de la cooperación indirecta donde el conflicto se plantea con mayor energía. En Estados Unidos, en los casos *Haring v. Blumenthal* (1979) y *Tramm v. Porter Memorial Hospital* (1989) el litigio se resuelve a través del principio de no-discriminación en el empleo. En Italia algunos jueces cuestionaron la constitucionalidad de la ley de aborto al no prever que los jueces se puedan abstener —por motivos de conciencia— en los supuestos en que vienen llamados por la ley a suplir con su consentimiento la petición de interrupción del embarazo solicitada por las menores de edad. En Bélgica surgieron complejos problemas de orden constitucional al negarse el rey Balduino a sancionar con su firma la ley de aborto aprobada por el Parlamento, aduciendo razones de conciencia. En Francia algunos farmacéuticos alegaron objeción de conciencia para no dispensar la píldora abortiva R.U. 486. Este tema, en la actualidad, es una cuestión extendida a otros muchos países.

En España, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985*, de 11 de abril abordaba el tema en estos términos: “(...) por lo que se refiere a la objeción de conciencia, que existe y puede ser ejercida con independencia de que se haya dictado o no tal regulación. La objeción de conciencia forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocida por el Art. 16.1 de la Constitución y, como ha indicado este Tribunal en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales”.

La Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, en su artículo 19.2 establece que “[l]os profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo tendrán el derecho de ejercer la objeción de conciencia sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabadas por el ejercicio de la objeción de conciencia. El rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia es una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, que debe manifestarse anticipadamente y por escrito”. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2014, de 25 de septiembre, se estableció que no son contrarios a la libertad ideológica y al derecho a la intimidad los registros autonómicos de profesionales sanitarios objetores al aborto. Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 145/2015, de 25 de junio, declaró contraria al artículo 16.1 de la Constitución la penalización de la objeción de conciencia farmacéutica a los productos con efectos abortivos.

La objeción de conciencia al aborto goza de una doble protección o engarce constitucional: la otorgada por la Constitución española a la vida, y la que se sigue de la propia objeción de conciencia. Por otra parte, el ejercicio de la deontología médica también apoya la cláusula de conciencia, ya que el objetivo de la profesión médica es salvar vidas.

Algunos autores se plantean la necesidad de un servicio alternativo, o bien la inaplicabilidad de la cláusula de conciencia en caso de urgencia. A este respecto, es preciso tener en cuenta que la obligación de organizar los servicios médicos abortivos recae sobre los entes hospitalarios y no sobre los objetores considerados como personas singulares. En caso de colisión entre el derecho de la madre gestante a la utilización de los mecanismos que le confiere la ley y el derecho del objetor, prevalece éste último precisamente porque goza de una protección constitucional con especial cobertura.

## 5.2. Objeción de conciencia y tratamientos médicos

En estos supuestos, nos encontramos con el rechazo, por motivos de conciencia, de tratamientos médicos, para sí mismo o para sujetos jurídicamente dependientes del sujeto objetor.

Su análisis no puede ceñirse a la sola perspectiva de la libertad religiosa y de conciencia. Entran en juego otros derechos, tales como el derecho a la integridad física, el derecho a la intimidad personal y familiar, y el derecho que corresponde a los padres en relación con la educación y modos de vida de los hijos. Al producirse una objeción de conciencia en ese ámbito, esos derechos deben armonizarse con dos

intereses públicos de primer orden: el interés del Estado en preservar la vida y la salud de sus ciudadanos y el interés en mantener la integridad ética de la profesión médica, cuyo objeto es procurar la salud de quienes se confían a su cuidado.

Del derecho comparado se extrae esta posible clasificación de supuestos<sup>21</sup>:

- a) Tratamiento médico en sujeto mayor de edad (tratamientos salvíficos o en situación de vida o muerte):
  - i. Sujeto con capacidad judicialmente completada o con pérdida de facultades. Se ha de estar al juicio emitido antes de entrar en esta situación; se intenta descubrir cuál hubiera sido ese juicio, o bien el Estado asume la tutela —en favor de la vida— de esa persona.
  - ii. Sujeto en pleno uso de sus facultades y capaz:
    - Sin menores dependientes: o bien se ha aplicado la doctrina del “falso conflicto”<sup>22</sup>, o bien se ha respetado hasta el final la decisión, al entender que no hay *intentio sese occidendi*.
    - Con menores dependientes: normalmente se impone el tratamiento médico salvífico, al estimar que se produce un perjuicio grave en el futuro de los menores dependientes, por los que el Estado tiene el deber de velar.
- b) Tratamiento médico en menor de edad:
  - i. Aspectos civiles: es decir, la imposición de un tratamiento médico en el menor de edad contra la voluntad de los padres o tutores, retirando por tanto con carácter temporal la custodia o la patria potestad a los mismos. Debemos distinguir:
    - Tratamientos salvíficos o situaciones de vida o muerte: los tribunales y leyes no dudan en retirar la patria potestad o la custodia temporalmente, si la situación de peligro para la vida es inminente.

21 K. GREENAWALT, “Objections in Conscience to Medical Procedures: Does Religion Make a Difference”, *University of Illinois Law Review*, vol. 2006, 2006; M. A. JUSDADO RUIZ-CAPILLAS; R. NAVARRO-VALLS; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “La objeción de conciencia a tratamientos médicos: Derecho Comparado y Derecho Español”, *Persona y Derecho*, 18, 1988.

22 La teoría del “falso conflicto” entiende que, en el caso de prestaciones o actuaciones de carácter personal, el Estado puede realizar la prestación o conducta en lugar del objetor, de forma que no quede gravada la conciencia de éste. Así, por ejemplo, en el caso de la objeción fiscal, el Estado puede embargar de la cuenta bancaria del objetor la cantidad que no tributó; o en el caso de la objeción de conciencia a tratamientos médicos, el juez puede ordenar al médico la hemotransfusión cuando el objetor ha perdido el conocimiento. En consecuencia, defiende esta teoría, el conflicto es solo aparente: basta “puentear” la voluntad del objetor para lograr el objetivo que se pretende. J. M. CLARK, “Guidelines for the Free Exercise Clause”, *Harvard Law Review*, vol. 83, 1969, pp. 347-348.

- Tratamientos no salvíficos: los criterios no son uniformes. Habrá que estar a la necesidad del tratamiento, sus características, las repercusiones en el ámbito familiar y en el futuro desarrollo de la vida del menor... Se suele tomar en cuenta también la voluntad del menor, si éste puede manifestarla.
- ii. Aspectos penales: Nos planteamos aquí la responsabilidad criminal de los padres cuando su negativa, por razones de conciencia, ha producido la muerte del hijo necesitado de tratamiento médico. La jurisprudencia italiana ha contestado afirmativamente respecto de dicha responsabilidad. Por su parte, la jurisprudencia norteamericana durante un cierto tiempo adoptó una posición ambigua ante estos supuestos: los tribunales sostenían que las creencias religiosas no generan causas de exculpación criminal y, simultáneamente, se mostraban reacios a condenar a los padres objetores que, aun infringiendo las leyes penales por motivos de convicción moral, facilitaban a sus hijos todos los medios de curación que su conciencia les permitía. Esta posición ambigua ha dado paso a otra de firme condena.

En el Derecho español, la normativa básica sobre esta cuestión remite a la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. En su **artículo 2** la ley establece dos principios: (i) el paciente o usuario tiene derecho a decidir libremente, después de recibir la información adecuada, entre las opciones clínicas disponibles; (ii) todo paciente o usuario tiene derecho a negarse al tratamiento, excepto en los casos determinados en la Ley. Su negativa al tratamiento constará por escrito. La expresión de la voluntad del paciente a favor de un tratamiento médico se verifica jurídicamente a través del consentimiento informado (**artículo 8**).

Las “instrucciones previas” del **artículo 11** de la misma Ley son también relevantes respecto a la objeción de conciencia a tratamientos médicos. Recordemos que el documento de instrucciones previas es aquel por el que una persona mayor de edad, capaz y libre, manifiesta anticipadamente su voluntad con objeto de que ésta se cumpla, en el momento en que no pueda expresarla personalmente, sobre los cuidados y el tratamiento de su salud o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos del mismo. El otorgante del documento puede designar, además, un representante para que, llegado el caso, sirva como interlocutor suyo con el médico o el equipo sanitario para procurar el cumplimiento de las instrucciones previas. Sin embargo, resulta importante subrayar que, conforme a la Ley que se reseña aquí, no serán aplicadas las instrucciones previas contrarias al ordenamiento jurídico, a la *lex artis*, o las que no se correspondan con el supuesto de

hecho que el interesado haya previsto en el momento de manifestarlas. Por tanto, la oposición a un tratamiento por parte del paciente no siempre conduce inevitablemente a la inacción por parte del personal médico.

La jurisprudencia española ha analizado la responsabilidad del juez que ordena, ante la negativa de un adulto capaz o de los padres de un menor, la aplicación de un tratamiento hemotransfusional. El Auto del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1978 determina que es válida la actuación de un juez que autoriza transfusión de sangre a una menor en peligro de muerte. El Tribunal Supremo, en Auto de 22 de diciembre de 1983, señala igualmente válida la actuación de un juez permitiendo la transfusión de sangre a un mayor de edad contra el consentimiento de su cónyuge, entendiendo que la salud es límite del ejercicio de la libertad religiosa.

Igualmente, resulta relevante la [Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2002](#), de 18 de julio, sobre condena de los padres por homicidio en caso de fallecimiento de menor de edad a su cargo. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente: “la expresada exigencia a los padres de una actuación suasoria o que fuese permisiva de la transfusión, una vez que posibilitaron sin reservas la acción tutelar del poder público para la protección del menor, contradice en su propio núcleo su derecho a la libertad religiosa yendo más allá del deber que les era exigible en virtud de su especial posición jurídica respecto del hijo menor. En tal sentido, y en el presente caso, la condición de garante de los padres no se extendía al cumplimiento de tales exigencias”.

La afirmación del Tribunal Constitucional debe completarse, a efectos prácticos, con la actuación que para estos supuestos prevé la [Circular 1/2012 de la Fiscalía General del Estado](#), conforme a la cual:

- a) Si un menor de edad maduro (de 16 y 17 años que no tenga su capacidad judicialmente completada, el menor emancipado y el menor de menos de 16 años cuando, a criterio del facultativo, tenga suficiente madurez para consentir) se niega a la transfusión de sangre u otra intervención médica con grave riesgo para su vida o salud, en casos en los que los representantes legales sean favorables a que se realice la misma, el médico podrá, sin necesidad de acudir al Juez, llevar a cabo la intervención.
- b) Si un menor maduro rechaza la práctica de una transfusión u otra intervención con grave riesgo para su vida o salud, apoyando los representantes legales su decisión, el médico debe plantear el problema al Juez de Guardia, directamente o a través del Fiscal, sin perjuicio de que, si concurre una situación de urgencia, pueda sin autorización judicial llevar a cabo la intervención, amparado por la causa de justificación de cumplimiento de un deber y de estado de necesidad.

- c) Si un menor maduro presta su consentimiento a la intervención, siendo los representantes legales los que se oponen, no existe un conflicto entre los deseos y opiniones del menor y sus derechos a la vida y la salud, por lo que debe estarse a la capacidad de autodeterminación que la ley reconoce al menor maduro, pudiendo el médico aplicar el tratamiento sin necesidad de autorización judicial.
- d) Si los representantes legales del menor sin condiciones de madurez no consienten la intervención, generando la omisión de la misma riesgo grave para su vida o salud, el médico no puede aceptar la voluntad de los representantes del menor, pues se encuentra en una posición de garante respecto de su paciente. Por ello habrá de plantear el conflicto ante el Juzgado de Guardia, bien directamente o a través del Fiscal, para obtener un pronunciamiento judicial. No obstante, en situaciones urgentes puede el médico directamente aplicar el tratamiento frente a la voluntad de los padres, estando su conducta plenamente amparada por dos causas de justificación: cumplimiento de un deber y estado de necesidad.

## 6. Objeción de conciencia y relaciones laborales

En el marco de las relaciones laborales se han planteado conflictos entre la realización una determinada actividad y los principios religiosos de quien viene obligado a ella. Los principales supuestos que aquí han de estudiarse son los derivados de negativas a la realización de trabajos en días declarados festivos por la propia religión.

A diferencia de otras objeciones de conciencia, en las que el motivo desencadenante del conflicto puede ser tanto ideológico, deontológico o filosófico como estrictamente religioso, los supuestos a los que ahora nos referimos tienen su base en directas y casi exclusivas motivaciones religiosas. Han sido planteados, fundamentalmente, por adeptos a la Iglesia Adventista del Séptimo Día, Testigos de Jehová, Judíos ortodoxos y fieles de otras minorías que adoptan el sábado como día de descanso en todos los órdenes.

Por un lado, situamos aquí los supuestos históricos en los que el calendario laboral establece como obligatorio un día de descanso y cierre comercial (*Sunday Blue Laws*), lo cual perjudica a los seguidores de las religiones cuyo día festivo no coincide con el del país. La cuestión también surgió en España, con motivo de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1985*, de 13 de febrero. El Tribunal Constitucional se pregunta “si el descanso semanal, instituido, por lo general, en un período que comprende el domingo, tiene o no una conceptualización religiosa que pueda hacer cuestionable que la Ley establezca un régimen favorable para unos creyentes y desfavorable para otros, partiendo de que la libertad religiosa comporta,

en aplicación del principio de igualdad, el tratamiento paritario de las distintas confesiones”; y contesta del siguiente modo: “Que el descanso semanal corresponda en España, como en los pueblos de civilización cristiana, al domingo, obedece a que tal día es el que por mandato religioso y por tradición se ha acogido en estos pueblos; esto no puede llevar a la creencia de que se trata del mantenimiento de una institución con origen causal único religioso, (...) si comprende el ‘domingo’ como regla general de descanso semanal es porque este día de la semana es el consagrado por la tradición”.

Por otro lado, situamos aquí la objeción de conciencia al calendario, consistente en la negativa del trabajador a desempeñar tareas a las que viene obligado contractualmente en el día festivo de su religión. De suyo, tal conducta omisiva es incumplimiento contractual, y ésta sería la perspectiva principal que guio en su decisión al Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente citada. Sin embargo, en esta materia, se ha producido un importante cambio en virtud de los **Acuerdos de cooperación con las minorías religiosas de 1992**. El artículo 12 de los tres Acuerdos establece dos líneas de actuación normativa, bien diferentes entre sí. Por una parte, una línea de compromiso estable del Estado para respetar el calendario religioso de los ciudadanos que pertenezcan a las Federaciones firmantes en lo que se refiere a la educación (exámenes, asistencias) en centros educativos de titularidad estatal y de iniciativa social concertados, así como a las oposiciones, exámenes o pruebas selectivas para el ingreso en las Administraciones públicas<sup>23</sup>. Por otra parte, una línea débil de compromiso, consistente en remitir al hipotético acuerdo entre empresario y trabajador el respeto de los días festivos religiosos de este último. ¿Cuáles deben ser los márgenes de dicho acuerdo? El Derecho de algunos países apunta generalmente a que la acomodación razonable del empresario tiene como límite el perjuicio económico que pudiera sufrir éste. Pero en nuestro Derecho no se ha producido todavía ninguna indicación relevante al respecto.

---

23 Sobre exámenes, oposiciones y pruebas selectivas, el Tribunal Supremo confirmó el contenido del Acuerdo de cooperación con la FEREDE en su Sentencia 3533/2015 de 6 de julio.

## Capítulo 8. Simbología religiosa

### 1. Introducción

La simbología de carácter religioso es un asunto de actualidad en los países de nuestro entorno. El Derecho se ha encontrado con una materia compleja, con una creciente disparidad de supuestos que se repiten en países occidentales. El tratamiento jurídico de la simbología religiosa se ha convertido en un área de especialización jurídica.

Tres factores han incrementado la importancia de la simbología religiosa en el Derecho. El primero de esos factores es la mayor visibilidad de los símbolos religiosos en el espacio público<sup>1</sup> porque en las sociedades diversas los símbolos religiosos juegan un papel muy especial en la dinámica identitaria. El segundo factor es la tensión a la que se ve sometido el Estado occidental, una partida jugada en dos tableros (el de la presión laicista y el de las demandas multiculturales) que arroja un resultado falseado: por un lado, utilizando el principio de laicidad se proscriben signos y referencias a las religiones tradicionales europeas; por otro lado, en virtud de la diversidad multicultural, se aceptan de forma indiscutida las simbologías y especificidades de otras religiones para las cuales la laicidad es del todo irrelevante<sup>2</sup>. En tercer lugar, el factor inmigración suele considerarse un elemento determinante<sup>3</sup>:

---

1 F. AMÉRIGO; D. PELAYO, *El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español*, Fundación Alternativas, 2013, p. 5.

2 C. CARDIA, *Le sfide della laicità: etica, multiculturalismo, islam*, San Paolo, Cinisello Balsamo (MI), 2007, p. 181.

3 B. ALÁEZ CORRAL; J. J. RUIZ RUIZ, *Democracia constitucional y prohibición del velo islámico en los espacios públicos*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, p. 13.

Occidente se ha convertido en el punto de llegada de personas que, por motivos normalmente laborales, arriban pertrechados de sus propias culturas, identidades y religiones.

## 2. Concepto y clases de símbolos religiosos

Etimológicamente, en castellano, **símbolo** es un “elemento u objeto material que, por convención o asociación, se considera representativo de una entidad, de una idea, de una cierta condición, etc.” Todo símbolo se incardina en una cultura. A los efectos que aquí nos interesan, la distinta procedencia cultural del emisor o portador del símbolo respecto del observador o perceptor del mismo puede interferir en la intelección del significado. Para un norteamericano de los estados del sur, por ejemplo, una persona ataviada con capirote y túnica blanca es un miembro del Ku Klux Klan; para un español, es un nazareno miembro de una cofradía penitencial que procesiona en Semana Santa.

En la determinación del significado religioso del símbolo, la doctrina académica atiende preferentemente a la apreciación objetiva o social común (el horizonte de significado social) y/o a la estimación subjetiva o individual del sujeto creyente.

Evans parece partidario de dar preponderancia al criterio subjetivo, es decir, si la persona que porta el símbolo pretende con ello manifestar su religión o creencia al vestirlo o exhibirlo<sup>4</sup>. Este criterio de la apreciación subjetiva responde a una perspectiva específica, cual es el conflicto que pueden plantear los símbolos personales. Sin embargo, respecto de los símbolos institucionales no resultaría totalmente satisfactoria, pues de entrada siempre y en cualquier caso otorgaría protección a la libertad religiosa negativa del sujeto pasivo que se confronta con el símbolo.

Por el contrario, Areces Piñol se manifiesta partidaria de la prioridad del significado objetivo, al entender que “[t]odo signo identitario es el resultado de una convención social y tiene sentido en tanto se lo da el consenso colectivo, por lo tanto, no resulta suficiente que quien pida su supresión le atribuya un significado religioso incompatible con el deber de neutralidad religiosa, ya que sobre la valoración individual y subjetiva de su significado debe prevalecer la comúnmente aceptada, pues lo contrario supondría vaciar de contenido el sentido de los símbolos que siempre es social”<sup>5</sup>.

4 M. D. EVANS, *Manual on the wearing of Religious Symbols in Public Areas*, Council of Europe Pub., Strasbourg, 2009, pp. 65-68.

5 M. T. ARECES PIÑOL, “¿El velo integral, burka y niqab, queda amparado por el legítimo ejercicio de la libertad religiosa?”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 26, 2011, p. 19.

Aláez, por su parte, apunta a esa intersección o mezcla de criterios subjetivos y objetivos para determinar el carácter religioso de un símbolo. Ninguno de los dos, en su opinión, puede resultar decisivo. “[S]i la democracia constitucional tiene como razón de ser garantizar a través de los derechos fundamentales las expectativas de la minoría contra las decisiones de la mayoría, la religiosidad del símbolo hay que valorarla a partir de una mixtura del criterio subjetivo y del objetivo, es decir, a partir de un criterio subjetivo cuya razonabilidad es controlada objetivamente por el Estado, porque lo relevante es lo que presume razonablemente la persona que utiliza el símbolo, ni siquiera la organización o grupo religioso al que cada individuo pueda pertenecer. (...) El punto de equilibrio se puede alcanzar (...) si al ciudadano se le exige (1) un nivel mínimo de coherencia moral e intelectual al afirmar la religiosidad del símbolo y (2) la existencia para él de una seria y razonada vinculación de ese símbolo con las preguntas o cuestiones últimas acerca de la existencia humana”<sup>6</sup>.

En definitiva, el significado resulta de una especie de diálogo entre el creyente, la comunidad o grupo religioso al que pertenece, y la sociedad en general. El significado es producto de las relaciones interpersonales. El criterio subjetivo (del portador y el perceptor) y el criterio objetivo (del contexto social y cultural) tienen necesariamente que combinarse, a la luz de los derechos y valores que están en juego.

