

TEMA 7.

LA COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA

Jaime Rossell

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Extremadura

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA
3. LA POSIBILIDAD DE CONCLUIR ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON EL ESTADO
 - 3.1. Los acuerdos con la Iglesia católica
 - 3.2. Los acuerdos con las confesiones acatólicas
4. LA COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN UNILATERAL
5. AUTOEVALUACIÓN
6. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Cuando nos referimos a los derechos como fundamentales, hemos de tener presente que se trata de derechos que se generan en el ámbito propio e innato de la racionalidad y conciencia personales del individuo, lo que se traduce, entre otras cosas, en que son derechos que preexisten al ordenamiento positivo del Estado. En este sentido, cuando hacemos alusión al derecho de libertad religiosa nos referimos a un derecho que es inherente a la naturaleza humana, un derecho al que hay que darle el calificativo de fundamental y que, junto con el de libertad de pensamiento y de conciencia, es considerado por algunos autores como Jemolo, la primera de las libertades.

Pero no sirve de nada al individuo saber que es titular de un derecho de libertad religiosa, de pensamiento o de conciencia si la sociedad en la que vive no lo reconoce o si, en el peor de los casos, como consecuencia del ejercicio del mismo, sufre una serie de perjuicios. Por este motivo, para que el individuo pueda ejercitar su derecho es necesario que los Estados reconozcan o regulen el mismo.

La Unión Europea, hoy día, trabaja en la búsqueda de un ordenamiento jurídico que armonice los de los distintos países miembros. En este sentido, la regulación del fenómeno religioso no puede ser ajena a los esfuerzos por buscar una legislación común pero lo cierto es que no existe una política amplia de la UE relativa a la protección de las confesiones religiosas a través de medidas legislativas pues actualmente no existen competencias para armonizar el derecho relativo a la gestión de la diversidad.

De hecho los Estados tienen autonomía frente a la UE respecto de los mecanismos esenciales de organización de la protección de los derechos fundamentales. Así se establece expresamente en la propia Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que en su art. 51 señala que “las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias...”

En este sentido, la posición de privilegio de que gozaron y siguen gozando algunas confesiones religiosas ha dictado las líneas de cada uno de los sistemas de Derecho eclesiástico vigentes en Europa, aunque el reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa y la adopción de principios constitucionales como el de aconfe-

sionalidad estatal e igualdad y no discriminación entre las confesiones religiosas, ha supuesto en la mayoría de estos países, un cambio en cuanto a la regulación que hasta ese momento habían realizado.

En este contexto España es uno de los países que han intentado otorgar al individuo y a las confesiones religiosas un régimen jurídico, dentro del cual pudiesen desarrollar y ejercer el derecho de libertad religiosa del que son titulares, y que fuese acorde con los principios mencionados creando un sistema de Derecho eclesiástico en el que todos los individuos vean reconocido su derecho de libertad religiosa independientemente de la creencia que profesen y en el que las confesiones gocen de un status similar dentro del ordenamiento interno.

Con la llegada de la democracia y la promulgación de la Constitución en 1978, se produjo un cambio en la forma de entender hasta entonces el fenómeno religioso por parte del Estado, sobre todo en cuanto a su relación con la Iglesia católica. Si bien es verdad que se derogó el Concordato de 1953 como consecuencia de la firma de los acuerdos de 1979, lo cierto es que el régimen de beneficios de que gozaba la Iglesia católica prácticamente no varió. De hecho su mención explícita en el texto constitucional denota hasta qué punto estaba presente en la mente del legislador y la firma de esos acuerdos, escasos días después de promulgada la Constitución, induce a pensar que el régimen de que iba a gozar la Iglesia católica estaba ya previsto.