Los dos elementos jurídicos entre los que bascula la cuestión de la simbología religiosa son la neutralidad ideológica del Estado y la libertad religiosa. Respecto de la neutralidad del Estado, atendemos al carácter institucional del símbolo; y respecto de la libertad religiosa, al carácter personal del mismo.

El símbolo personal es, como su nombre indica, aquel que se incorpora a las personas, en calidad de vestuario, atuendo o adorno. El símbolo institucional es aquel elemento material o moral que se incorpora al Estado, o en entidades u organismos dependientes de él, como medios de expresión de diversas cualidades (identidad, origen, cultura, objetivos, etc.), o aquel que identifica a una institución y la diferencia de las demás<sup>7</sup>.

### 3. Los símbolos institucionales

La presencia de los símbolos religiosos institucionales se vincula al espacio público. El espacio público no comprende solo lo abierto o accesible a todos, sino también lugares relacionados con el Estado. Al referirnos aquí al Estado distinguimos dos facetas. Una vinculada al Estado-estructura, es decir, al conjunto de órganos de gobierno de un país soberano. Y otra relativa al Estado-comunidad, es decir, al grupo

<sup>6</sup> B. ALÁEZ CORRAL; J. J. RUIZ RUIZ, *Democracia constitucional y prohibición del velo*, cit., pp. 25-27.

<sup>7</sup> F. AMÉRIGO; D. PELAYO, *El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español*, cit., p. 12.

social organizado políticamente. Es evidente que el principio de neutralidad afecta de modo más intenso a la primera acepción (Estado-estructura) que a la segunda (Estado-grupo social) o, dicho de otro modo, se exige la neutralidad del Estado-estructura con el fin de que los ciudadanos vean garantizado el disfrute de sus derechos fundamentales de libertad religiosa e ideológica<sup>8</sup>.

El espacio público europeo se configura según tres posibles tendencias<sup>9</sup>. La primera admite que la religión mayoritaria tenga una presencia predominante en el espacio público, pues se considera que refleja los principios y valores compartidos por la sociedad en general (caso de Italia). La segunda tendencia entiende que la identidad nacional no puede ser garantizada por ninguna religión, ya que ninguna posee la fuerza necesaria para ser factor de cohesión; la ciudadanía —se argumenta— sólo se puede edificar en torno a creencias o principios seculares (libertad, igualdad, tolerancia, democracia) que deben ser asumidos por los individuos y grupos con independencia de su raza o credo (el caso de Francia resulta paradigmático). Una tercera y última tendencia es más flexible, puesto que deja un cierto margen para rediseñar el espacio público de forma que refleje la diversidad social, en el respeto a los derechos fundamentales y al principio de no-discriminación, lo cual sitúa el espacio público en permanente revisión (Reino Unido es ejemplo de esta tendencia).

Respecto de la legitimidad de símbolos religiosos institucionales, los principios jurídicos aplicables para orientar la solución adecuada a cada caso pueden ser sintetizados en los siguientes<sup>10</sup>. En primer lugar, el principio del respeto a las minorías, que pueden considerarse lesionadas y/o marginadas por un símbolo religioso cultural e históricamente aceptado por la mayoría de la población. En segundo lugar, el principio de respeto al criterio democrático de la mayoría adoptado conforme al procedimiento legalmente establecido; es decir, si la mayoría adopta un símbolo religioso en un espacio público, su criterio debe respetarse, siempre que no suponga obligar a las minorías a abandonar sus propias convicciones. En tercer lugar, el principio de respeto al criterio histórico-cultural: si el símbolo institucional tiene una índole artística y/o histórica predominante, debe respetarse su presencia.

Estos principios admiten variables y grados, habida cuenta de la dificultad que entraña aplicar una regla apriorística allí donde el contexto (geográfico, humano, y un largo etcétera) propone un marco peculiar de análisis.

8 J. MACLURE, *Political Secularism: A Sketch*, RECODE – Responding to Complex Diversity in Europe and Canada, Helsinki, Finland, 2013, p. 3, fecha de consulta 4 noviembre 2013, .

9 RELIGARE, "Policy Brief. The Place of Religion and Belief in Public Spaces across the EU: Policy Dilemmas and Recommendations on Religious Symbols and Dress Codes", *Policy Brief*, 2013, p. 2, fecha de consulta 1 abril 2016, en [http://www.religareproject.eu/system/files/RELIGARE\\_WP5\\_POLICY%20BRIEF\\_March2013-1.pdf](http://www.religareproject.eu/system/files/RELIGARE_WP5_POLICY%20BRIEF_March2013-1.pdf).

10 M. T. ARECES PIÑOL, "¿El velo integral, burka y niqab, queda amparado por el legítimo ejercicio de la libertad religiosa?", cit., pp. 117-118.

### 3.1. Símbolos institucionales en la vía pública

La vía pública consiste en el espacio abierto a todos sin permiso especial de nadie, con acceso permanente e incondicional (camino, calles, carreteras, plazas, etc.)<sup>11</sup> La simbología religiosa “estática” en la vía pública (un “cruceiro” en una plaza de Galicia, una imagen del santo patrón, etc.) no resultaría lesiva allí donde no quepa atribuirle una declaración por parte del Estado-estructura: se entiende que el símbolo religioso está contextualizado en un ámbito histórico o de identidad nacional. Dependiendo de cada país la erección de determinados monumentos o símbolos de carácter religioso por parte de los ciudadanos a costa de su propio patrimonio —y no el del Estado— no resulta reprochable. La excepción a la flexibilidad adaptada al contexto, suscribiendo una tendencia de estricta asepsia, corresponde a Francia: recordemos que el artículo 28 de la [Ley de Separación de 1905](#) prohíbe para el futuro colocar símbolos o emblemas religiosos en monumentos públicos, a excepción de los que se sitúen en edificios destinados al culto, cementerios, monumentos funerarios y museos o exposiciones. La cuestión ha sido tratada por el Consejo de Estado francés en una decisión de 25 de octubre de 2017, [Fédération morbihannaise de la Libre Pensée et autres, nº. 396990](#).

### 3.2. Símbolos institucionales y edificios públicos

#### 3.2.1. Elementos externos de los edificios públicos

No pocos edificios en los que se realizan funciones propias del Estado, o que son de su propiedad, tienen en sus portones, fachadas, tejados, cúpulas, pináculos, etc. símbolos religiosos. Se trata de edificios con un origen religioso que con el paso del tiempo —y con procesos desamortizadores por medio— han cambiado de manos y de uso.

En principio, el hecho de que dichos edificios hayan pasado a propiedad o uso del Estado y mantengan símbolos religiosos en sus elementos externos no infringe la neutralidad del Estado si del uso no se deduce la adopción por parte del Estado de una confesión religiosa como oficial o la confusión de las funciones estatales y las religiosas. Lo contrario, evidentemente, conduciría o bien al abandono de las posibilidades de aprovechamiento que proporciona el abundante patrimonio histórico-artístico de un país (con su consiguiente degradación en no pocos casos) o a una perpetua operación de “talibanismo” que mutile o despoje esos inmuebles de sus símbolos religiosos de valor artístico.

---

<sup>11</sup> A. CASTRO JOVER, *Vía pública y libertad religiosa*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2013, p. 7.

### 3.2.2. Elementos internos de los edificios públicos

Distinto resulta el análisis jurídico que merecen los símbolos religiosos situados dentro de un edificio público. En primer lugar, el tratamiento de la cuestión depende del tipo de actividad que se desarrolle en dicho espacio. “No es lo mismo, en otras palabras, la sede de un tribunal o un parlamento que un colegio o un hospital públicos. Los primeros constituyen una expresión material y visible de los poderes del Estado, mientras que los segundos son públicos, digámoslo así, «por accidente», en el sentido de que la enseñanza y la sanidad no son funciones privativas del Estado, y en consecuencia admiten probablemente una mayor flexibilidad por lo que se refiere a la acomodación de símbolos religiosos que responden a la particular historia o sensibilidad de una sociedad.”<sup>12</sup> Las actividades realizadas de forma exclusiva por el Estado (la defensa, la administración de justicia, la tributación, la seguridad ciudadana, por poner unos ejemplos) inducirían a confusión en caso de que fueran presididas por un símbolo religioso. Un ejemplo entre muchos: el **artículo 117** de la Constitución española establece que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey. La atmósfera ambiental de un juzgado pondría en entredicho la neutralidad del Estado en caso de que la sala de vistas no estuviera presidida por el retrato del monarca, sino por el de el presidente de un partido político o de una entidad bancaria, o si la bandera de España fuese sustituida por la **Jolly Roger** de los navíos piratas.

En Italia, la objeción de un juez al crucifijo en la sala de vistas se resuelve en una doble dirección: por un lado, el respeto a la libertad de conciencia conlleva la adaptación a las objeciones personales presentadas por el juez; por otro lado, la defensa de la neutralidad no requiere la desaparición del símbolo religioso de las salas de los juzgados<sup>13</sup>. No resulta determinante la libertad religiosa negativa, o la libertad de conciencia, del letrado para el **Tribunal Constitucional de Perú**, respecto de la presencia del crucifijo y de la biblia en los juzgados: “En efecto, no puede sostenerse que de la presencia de tales símbolos se derive alguna obligación para el recurrente (de adoración o veneración, por ejemplo), cuyo cumplimiento afecte su conciencia y podría dar lugar a que plantee una objeción de conciencia, que este Tribunal ya ha tenido oportunidad de defender (...) Tal supuesto de coacción, evidentemente objetivo, sí tendría suficiente fundamento como para ser calificado de inconstitucional por lesivo de la libertad religiosa, lo que sin embargo y como

12 R. NAVARRO-VALLS; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Conflictos entre conciencia y ley: las objeciones de conciencia*, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2012, p. 374.

13 Corte di Cassazione - Sezioni Unite Sentenza - 14 marzo 2011, n. 5924; Consiglio Superiore della Magistratura - Ordinanza - 23 novembre 2006; Corte Costituzionale - Ordinanza - 24 marzo 2006, n. 127; Tribunale Amministrativo - Sentenza - 22 marzo 2006, n. 94. C. PANARA, “Another Defeat for the Principle of Secularism: Recent Developments on the Display of the Crucifix in Italian Courtrooms”, *Religion and Human Rights*, vol. 6, 3, 2011.

reiteramos, no sucede ni se configura por el solo hecho de exhibir o colocar crucifijos siguiendo una tradición arraigada a nuestra historia y a nuestras costumbres.”

El peso de la historia (y la decisión mayoritaria de la propia corporación) resultó determinante para la permanencia del crucifijo en el Salón de plenos del Ayuntamiento de Zaragoza. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en su Sentencia 623/2012, de 6 de noviembre de 2012, señala expresamente: “nos encontramos ante un principio de aconfesionalidad del Estado en el sentido de aconfesionalidad o laicidad positiva partiendo de una declaración de neutralidad en ámbito de la libertad religiosa. Principio que, establecido en Constituciones europeas, no se ha interpretado en el sentido de eliminación de cualquier simbología religiosa en toda clase de centros e instituciones públicas y al margen de las circunstancias históricas y las condiciones particulares concurrentes en cada caso.”

La configuración del derecho fundamental de libertad religiosa que exige de los poderes públicos facilitar el ejercicio del mismo en determinadas condiciones especiales, conduce a la posibilidad de que en edificios destinados al uso público se encuentren dependencias (capillas y lugares de culto) en las cuales hay símbolos religiosos. “La presencia de símbolos religiosos institucionales en aquellas partes de los edificios públicos destinadas al culto privado no es contraria al principio de laicidad. Siempre que nadie se vea obligado a asistir a aquellos espacios y su exhibición sólo se produzca ante aquellas personas que elijan libremente utilizar ese servicio.”<sup>14</sup>

En este apartado sobre los edificios públicos tiene particular interés la escuela estatal. Sobre los crucifijos en las aulas de los colegios del Estado, el antecedente europeo más destacado vino representado por la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre los crucifijos en Baviera, que estuvo seguida de un movimiento legislativo dirigido a conjugar de modo flexible la presencia del símbolo religioso con la libertad de conciencia de la comunidad escolar. En España, esa flexibilidad de criterios opta por el principio del respeto a las minorías, como se pone de manifiesto en la Sentencia 3250/2009, de 14 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En 2011, el Tribunal Constitucional austriaco confirmó en su Sentencia de 9 de marzo de 2011 la compatibilidad del crucifijo en las aulas de un Kindergarten con el Convenio Europeo de Derechos Humanos; el Tribunal estimó que la interpretación del símbolo no es única y que no se veía conculcada la libertad de los padres y de los alumnos para tener o no tener unas creencias, o para rechazar un símbolo religioso. No obstante, a nivel internacional todo el protagonismo del tema fue acaparado por el caso **Lautsi II**, ante el Tribunal Europeo de Derechos

---

14 F. AMÉRIGO; D. PELAYO, *El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español*, cit., p. 57.

Humanos, que decidió la compatibilidad del crucifijo en las escuelas estatales italianas con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

No son pocos los autores que proponen una solución basada no tanto en la proscripción de los símbolos religiosos en la escuela de titularidad pública, impuesta desde la legislación (propuesta italiana) o desde la jurisprudencia (propuesta alemana), cuanto en el debate y en el acuerdo —atendiendo a las circunstancias específicas (demográficas, físicas, etc.) de cada centro educativo<sup>15</sup>—, o la fijación de una pauta a partir del principio democrático de la mayoría<sup>16</sup> en los órganos de gobierno de la institución de que se trate. En definitiva: no recurrir a una legislación universal y omnicompreensiva.

### 3.3. Edificios privados en los que se ejercitan funciones públicas

En supuestos puntuales, algunas funciones públicas se desarrollan en edificios de titularidad privada, de tal manera que la actividad desarrollada se puede poner en conexión ideológica con la ubicación de dicha actividad. Así sucede en las elecciones generales, autonómicas, municipales o europeas, que requieren para su desarrollo el empleo de centros de enseñanza privados en los que podrían exhibirse símbolos religiosos institucionales. En España, un **Acuerdo de la Junta Electoral Central de 9 de junio de 2004** desestimó un recurso en el que se solicitaba la retirada de todos los símbolos religiosos de los locales que utilicen los colegios electorales, por cuanto la Junta tenía “reiteradamente acordado que los colegios que se utilicen como Colegios Electorales no tienen obligación de hacer desaparecer u ocultar los elementos que habitualmente se encuentran en dichos colegios y que no sean deliberadamente colocados el mismo día de la votación con el fin de realizar campaña electoral.”

## 4. Símbolos religiosos personales

### 4.1. Símbolos religiosos personales en la vía pública

El uso de la vía pública para fines individuales o colectivos es perfectamente legítimo y está protegido por los derechos fundamentales de reunión y manifestación. Aquí el uso de lo público (naturalmente también para fines religiosos, como una procesión o un acto de culto) no pone en tela de juicio la neutralidad del

15 F. CORTESE, “The Lautsi Case: A Comment from Italy”, *Religion and Human Rights*, vol. 6, 3, 2011, p. 230; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Símbolos religiosos institucionales, neutralidad del Estado y protección de las minorías en Europa”, *Ius Canonicum*, vol. 54, 2014, p. 135; G. PUPPINCK, “The case of Lautsi v. Italy: a Synthesis”, *Brigham Young University Law Review*, vol. 2012, 3, 2012, p. 873; L. ZUCCA, “Crucifix in the Classroom: The Best Solution to the Lautsi Case”, *SSRN eLibrary*, 2010, pp. 4-5, fecha de consulta 7 enero 2013, en <http://ssrn.com/paper=1667496>.

16 M. T. ARECES PIÑOL, “¿El velo integral, burka y niqab, queda amparado por el legítimo ejercicio de la libertad religiosa?”, cit., pp. 15-16.

Estado ni hace peligrar una democracia aconfesional: por el contrario, refuerza su sentido o función. No obstante lo anterior, desde una perspectiva comparada, la neutralización del espacio público podría constituir un objetivo estatal preponderante en un Estado laico. Por ello, podría decirse que la simbología religiosa personal en la vía pública se mueve entre dos extremos —uno permisivo, el otro restrictivo— representados por dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La primera de ellas decidió el caso [Ahmet Arslan contra Turquía](#) a favor de unos demandantes que portaban símbolos religiosos en la vía pública. En esta sentencia hay al menos dos elementos para destacar. El primero, que los demandantes eran simples ciudadanos, no funcionarios. Y el segundo, que dichos demandantes se encontraban precisamente en la calle, en las plazas de la ciudad, no dentro de un edificio público.

La segunda de las sentencias —que representa el “otro extremo”— enfrentaba al Tribunal Europeo de Derechos Humanos con el difícil asunto de la Ley francesa de prohibición de ocultamiento del rostro en el espacio público, del año 2010. En esta ocasión ([caso S.A.S. contra Francia](#)) el Tribunal de Estrasburgo entiende que prevalecen los derechos y las libertades de los demás, en la medida en la que la prohibición del ocultamiento del rostro pretende garantizar las condiciones básicas de la convivencia cívica, y que la medida resulta proporcionada en razón del margen de apreciación nacional.

Respecto a la cuestión de si la prohibición [del burqa y el niqab](#) en la vía pública debe regularse o no mediante una legislación común o especial, cabe concluir que el debate se encuentra abierto y que la tendencia hacia un modelo o hacia otro depende en gran medida del contexto jurídico, político o ideológico. Como se ha afirmado, “el velo integral plantea un problema más ficticio que real. Una vez que se hubiera discernido entre el burka voluntario y el impuesto —y no sería difícil ajustar un castigo para esto último, como ante un delito de coacciones, por ejemplo, sin necesidad de leyes especiales—, nos encontraríamos con que la realidad del velo integral es casi anecdótica, incluso en aquellos países que han dispuesto prohibiciones contra su uso (...) las actuaciones contra el velo integral que están brotando en los ordenamientos jurídicos occidentales nacen de un objetivo común: acabar con aquello que simboliza todo lo que el sistema rechaza por amenazador, pero sin entrar decididamente en el caso concreto, en las razones personales, en los derechos individuales, en las creencias religiosas, que son lo que realmente han decidido a una mujer a cubrirse por completo.”<sup>17</sup>

---

17 Á. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “Restricciones al velo integral en Europa y en España: la pugna legislativa para prohibir un símbolo”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 32, 2013, pp. 44-45.

## 4.2. Símbolos religiosos personales en espacios de seguridad

La seguridad puede ser determinante para restringir el uso de símbolos religiosos personales en el acceso al transporte subterráneo, a las aeronaves, o para pasar controles en algunos recintos.

También se ha limitado, por motivos de seguridad y de identificación, el uso legítimo de símbolos religiosos personales en dependencias oficiales (al menos en España es cada vez más frecuente). “Pero la posibilidad de estos controles no implica una prohibición general de cubrirse el rostro en todo espacio público y lugar, sino únicamente la obligación de descubrirse para la identificación cuando la persona sea requerida en un control de identidad necesario para el cumplimiento de las funciones que las leyes encomiendan a los cuerpos y fuerzas de seguridad, es decir, parciales prohibiciones de uso de velo integral en ciertos contextos.”<sup>18</sup>

El Ayuntamiento de Lérida aprobó en 2010 una Ordenanza municipal de civismo y convivencia conforme a la cual se prohíbe el acceso a dependencias municipales a las personas que vistan “velo integral, pasamontañas, casco integral u otras vestimentas o accesorios que impidan o dificulten la identificación y la comunicación visual de las personas”. El Tribunal Supremo, en su [Sentencia 693/2013](#), de 14 de febrero, entiende que estamos ante un problema relativo a la reserva legal en la limitación de derechos fundamentales, por lo que prospera el recurso contra esa ordenanza por ser contraria a la Constitución, si bien permanece intacta la modificación de artículo 21 del Reglamento de Servicio de Transportes de Lérida, relativo a la identificación de los usuarios del transporte público.

## 4.3. Símbolos religiosos de los estudiantes en establecimientos educativos estatales

En relación con la simbología personal, el tratamiento jurídico otorgable en los establecimientos educativos estatales resulta muy variado, porque los regímenes de los países democráticos en materia de derechos educativos también lo son. El escenario que plantea la escuela francesa (santuario republicano<sup>19</sup>) como vehículo de formación del ciudadano laico, es totalmente distinto del que presenta el Reino Unido, donde rige el pluralismo interno y externo.

<sup>18</sup> B. ALÁEZ CORRAL; J. J. RUIZ RUIZ, *Democracia constitucional y prohibición del velo*, cit., p. 99.

<sup>19</sup> R. C. SALOMONE, “Laïcité in France. Contemporary Issues Panel Discussion”, *Journal of Catholic Legal Studies*, vol. 49, 1, 2010, p. 79.

## 4.3.1. Enseñanza básica y media

En nuestro entorno cultural y geográfico, la educación en los niveles elementales o básicos se configura como derecho-deber, lo cual puede situar al discente de la escuela de titularidad estatal en una posición similar, si no idéntica, a la de quienes se encuentran en una situación administrativa de sujeción especial. Esto significa que el ejercicio y protección de los derechos fundamentales se encuentra modalizado y/o limitado en razón de los fines pretendidos por el Estado a través de la actividad que desarrolla.

Al desempeñar la función educativa, el Estado mantiene (o pretende mantener) como criterio o principio de actuación la neutralidad ideológico-religiosa. La neutralidad es un principio de carácter instrumental o de actuación<sup>20</sup>, al servicio del pleno disfrute de la libertad religiosa e ideológica de todos. Pero podría suceder que la neutralidad, sin perder su carácter instrumental, se trasladara desde el Estado-aparato al Estado-comunidad, decidiendo no solo la neutralidad de la formación impartida por el Estado sino también la neutralidad en la apariencia de todos los miembros de la comunidad escolar.

Estas consideraciones permiten entender el amplio abanico de posiciones en las que se han situado los símbolos religiosos de los alumnos en la escuela. El caso británico planteado por la alumna **Sabina Begum** (sobre la admisibilidad de una vestimenta alternativa al uniforme ya aprobado para alumnas musulmanas) muestra, a lo largo de todo su recorrido judicial, las distintas perspectivas de análisis del mismo conflicto en un entorno escolar que promueve la acomodación a la realidad pluricultural. El criterio de las alternativas de escolarización para Sabina Begum en centros en los que no existiera restricción en el uso de símbolos tuvo sin duda cierto peso, como lo tuvo en España el caso de 2010 en Madrid, donde la alternativa fue entre un reglamento escolar interno restrictivo y neutral (no se admiten prendas de cabeza) y la escolarización en un centro sin restricciones<sup>21</sup>. El caso Begum, a su vez, condicionó el *affaire* británico del “anillo de castidad”, contrario al reglamento interno del colegio: la sentencia en el **caso Playfoot**, del año 2007, fue contraria a las pretensiones de respeto a la simbología de la alumna.

La limitación más congruente de la simbología religiosa de los alumnos en la escuela pública se deriva del ejercicio del derecho a la educación de los demás estudiantes y del normal desarrollo de las actividades escolares. Es decir: si el símbolo personal no impide aprender a los demás, no les coacciona, ni distorsiona la actividad educativa, lo lógico sería su admisión.

20 J. MACLURE, *Political Secularism: A Sketch*, cit., pp. 3, 6.

21 I. M. BRIONES MARTÍNEZ, “El uso del velo islámico en Europa. Un conflicto de libertad religiosa y de conciencia”, *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 10, 2009, pp. 54-57; S. CAÑAMARES ARRIBAS, “Nuevos desarrollos en materia de simbología religiosa”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 24, 2010, pp. 3-5.

#### 4.3.2. Enseñanza superior

En el ámbito universitario la neutralidad religiosa e ideológica estatal imponen restricciones menos intensas que en la escuela. El régimen común de los límites generales a los derechos fundamentales resultaría idóneo para abordar los hipotéticos problemas, allí donde la simbología religiosa individual interfiriera el normal desarrollo de la actividad académica.

La excepción a la irrelevancia de los símbolos religiosos personales en la universidad viene representada precisamente por una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictada en el caso [Leyla Şahin contra Turquía](#), de 10 de noviembre de 2005, que planteaba la compatibilidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos con la prohibición del pañuelo islámico a una alumna de medicina. El principio de laicidad del país demandado resultó decisivo en la decisión desfavorable a la estudiante. En sentido contrario se pronunció el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en un supuesto semejante ([Raihon Hudoyberganova contra Uzbekistan](#)), decidido poco antes que el caso Şahin. Unos años más tarde, [el parlamento turco decidió levantar la prohibición del velo](#) en las universidades del país.

#### 4.4. Símbolos religiosos personales en el ejército y la policía

La justificación del uso del uniforme en las Fuerzas Armadas resulta de una combinación de factores específicos que guarda relación con la neutralidad del Estado o, sobre todo, con el hecho de que el uniforme pone de manifiesto la subordinación de la identidad personal o de las preferencias de cada uno a la misión del grupo armado.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América no admitió una excepción a la uniformidad en el ejército en el caso [Goldman v. Weinberger](#), del año 1986, sobre la inconstitucionalidad de la normativa sobre uniformidad militar aplicable a un oficial judío que fue sancionado por vestir bajo la gorra de plato la [kipá o yarmulke](#). Posteriormente, la *National Defense Authorization Act* para 1988 estableció una regulación favorable a los símbolos religiosos personales. Y en 2014 el Departamento de Defensa norteamericano revisó su política de adaptación o acomodación a las prácticas religiosas en el ejército.

El contexto que presenta el ejército puede ser distinto del que ofrecen las fuerzas y cuerpos de seguridad. Salvo situaciones excepcionales, estos empleados públicos (normalmente policías) actúan también con uniformidad, lo que permite la pronta identificación por parte de los ciudadanos, fomenta el espíritu de cuerpo de la institución y ofrece una garantía de imparcialidad en la prestación del servicio de seguridad. La decisión de inadmisión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones

Unidas *Riley v. Canada*, del año 2002, hizo notar a la comunidad internacional que el Reglamento de la Policía Montada del Canadá establecía una excepción genérica por motivos religiosos a la uniformidad de sus miembros.

#### 4.5. Símbolos religiosos personales de los profesores en establecimientos educativos del Estado

En materia de simbología religiosa de los docentes en los niveles educativos básicos y/o obligatorios, la línea de máxima viene representada por el *caso Dahlab*, de 2001, en el que se estima congruente con el Convenio Europeo de Derechos Humanos la prohibición del velo islámico de una profesora de educación primaria en Suiza. La neutralidad escolar, unida al margen de apreciación de las autoridades nacionales a la hora de proteger a los menores y a sus padres respecto del posible impacto de la simbología religiosa personal, justifica la decisión adoptada. Distinta fue la apreciación del supuesto en el *caso Ludin, del Tribunal Constitucional alemán*, relativo al uso de velo islámico por parte de una candidata al puesto de profesora: el Tribunal entiende que no hay base legislativa suficiente para establecer una prohibición de mostrar la identidad religiosa. La sentencia provocó un intenso movimiento legislativo en algunos Länder para acometer, en diversas direcciones, la cuestión de los símbolos religiosos personales del profesorado. Y precisamente una *Sentencia posterior del Tribunal Constitucional alemán, de 27 de enero de 2015*, recaída sobre un recurso de amparo contra la normativa escolar de Renania del Norte-Westfalia, vendría a someter a control constitucional las consecuencias de aquel movimiento legislativo posterior al caso Ludin<sup>22</sup>. En concreto, el tribunal de Karlsruhe estima que limitación de la libertad religiosa de las docentes musulmanas establecida por la legislación estatal resultaba desproporcionada.

En general, para tratar adecuadamente la simbología personal de los profesores se debe atender a cuestiones prácticas, en lugar de centrar la cuestión exclusivamente en el principio de neutralidad escolar, evaluando el impacto que el símbolo personal del docente genera en la tarea pedagógica que desempeña. Así, en el Reino Unido la Sentencia en el *caso Azmi* de 2007 subraya la importancia del lenguaje gestual facial de la profesora en el desempeño de su trabajo, estableciendo para el caso concreto que no hubo discriminación alguna al suspender a la profesora en su empleo por cubrir enteramente su rostro en clase.

---

22 M. J. VALERO ESTARELLAS, "Neutralidad ideológico-religiosa del Estado y derecho de libertad religiosa en la escuela pública alemana: reflexiones a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 27 de enero de 2015", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 38, 2015.

#### 4.6. Símbolos religiosos personales en los tribunales de justicia

La administración de justicia es un área de actuación del Estado especialmente sensible. La apariencia con la que se presentan Jueces, Magistrados y Fiscales transmite también visualmente un mensaje de imparcialidad. Constituye un complemento a las garantías del juicio justo.

Sin perjuicio de lo anterior, una sociedad democrática y diversa puede haber alcanzado una situación en la que determinados elementos diferenciadores —como los símbolos religiosos personales— pueden considerarse irrelevantes o protegidos por el derecho fundamental de libertad religiosa, siempre que se observen determinados elementos mínimos de vestuario obligatorio (i.e. la toga conforme al [artículo 187](#) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, o indumentaria equivalente en otros países), o una vestimenta adecuada a la circunstancia (para el público, para el demandante o para el demandado). En cualquier caso, debe garantizarse que no queden comprometidas las normas de seguridad en la sala y el normal desarrollo de la administración de justicia, especialmente en los aspectos relativos a la comunicación entre personas. A este respecto, en diversas ocasiones los tribunales han subrayado que en la vista oral resulta imprescindible no solo el lenguaje verbal (impedido quizá por el burqa) sino también el lenguaje gestual.

Respecto de los jueces, pocas han sido las situaciones en las que la simbología personal ha contravenido la observancia de las preceptivas normas de indumentaria. En el Reino Unido, parece pacífico que los magistrados sijs (en concreto [Sir Mota Singh](#) y [Sir Rabinder Singh](#)), puedan vestir su turbante en lugar de la tradicional peluca blanca.

En España, la abogada [Zoubida Barik Edidi](#) acudió a una vista en la Audiencia Nacional, acompañando a otro letrado, vestida con su correspondiente toga y el hiyab. El magistrado Javier Gómez Bermúdez recordó a la abogada que no se puede ejercer la abogacía ante un tribunal español con la cabeza cubierta. La abogada presentó una queja ante el Consejo General del Poder Judicial, que fue archivada. Interpuso un recurso que, finalmente, resolvió el Tribunal Supremo mediante la Sentencia 5910/2010, de 2 de noviembre, desestimándola por una cuestión de forma sin entrar al fondo del asunto. El caso [también fue desestimado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#) en 2016.

Este mismo Tribunal ha reconocido en su sentencia [Larichi c. Bélgica](#), de 18 de septiembre de 2018, que es contrario al artículo 9 del Convenio impedir la asistencia a las vistas judiciales de una parte en el litigio que viste el hijab.

#### 4.7. Símbolos religiosos y cargas modales

La expedición de determinados documentos públicos por parte del Estado se encuentra sometida al cumplimiento de algunos requisitos previos, cargas modales entre las que se encuentran, a los efectos que aquí interesa, que se facilite una fotografía que cumpla unos criterios específicos. El problema más común ha sido que los criterios establecidos para dichas fotografías entran en colisión con los símbolos religiosos personales que cubren parte del rostro o de la cabeza.

En el caso **Karaduman contra Turquía**, de 3 de mayo de 1993, la Comisión Europea de Derechos Humanos (existente hasta la entrada en vigor del Protocolo 11 del Convenio Europeo de 1950) estima que las exigencias normativas universitarias relativas a la expedición de títulos universitarios provisionales no infringen el derecho de libertad religiosa de la demandante, que entregó una fotografía vistiendo un pañuelo que cubría cabello, orejas y cuello. Igualmente, en el caso **Mann Singh contra Francia**, de 13 de noviembre de 2008, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estima que el requisito de fotografía con cabeza descubierta es una injerencia justificada en la libertad religiosa del demandante.

En España, la regulación actual relativa al Documento Nacional de Identidad resulta restrictiva (“cabeza totalmente descubierta y sin gafas de cristales oscuros o cualquier otra prenda que pueda impedir o dificultar la identificación de la persona”, conforme al **artículo 5** del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica). Por el contrario, la regulación relativa a la expedición del Pasaporte ordinario (**Real Decreto 411/2014, de 6 de junio**, por el que se modifica el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características) admitiría la posibilidad de fotografías sin cabeza descubierta. Una Circular de la Comisaría General de Extranjería y Documentación del 16 de Octubre de 1998, sobre características exigibles a las fotografías para expedición del Documento Nacional de Identidad y Tarjeta de Extranjeros resultaba, desde luego, más respetuosa con las convicciones religiosas. Con motivo de la Recomendación del Defensor del Pueblo 156/2007, de 20 de diciembre, sobre supresión de la exigencia de presentación de un certificado de pertenencia a un culto religioso, se puso de manifiesto que los servicios de expedición del Documento Nacional de Identidad admitían las fotografías efectuadas con velo, siempre y cuando el óvalo del rostro apareciera totalmente descubierta desde el nacimiento del pelo hasta el mentón, de forma que no impida o dificulte la identificación de la persona. Por su parte, la **Dirección General de Tráfico, para la expedición del Permiso de conducción de vehículos**, tampoco exige fotografía con la cabeza totalmente descubierta: “Se admitirán las fotografías con velo, pero el óvalo del rostro debe aparecer totalmente descubierta.”

## 4.8. Símbolos religiosos en el ámbito laboral

Ante una relación laboral futura o ya establecida, la simbología religiosa del empleado plantea al empleador una limitación de la libertad de organización de la empresa. La simbología personal, como manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa, entraría a valorarse frente a determinados aspectos de esa libertad de organización para determinar en qué casos predomina el derecho del trabajador, y en qué casos el del empresario.

### 4.8.1. La uniformidad en la empresa. La imagen corporativa

Los símbolos religiosos personales pueden alterar la uniformidad del vestuario empresarial por supresión, sustitución o adición de algún elemento. De entrada, la uniformidad forma parte del derecho de organización empresarial y sus límites se encuentran en que ese derecho no atente a la dignidad y el honor del trabajador. Cuando lo que está en juego es la imagen corporativa de la empresa, se intenta llegar a un acuerdo con el trabajador consistente en la asignación a puestos en los que no haya trato directo con los clientes. Puede ser una solución satisfactoria, aunque no es aceptable si las condiciones salariales o de promoción se ven mermadas.

Respecto de la adición de elementos de simbología religiosa, dos son los ejemplos destacables que se resuelven en la misma dirección partiendo de situaciones distintas. Cronológicamente, el primero de ellos proviene de una [Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 2003](#), confirmando la sentencia de instancia que declaraba improcedente el despido de una trabajadora que viste velo islámico en la sección de perfumería de unos grandes almacenes. El otro caso relativo a la adición de elementos de simbología religiosa a la uniformidad es el que fue objeto de la [Sentencia 457/2002](#), de 9 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Baleares en relación con el uso de la kipá por parte de un conductor judío de la empresa municipal de transportes: no existiendo ningún daño o menoscabo a la imagen de la empresa, se confirma la sentencia de instancia que declara el derecho del conductor a cubrir su cabeza con gorra. No obstante, en materia de adición de símbolos personales, es el caso [Eweida y Otros contra el Reino Unido](#) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos el que más ha atraído la atención de los expertos. La sentencia agrupaba dos tipos distintos de supuestos: simbología personal, por un lado, y objeciones de conciencia, por otro. Respecto de la simbología personal de Nadia Eweida, empleada de British Airways, cabe señalar que hay dos elementos incidentales que propician la decisión final en favor de la reclamante, que deseaba mantener a la vista la cadena al cuello con un crucifijo: la acomodación ya existente para los símbolos religiosos de empleados pertenecientes a otras confesiones religiosas y el cambio que se produjo en la normativa interna de la compañía respecto de la admisibilidad de símbolos personales. En el año 2017, el Tribunal de Justicia de

la Unión Europea estimó que no constituía discriminación directa (proscrita por la Directiva comunitaria relativa a la discriminación en el empleo) la regulación de una empresa belga que prohíbe el uso de pañuelo islámico a sus empleadas (asunto C-157/15, [Samira Achbita y Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contra G4S Secure Solutions NV](#), de 14 de marzo de 2017).

Respecto de la supresión o alteración de la uniformidad, el caso español más destacado se resolvió mediante la [Sentencia 1126/1997](#), de 27 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: la trabajadora de las tiendas del aeropuerto de Madrid solicita una modificación de la uniformidad en razón de su condición de musulmana. Puesto que tal condición se da a conocer tras la celebración del contrato, entiende el Tribunal que se ha faltado a la buena fe negocial y no queda la empresa obligada a conceder esa solicitud y las demás que presentó la trabajadora.

#### 4.8.2. Seguridad y salubridad en el empleo

Las normas de seguridad y salubridad en el empleo presentan quizá uno de los intereses más fuertes frente a la libertad religiosa del trabajador. En el [caso Bhinder](#), ante el Tribunal Supremo de Canadá, se establece la inexistencia de discriminación al exigir al trabajador *sij* utilizar el casco: su uso es un requerimiento del trabajo válido (*bona fide occupational qualification*) que justifica el trato dispensado al trabajador. La misma medida de seguridad en el empleo se impone en Estados Unidos de América, en el [caso Bhatia](#), al entender que es conforme a Derecho exigir al trabajador *sij* el uso de mascarilla de protección de gases tóxicos, que el trabajador no podía fijar herméticamente por la barba que dejaba crecer por motivos religiosos. En el Reino Unido, la seguridad en el trabajo parece aquilatarse mucho más frente a la libertad del trabajador, de forma que la [Deregulation Act de 2015](#) ha eximido a los trabajadores *sij*s de la obligación de usar el casco de seguridad en la mayoría de los puestos o lugares de trabajo<sup>23</sup>.

---

23 La responsabilidad por accidentes laborales derivados de no usar el casco no será exigible al empleador. No se aplica la exención del uso del casco en determinados servicios de emergencia (bomberos en acciones que entrañen graves riesgos), en determinadas misiones en el ejército (como la desactivación de bombas) o en trabajos que exijan la protección integral del cuerpo (manejo de sustancias peligrosas). [F. CRANMER, "Sikhs to be allowed to wear turbans in the workplace", \*Law & Religion UK\*, 1 October 2015.](#)



## Capítulo 9. Matrimonio, religión y derecho

### 1. Introducción

El desarrollo de la vida humana (nacimiento, mayoría de edad legal/real, constitución de una nueva familia, muerte, etc.) tiene un eco religioso en las civilizaciones. En el caso concreto del matrimonio parecen concentrarse muchas dimensiones relacionadas con la religión: la dimensión social e institucional (precisamente el matrimonio es una institución de profunda repercusión comunitaria), la dimensión sagrada (el matrimonio se constituye en receptáculo del misterio de la vida y el amor), la dimensión cultural (en torno a las ceremonias, ritos y a la misma realidad del matrimonio, surgen manifestaciones culturales de diverso orden), la dimensión personal (el matrimonio se constituye como medio de perfección del ser humano mediante la donación de sí mismo) y la dimensión divina (no son pocas las imágenes de la literatura religiosa en la que se compara con el matrimonio el amor de Dios por su pueblo).

Dentro de la primera dimensión enunciada, la social e institucional, podemos situar la realidad jurídica del matrimonio. No es desde luego esa realidad, la jurídica, la que exprese de forma más sublime el matrimonio. De hecho, aplicando lo que el jurista italiano decía sobre la familia, podríamos afirmar del matrimonio aquello de que es “un’isola che il mare del diritto può lambire, ma lambire soltanto”<sup>1</sup>; un exceso de agua —un exceso de Derecho— ahoga el matrimonio.

---

1 A. C. JEMOLO, “La famiglia e il diritto”, *Annali del Seminario Giuridico dell’Università di Catania*, vol. 8, 1949, p. 57.

Todos los sistemas sociales del mundo guardan una nota común en relación con el matrimonio<sup>2</sup>: sólo se considera que existe éste cuando se observan determinadas exigencias externas a las voluntades de los contrayentes. Dichas reglas son jurídicas, dadas por el Derecho, ya sea el de una confesión religiosa, de un grupo social o del Estado. Junto con esas reglas pueden concurrir, otros factores de reconocimiento, como la consideración social y/o religiosa de esa realidad como matrimonial.

La estructura jurídica del matrimonio en Occidente tiene sus raíces en un derecho religioso, el Derecho canónico de la Iglesia católica<sup>3</sup>. A la vez, el crecimiento de la diversidad religiosa —que significa igualmente un aumento de sistemas normativos distintos del estatal— conlleva un aumento de conflictos y de soluciones prácticas. Conforme a los datos facilitados por el Ministerio de Justicia, de la totalidad de los matrimonios celebrados en España en 2017, los matrimonios religiosos que tienen reconocida su eficacia civil suponen el 25,53% del total de matrimonios celebrados, siendo la mayoría canónicos: el 97,54% del total frente al 2,46% del resto de las confesiones<sup>4</sup>. Por todo ello reviste interés el estudio —al menos a nivel introductorio— de los llamados sistemas matrimoniales y analizar el sistema matrimonial español.

## 2. Concepto de sistema matrimonial

Un sistema matrimonial es el conjunto de normas jurídicas estatales que regulan las relaciones entre el Estado y los grupos religiosos en lo que al matrimonio se refiere.

Es clásica una definición más completa que la anterior, conforme a la cual sistema matrimonial es “el criterio con que cada ordenamiento civil regula la institución matrimonial teniendo en cuenta la existencia de unas precisas convicciones religiosas en buena parte de sus ciudadanos, convicciones que les llevan a valorar de desigual manera el conjunto de reglas jurídicas o, al menos, rituales que estructuran el matrimonio, tal y como lo concibe la religión o confesión a las que puedan estar adscritos”<sup>5</sup>.

Al analizar la normativa estatal sobre el matrimonio, pueden distinguirse algunos aspectos o momentos de esta institución, cada uno de los cuales pone de

---

2 M. A. GLENDON, *The Transformation of Family Law: State, Law, and Family in the United States and Western Europe*, University of Chicago Press, 1997, pp. 10-16.

3 R. NAVARRO-VALLS, *Matrimonio y derecho*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 7-39.

4 COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2017*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2018, pp. 83-84.

5 M. LÓPEZ ALARCÓN; R. NAVARRO-VALLS; S. CAÑAMARES ARRIBAS, *Curso de derecho matrimonial canónico y concordado*, 7ª, Tecnos, Madrid, 2010, p. 32.

manifiesto precisamente cómo se otorga o no relevancia al matrimonio religioso. Dichos aspectos son los siguientes:

- a) Aspecto constitutivo, relativo al momento de la celebración de matrimonio, atiende a explicar si el Derecho y/o las ceremonias religiosas son civilmente relevantes.
- b) Aspecto jurisdiccional, que atiende a la autoridad y/o tribunales (estatales, religiosos) competentes conforme al Derecho del Estado para decidir respecto de los problemas y crisis que pudieran surgir sobre un matrimonio religioso.
- c) Aspecto disolutorio, que examina si el Derecho estatal puede o no disolver por el divorcio un matrimonio que se celebró conforme al Derecho religioso.
- d) Aspecto registral, que atiende a los requisitos que establece el derecho para proceder a la inscripción de un matrimonio religioso en el Registro Civil.

De acuerdo con cada uno de estos “aspectos”, podemos clasificar los sistemas matrimoniales existentes en el mundo.

Pero antes de entrar en esa clasificación, detengámonos en una cuestión previa. ¿Exige el derecho de libertad religiosa un determinado modelo de sistema matrimonial? Para entender la cuestión desde sus principios básicos, examinemos las normas reguladoras de la libertad religiosa. El artículo 6 de la [Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones](#), proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981 reconoce como parte del contenido del derecho de libertad religiosa “observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción”. Por su parte, el [artículo 2](#) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa enuncia como parte de ese contenido “celebrar sus ritos matrimoniales”. Sin necesidad de más detalles, cabe deducir que el derecho de libertad religiosa no exige del Estado regular un sistema matrimonial que reconozca la eficacia civil del matrimonio religioso.

Sin embargo, sería contrario a la libertad religiosa un sistema matrimonial en el que se penalizara la celebración de matrimonio religioso. Al mismo tiempo, se entiende bien que, aun cuando no estemos ante una infracción directa de la libertad religiosa, se produce un daño indirecto a las creencias de los ciudadanos cuando el ordenamiento jurídico estatal frustra las expectativas respecto del matrimonio celebrado conforme a los propios ritos y normas religiosas: es lo que se deja entrever en el [Auto del Tribunal Constitucional 617/1984](#), de 31 de octubre.

### 3. Tipos de sistemas matrimoniales

#### 3.1. Aspecto constitutivo

- a) Sistemas monistas (sólo reconocen un tipo de matrimonio):
  - i. Matrimonio civil obligatorio: único reconocido por el Estado en su ordenamiento. El matrimonio celebrado conforme al derecho o a los ritos de la propia confesión es irrelevante para el Derecho. Responden a este sistema Francia, Bélgica, Países Bajos y México.
  - ii. Matrimonio religioso obligatorio: como sucede en el Estado de la Ciudad del Vaticano.
- b) Sistemas dualistas:
  - i. Matrimonio de libre elección por los contrayentes: se puede optar por el matrimonio religioso o por el civil, atribuyéndose a ambos los mismos efectos.
  - ii. Matrimonio civil subsidiario: el Estado recibe el derecho de una confesión y prohíbe a los fieles de dicha iglesia celebrar matrimonio civil, salvo que se hayan apartado de su religión. Las personas no pertenecientes a esa iglesia pueden celebrar matrimonio civil. Respondía a este sistema Colombia hasta 1991 y España hasta 1978.
- c) Sistemas pluralistas: en este caso, posibilidad de elección entre el matrimonio civil y una multiplicidad de matrimonios religiosos.
  - i. Sistema de elección de varios tipos de matrimonio religioso: el matrimonio está regulado por el estatuto personal religioso de los contrayentes en cuanto a la forma (al rito de la celebración) y al fondo (el derecho que regulará el matrimonio tras su celebración). Siguen este sistema Egipto, Jordania e Israel.
  - ii. Sistema de elección de la forma de celebración (sistema denominado anglosajón): se puede optar respecto de la forma (el rito o celebración de varias confesiones religiosas), pero el fondo es y será competencia del Estado (requisitos para la celebración y validez civil del matrimonio, regulación posterior a la celebración del matrimonio). Siguen este sistema Inglaterra, Australia, Canadá y Nueva Zelanda.
  - iii. Sistema mixto: distingue el matrimonio civil, el matrimonio religioso de una confesión (del que se reconoce civilmente la forma y en parte el fondo), y el matrimonio de otras confesiones o iglesias (respecto de los cuales se

reconoce civilmente sólo la forma de celebración). Es el caso de Italia y España.

### 3.2. Aspecto jurisdiccional

- a) Sistemas de pleno reconocimiento. Los tribunales religiosos se encuentran en plano de igualdad y exclusividad respecto de los tribunales del Estado.
- b) Irrelevancia de la jurisdicción religiosa. Ninguna de las decisiones judiciales sobre el matrimonio religioso tienen consecuencias para el Estado. Este principio ha sufrido algunas quiebras en los países de tradición angloamericana, que es donde se encuentra implantado: esto se debe a que las decisiones de los tribunales religiosos se han reconducido por la vía de la *Alternative Dispute Resolution*.
- c) Reconocimiento de resoluciones eclesiásticas: el Estado no admite la jurisdicción eclesiástica como parte de su administración de justicia, pero reconoce efectos civiles a las resoluciones jurisdiccionales emanadas de tribunales eclesiásticos. Es el caso de Brasil, España, Italia y Portugal.

### 3.3. Aspecto disolutorio

- a) Sistemas no divorcistas, es decir, aquellos que no admiten el divorcio como forma de disolución, ni para los matrimonios civiles ni para los matrimonios religiosos (Filipinas y Ciudad del Vaticano).
- b) Sistemas divorcistas absolutos: en este caso, el Estado no distingue la naturaleza del matrimonio civil y religioso, admitiendo el divorcio en la jurisdicción civil sea cual fuere la forma matrimonial adoptada (España o Estados Unidos).
- c) Sistemas divorcistas limitados: el divorcio opera sólo respecto del matrimonio civil; para su aplicación al matrimonio religioso, el ordenamiento del Estado estará a lo que la propia confesión indique sobre el particular.

### 3.4. Aspecto registral

- a) Sistema de simple transcripción del acto del matrimonio religioso. La competencia del registrador civil solo recae en aspectos formales y documentales.
- b) Sistema de calificación limitada: el registrador tiene competencia para comprobar que el matrimonio religioso reúne algunos requisitos exigidos por la legislación civil.

- c) Sistema con calificación amplia: el registrador tiene competencia para examinar si el matrimonio religioso reúne todas las condiciones y requisitos exigidos por la legislación civil.

#### 4. El sistema matrimonial español histórico

Desde el siglo XII —momento en el que la Iglesia católica logra la jurisdicción exclusiva sobre sus matrimonios— se puede decir que en el territorio de lo que es hoy España, tomando en consideración todos los reinos que ocupaban el territorio peninsular, existió un sistema pluralista de tipos. Tiempo después, el Estado asumió el matrimonio canónico como propio pues la Real Cédula de Felipe II de 12 de julio de 1564 mandó observar como Ley del Reino el **Decreto Tametsi** de la Sesión XXIV del Concilio de Trento, al que concedió el carácter de ley del Estado.

Mucho tiempo después el Estado toma interés por el matrimonio como fenómeno jurídico secular y aparece una regulación específicamente civil sobre el matrimonio. Ese momento fue la **Ley provisional de matrimonio de 1870**. No recoge esa ley sino una fiel copia de la estructura jurídica del matrimonio canónico, negando —eso sí— cualquier eficacia al matrimonio religioso: es un sistema de matrimonio civil obligatorio. Esta ley fue seguida de otras medidas que penalizaban, a efectos civiles, a los hijos nacidos de matrimonio canónico, al considerarlos naturales y no legítimos (Decreto de 22 de enero de 1875).

La falta de arraigo social de la ley de 1870 conduce de forma irremediable a un cambio. El Decreto de 9 de febrero de 1875 atribuyó plenos efectos retroactivos a los matrimonios canónicos celebrados desde la vigencia de la Ley de 1870, y restableció la forma canónica, siendo la civil excepcional para aquellos que declarasen no profesar la religión católica. Comienza entonces en España la vigencia de un sistema dualista de matrimonio civil subsidiario, que sería recogido por el Código Civil de 1889.

Un nuevo movimiento de péndulo nos llevó de nuevo hacia el sistema monista de matrimonio civil obligatorio. Proclamada la Segunda República, la secularización del matrimonio se opera por dos leyes sucesivas de fechas **2 de marzo** y **28 de junio de 1932**, dictadas en desarrollo de la Constitución de 1931. La primera ley introdujo el divorcio y la segunda estableció un sistema monista de matrimonio civil obligatorio. Esta ley fue derogada por otra de 28 de marzo de 1938, que vuelve a declarar vigentes los artículos del Código Civil, derogados en la II República. Una Orden de 10 de marzo de 1941, sobre la declaración de acatolicidad para la celebración del matrimonio civil, hacía que el sistema fuera de nuevo dualista de matrimonio civil subsidiario, bajo unas condiciones muy rígidas para acceder al matrimonio civil. Esa misma característica de rigidez formal para la celebración de

matrimonio civil estuvo presente en la Orden de 10 de marzo de 1941, aunque se relajó con el paso del tiempo.

## 5. El sistema matrimonial español actual

Nuestro sistema matrimonial actual es producto de una sucesión cronológica de normas jurídicas que, desde una indefinición que permitía muchos posibles sistemas matrimoniales, va alcanzando una mayor concreción.

### 5.1. Evolución normativa

La Constitución española de 1978, en su [artículo 32](#), reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica, lo cual tenía un sentido muy preciso en relación con las circunstancias modificativas de la capacidad de obrar de la mujer. El mismo artículo remite a la ley la regulación de las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos. El empleo de la palabra “formas de matrimonio”, en opinión de algún sector doctrinal, significaba un sistema pluralista de formas en el momento constitutivo, que se entendía más congruente con un país laico<sup>6</sup>. En cualquier caso la Constitución no admitía la posibilidad del sistema dualista de matrimonio civil subsidiario porque el [artículo 16.2](#) de la Constitución no permitía obtener ningún tipo de declaración acerca de las creencias, religiosas o no, de los contrayentes. Así lo afirmó la Dirección General de los Registros y del Notariado en su [Instrucción de 26 de diciembre de 1978](#): “a partir de la entrada en vigor de la Constitución, han de entenderse modificados en el sentido indicado los artículos 42 y 86 del Código Civil, lo mismo que los preceptos concordantes que los desarrollan del reglamento del registro civil y que, por lo tanto, los Jueces y Cónsules Encargados de los Registros Civiles deben autorizar los matrimonios civiles de las personas que lo deseen sin indagación ni declaración alguna sobre las ideas religiosas de los contrayentes”.

El Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español sobre Asuntos Jurídicos de 1979 dedicaba su [artículo VI](#) y el [Protocolo Final](#) al reconocimiento civil del matrimonio canónico. Del texto se deducen tres conclusiones importantes.

En primer lugar, en virtud del Acuerdo se produce el pleno reconocimiento del matrimonio celebrado conforme a las “normas” del Derecho canónico, sean éstas relativas a la forma o a los requisitos exigibles. Lo cual, unido a la ausencia del representante del Estado en la celebración del matrimonio canónico (requisito existente en la etapa anterior) y a la omisión de requisitos civiles previos (expediente de capacidad civil), sitúa el matrimonio canónico —en lo que al aspecto constitutivo

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

se refiere— lejos de los planteamientos propios de un sistema pluralista de formas o sistema anglosajón.

En segundo lugar, el Acuerdo establece la “simple presentación de la certificación eclesiástica” como requisito de inscripción en el Registro civil, lo cual aproxima el sistema enunciado a la simple transcripción en el aspecto registral.

En tercer y último lugar, también es muy destacable el reconocimiento de la eficacia civil de las resoluciones de los Tribunales canónicos recaídas en procesos de nulidad y procedimientos de matrimonio rato y no consumado. Lo cual nos aproxima, en lo que al matrimonio canónico se refiere, a un sistema de reconocimiento de las resoluciones eclesiásticas.

Pero el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979 afectaba exclusivamente al matrimonio de la Iglesia católica, que se rige por el Derecho canónico. No quedaba claro qué sucedería en el futuro con el matrimonio de otras confesiones religiosas.

Precisamente la modificación del Código Civil, que se opera en virtud de la **Ley de 7 de julio de 1981**, apunta —entre otros— a dos temas que nos interesan aquí: la eficacia civil del matrimonio religioso y la disolución de matrimonio civil mediante divorcio.

Respecto del primero de los temas, la reforma del Código Civil apunta a la plena recepción de lo previsto por el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979. Esto es lo que se deduce sin dificultad del artículo 60 (conforme a la modificación de la Ley mencionada<sup>7</sup>), si bien resulta un tanto distorsionador, en relación con el régimen pactado, el contenido del **artículo 63** en su segundo párrafo.

Y respecto del segundo de los temas, el divorcio, el **artículo 85** establece un sistema divorcista absoluto (“cualquiera que sea la forma de celebración del matrimonio”).

En lo que se refiere a otros matrimonios religiosos distintos del canónico, el **artículo 59** enuncia lo que parecen ser dos vías de reconocimiento: existencia de acuerdo entre el Estado y la confesión religiosa inscrita en el Registro de entidades religiosas, o explícita regulación estatal unilateral.

Llegamos al texto de los **Acuerdos de cooperación con las minorías religiosas de 1992**. El artículo 7 de cada uno de dichos Acuerdos nos sitúa ante un panorama ligeramente distinto del establecido para el matrimonio canónico. Por un lado, porque para la eficacia de los matrimonios de las confesiones religiosas se exige el previo expediente de capacidad civil. Por otro lado, porque no hay previsión alguna

---

7 “El matrimonio celebrado según las normas del Derecho canónico o en cualquiera de las formas religiosas previstas en el artículo anterior produce efectos civiles. Para el pleno reconocimiento de los mismos se estará a lo dispuesto en el capítulo siguiente.”

respecto de la eficacia civil de las resoluciones emanadas de tribunales o autoridades religiosas sobre estos matrimonios religiosos, al tiempo que divorcio civil es de plena aplicación también a estos matrimonios. La conclusión que cabe deducir respecto de la regulación de los Acuerdos de 1992 es que, con independencia de lo previsto para el matrimonio canónico, el sistema instaurado es muy semejante al sistema pluralista de formas en el momento constitutivo, o sistema anglosajón.

La Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria da una nueva redacción al artículo 60 del Código civil y extiende el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios de las confesiones religiosas con notorio arraigo siguiendo el esquema trazado por los Acuerdos de 1992.

En definitiva, el sistema matrimonial español resulta ciertamente muy cercano al sistema mixto en el aspecto constitutivo (eficacia plena del matrimonio canónico, en el fondo y la forma, y eficacia civil de la forma de otros matrimonios religiosos), con reconocimiento de resoluciones eclesiásticas en el aspecto jurisdiccional, divorcista absoluto y ambiguo en lo que se refiere al aspecto registral (simple transcripción, calificación limitada o calificación amplia parecen coexistir en el mismo modelo).

## 5.2. El matrimonio canónico

Profundicemos ahora en algunos elementos que ilustran las afirmaciones anteriores.

Que el matrimonio celebrado conforme a las normas del Derecho canónico produce, de suyo, efectos civiles, es algo que puede afirmarse prácticamente sin mayores reparos. Tal afirmación vendría confirmada por dos importantes intervenciones de la Dirección General de los Registros y el Notariado.

Veamos el contexto de la primera de ellas. La desinformación jurídica resulta a veces más extensa de lo que sería deseable, o bien porque la profusión normativa lo favorece, o bien por una falta de cultura jurídica de base que impregne la mentalidad de la ciudadanía. Lo cierto es que, con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y con la Ley de reforma del Código Civil de 1981 se creó la falsa impresión de que se retornaba a una total separación entre matrimonio civil y matrimonio canónico, algo semejante a lo que sucedió en nuestros dos periodos republicanos, en los que rigió un sistema de matrimonio civil obligatorio. Pues bien, mediante la Circular de 16 de julio de 1984 la Dirección General de los Registros y del Notariado sale al paso de la anómala práctica de celebrar dos matrimonios distintos, el civil y el canónico: “Ha llegado a conocimiento de este Centro directivo que vienen siendo relativamente frecuentes los supuestos en los que una pareja que va a celebrar o ha celebrado matrimonio según las normas del Derecho canónico intenta también contraer

matrimonio, en fechas inmediatas anteriores o posteriores, ante el Juez o funcionario señalado por el Código Civil. Esta duplicidad de ceremonias —explicable en otros sistemas matrimoniales— no tiene sentido en nuestro Derecho, puesto que está establecido que todo matrimonio, civil o canónico, produce efectos civiles desde su celebración, y no son justificables, en general, los motivos particulares de los contrayentes”; en consecuencia, “[e]l Juez o funcionario que haya de autorizar el matrimonio conforme al Código civil deberá abstenerse de proceder a tal autorización en cuanto conozca que los pretendidos contrayentes están ya ligados entre sí civilmente por matrimonio celebrado según las normas de Derecho canónico”. Nada, por tanto, de expedientes de capacidad civil, ningún requisito sobreañadido a lo que de suyo determine el Derecho canónico.

Y ahora examinemos la segunda intervención de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Celebrar matrimonio canónico fuera de España podría regirse por unas reglas distintas de las aplicables dentro del país, a tenor de lo que sucede con el matrimonio civil de españoles celebrado en el extranjero, sobre el que rige [artículo 51.3º](#) del Código Civil (conforme a la reforma de 1981). La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de noviembre de 1981 y en consecuencia la Orden-Circular de la Dirección de Asuntos Consulares de 18 de noviembre de 1981, salen al paso de tal interpretación: “los matrimonios celebrados por cualquier español en el extranjero en forma canónica se inscribirán en el Registro Civil con la simple presentación de la oportuna certificación eclesiástica, sin perjuicio de la denegación del asiento por aplicación del segundo párrafo del artículo 63 del Código Civil”.

El [artículo 63](#) del Código Civil precisamente trata de una cuestión difícil, ya enunciada antes, que podría significar la distorsión del reconocimiento acordado con la Santa Sede en 1979. Veamos en qué consiste.

Sabemos que el matrimonio celebrado conforme a las normas del Derecho canónico produce efectos civiles. Pero para los plenos efectos se requiere la inscripción. ¿Qué significa plenos efectos? ¿Es que sin inscripción le falta algo al matrimonio canónico para existir ante el Derecho estatal? Lo lógico es entender que la publicidad registral garantiza una realidad jurídica *erga omnes* y que los efectos llamados plenos hacen relación a terceros. A tal conclusión se llega de la mano de la [Sentencia del Tribunal Constitucional 199/2004](#), de 15 de noviembre. Con toda la carga de incertidumbre que subyace a los hechos de la sentencia, lo cierto es que el matrimonio canónico no inscrito pero inscribible existe para el Derecho español.

Ahora bien: el artículo 63 es terminante: “[s]e 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

qué quedamos? Si el matrimonio celebrado conforme a las normas canónicas produce efectos civiles, ¿es posible que, a pesar de ello, no se pueda inscribir en el Registro civil, y por tanto se produzca el absurdo de que tenga efectos, pero no plenos? Al final, la denegación de la práctica del asiento registral se produciría en muy raras ocasiones. Fundamentalmente, en el caso de minoría de edad civil, siendo los contrayentes de al menos 14 años la mujer y de 16 años el varón, es decir, con suficiente edad para celebrar matrimonio canónico; y en el caso de intento de inscripción de nuevo matrimonio canónico frente a situación matrimonial civil consolidada.

Respecto del aspecto disolutorio y del aspecto jurisdiccional, analicemos ahora tres cuestiones de interés: el divorcio, la eficacia de las sentencias y decisiones eclesíásticas y, por último, el reconocimiento de resoluciones y sentencias eclesíásticas en el ámbito de la Unión europea.

La reforma del Código Civil por Ley de 7 de julio de 1981 (a la que se añadió la no menos importante Ley 15/2005, de 8 de julio) hace el sistema matrimonial español divorcista absoluto. El propio Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979 preveía de alguna forma que pudiera llegarse a esta situación ("La Santa Sede reafirma el valor permanente de su doctrina sobre el matrimonio y recuerda a quienes celebren matrimonio canónico la obligación grave que asumen de atenerse a las normas canónicas que lo regulan y, en especial, a respetar sus propiedades esenciales", una de las cuales es la indisolubilidad). Las consecuencias prácticas de esta opción legislativa desembocan en una disociación jurídica entre las dimensiones civil y religiosa de la misma realidad matrimonial (no se han celebrado dos matrimonios, sino uno, canónico, con efectos civiles) y esa disociación excluye el pleno reconocimiento de las normas canónicas conforme a las cuales el matrimonio se ha celebrado; así cabe deducirlo del [Auto del Tribunal Constitucional 617/1984](#) del 31 de octubre: "se prevé el pleno reconocimiento de los matrimonios celebrados según las normas del Derecho canónico, pero tal reconocimiento no supone la asunción por el Estado de las características y propiedades que la Iglesia católica asigna al matrimonio en su fuero propio, dado 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 y se insertan en el orden intraeclesial". Que "no viniera obligado a" no significa que "no pudiera haberlo hecho". Lo cierto es que a partir de entonces ha sido una situación frecuente la de aquellos que habiendo celebrado un primer matrimonio canónico (con efectos civiles), solicitaron y obtuvieron después divorcio civil de su matrimonio (subsistiendo, naturalmente, a pesar de ello su matrimonio canónico) y celebraron posteriormente matrimonio civil (inexistente para el Derecho canónico).

Respecto de la eficacia civil de las decisiones canónicas de separación, el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979 no recoge indicación alguna. En cambio, el artículo 81 del Código Civil establece que los procesos de separación conyugal, cualquiera que fuera la forma de celebración, se decidirán por los jueces civiles. Las sentencias canónicas de separación no tienen, por tanto, eficacia civil.

Por otro lado, el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 1979 faculta a los que celebren matrimonio canónico a acudir a los Tribunales eclesiásticos solicitando, a tenor de las disposiciones del Derecho canónico, nulidad de su matrimonio canónico, así como disolución de matrimonio rato y no consumado. Conforme al propio Acuerdo, a solicitud de cualquiera de las partes dichas sentencias tendrán eficacia civil, serán homologadas, si se declaran ajustadas al Derecho del Estado en resolución dictada por el tribunal civil competente. El artículo 778 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que, si no se pidiera la adopción o modificación de medidas, el tribunal dará audiencia por plazo de diez días al otro cónyuge y al Ministerio Fiscal y resolverá por medio de auto lo que resulte procedente sobre la eficacia en el orden civil de la resolución o decisión eclesiástica. Pero para la eficacia de dicha resolución o decisión eclesiástica, rigen los requisitos establecidos por el artículo 954 de la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 que establecía lo siguiente:

*Si no estuviere en ninguno de los casos de que se hablan en los tres artículos que anteceden, las ejecutorias tendrán fuerza en España, si reúnen las circunstancias siguientes:*

*1º Que la ejecutoria haya sido dictada a consecuencia del ejercicio de una acción personal.*

*2º Que no haya sido dictada en rebeldía.*

*3º Que la obligación para cuyo cumplimiento se haya procedido sea lícita en España.*

*4º Que la carta ejecutoria reúna los requisitos necesarios en la nación en que se haya dictado para ser considerada como auténtica, y los que las leyes españolas requieren para que haga fe en España.*

La cuestión estriba en la interpretación de los requisitos fijados en aquel artículo 954. Desde una perspectiva de interpretación amplia (que de alguna forma fue reiteradamente acogida por la jurisprudencia del Tribunal constitucional y del Tribunal Supremo), los requisitos del artículo 954 tienen el siguiente contenido<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> S. CAÑAMARES ARRIBAS, "La eficacia civil del matrimonio canónico", en Miguel Ángel Jusdado Ruiz-Capillas (ed.) *Derecho Eclesiástico del Estado*, 1ª ed., Colex, Madrid, 2011, pp. 291-295.

- a) Naturaleza personal de la acción, que está presente en toda acción de nulidad del matrimonio, se trata de una acción dirigida a reclamar una obligación de carácter no patrimonial.
- b) Carta ejecutoria, que engloba las siguientes condiciones: firmeza, constancia en documento público y autenticidad. Tampoco plantea problemas especiales.
- c) Juicio en rebeldía. La rebeldía significa la ausencia del demandado en el proceso. Con la doctrina del Tribunal Supremo distinguimos tres tipos de rebeldía: por convicción (ausencia del demandado por estimar que el tribunal no tiene jurisdicción, no es un verdadero tribunal), a la fuerza (no se otorgan al demandado los medios de defensa oportunos, no se le cita en tiempo y forma) y por conveniencia (se otorgan al demandado los medios de defensa, pero no comparece). Pues bien, a juicio del Tribunal Constitucional es la rebeldía a la fuerza la relevante a los efectos de impedir el reconocimiento de la resolución judicial cuya eficacia se pretende.
- d) Que la obligación sea lícita en España, es decir, que no atente al orden público por contradecir situaciones consolidadas civilmente: dispensa del impedimento civil, pero no del canónico, que motiva la nulidad; nulidad de matrimonio canónico ya disuelto civilmente; sentencia que declara válido un matrimonio por vía de recurso de revisión canónica cuya nulidad ya se ejecutó civilmente.

Respecto del reconocimiento de dichas resoluciones en el ámbito de la Unión europea<sup>9</sup>, la cuestión viene regulada por el **Reglamento (CE) nº 2201/2003** relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, modificado por el **Reglamento (CE) nº 2116/2004** del Consejo, de 2 de diciembre de 2004. Como consecuencia de este Reglamento, los países de la Unión europea reconocen eficacia civil a las resoluciones judiciales canónicas que hubieran sido reconocidas por alguno de los Estados miembros que vinieran obligados a hacerlo en virtud de Acuerdo suscrito con la Iglesia católica. Con ello se produce un extraño efecto: la luterana Suecia o la laica Francia vienen obligadas a reconocer, por ejemplo, una sentencia canónica de nulidad de matrimonio por exclusión de la sacramentalidad, tras haber sido homologada en Portugal<sup>10</sup>. Las modalidades de reconocimiento previstas en el Reglamento son tres: automático (la inscripción de una sentencia europea en el Registro Civil de otro país no requiere procedimiento alguno de homologación), a título principal (reconocimiento judicial directo de sentencia civil de homologación de resolución canónica) e incidental (cuando en el curso de proceso sea necesario proceder, como

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 296-300.

<sup>10</sup> R. RODRÍGUEZ CHACÓN, "Sentencias matrimoniales canónicas y Unión Europea", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 7, 2005, p. 9.

requisito previo para resolver la cuestión principal, al reconocimiento de una resolución matrimonial de homologación, dictada en uno de los países de la Unión europea).

El artículo 22 del Reglamento establece unos motivos de denegación del reconocimiento: que éste sea manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro, la rebeldía (a la fuerza) en el país de origen y que la resolución cuyo reconocimiento se pretende sea inconciliable con otra dictada en un litigio entre las mismas partes en el Estado miembro requerido, o bien con otra dictada con anterioridad en otro Estado miembro o en un Estado no miembro en un litigio entre las mismas partes, siempre y cuando la primera resolución reúna las condiciones necesarias para su reconocimiento en el Estado miembro requerido.

### 5.3. El matrimonio de las minorías religiosas

#### 5.3.1. Reconocimiento conforme a los Acuerdos de 1992

Para entender el régimen matrimonial de las confesiones religiosas integradas en las federaciones que firmaron los Acuerdos de cooperación en 1992, es preciso leer atentamente los artículos séptimos de cada uno de los Acuerdos, conforme a las modificaciones introducidas por la [Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria](#), así como conocer las restricciones establecidas 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.

Conforme a los Acuerdos de cooperación, para que el matrimonio religioso de las confesiones religiosas, comprendidas en las Federaciones firmantes, tenga eficacia civil, se precisa tramitar el acta o el expediente previo de capacidad matrimonial, mediante el cual se acredita reunir los requisitos de capacidad necesarios para contraer matrimonio. Este trámite podrá solicitarse ante el Registro civil (o ante el funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil), ante el Notario del lugar del domicilio de cualquiera de los contrayentes o ante el Secretario judicial (o Letrado de la Administración de Justicia). Mediante el expediente previo el Derecho español se asegura de que no hay impedimentos civiles para la celebración de dicho matrimonio. Como resultado del expediente, los futuros contrayentes reciben un certificado o un acta notarial de capacidad matrimonial. La boda deberá celebrarse en un plazo máximo de seis meses desde la fecha de expedición de ese certificado o del acta, ante un ministro de culto reconocido de conformidad con los propios acuerdos y, al menos, dos testigos mayores de edad. Una vez celebrado el matrimonio, el ministro de culto oficiante extenderá certificación expresiva de la celebración del mismo, con los requisitos necesarios para

su inscripción y las menciones de identidad de los testigos y de las circunstancias del expediente previo que necesariamente incluirán el nombre y apellidos del Encargado del Registro Civil (o funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil). Esta certificación se remitirá, junto con la certificación acreditativa de la condición de ministro de culto, al Encargado del Registro Civil competente para su inscripción en el plazo de cinco días. Igualmente extenderá en las dos copias de la resolución diligencia expresiva de la celebración del matrimonio entregando una a los contrayentes y conservará la otra como acta de la celebración en el archivo del oficiante o de la entidad religiosa.

Los Acuerdos de 1992 silencian todo lo referente a la posible eficacia de sentencias y resoluciones de nulidad o divorcio emitidas por tribunales religiosos. En el caso de las comunidades evangélicas, ello está justificado dada la orientación doctrinal de fondo —a salvo los anglicanos— acerca del matrimonio como realidad secular. No ocurre así con los judíos e islámicos, que poseen jurisdicciones religiosas propias. No cabe duda de que la nulidad y el divorcio con efectos civiles en estos casos vienen reservados a la jurisdicción del Estado.

La mencionada Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, pone en contacto el sistema de reconocimiento del matrimonio religioso con el resto de la normativa en materia matrimonial, restringiendo el alcance de los Acuerdos del siguiente modo:

- a) El régimen sólo alcanza a los matrimonios que se celebren en España si uno o ambos contrayentes tienen la nacionalidad española, y si ambos contrayentes son extranjeros, siempre que elijan contraer matrimonio en alguna de las formas religiosas a que se refiere el derecho español.
- b) La regulación no es aplicable a contrayentes extranjeros cuando opten por celebrar su matrimonio en España en otra forma religiosa admitida por la ley personal de alguno de ellos, de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del Código Civil, en cuyo caso la inscripción en el Registro Civil requerirá la comprobación de los requisitos sustantivos exigidos por el artículo 65 del Código Civil.

### 5.3.2. Reconocimiento del matrimonio de las confesiones con notorio arraigo

La Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria modificó la redacción del artículo 60 del Código civil. Conforme a esta nueva redacción, coexisten de dos regímenes de reconocimiento de efectos civiles del matrimonio religioso: el régimen acordado (ya existente con anterioridad) y el régimen unilateral establecido por la normativa del Estado. Este último régimen se limita específicamente a las confesiones religiosas que, por sí o a través de federaciones, hubieran obtenido declaración de notorio arraigo en España (ver Capítulo 4).

Para el reconocimiento de efectos civiles se requiere tramitar el expediente previo de capacidad matrimonial, mediante el cual se acredita reunir los requisitos de capacidad necesarios para contraer matrimonio. Este trámite podrá solicitarse ante el Registro civil (o ante el funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil), ante el Notario del lugar del domicilio de cualquiera de los contrayentes o ante el Secretario judicial (o Letrado de la Administración de Justicia).

Cumplido este trámite, y obtenida la certificación o el acta notarial de capacidad, el consentimiento se prestará ante un ministro de culto de la correspondiente confesión y dos testigos mayores de edad. En estos casos, el consentimiento deberá prestarse antes de que hayan transcurrido seis meses desde la expedición del certificado o el acta de capacidad matrimonial. A estos efectos se consideran ministros de culto a las personas físicas dedicadas, con carácter estable, a las funciones de culto o asistencia religiosa y que acrediten el cumplimiento de estos requisitos 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, hubiera solicitado dicho reconocimiento.

Y una vez celebrado el matrimonio, el oficiante extenderá certificación expresiva de la celebración del mismo, con los requisitos necesarios para su inscripción y las menciones de identidad de los testigos y de las circunstancias del acta previa que necesariamente incluirán el nombre y apellidos del Encargado del Registro Civil (o funcionario diplomático o consular Encargado del Registro Civil). Esta certificación se remitirá, junto con la certificación acreditativa de la condición de ministro de culto, dentro del plazo de cinco días al Encargado del Registro Civil competente para su inscripción. Igualmente extenderá en las dos copias de la resolución previa de capacidad matrimonial diligencia expresiva de la celebración del matrimonio entregando una a los contrayentes y conservará la otra como acta de la celebración en el archivo del oficiante o de la entidad religiosa a la que representa como ministro de culto.

Por lo demás, lo previsto en la Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, (ámbito territorial, ámbito personal, régimen de inscripción y de certificación) se aplica también a estos matrimonios.

Respecto de la posibilidad de reconocimiento de otras formas matrimoniales religiosas o étnicas, a fecha de hoy no se ha establecido norma alguna, sin perjuicio de la equiparación —para algunos efectos jurídicos— de uniones matrimoniales no reconocidas por el Derecho estatal con matrimonios religiosos reconocidos. Piénsese en la interesante y discutida Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

en el asunto **Muñoz Díaz contra España** de 8 de diciembre de 2009, sobre pensión de viudedad derivada de matrimonio celebrado según el rito gitano.



## Capítulo 10. Derechos educativos

### 1. Introducción

Tener el monopolio de la sabiduría, de la información, o instrumentalizar el conocimiento, pueden ser mecanismos de poder que cercenan el acceso a la verdad y a la libertad. De ahí la importancia del reconocimiento y protección de los derechos educativos.

De la mano del Tribunal Europeo de Derechos Humanos podríamos diferenciar entre educación y enseñanza como dos conceptos distintos, englobado el segundo en el primero. La educación es el entero proceso mediante el cual, en cualquier sociedad, los adultos intentan transmitir a los jóvenes sus creencias, cultura y valores; la enseñanza, en particular, se refiere a la transmisión de conocimientos y al desarrollo intelectual ([Campbell y Cosans contra Reino Unido](#)).

#### 1.1. El protagonismo del Estado en la enseñanza

La Ilustración es una cosmovisión con sus propios dogmas o principios: creencia en el progreso indefinido, en la soberanía de la razón para solventar los problemas y conducir a la felicidad, en la libertad, la igualdad y la solidaridad como ingredientes de esa felicidad, aceptación incondicional de la democracia y de los derechos humanos y confianza en la educación como instrumento para superar la ignorancia y erradicar el mal del mundo<sup>1</sup>. Al Estado ilustrado no le correspondería solamente hacer carreteras, garantizar la paz social, defender el territorio de las agresiones externas, etc., sino también ejercer un papel rector en materia de

---

<sup>1</sup> P. TROWER, *Confusión y verdad. Raíces históricas de la crisis de la Iglesia en el siglo XX*, El Buey Mudo, Madrid, 2010, p. 314.

enseñanza a través de la Instrucción pública. En consecuencia, se despliega una acción estatal dirigida a poner por obra —en mayor o menor medida y con matices diversísimos— la idea de la “escuela pública” o, si se prefiere, el protagonismo estatal preferente en esta materia<sup>2</sup>: así se entiende que, por ejemplo, en el curso 2017-2018 más de la mitad de los alumnos de enseñanza no-universitaria de España (el 67,1%) estuvieran matriculados en centros de titularidad estatal, según las **cifras del Ministerio de Educación**. Y de ahí que los sectores doctrinales de corte más estatista, pero dialogantes, estén dispuestos a “negociar” sobre la presencia de la religión y las creencias en cualquier sector de la esfera pública... menos en la escuela<sup>3</sup>.

El déficit de ciudadanía, de tolerancia, de democracia que se detecta en muchos países de Occidente parece exigir —a falta de otros recursos de formación ciudadana— una actuación urgente de los Estados sobre la enseñanza para lograr personas libres (en el sentido de autónomas) y ciudadanos activos. Así parece entenderlo, hoy en día, el **Consejo de Europa**.

## 1.2. Actores sociales y enseñanza: padres, docentes y alumnos

Sin embargo, la sencilla ecuación “educación de los ciudadanos es igual a acción estatal promocional y prestacional” no agota todo el panorama jurídico de la enseñanza. En el siglo XIX al protagonismo estatal —y a veces pretendido monopolio educativo— le plantó cara la libertad de enseñanza. Este derecho demanda, por un lado, que exista una libre iniciativa social en la materia y, por otro, reclama que se respete y no se suplante el papel de los padres o tutores, a quienes el propio Derecho exige deberes con los hijos (véase, por ejemplo, el **artículo 154** de nuestro Código Civil) que se ejercen conforme al grado de madurez de los propios menores de edad, titulares del derecho a la educación y a la libertad religiosa e ideológica<sup>4</sup>.

Estado, padres o tutores y menores de edad plantean, por tanto, sus propias demandas e intereses en el área educativa. Pero no son los únicos, porque los docentes también son actores en el escenario y cumplen papeles nada despreciables.

Los docentes, al ejercitar su profesión, pueden oponer cierta resistencia a convertirse en meras correas de transmisión de la ideología que les viniera impuesta desde arriba. El ejercicio de la profesión docente tiene un bagaje ideológico que no

2 C. L. GLENN, *El mito de la escuela pública*, Encuentro, Madrid, 2006.

3 A. GARCÍA-SANTESMASES, *Laicismo, agnosticismo y fundamentalismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007; S. H. SHIFFRIN, *The Religious Left and Church-State Relations*, Princeton University Press, Princeton, 2009.

4 M. MORENO ANTÓN, *Multiculturalidad y libertad religiosa del menor de edad*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2007; M. B. RODRIGO LARA, *La libertad de pensamiento y creencias de los menores de edad*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2005.

es simplemente la adopción, porque sí, de una postura apriorística, sino el resultado de la sincera búsqueda de la verdad científica en tantos campos en los que la asepsia en la transmisión de conocimiento es tan alabada como imposible. En qué medida el Derecho debe proteger esta dimensión de la libertad ideológica frente a las pretensiones del poder y armonizarla con las aspiraciones de los padres o titulares del centro docente, es una cuestión que aflora también en los frecuentes litigios ante los tribunales de justicia nacionales e internacionales.

### 1.3. La enseñanza y las religiones

Y que las religiones tienen que ver con la educación y la escuela es también una afirmación de claridad meridiana. Dependiendo de las peculiaridades y cauces que tiene cada religión para la transmisión de su credo y de su cultura, la formación en la fe y de las creencias se opera de dos modos, uno sincrónico y otro asíncrono.

Conforme al primer modo, la formación religiosa de la persona avanza simultáneamente con el crecimiento en edad y en madurez intelectual y espiritual. Las comunidades de creyentes, las religiones, no esperan que llegue un momento abstractamente ideal en el que cada persona proceda —de forma aséptica, libre e independiente— a elegir un credo en el surtido mercado de ideas y creencias sino que, a lo largo del proceso de madurez humana, las religiones proveen a sus fieles de elementos que ayudan a la conformación de su fisonomía espiritual. En tal sentido, y con todo respeto a la opinión contraria, siempre resulta clarificador en su ironía el juicio del escritor inglés G.K. Chesterton, cuando afirmaba que “[l]a persona adulta en ningún caso puede escapar a la responsabilidad de influir sobre el niño; ni siquiera cuando se impone la enorme responsabilidad de no hacerlo. La madre puede educar al hijo sin elegirle una religión; pero no sin elegirle un medio ambiente. Si ella opta por dejar a un lado la religión está escogiendo ya el medio ambiente (...) La madre, para que su hijo no sufra la influencia de supersticiones y tradiciones sociales, tendrá que aislar a su hijo en una isla desierta y allí educarlo. Pero la madre está escogiendo la isla, el lago y la soledad; y es tan responsable por obrar así como si hubiera escogido la religión de los menonitas o la teología de los mormones”<sup>5</sup>.

Conforme al modo que denomino aquí asíncrono, las religiones ofrecen una explicación global de la existencia que no puede aislarse del modo con que se afronta materias particularmente sensibles a la vida humana, como la historia, la filosofía, la ética o la biología, por mencionar sólo algunas. Especialmente la enseñanza referida a las humanidades “trata directamente con valores como una parte necesaria del contenido de cualquier cultura. Y los valores no simplemente se conocen, sino que se estiman, es decir que se juzgan por el interés que ellos puedan ofrecer y el sentido,

---

5 G. K. CHESTERTON, *Obras completas*, vol. 1, Plaza y Janés, Barcelona, 1961, p. 1146.

negativo o positivo, que tienen respecto de la propia vida”<sup>6</sup>. Es natural, por tanto, que de forma directa o indirecta las religiones posean un interés también primordial en la educación y en la escuela en razón de este elemento.

La existencia de intereses en la educación y en la enseñanza, tanto para el Estado como para las religiones, hace de esta materia —como ya se indicó— un campo de fricciones. Ante esas fricciones “la historia anota dos reacciones que no han sido infrecuentes. Para el Estado, la tentación extrema ha sido desembarazarse totalmente de la religión. Para el poder religioso, sofocar la necesaria e imprescindible autonomía del poder político. A la larga, ambas posturas han costado caro tanto al Estado como a las comunidades religiosas. Todavía hoy se dan retrocesos y ambigüedades, conflictos e incomprensiones sobre el modo de entender el bien común por uno u otro poder”<sup>7</sup>.

La enseñanza es un campo conflictivo sencillamente porque entran en juego los derechos fundamentales de la persona y estamos, por tanto, en un área de enorme sensibilidad jurídica. Para el caso español la situación de conflictividad vendría agravada por dos factores. El primero de ellos es la complejidad interna del artículo 27 de la Constitución española de 1978, que reconoce un haz de derechos fundamentales sin determinar la armonía práctica de los mismos. El segundo factor es la permanente provisionalidad de la legislación española en materia educativa; en efecto, rara ha sido la ocasión en la que la alternancia de los partidos mayoritarios en el gobierno no haya llevado aparejada cambios en la enseñanza<sup>8</sup>.

## 2. Derecho a la educación y libertad de enseñanza

### 2.1. Conceptos básicos

El artículo 27 de la Constitución española de 1978 se abre precisamente con la proclamación de estos dos derechos fundamentales: derecho a la educación y libertad de enseñanza. “Históricamente, estos términos expresaban el conflicto entre la enseñanza laica y la confesional, o entre la escuela pública y la privada. En definitiva, eran la manifestación del concepto de enseñanza propio de liberales y conservadores (...) La Constitución, al juntar ambas concepciones en un mismo artículo, aúna estas dos tradiciones enfrentadas con el objeto de que sea el legislador quien, a través de la normativa correspondiente, oriente el modelo educativo por una

6 V. GARCÍA HOZ, “La libertad de educación y la educación para la libertad”, *Persona y Derecho*, vol. 6, 1979, p. 47.

7 R. NAVARRO-VALLS, *Del poder y de la gloria*, Encuentro, Madrid, 2004, p. 144.

8 M. RODRÍGUEZ BLANCO, “La enseñanza de la religión en la escuela pública española (1979-2005)”, *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (OLIR)*, 2005, fecha de consulta 10 noviembre 2012, en [http://www.olir.it/areetematiche/73/documents/RodriguezBlanco\\_Ensenanza.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/73/documents/RodriguezBlanco_Ensenanza.pdf).

vía o por otra. De ahí que haya habido, desde la aprobación del texto constitucional, continuos cambios en las leyes orgánicas reguladoras de la materia, acompañadas de los recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”<sup>9</sup>.

El derecho a la educación se configura en nuestro ordenamiento como un derecho universal (no limitado a los ciudadanos), que tiene como objeto el acceso a la educación (no sólo a la enseñanza) en todos sus niveles y en todas sus posibles facetas. En los niveles más básicos, se configura como derecho-deber prestacional: la enseñanza básica es obligatoria y gratuita. Su prolongación, de menor intensidad, se concreta en el artículo 44 del texto constitucional (derecho de acceso a la cultura). Respecto de sus limitaciones, se cuestiona si la existencia de *numerus clausus* en el acceso a la educación superior supone una infracción del derecho a la educación. Tal infracción no existe: en esta materia se requiere un justo equilibrio entre el derecho a la educación y el interés general, entendido como el mínimo de calidad docente o como la necesidad de desincentivar ciertos estudios en los que existe sobreabundancia de graduados.

La libertad de enseñanza, reconocida en el artículo 27.6 de la Constitución, consiste en la “libertad que han de gozar individuos y comunidades para —con independencia y autonomía del Estado— abrir centros docentes, otorgar educación y cultura, establecer sus propios planes de estudios, seguir peculiares métodos y procedimientos didácticos, así como conferir títulos académicos”<sup>10</sup>. La libertad de enseñanza guarda relación con el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación y una enseñanza conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas e incluso “pedagógicas”, tal como señala la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* en su artículo 14. “Para que la libertad de enseñanza de estos padres quede satisfecha, no basta introducir simplemente la asignatura de religión en el cuadro educativo institucional, sino que debe estar garantizada la posibilidad de que la propia fe abarque e inspire la educación que recibe el menor de edad”<sup>11</sup>. La libertad de enseñanza parte, en definitiva, del convencimiento de que “en una sociedad pluralista (...) la transmisión de creencias y modelos de conducta no es asunto en que deban inmiscuirse los poderes públicos. De lo contrario, se correría el riesgo de abrir la puerta a una sociedad progresivamente uniforme y, sobre todo, dirigida”<sup>12</sup>.

---

9 A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “La libertad de enseñanza”, en Miguel Ángel Jusdado Ruiz-Capillas (ed.) *Derecho Eclesiástico del Estado*, 1a ed., Colex, Madrid, 2011.

10 J. A. ARAÑA Y MESA, *La fundamentación de la libertad de enseñanza como derecho humano*, Edizioni Università della Santa Croce, Roma, 2005, p. 71.

11 *Ibid.*, p. 268.

12 L. M. DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, p. 419.

## 2.2. Pluralismo, neutralidad y escolarización

Como se ha sintetizado acertadamente, al analizar el sistema español en este tema, “[a] través del reconocimiento del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza se ha pretendido garantizar la pluralidad de opciones dentro del sistema educativo. En concreto, el derecho a la educación, con la consiguiente afirmación del protagonismo de los poderes públicos, ha procurado asegurar una escuela ideológicamente neutral consistente (...) en la creación de una amplia red de escuelas públicas que garanticen la escolarización de todos, y donde no haya una opción por una determinada ideología o creencia. En cambio, a través de la libertad de enseñanza se ha intentado satisfacer la aspiración de posibilitar la opción de elegir centro que, por su orientación concreta, resulte más satisfactorio”<sup>13</sup>. No obstante esta alentadora afirmación, y frente a aquellos que, quizá con mejor criterio, han entendido que la conjunción de ambos derechos en la Constitución española arroja un resultado integrador<sup>14</sup>, creo que la realidad posterior ha demostrado la complejidad conflictual de la combinación entre derecho a la enseñanza y libertad de educación.

Veamos algunos de elementos relevantes del sistema educativo español: el logro del pluralismo, la neutralidad como característica de la escuela de titularidad estatal y, por último, la distinción entre escolarización obligatoria y enseñanza obligatoria.

El artículo 27 de la Constitución española de 1978 prescribe: “[l]a educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Tal objetivo compete a todo tipo de enseñanza. El respeto a los derechos fundamentales implicados obliga a garantizar la pluralidad en el ámbito educativo, con el fin de desterrar la posible tentación de convertir la enseñanza en cauce para el adoctrinamiento político o ideológico. La pluralidad puede plasmarse de dos modos: pluralidad externa (es decir, muchas escuelas con diversas orientaciones ideológicas, religiosas, etc. cada una de ellas) y pluralidad interna (una sola escuela, en el que convergen diversas orientaciones ideológicas, religiosas, etc.) En el sistema español, la libertad de enseñanza garantiza la pluralidad externa: libre creación de centros docentes con “idearios” diversos. Por su parte, el derecho a la educación quizá debería haber recogido la pluralidad interna, pero no puede hacerlo porque los centros de titularidad estatal vienen obligados a observar la neutralidad como “ideario por defecto”.

<sup>13</sup> A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “La libertad de enseñanza”, cit., pp. 174-175.

<sup>14</sup> A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 18.

El Tribunal Constitucional, en su **Sentencia 5/1981** de 13 de febrero, entiende que la neutralidad en la enseñanza pública: “es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas en los centros escolares públicos regulados en la LOECE impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita”.

La neutralidad escolar no es una característica apropiada para la libertad, sino la posición más acorde con el protagonismo estatal en un área ideológicamente comprometida. La neutralidad viene a ser el sustitutivo menos malo de la falta de libertad<sup>15</sup> allí donde el Estado interviene con fuerza y es preciso salvar la libertad ideológica de los ciudadanos —en este caso de los padres de los escolares— que tienen derecho a que sus hijos sean educados en sus convicciones morales y religiosas.

La neutralidad de la enseñanza de titularidad estatal plantea al menos dos problemas básicos, uno de orden político-jurídico y otro de orden pedagógico.

En el plano político-jurídico constatamos que el Estado moderno, en general, adopta para sí dos principios incompatibles. Por un lado, la neutralidad ante las distintas cosmovisiones, con el fin de no influir en la sociedad civil. Por otro lado, adopta como tarea esencial financiar, organizar e impulsar la educación en sus diferentes niveles, desde la educación infantil hasta la universidad, diseñando las líneas maestras del sistema educativo. Pero el Estado democrático, en razón de su deber de neutralidad, difícilmente puede servir como institución encargada de la educación, ya que no cabe educar sin tener muy presentes los fines a los que se aspira, y el Estado no puede aspirar a establecer fines sin recurrir a un sistema de valores, traicionando de este modo su neutralidad<sup>16</sup>. Y es que “la neutralidad es una idea regulativa o un ideal nunca por completo alcanzable; ninguna institución y menos una institución educativa puede quedar a salvo de la transmisión de valores, ideologías o concepciones de lo bueno y lo virtuoso.”<sup>17</sup>

---

15 J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, “La Enseñanza”, en Javier Ferrer Ortiz (ed.) *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª ed., Eunsa, Pamplona, 2007, p. 281.

16 I. SOTELO, “Educación y Democracia”, en *Volver a pensar la educación: Congreso Internacional de Didáctica (La Coruña, 27 al 30 de Septiembre de 1993)*, vol. I, Ediciones Morata, 1995, pp. 57-58.

17 L. PRIETO SANCHÍS, “Estado Laico y Educación en valores”, en Santiago Catalá (ed.) *Sistema Educativo y Libertad de Conciencia*, Alderabán, Madrid, 2009, p. 31.

En el plano pedagógico, formar neutralmente podría conducir a formar sujetos neutrales, pero no necesariamente sujetos libres. “Porque la neutralidad es posible en muchas situaciones de la vida en que se plantea un problema concreto que sólo afecta a un aspecto parcial de los intereses humanos. Pero cuando se trata de la existencia entera, como es el caso de la educación, la neutralidad es imposible. (...) Se puede también pedir una escuela neutra acudiendo al fácil recurso de que [en] la institución escolar sólo se debe tratar de problemas en los cuales hay consenso general y deben apartarse de ella los que puedan ser conflictivos. Concretamente, para poner algún ejemplo, los problemas religiosos (...) De hecho, la escuela neutra en tanto que centro educativo no existe a menos que sea un centro meramente instructivo en el que los problemas de la formación moral queden marginados, porque (...) el educador no puede inhibirse de los problemas que la educación plantea. Y justamente los más profundos problemas educativos se plantean en torno a la concepción del mundo, de la vida y del hombre, cuestiones que no se pueden soslayar a menos que la educación quede mutilada”<sup>18</sup>.

De hecho, la escuela de titularidad estatal no es neutra a la luz de los compromisos internos (artículo 27.6 de la Constitución) e internacionales en los que se encomienda a la tarea educativa el libre desarrollo de la persona en el fortalecimiento del respeto a los derechos y libertades fundamentales. Pero si la escuela estatal no es neutral, entonces hay dos amenazas. La primera consiste en que el Estado convierta este marco general educativo en una fuente de legitimación del democratismo<sup>19</sup>, entendido como la transposición de las características del sistema político institucional democrático a todas las áreas de la convivencia social. Ciertamente resultaría sospechosa la imposición abierta o velada del democratismo en la escuela, si se tiene en cuenta que, en otras áreas de la actividad social, el Estado renuncia a la imposición de formas de democracia militante ([Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003](#), de 12 de marzo). Y la segunda amenaza consiste en que el Estado transmita los derechos humanos y las libertades públicas concebidos desde patrones ideológicos concretos, señaladamente desde el liberalismo ideológico, gran impulsor de la idea de neutralidad como comportamiento más adecuado del poder democrático.

De ahí que, a la postre, debería entenderse la neutralidad de la escuela de titularidad estatal exclusivamente como interdicción del adoctrinamiento, sin más extensión.

Por último, unas ideas en este apartado acerca de la escolarización. El artículo 27. 4 de la Constitución española de 1978 establece que la enseñanza básica es

<sup>18</sup> V. GARCÍA HOZ, “La libertad de educación y la educación para la libertad”, cit., pp. 43-44.

<sup>19</sup> P. F. GAGO GUERRERO, “El democratismo, ¿vía hacia el progreso o a la decadencia?”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 122, 2003, pp. 73-107.

obligatoria. Cabe deducir que lo obligatorio es la enseñanza, no necesariamente un modo exclusivo de desarrollar dicha enseñanza es decir, que podría darse el caso de una enseñanza sin escolarización. Lo cual es de importancia capital si se tiene en cuenta la necesidad de armonizar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza y para dar entrada cabal a modelos alternativos de enseñanza obligatoria, tales como la “escolarización en casa”<sup>20</sup>. No sin razón se ha concluido que en “aquellos casos singulares en que se compruebe que la elección hecha por una familia — incluida la decisión reflexiva de sustraer a los hijos del sistema escolar obligatorio— no impide que éstos desarrollen las competencias necesarias para que puedan ejercer sus libertades, el Estado no puede recurrir a medidas coercitivas”<sup>21</sup>.

Sin embargo, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010**, de 2 de diciembre, entiende que el sistema de escolarización obligatoria español no lesiona la libertad de enseñanza y que el respeto de la opción de escolarización en casa no viene exigido por la Constitución, sin perjuicio de que el legislador pudiera eventualmente admitirla.

### 3. Enseñanza de religión

En relación con la enseñanza de religión, el artículo 27 de la Constitución española de 1978 ha recibido distintas interpretaciones por parte de la doctrina. Simplificando la cuestión al máximo, pueden distinguirse dos posturas básicas<sup>22</sup>. Conforme a la primera, el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones ha sido calificado como un derecho de autonomía frente a los poderes públicos, en el sentido de que mediante su reconocimiento queda prohibido en los centros docentes el adoctrinamiento religioso o ideológico de los menores contra la voluntad de sus padres. Y conforme a la segunda, el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones es un derecho de prestación, en el sentido de que exige la inclusión de la enseñanza de la religión en los contenidos formativos de la escuela. Esta última interpretación vendría avalada por el tenor literal del precepto —«los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones»— y por el contenido de los debates constituyentes.

“La enseñanza de la religión en la escuela ofrece un vivo contraste con la creciente secularización de Europa. Teniendo en cuenta que la organización de la

---

20 I. M. BRIONES MARTÍNEZ, “¿La escuela en casa o la formación de la conciencia en casa?”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 3, 2003.

21 R. NAVARRO-VALLS, *Del poder y de la gloria*, cit., p. 342.

22 M. RODRÍGUEZ BLANCO, “La enseñanza de la religión en la escuela pública española (1979-2005)”, cit., p. 2.

enseñanza pública depende de las autoridades estatales, y la decisión del Estado sobre incluir o no la enseñanza de la religión en el currículo escolar es discrecional, cabría esperar que la escuela pública sería uno de los ámbitos de donde más rápidamente habría desaparecido la religión. Por el contrario, se constata que la enseñanza religiosa se mantiene en la mayoría de los países”<sup>23</sup>.

La asignatura de religión en la escuela de titularidad pública puede seguir hasta tres modelos, principalmente<sup>24</sup>: enseñanza de religiones desde una perspectiva histórica o cultural (Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Noruega), enseñanza confesional de religión como asignatura obligatoria con derecho a exención o a alternativa (Grecia, Austria o Rumanía) y enseñanza confesional de religión facultativa o de libre elección (República Checa, Bulgaria, España). Estos modelos, a su vez, exigen concretar asuntos de importantes consecuencias jurídicas: complementariedad de asignaturas, carácter evaluable, sistemas de designación, contratación y régimen jurídico del profesorado, autoridades competentes para establecer los programas de las asignaturas, etc.

Por lo demás, en esta materia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha ido perfilando los rasgos del contenido de dichas asignaturas (enseñanza confesional de religión, enseñanza de las religiones) de forma que resulten congruentes con el Convenio de Derechos Humanos, a través de las sentencias *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca* de 7 de diciembre de 1976 y, más recientemente, en los casos *Folgerø y Otros contra Noruega* de 29 de junio de 2007, y *Hasan y Eylem Zengin contra Turquía* de 9 de octubre de 2007.

### 3.1. Evolución de la normativa española

El Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979 en su **artículo 2** estableció: “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”.

Todos los partidos políticos que han alcanzado el Gobierno desde la entrada en vigor de este acuerdo han introducido normas para hacer efectivo ese pacto de 1979. La regulación recogida en el Acuerdo dejaba determinados aspectos abiertos a la interpretación y hay cuestiones que requieren una ulterior concreción normativa,

<sup>23</sup> M. DEL C. GARCIMARTÍN MONTERO, *La religión en el espacio público*, 1. ed, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, p. 139.

<sup>24</sup> A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La enseñanza de la religión en Europa*, Digital Reasons, Madrid, 2018.

pero las líneas maestras de lo que se pretendía eran nítidas. Las sucesivas reformas y la falta de consenso político entre los partidos han venido motivadas en gran medida por la enorme carga ideológica de este tema y el tremendo poder que otorga el control de la enseñanza. Los partidos políticos no han sabido —o no han querido— alcanzar el consenso necesario para desarrollar de modo armónico con los interlocutores sociales lo previsto en el Acuerdo y en la legislación unilateral posterior. De forma que, hoy por hoy, el tema de la enseñanza de la religión en la escuela de titularidad pública no se encuentra definitivamente resuelto.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (ver [artículo 2.1.c y 2.3](#)) se amplió el abanico de elección a la enseñanza de la religión de diversos grupos religiosos, o a la ética y moral. La pieza clave de este régimen eran las [Órdenes de 16 de julio de 1980](#). Éstas regulaban la situación de la enseñanza de la religión católica y la enseñanza de la religión para “diversas Iglesias, Confesiones o Comunidades en Educación Preescolar y Educación General Básica”, y en “Bachillerato y Formación Profesional”, respectivamente. Luego se fueron concretando los programas, de los distintos niveles, de la enseñanza de religión católica, judía, adventista y de la Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días. La incorporación a los planes de estudio se realizó por Órdenes ministeriales que se fueron aprobando desde 1981 a 1985.

Posteriormente, la [Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo \(LOGSE\)](#) establece un modelo restrictivo, al limitar la enseñanza religiosa a aquellos grupos religiosos (confesiones) que hubieran firmado acuerdo de cooperación con el Estado.

Los [Acuerdos de cooperación 1992](#) se inspiran en la misma filosofía que la Ley Orgánica 1/1990. En los acuerdos se dejaba la enseñanza de su doctrina y moral fuera del horario escolar (y presumiblemente del plan de estudios), dando respuesta tan sólo a la exigencia del artículo 2 de la Ley Orgánica 7/1980. Los poderes públicos sólo se comprometían a facilitar, previa solicitud, “los locales adecuados para el ejercicio de aquel derecho [de los alumnos a recibir enseñanza de su religión] en armonía con el desenvolvimiento de las actividades lectivas” (artículo 10.4).

El 3 de mayo de 2006 el Parlamento español aprobó la sexta ley educativa de la democracia española, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación. La [Disposición Adicional Segunda](#) de la Ley establece: “1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. 2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado

español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas". El contenido de la enseñanza de religión impartida de forma confesional significa igualmente que los contenidos y libros de texto serán los determinados por las propias confesiones religiosas, que las asignaturas impartidas serán evaluables, si bien las calificaciones obtenidas no se computarán en oposiciones ni en la nota media a efectos de admisión de alumnos en estudios posteriores. Además, conforme a la normativa vigente, para quienes no elijan enseñanza de religión en la educación primaria no existía asignatura alternativa (Disposición adicional primera del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre), mientras que en la enseñanza secundaria obligatoria existía la alternativa (historia y cultura de las religiones) o la exención total (Disposición adicional segunda del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria).

La **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa**, confirmó que la alternancia de partidos en el poder conlleva cambios en materia educativa, aunque esos cambios no hayan sido propiciados por una verdadera demanda social. Esta ley de 2013 no es propiamente una ley nueva, sino una modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En la Educación primaria y en la Secundaria obligatoria, entre las asignaturas específicas, se encuentra Religión o Valores sociales y cívicos, que se cursan alternativa o cumulativamente, a elección de los padres, madres, tutores o, en su caso, el alumno o la alumna. En el Bachillerato la religión no aparece como asignatura obligatoria con alternativa, sino como asignatura "específica" de libre elección. En las Enseñanzas Primaria y Secundaria Obligatoria, la asignatura de religión es evaluable, computa para la nota media final de curso, pero no es objeto de la Evaluación Final ni de la Enseñanza Primaria ni de la Enseñanza Secundaria Obligatoria. La Ley reitera el compromiso del Gobierno de cumplir con los Acuerdos suscritos con las confesiones religiosas, así como la autonomía de éstas en el establecimiento del contenido, materiales didácticos, libros de textos y criterios de evaluación. En la práctica, la reforma operada por la Ley de 2013 ha supuesto una reducción del horario de enseñanza religiosa.

Añádase a esta normativa el dato de que las competencias en materia educativa están transferidas a las Comunidades Autónomas, lo cual supone a veces importante diferencias prácticas en la aplicación de las orientaciones generales.

### 3.2. Los profesores de religión

Otro punto habitualmente complejo ha sido el del profesorado de religión en la escuela pública. Las cuestiones debatidas, objeto en algunos casos de pronunciamientos judiciales, han sido: la remuneración del profesorado, su equiparación al resto de los profesores de otras materias, su participación en los órganos colegiados de los centros de titularidad estatal, y los criterios fijados para la designación y cese del profesorado de religión en la escuela estatal. Los últimos pronunciamientos judiciales sobre estas cuestiones versan sobre la designación de profesores de religión católica y su régimen retributivo.

Respecto de la designación, es preciso aclarar que la **Disposición adicional tercera** de la Ley Orgánica 2/2006 establecía que los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores, con las respectivas Administraciones competentes. El régimen laboral de los profesores de religión de los centros de titularidad estatal viene regulado por el **Real Decreto 696/2007, de 1 de junio**. Para proceder a la contratación, es necesaria una “declaración de idoneidad” o certificación equivalente, emitida por la autoridad religiosa competente, declaración que abarca no sólo aspectos relativos a la capacidad docente desde un punto de vista técnico-pedagógico, sino que también engloba el comportamiento moral.

De suyo, tal declaración de idoneidad no plantea problemas de inconstitucionalidad, como constataba la **Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2007**, de 19 de abril. Sin embargo, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2011**, de 14 de abril, sostiene que la jurisdicción ordinaria no ponderó adecuadamente los derechos de una profesora (a no ser discriminada, a la libertad ideológica, a contraer matrimonio en la forma legalmente establecida, y a la intimidad personal y familiar) con motivo de la “no renovación” por haber contraído matrimonio sin ajustarse a las normas de Derecho canónico. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el **caso Fernández Martínez contra España**, de 12 de junio de 2014, estimó que no hay violación del artículo 8 del Convenio (europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales al no renovar el contrato como profesor de religión a un sacerdote secularizado y casado que había hecho manifestaciones públicas críticas sobre aborto, divorcio, sexualidad o control de natalidad contra la Iglesia católica.

Respecto del régimen retributivo de los profesores de religión católica, el Tribunal Supremo, en Sentencia 4876/2012, de 7 de junio, determina que los

profesores han de ser retribuidos de la misma manera que a los funcionarios docentes de carácter interino, reconociéndoles la antigüedad a efecto de trienios.

La impartición de las asignaturas de las religiones minoritarias — concretamente de los evangélicos e islámicos— se encuentra todavía en vías de efectiva satisfacción.

Los profesores de enseñanza religiosa evangélica son seleccionados por la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), que cuentan con una formación extra que les imparte el **Centro de Formación de Profesorado de Religión Evangélica**. La FEREDE estableció desde hace años un Consejería de Enseñanza Religiosa Evangélica para impulsar la enseñanza religiosa y analizar los problemas para su efectiva implantación. Al mismo tiempo, la FEREDE tiene varias instituciones docentes de nivel superior que capacitan al profesorado para impartir de forma competente la enseñanza religiosa. En 2019 recibieron enseñanza religiosa evangélica 20.301 alumnos en 996 centros impartida por 271 profesores<sup>25</sup>.

Respecto de la enseñanza islámica<sup>26</sup>, ésta se está impartiendo en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Madrid, País Vasco, Ceuta y Melilla. En 2016 se alcanzó la cifra de 55 profesores contratados para impartir religión islámica; algunos profesores atienden varios centros. Las clases tienen lugar en horario lectivo, al igual que la religión católica, y se imparten principalmente en castellano, salvo en los casos en los que se explican algunos pasajes del Corán.

La enseñanza de la religión judía no ha gozado de implantación en el sistema educativo público ya que, como también ocurre en Italia, las comunidades judías en España se han apoyado en un sistema escolar de iniciativa propia<sup>27</sup>.

## 4. La enseñanza de iniciativa social, también llamada escuela privada

### 4.1. El ideario de los centros docentes

La libertad de enseñanza reconocida en el artículo 27.1 de la Constitución española de 1978 significaba reconocer la libre iniciativa social en materia educativa,

25 CONSEJERÍA DE ENSEÑANZA RELIGIOSA EVANGÉLICA (FEREDE), *La Enseñanza Religiosa Evangélica. Datos de toda España*, Marzo 2019, fecha de consulta 12 septiembre 2019, en <http://cgere.es/wp-content/uploads/2019/03/Oferta-de-empleo-Administrativo-Consejeria-de-ERE-1.pdf>.

26 M. D. CEBRIÁ GARCÍA, "La enseñanza de la religión islámica en los centros docentes españoles", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 18, 2008.

27 A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*, CLUEB, Bologna, 2005, pp. 123-128.

también en los niveles básicos y obligatorios. A los efectos de la promoción de los derechos fundamentales, el valor añadido de los centros docentes de iniciativa social radicaría en la diversidad ideológica, frente a la neutralidad a la que vendrían obligados los centros de titularidad estatal. Esa diversidad ideológica se refleja en el ideario de los centros docentes.

El ideario o carácter propio “se refiere a aquellos aspectos fundamentales [ideológicos, religiosos, pedagógicos] que caracterizan y definen la forma de impartir la enseñanza en un centro educativo, que le diferencian de los demás centros, y que informan a los padres a la hora de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, contribuyendo con ello al pluralismo externo de centros docentes”<sup>28</sup>. El Tribunal Constitucional, en su **Sentencia 5/1981**, de 13 de febrero, ha determinado que el derecho a establecer un ideario propio es una faceta del derecho a crear centros docentes. El ideario no es una exigencia de carácter instrumental respecto del derecho de los padres a elegir el tipo de formación religiosa y moral que desean para sus hijos, aunque exista entre ambos una indudable relación. Asimismo, el derecho a establecer el ideario no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa.

## 4.2. El sistema de conciertos

El Tribunal Constitucional entiende suficiente el deber de neutralidad de los centros docentes de titularidad pública para garantizar un nivel mínimo de libertad: “el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita” (**Sentencia 5/1981**, de 13 de febrero). Sin embargo, es igualmente cierto que el artículo 27.9 de la Constitución española de 1978 establece que “[l]os poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”. La equiparación en la elección (sin trabas económicas) entre la enseñanza de titularidad pública y la enseñanza de iniciativa social o privada, mediando ese artículo 27.9 de la Constitución, se opera a través del concierto educativo. O, dicho de otro modo, “[l]a finalidad a que los conciertos se orientan es la de colocar en igualdad de condiciones a los ciudadanos a la hora de ejercer el derecho de optar por la educación en centros públicos o privados; obviamente la importancia de dar efectividad a ese derecho de opción es muy superior en los niveles obligatorios de la enseñanza y por ello es allí donde se centra el instrumento de los conciertos”<sup>29</sup>.

---

28 A. M. T. PEÑA TIMÓN, *Ideario, centros concertados y financiación pública estudio legislativo y jurisprudencial*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, p. 103.

29 *Ibid.*, p. 381.

El concierto educativo es un contrato público administrativo *sui generis* de financiación a favor del centro educativo, cumplidas unas condiciones legales. La financiación estatal cubre, en teoría, los gastos de salarios y cargas sociales del profesorado, y otros gastos de la unidad escolar y del centro docente. A cambio, el centro docente se compromete a la gratuidad absoluta en ese nivel educativo concertado así como a perder gran parte de la autonomía organizativa del titular del centro, lo cual se refleja en la intervención del consejo escolar en los aspectos rectores y organizativos y la limitación en la libre selección del alumnado. La [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa](#), eliminó los prejuicios existentes hacia la educación diferenciada (equiparada popularmente en nuestro país con una educación segregacionista o sexista) a los efectos de concurrir al sistema de conciertos. En concreto, modifica la redacción del artículo 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: “No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, 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](#). En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad”. El Tribunal Constitucional ha estimado en su [Sentencia 31/2018](#), de 10 de abril, la constitucionalidad de la enseñanza diferenciada y su financiación pública.

## 5. La libertad académica

Por libertad académica se entiende “[l]a libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas, la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas, la libertad de expresar libremente su opinión sobre la institución o el sistema en que trabaja, la libertad ante la censura institucional y la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas” (UNESCO, [Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior](#) de 11 de noviembre de 1997).

El [artículo 20.1.c\)](#) de la Constitución española de 1978 reconoce la libertad de cátedra, en el contexto de la libertad de expresión. En su [Sentencia 5/1981](#) de 13 de febrero, el Tribunal Constitucional señala que “[a]unque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia sólo de los docentes en la

enseñanza superior (...) el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora”. Por tanto, el nombre libertad de cátedra es erróneo, como es designar la libertad religiosa con el término “libertad de culto”: es tomar la parte por el todo<sup>30</sup>.

La libertad académica tiene un contenido relativo a la libertad ideológica y a la libertad de expresión en el ámbito docente. Aunque en la Universidad a los docentes nos gusta invocar la “libertad de cátedra” como “paraguas protector” que ampare el desarrollo de la maltrecha tarea docente, la libertad académica no se extiende a los aspectos organizativos<sup>31</sup> sino a los ideológicos, como recuerda el Tribunal Constitucional, entre otros pronunciamientos, en su [Sentencia 217/1992](#), de 1 de diciembre.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en su [Sentencia 5/1981](#) de 13 de febrero, señala que el derecho a la libertad que llama de cátedra “se ve necesariamente modulado por las características propias del puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad. Tales características vienen determinadas, fundamentalmente, por la acción combinada de dos factores: la naturaleza pública o privada del centro docente en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar”. Conforme se asciende en el nivel educativo, la libertad académica tiene un alcance mayor, quizá por el debilitamiento del principio de neutralidad.

Respecto del juego de la libertad académica frente al ideario del centro docente privado, la propia sentencia a la que se hacía referencia antes intenta la armonización de ambos elementos. En efecto, la libertad de cátedra en los centros docentes privados o concertados puede quedar limitada por el respeto al ideario propio del centro. Tal respeto no equivale a veneración o acatamiento, sino a consideración, atención o discreción. No pueden considerarse, a juicio del Tribunal Constitucional, vulneraciones del deber de respeto las simples y aisladas discrepancias a propósito de algún aspecto del ideario siempre que se manifiesten razonadamente, con oportunidad y en la forma adecuada a la edad y grado de conocimiento y madurez de sus alumnos. Tampoco se incumple el deber de respeto al ideario si el profesor se inhibe o se niega con discreción a colaborar en prácticas religiosas o actividades ideológicas con las que no se siente identificado. Ahora bien: la libertad del profesor no le faculta para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario. En fin, la virtualidad limitante del ideario será sin duda mayor en lo que se refiere a los aspectos propiamente educativos o formativos de la enseñanza, y menor

30 Ó. CELADOR ANGÓN, *El derecho de libertad de cátedra: estudio legal y jurisprudencial*, Universidad Carlos III de Madrid Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.

31 C. VIDAL PRADO, “Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 28, 84, 2008.

en lo que toca a la simple transmisión de conocimientos, terreno en el que las propias exigencias de la enseñanza dejarían muy estrecho margen a las diferencias de idearios.

## 6. Universidades de la Iglesia católica

En su origen, las universidades europeas (y también norteamericanas) fueron promovidas por la Iglesia católica y por otras iglesias cristianas. El **Real Decreto de 17 de septiembre de 1845** supuso el sometimiento de la enseñanza universitaria a un régimen exclusivamente estatal. Tiempo después, el **Convenio de 5 de abril de 1962**, entre la Santa Sede y el Estado español, sobre el reconocimiento a efectos civiles de los estudios de ciencias no eclesiásticas, realizados en España en Universidades de la Iglesia, rompió el monopolio estatal al permitir que, por Decreto, la autoridad civil pudiera determinar “cuáles son las Facultades (y Secciones, en su caso) y las Escuelas Técnicas Superiores (y Especialidades, en su caso) de la Universidad eclesiástica a que se refiere, a las que se reconocen tales efectos” (artículo 2 del Convenio), respetando al mismo tiempo en todo la autonomía organizativa y de funcionamiento de la Universidad. La **Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria**, significó una decidida apuesta por la libertad en la enseñanza superior, al establecer el reconocimiento oficial de las universidades privadas mediante ley. Esta previsión se repitió igualmente en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. La **Disposición adicional cuarta** de esta última Ley establecía que “[l]as Universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia Católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, quedarán sometidas a lo previsto por esta Ley para las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento”. El Tribunal Constitucional español declaró la nulidad e inconstitucionalidad de esa excepción de ley de reconocimiento en su **Sentencia 131/2013**, de 5 de junio de 2013, no exenta de **polémica doctrinal y social**.

## Capítulo 11. Tutela jurídica de la religión

### 1. Introducción

En el Capítulo 3 se expuso un hecho preocupante: en 52 países del mundo (algunos de ellos con cifras muy altas de población, como China) los gobiernos ejercen altas o muy altas restricciones de la libertad religiosa. ¿Se debe esta situación al desconocimiento teórico o a la ausencia de un reconocimiento normativo de la libertad religiosa en gran parte del mundo? Probablemente no. Muchas constituciones y textos fundamentales del mundo reconocen la libertad religiosa y de creencias. Pero quizá lo hacen “en el papel” exclusivamente de modo que, cuando revisamos los instrumentos jurídicos para proteger esta libertad (y otros derechos fundamentales), comprobamos que no existen, o que no son puestos en práctica.

De nada sirve que un texto normativo proclame la voluntad de un Estado por proteger personas, bienes, derechos y libertades, si después el ordenamiento jurídico no ofrece los medios pertinentes para lograr el tempestivo y satisfactorio restablecimiento del sujeto en sus derechos.

No resulta desde luego suficiente la declaración de unas buenas intenciones; la protección jurídica “supone algo más: la posibilidad real de amparar eficazmente a los individuos y grupos frente a posibles violaciones concretas de su libertad debidas a la actuación —o a la pasividad— de las respectivas autoridades nacionales”<sup>1</sup>.

La Constitución española de 1978 utiliza la expresión “garantía de los derechos fundamentales”, que no tiene un significado técnico-jurídico preciso<sup>2</sup>, y que pretende

---

1 J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “La protección internacional de la libertad religiosa”, en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, p. 145.

2 L. M. DíEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, p. 73.

abarcar un conjunto heterogéneo de mecanismos, dirigidos a los poderes públicos, con el fin de “asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales, a evitar su modificación, así como a velar por la integridad de su sentido y función”<sup>3</sup>.

Estos mecanismos jurídicos son de dos tipos: normativos e institucionales, por un lado, y de tutela judicial de los derechos, por otro. Veamos a continuación estos tipos, con una atención más centrada en los mecanismos judiciales o jurisdiccionales.

## 2. La protección normativa o institucional de la libertad religiosa

Entre las garantías normativas o institucionales<sup>4</sup> que protegen la libertad religiosa cabe enumerar:

- a) La vinculación general de las normas constitucionales, tal como se ordena en los **artículos 53.1 y 9.1** de la Constitución española de 1978.
- b) La aplicabilidad directa de los artículos **14 y 16**, tal como reconoce la **Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1982**, de 21 de diciembre: “no puede, en modo alguno, olvidarse la eficacia directa e inmediata que la Constitución tiene como norma suprema del ordenamiento jurídico, sin necesidad de esperar a que resulte desarrollada por el legislador ordinario en lo que concierne a los derechos fundamentales y libertades públicas”.
- c) La reserva de ley ordinaria para la “regulación” y reserva de ley orgánica para el “desarrollo” del derecho de libertad religiosa.
- d) El respeto al “contenido esencial” del derecho de libertad religiosa.
- e) La interpretación del derecho de libertad religiosa en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (**artículo 10.2** de la Constitución).
- f) Las fuertes limitaciones a la reforma constitucional del artículo 16, dados los trámites establecidos en el **artículo 168** del texto constitucional.
- g) Los controles normativos del Tribunal Constitucional mediante cuestiones de inconstitucionalidad, recursos de inconstitucionalidad y de control de los tratados internacionales.

3 A. C. ÁLVAREZ CORTINA, “La protección jurisdiccional de la libertad religiosa”, en Andrés Corsino Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.) *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Julio (comentario a su articulado)*, Comares, Granada, 2006, pp. 125-126.

4 S. SÁNCHEZ GONZÁLEZ Y OTROS, *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 72-73.

- h) Las instituciones del Defensor del Pueblo ([artículo 54](#) de la Constitución y [Ley Orgánica 3/1981](#), de 6 de abril) y del Ministerio Fiscal ([artículo 124.1](#) de la Constitución y [Ley 50/1981](#), de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).
- i) La vigencia del derecho de libertad religiosa incluso en situaciones de suspensión de derechos fundamentales, conforme a lo dispuesto en la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#).

### 3. Protección jurisdiccional de la libertad religiosa

#### 3.1. El “amparo ordinario” de los derechos fundamentales

El [artículo 53.2](#) de la Constitución española de 1978 establece un proceso especial de protección de los derechos fundamentales, basado en los principios de “preferencia” (prioridad en la tramitación) y “sumariedad” (sólo puede versar sobre la violación de derechos fundamentales, no sobre otras cuestiones conexas en el mismo caso). Estamos ante el “amparo ordinario”, es decir, aquel que otorgan los Tribunales ordinarios a los derechos fundamentales. Inicialmente regulado por la [Ley 62/1978](#), de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, se ha ido produciendo una regulación específica en el orden civil, penal, laboral y contencioso-administrativo.

Respecto del orden civil, el [artículo 249](#) de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que “se decidirán en Juicio ordinario cualquiera que sea su cuantía: (...) 2.º Las que pretendan la tutela del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, y las que pidan la tutela judicial civil de cualquier otro derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación. En estos procesos, será siempre parte el Ministerio Fiscal y su tramitación tendrá carácter preferente”. “Por medio de este procedimiento se ejercitaría la pretensión de reconocimiento o restablecimiento del derecho de libertad religiosa, derivada de su violación por un particular y fundada en normas constitucionales que tienen su incidencia en el Derecho privado. En la práctica, el proceso civil especial ha quedado reservado para las demandas de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y, con mucha menor frecuencia, a algunos asuntos relativos al derecho de asociación, por lo que su operatividad en el campo propio de la libertad religiosa es escasa y rara”<sup>5</sup>.

En el orden penal, el legislador no ha creado un proceso específico, sino que ha aprovechado una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que trataba de acortar el proceso penal en el supuesto de delitos considerados menos graves, para

---

5 A. C. ÁLVAREZ CORTINA, “La protección jurisdiccional de la libertad religiosa”, cit., pp. 131-132.

asimilar a efectos procedimentales, a esas conductas ilícitas, las vulneraciones penales de algunos derechos fundamentales (ver artículo 757 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

En el orden laboral, regula el amparo ordinario la Ley 36/2011, de 10 de octubre, de la jurisdicción social, en sus artículos 177 y siguientes. La víctima de la lesión de derechos fundamentales y libertades públicas con motivo u ocasión de las relaciones jurídicas atribuidas al conocimiento del orden jurisdiccional social o en conexión directa con las mismas, podrá dirigir pretensiones, tanto contra el empresario como contra cualquier otro sujeto que resulte responsable, con independencia del tipo de vínculo que le una al empresario.

En el orden contencioso-administrativo, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998 regula un procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, contenido en los artículos 114 y siguientes. Este procedimiento constituye la más importante manifestación del procedimiento preferente y sumario, porque la mayor parte de las vulneraciones de derechos fundamentales son imputables a la Administración pública. Se trata de un procedimiento especial, en el que cabe impugnar cualquier forma de actuación administrativa (reglamentos, actos administrativos, inactividad de la Administración y vías de hecho). Cabe formular las mismas pretensiones (declaración de no ser conforme a derecho, anulación, y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, incluida la indemnización de daños y perjuicios) que en el proceso contencioso-administrativo ordinario. Las principales características de este procedimiento son las siguientes<sup>6</sup>:

- a) No es preceptivo el recurso administrativo previo.
- b) En el escrito de interposición, a diferencia de lo que ocurre en el recurso contencioso-administrativo ordinario, es preciso indicar concisamente los argumentos sustanciales en que se funda la solicitud de protección de derechos fundamentales; ello permite al Tribunal, de oficio o a instancia de parte, convocar una vista preliminar si estima que puede haber algún motivo de inadmisión.
- c) Siempre debe darse traslado al Ministerio Fiscal para que, como defensor objetivo de la legalidad y de la efectividad de los derechos fundamentales, haga las alegaciones que tenga por conveniente.
- d) Distanciándose de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, que preveía la suspensión automática del acto impugnado salvo que se demostrara que ello era gravemente perjudicial para el interés

---

6 L. M. DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, cit., p. 81.

público, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no establece, para el procedimiento preferente y sumario, excepción en materia de medidas cautelares.

- e) Contra la sentencia dictada en el procedimiento preferente sumario cabe siempre recurso.

### 3.2. El “amparo extraordinario” de los derechos fundamentales

El recurso de amparo es, junto con el procedimiento preferente y sumario, la otra vía de protección jurisdiccional reforzada del derecho fundamental de libertad religiosa.

Es importante hacer notar que la [Ley Orgánica 6/2007](#) de 24 de mayo, modificatoria de la [Ley Orgánica 2/1979](#), de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), realiza algunas alteraciones relativas a esta materia.

El ámbito de protección del recurso de amparo viene dado por los mismos derechos fundamentales susceptibles de la protección mediante procedimiento preferente y sumario (artículo 14 y Sección 1ª) más la objeción de conciencia al servicio militar del artículo 30.2 de la Constitución. El recurso de amparo puede tener como objeto cualquier actuación de los poderes públicos idónea para vulnerar derechos fundamentales. El único tipo de actuación de los poderes públicos que no es susceptible de ser combatido directamente mediante el recurso de amparo es la ley y los demás actos con fuerza de ley.

El plazo para la interposición del recurso contra actos sin fuerza de ley de las asambleas legislativas (Congreso de los Diputados Senado, Parlamentos autonómicos), es “de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes” ([artículo 42](#) LOTC). Contra las actuaciones judiciales, el plazo es de 30 días a partir de la notificación de la resolución recaída en proceso judicial ([artículo 44.2](#) LOTC), siempre que dicha resolución judicial sea firme. Contra las actuaciones administrativas, el plazo es de 20 días ([artículo 43](#) LOTC).

La legitimación para interponer el recurso de amparo corresponde, según el [artículo 162.1.b](#) de la Constitución española de 1978, a “toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal”. Es claro que el titular del derecho fundamental lesionado tiene siempre, por definición, un interés legítimo; pero esta última idea es más amplia que la de titularidad del derecho mismo y, por ello, no es absolutamente preciso ostentar la titularidad del derecho fundamental vulnerado para poder recurrir en amparo. El Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal tienen una legitimación autónoma, en el sentido de que no actúan necesariamente en sustitución de la persona agraviada, sino en su condición de instituciones que tienen constitucionalmente encomendada

la misión de defender los derechos de los ciudadanos. La legitimación pasiva corresponde al ente público a quien se imputa la violación del derecho fundamental, y pueden comparecer como coadyuvantes las personas, públicas o privadas, que ostenten un interés legítimo en el mantenimiento del acto impugnado ([artículo 47.1 LOTC](#)).

El recurso de amparo constitucional se iniciará mediante demanda en la que se expondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos y se fijará con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. En todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso ([artículo 49.1 LOTC](#)). La demanda deberá superar el trámite de admisión, que no se limita a comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, sino que comprueba igualmente que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales ([artículo 50.1. b\) LOTC](#)).

Una vez admitido el recurso de amparo, la Sala debe dar vista de las actuaciones (expediente administrativo, autos judiciales, etc.) a todos los personados para que, en plazo común de veinte días, presenten las alegaciones escritas que estimen pertinentes. La Sala puede, de oficio o a instancia de parte sustituir este trámite por una vista oral, que en la práctica es extraordinariamente infrecuente.

La Sala o, en su caso, la Sección, al conocer del fondo del asunto, pronunciará en su sentencia el otorgamiento de amparo o denegación del mismo ([artículo 53 LOTC](#)). El otorgamiento del amparo puede traer consigo el mero reconocimiento o declaración del derecho, la anulación del acto impugnado, el restablecimiento del recurrente en el pleno goce de su derecho, absteniéndose de mayores consideraciones sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales ([artículo 54 LOTC](#)) salvo situaciones de *error in iudicando* por parte de dichos órganos.

En el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia (autocuestión de inconstitucionalidad, [artículo 55.2 LOTC](#)).

### 3.3. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El rasgo más característico del **Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950** es el eficaz sistema de protección de los derechos que lo acompaña, verdaderamente judicial, y articulado sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos funciona como una especie de Corte constitucional en la interpretación del Convenio Europeo, que se ha convertido de alguna manera en el *Bill of Rights* de la Europa democrática, más allá de las fronteras de la Unión Europea<sup>7</sup>. El Tribunal comenzó sus actividades en 1959. Se compone de tantos jueces como Estados partes, elegidos de entre una terna propuesta por cada Estado a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. El mandato de cada juez dura nueve años sin posibilidad de reelección. El Tribunal funciona en Comités de 3 jueces, en Salas de siete jueces y en Gran Sala de diecisiete jueces. La estructura y procedimiento del Tribunal ha cambiado sustancialmente a raíz del **Protocolo 11** que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998 y del **Protocolo 14**, que entró en vigor el 1 de junio de 2010. Con el Protocolo 11 se suprimió la actuación de la Comisión europea como órgano de resolución previo al Tribunal Europeo e igualmente eliminó las funciones judiciales del Consejo de Ministros. En consecuencia, el Tribunal puede recibir directamente las reclamaciones de cualquier persona, organización no gubernamental o grupo de individuos, siempre que hayan agotado los posibles recursos internos contra la vulneración denunciada. Con el Protocolo 14 (reforma de la reforma) se establecen nuevas medidas de admisibilidad de las demandas, ejecución de sentencias y nombramiento de jueces.

El artículo 9 del Convenio reconoce el derecho fundamental de libertad religiosa; en consecuencia, en la medida en que las autoridades nacionales españolas incumplieran con lo convenido en este punto, cualquier ciudadano español podría acudir al Tribunal Europeo de Derecho Humanos, siempre y cuando hubiera agotado previamente los recursos del propio ordenamiento nacional.

Cada demanda es examinada por un magistrado que se ocupa de determinar la admisibilidad del asunto; el Comité determina la admisibilidad por unanimidad; en caso de no existir unanimidad, se remite la decisión de admisibilidad a la Sala. Ésta se ocupa del examen del asunto admitido, mientras que la Gran Sala tiene atribuido el conocimiento de recursos contra las sentencias de las Salas, cuando se plantee una cuestión grave relativa a la interpretación o aplicación del Convenio.

---

7 R. NAVARRO-VALLS; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, "The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe", en Tore Lindhom, William Cole Durham, Bahia G. Tahzib-Lie (eds.) *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 214.

Al enjuiciar los casos en los que se alega la violación del derecho fundamental de libertad religiosa, el Tribunal examina: (i) si se ha producido una injerencia en la libertad religiosa del demandante; (ii) si dicha injerencia estaba prevista por ley (entendida en sentido amplio); (iii) si la injerencia perseguía un objetivo legítimo y (iv) si era necesaria en una sociedad democrática para la protección de los intereses enumerados en el artículo 9.2 del Convenio.

Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una vez firmes, tienen fuerza vinculante para el Estado (“se compromete a acatar”, artículo 46.1 del Convenio) que ha sido parte en el correspondiente litigio. Por su parte, el artículo 41 del mismo Convenio establece que si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos, y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa. Esta satisfacción, que ha de ser pedida por la parte demandante y es acordada por el Tribunal, normalmente tiene forma pecuniaria (daño material y moral). Estas medidas se ven completadas por la Recomendación del Comité de Ministros de 19 de enero de 2000 (**Recommendation No. R (2000) 2**) en la que exhorta a los Estados partes para que adopten las medidas precisas en los ordenamientos internos para que el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos admita siempre la *restitutio in integrum*, la reposición de las cosas al estado anterior a la violación del derecho. En España, el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se canaliza por medio del recurso de revisión (**artículo 5 bis** de la Ley Orgánica del Poder Judicial y **artículo 954.3** de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

#### 4. Tutela administrativa

El **artículo 36** de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana establece como infracción administrativa grave (multa de 601 € a 30.000 €) “la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal”.

Respecto de los actos públicos religiosos (y de otra naturaleza), es preciso, ciertamente, “tener en cuenta que, la difusión y su apertura a terceras personas, hace que puedan acudir a esa convocatoria, personas que apoyen los lemas y proclamas de la misma, o bien, otras que pueden estar muy en contra de la convocatoria, y que precisamente acuden para impedir o ‘reventar’ esa convocatoria. De ahí la presencia importantísima de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el Estado en estas convocatorias, resguardando y dando protección pública a la manifestación de reivindicaciones, quejas, ideas o cualesquiera otras manifestaciones de la libertad de

expresión que puedan desarrollarse en el mismo espacio público y en el mismo horario. Expresiones que estos derechos no concretan, pero que permiten cualquier manifestación, siempre y cuando no sean contrarias al orden público, con peligro cierto y grave para personas o bienes o impliquen una clara y evidente vulneración de otros derechos fundamentales.”<sup>8</sup>

## 5. Tutela penal

Las ofensas a los sentimientos religiosos y los delitos de odio por motivos religiosos vienen cobrando un protagonismo creciente en los últimos años<sup>9</sup>.

En el ordenamiento español, la libertad religiosa goza de tutela penal específica. En nuestro Código penal, dentro del Título XXI **Capítulo IV “De los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas”**, el amplio enunciado que se da a la protección penal de la libertad religiosa (**“De los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos”**) ha conducido a la doctrina a plantearse cuál es el bien jurídico protegido.

Ese bien jurídico parece venir constituido por conductas propiamente religiosas o relativas a la religión, ya directamente, ya por vía de rechazo o de analogía. Es decir, se protege al individuo porque observa una conducta de similar alcance que la religión, o bien se protege al individuo precisamente porque se atenta contra él por no tener religión. Y en relación con el respeto a los difuntos, parece dudoso que pueda considerarse como bien objeto de tutela un valor social general, la dignidad de los miembros del cuerpo social (aun después de fallecidos, ¿se es miembro del cuerpo social?), o las convicciones ideológicas individuales (¿de quiénes?). En consonancia con la rúbrica de la Sección, la doctrina también ha entendido que el bien jurídico protegido serían los “sentimientos religiosos” de los miembros de una determinada comunidad o grupo, no los de la sociedad general. Quizá en algunos de los tipos, lo normal sería considerar que el bien jurídico protegido es una faceta específica del derecho al honor.

En cualquier caso, la Sección correspondiente del Código penal español comprende los delitos contra la libertad religiosa (impedir o forzar la práctica de actos religiosos, **artículo 522**; impedir o perturbar los actos de las confesiones religiosas inscritas<sup>10</sup>, **artículo 523**), los delitos contra los sentimientos religiosos (actos

<sup>8</sup> R. GARCÍA GARCÍA, “La libertad de expresión ejercida desde los derechos de reunión y manifestación en colisión con la libertad religiosa”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 37, 2015, p. 49.

<sup>9</sup> COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2016*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2017, pp. 64-68.

<sup>10</sup> Véase **Sentencias del Tribunal Supremo 4537/2017**, de 19 de diciembre de 2017, y **4045/2018**, de 4 de diciembre de 2018, que confirman la condena a personas que

de profanación en lugar destinado al culto, [artículo 524](#); escarnio y vejación, [artículo 525](#); y respeto a los difuntos ([artículo 526](#))<sup>11</sup>.

La religión es igualmente relevante en otros tipos delictivos. Así, en el [artículo 511](#) sobre denegación de prestación a la que se tenga derecho, por razón —entre otros motivos— de su ideología, religión o creencias, por parte de un particular encargado de un servicio público, o de un funcionario. El [artículo 512](#) también tipifica la denegación de actividades profesionales o empresariales, a la que se tenga derecho, por razón —entre otros motivos— de su ideología, religión o creencias.

Respecto de los denominados “delitos de odio” referidos en este caso a la religión o creencias, el Código penal español emplea dos vías distintas para su persecución. La primera vía es la agravación de la pena: conforme al [artículo 22](#) es circunstancia agravante cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima. La segunda vía es el tipo delictivo específico: el [artículo 510](#) del Código penal español tipifica el fomento, promoción o incitación públicos, directa o indirectamente, al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón —entre otras— de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias. Expresamente se tipifica también las publicaciones de contenido idóneo para provocar las conductas anteriores, así como el denominado “negacionismo” respecto de delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o el enaltecimiento de los autores de esos delitos. El mismo artículo 510 establece como delito la lesión de la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de un grupo por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes, entre otros motivos, a la ideología, religión o creencias. La protección otorgada por el artículo 510 a las personas, por razón de sus creencias, resulta más intensa y amplia que la que establece en el artículo 525 respecto del escarnio.

---

interrumpen actos de culto.

11 J. FERREIRO GALGUERA, *Protección jurídico penal de la religión*, Universidade da Coruña. Servicio de Publicacións, Coruña, 1998.

## Bibliografía de libre acceso

Vínculos revisados 10/09/2019

- ALDANONDO SALAVERRÍA, I., "El patrimonio cultural de las confesiones religiosas", *Revista catalana de dret públic*, n.º 33, 2006.
- AMÉRIGO, F.; PELAYO, D., *El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español*, Fundación Alternativas, 2013.
- BOBBIO, N., "Cultura Laica y Laicismo", *Iglesia Viva*, vol. 222, 2005.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Derecho Eclesiástico* (selección y ordenación de M. RODRÍGUEZ BLANCO), Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2019.
- BRIONES MARTÍNEZ, I. M., "El uso del velo islámico en Europa. Un conflicto de libertad religiosa y de conciencia", *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 10, 2009.
- CAMARERO SUÁREZ, V.; ZAMORA CABOT, F. J., "Reflections of Legal Pluralism in Multicultural Settings", *Huri-Age Working Papers*, n.º 3, 2012.
- CASANOVA, J.; BERGER, P. L., "Las religiones en la era de la globalización", *Iglesia Viva*, vol. 218, 2004.
- CASTRO JOVER, A., *Vía pública y libertad religiosa*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2013.
- COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2017*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2018.
- DURHAM, W. C., "Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview", *The Review of Faith & International Affairs*, vol. 8, n.º 2, 2010.
- DURHAM, W. C.; DUSHKU, A., "Traditionalism, Secularism, and the Transformative Dimension of Religious Institutions", *Brigham Young University Law Review*, 1993.

- FERRARI, S., "Religioni, Diritto e conflitti sociali", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 23, 2007.
- GAGO GUERRERO, P. F., "El democratismo, ¿vía hacia el progreso o a la decadencia?", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 122, 2003.
- GARCÍA HOZ, V., "La libertad de educación y la educación para la libertad", *Persona y Derecho*, vol. 6, 1979.
- GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., "La libertad religiosa y el objeto del derecho eclesiástico", *Persona y Derecho*, vol. 18, 1988.
- GREENAWALT, K., "Objections in Conscience to Medical Procedures: Does Religion Make a Difference", *University of Illinois Law Review*, vol. 2006, 2006.
- GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., "La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Llei 16/2009 dels centres de culte", *Ius canonicum*, vol. 51, n.º 101, 2011.
- HERVADA, J., "Diálogo en torno a las relaciones Iglesia-Estado en clave moderna", *Persona y Derecho*, vol. 18, 1988.
- HERVADA, J., "Libertad de conciencia y error moral sobre una terapéutica", *Persona y Derecho*, vol. 11, 1984.
- HERVADA, J., "Pensamientos sobre sociedad plural y dimensión religiosa", *Ius canonicum*, vol. 19, n.º 38, 1979.
- HILL QC, M., "Reasonable Accommodation: Faith and Judgment", *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2016/07*, 2016.
- JUSDADO RUIZ-CAPILLAS, M. A.; NAVARRO-VALLS, R.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., "La objeción de conciencia a tratamientos médicos: Derecho Comparado y Derecho Español", *Persona y Derecho*, n.º 18, 1988.
- LERNER, N., "Group Rights and Legal Pluralism", *Emory International Law Review*, vol. 25, n.º 2, 2011.
- LOMBARDÍA, P., "Opciones políticas y ciencia del Derecho Eclesiástico español", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 1, 1985.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., "Dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho español", *Ius canonicum*, vol. 20, n.º 40, 1980.
- MACLURE, J., *Political Secularism: A Sketch*, RECODE – Responding to Complex Diversity in Europe and Canada, Helsinki, Finland, 2013.
- MARTÍN DE AGAR, J. T., "Opción pacticia y libertad religiosa institucional", *Anuario de derecho canónico: Revista de la Facultad de Derecho Canónico integrada en la UCV*, n.º 5, 2016.

- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., "Jerarquía y antinomias de las fuentes del nuevo Derecho eclesiástico español", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 3, 1987.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., "El objeto de estudio del Derecho Eclesiástico", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XI, 1995.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., "Ley del Jurado y objeción de conciencia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 16, n.º 48, 1996.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., "Símbolos religiosos institucionales, neutralidad del Estado y protección de las minorías en Europa", *Ius Canonicum*, vol. 54, 2014.
- MORALES, J., "Secularización y religión", en *Actas del II Simposio Internacional de cristiana y cultura contemporánea «comprender la religión»*, Eunsa, Pamplona, 2001.
- MORÁN, G., "Contribución al estudio del derecho eclesiástico internacional", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 7, 1991.
- MÜLLER, A.; CHICA PALOMA, M. D., "El poder tributario de las comunidades religiosas en Alemania", *Crónica Tributaria - Boletín de Actualidad*, 2011.
- NAVARRO-VALLS, R., "La enseñanza universitaria del Derecho Canónico en la jurisprudencia española", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 1, 1985.
- NAVARRO-VALLS, R., "La objeción de conciencia a los matrimonios entre personas del mismo sexo", *Persona y Derecho*, n.º 53, 2005.
- OBSERVATORIO DEL PLURALISMO RELIGIOSO EN ESPAÑA, *Guía de gestión de la diversidad religiosa en los centros hospitalarios*, Madrid, 2011.
- OLLERO TASSARA, A., "Laicidad y laicismo en el marco de la Constitución española", *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 24, 2007.
- OSCE/ODHIR, *Directrices sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 2017.
- OTADUY, J., "Iglesia católica y Ley española de protección de datos: falsos conflictos", *Ius Canonicum*, vol. 48, n.º 95, 2008.
- PEÑA TIMÓN, A. M. T., *Ideario, centros concertados y financiación pública estudio legislativo y jurisprudencial*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.
- PUPPINCK, G., "The case of Lautsi v. Italy: a Synthesis", *Brigham Young University Law Review*, vol. 2012, n.º 3, 2012.
- RELAÑO PASTOR, E., "Una relectura de los principios de Derecho Eclesiástico: el principio del pluralismo religioso", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 25, 2009.

- REY MARTÍNEZ, F., “¿Es constitucional la presencia del crucifijo en las escuelas públicas?”, *Revista jurídica de Castilla y León*, n.º 27, 2012.
- RODRIGO LARA, M. B., *La libertad de pensamiento y creencias de los menores de edad*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2005.
- RODRÍGUEZ BLANCO, M., “La enseñanza de la religión en la escuela pública española (1979-2005)”, *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (OLIR)*, 2005.
- RUBIO LLORENTE, F., “Los deberes constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 62, 2001.
- SALOMONE, R. C., TAWIL, E., “Laïcité in France. Contemporary Issues Panel Discussion”, *Journal of Catholic Legal Studies*, vol. 49, n.º 1, 2010.
- SMITH, S. D., “Freedom of Religion or Freedom of the Church?”, *San Diego Legal Studies Paper No. 11-061*, 2011.
- TUNEHAG, M., *Religious Cartoons & Sermons on Homosexual Practice. Global Trends, Concerns and Recommendations Regarding Freedom of Speech & Religion*, 2007.
- TYLER, R. H., *American ecclesiastical law. The Law of Religious Societies, Church Government and Creeds, Disturbing Religious Meetings, and the Law of Burial Grounds in the United States: With Practical Forms*, William Gould, Albany, 1866.
- VÁZQUEZ ALONSO, V. J., “¿Porqué la religión es constitucionalmente diferente?”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 31, 2015.
- VIDAL PRADO, C., “Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 28, n.º 84, 2008.
- ZUCCA, L., “Crucifix in the Classroom: The Best Solution to the Lautsi Case”, *SSRN eLibrary*, 2010.