A pesar de esta situación, lo cierto es que la Constitución trajo como novedad el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales entre los que se encontraba el de libertad religiosa. Un derecho fundamental, público y subjetivo, como se ha encargado el TC de señalar en varias de sus sentencias ([STC 24/1982, de 13 de mayo](#), [STC 19/1985, de 13 de febrero](#) o la [STC 166/1996, de 28 de octubre](#)), de titularidad individual y colectiva, y que además es un derecho matriz que se desdobra en otros como también ha sido admitido por el Alto Tribunal. La libertad religiosa no consiste únicamente en poder rezar o practicar el culto sino que tiene que ver con el derecho a celebrar matrimonios, ritos funerarios conforme a las creencias, celebrar festividades, enseñanza religiosa en la escuela, asistencia religiosa en hospitales, cárceles y las FFAA, etc...

El artículo 16 del texto constitucional garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto para el individuo y los grupos con la única limitación del mantenimiento del orden público. Afirma que nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias y finalmente establece como modelo un Estado no confesional en el que se tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad y donde se mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas.

Se derivan, además, de la Constitución cuatro principios que serán guía de las relaciones entre el Estado y las Iglesias:

En primer lugar, el principio de libertad religiosa. La libertad religiosa ya no es

entendida únicamente como un derecho fundamental, que haya de ser reconocido y protegido, sino también como una actitud que el Estado adopta frente al fenómeno religioso.

El segundo principio es el de neutralidad y no confesionalidad. El Estado ha de ser imparcial frente a las diferentes opciones religiosas, de manera que profesar una religión no es una libertad o derecho que el Estado pueda ejercer.

El tercer principio, conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Constitución, será el de igualdad y no discriminación por motivos religiosos, tanto del individuo como de los grupos.

El cuarto principio es el de cooperación y es el que da sentido a nuestro sistema de relaciones Estado–Iglesias. Recogido en el art. 16.3 de la Constitución, se trata de un principio de carácter instrumental. Los poderes públicos no sólo desempeñarán una función garantizadora de los ámbitos de libre inmunidad y represión de las conductas que vulneren o interfieran el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que asumen una tarea promocional de los mismos.

Como consecuencia de ello, las creencias religiosas se convertirán en un objeto de atención específica y privilegiada y la cooperación se moverá en un delicado equilibrio pues, si el Estado no quiere comportarse de forma confesional o discriminar a un ciudadano por motivos religiosos, la cooperación con las confesiones deberá hacerse de manera que queden salvaguardadas la libertad e igualdad del resto de grupos religiosos y de los no creyentes. Pero al mismo tiempo, para ser fiel a dicho principio, no podrá considerar la religión como un simple asunto de conciencia que pertenece a la esfera íntima del individuo, sino que lo valorará de forma positiva facilitando y promoviendo las condiciones que hagan posible el ejercicio del derecho de libertad religiosa, tanto de los individuos como de los grupos.

El Estado entiende la cooperación como la predisposición a facilitar y promover las condiciones que hacen posible el acto de fe y los diversos aspectos o manifestaciones que derivan del mismo. Esa predisposición se expresa en el propósito de llegar a un entendimiento con los sujetos colectivos de la libertad religiosa para regular aquellas expresiones del fenómeno religioso con trascendencia jurídica en el derecho estatal.

En consecuencia, el Estado asume su deber de promoción de la libertad religiosa y reconoce a los grupos religiosos como ámbito a través del cual el individuo puede desarrollar su libertad religiosa. El Estado valora de manera positiva el hecho religioso y el principio de cooperación tendrá como objeto de atención específica y privilegiada las confesiones religiosas. Se ha establecido, un modelo de gestión de la diversidad religiosa de “laicidad positiva”, así reconocido por nuestro TC en su [STC 101/2004, de 2 de junio](#).

En este nuevo modelo era necesaria una nueva legislación que reconociese efec-

tivamente este derecho de libertad religiosa a las confesiones y que las dotase de un régimen jurídico en el que poder ejercer este derecho con plenitud. Se trataba de construir un sistema en el que, huyendo de orientaciones religiosas o laicistas, se estableciese un modelo en el que la libertad fuese la clave de bóveda.

2. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

Es evidente que todo grupo religioso tiene entre sus características la del asociacionismo. Las religiones se desarrollan en torno a la idea de comunidad y prácticamente todas tienen entre sus actividades la del proselitismo. Al mismo tiempo, el creyente es un individuo que ingresa en una comunidad religiosa y que vive dentro de ella conforme a los postulados de la misma. De hecho, casi todos los actos que realiza en ejercicio de su derecho de libertad religiosa son dentro de una comunidad de individuos, de manera que pensar en que alguien ejerce su derecho de libertad religiosa fuera o al margen de su comunidad no parece algo muy común.

En este sentido, si el individuo ve garantizado el ejercicio de su derecho de libertad religiosa por parte del Estado, éste al mismo tiempo está garantizando el de la comunidad religiosa. Si el Estado permite al creyente realizar actos de culto no puede negar a la confesión el derecho a organizar los mismos ya que eso sería contradictorio. Por tanto si el ordenamiento garantiza el ejercicio del derecho de libertad religiosa al individuo en su contenido esencial, habrá de hacer lo propio con todas las confesiones religiosas.

Con este motivo se dictó, en 1980, la [Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de Libertad Religiosa](#) (en adelante LOLR). La intención del legislador fue la de regular el fenómeno religioso en aquellos aspectos que no habían sido contemplados en su momento por el constituyente o que lo habían sido de una forma poco acorde con los principios de libertad e igualdad que recogía el texto constitucional. Es una ley que reconoce al individuo y a las confesiones como titulares del derecho de libertad religiosa y que desarrolla el contenido del mismo.

Se trata de una ley muy corta, de tan solo ocho artículos, que diseña la aplicación del principio de cooperación alternando la posibilidad de legislar de manera unilateral con la legislación mediante acuerdos. El art. 2 de la LOLR enuncia y regula las distintas manifestaciones del derecho de libertad religiosa que reconoce al individuo y a las comunidades, y que giran en torno a tres grandes bloques: las libertades individuales (art. 2.1), las libertades de las confesiones (art. 2.2) y la función promocional del Estado (art. 2.3).

Aunque la ley ha recibido críticas que la acusan de ser una simple declaración programática que no otorga derechos que no estén reconocidos en la Constitución, sensu contrario, y ahí radica su valor, ha creado una serie de herramientas para que el Estado haga efectiva la cooperación con las confesiones religiosas. Estas herramientas son: a) la creación de un Registro de Entidades Religiosas; b) la creación de una comisión Asesora de Libertad Religiosa; c) y por último la posibilidad de que las confesiones religiosas puedan concluir acuerdos de cooperación con el Estado.

3. LA POSIBILIDAD DE CONCLUIR ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON EL ESTADO

El Estado, atendiendo al mandato constitucional del artículo 16.3 y cumpliendo con el principio de igualdad y no discriminación, tomó como ejemplo el modelo de relaciones seguido con la Iglesia católica. En este sentido, la importancia de los acuerdos de 1979 es enorme, no sólo por lo que supusieron para las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica sino también porque la existencia de los mismos determinó la extensión de este modelo pacticio a aquellas otras confesiones que estuviesen inscritas y hubiesen obtenido notorio arraigo.

Esta posibilidad de firmar acuerdos con el Estado ha supuesto la creación, dentro de nuestro sistema de derecho eclesiástico, de tres niveles de relación entre el Estado y los grupos religiosos entendidos como tales. El primer lugar lo ocuparía la Iglesia católica seguido de las confesiones con acuerdo y por último aquellas confesiones sin acuerdo, pero inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. En todos los casos, todas ellas tienen reconocido, como sujetos colectivos, el derecho de libertad religiosa. A todos ellos la Ley les reconoce el derecho a ejercer su libertad religiosa y a desarrollar los contenidos de la misma aunque en la práctica esto sólo ha sido conseguido por aquellos grupos que pertenecen a alguna de las federaciones que han suscrito un acuerdo con el Estado o bien tienen reconocido el notorio arraigo.

Como ya señalamos anteriormente, la Constitución no determina que éste sea el sistema a través del cual la cooperación se implementa en nuestro sistema. De hecho, los acuerdos con confesiones acatólicas pueden resultar un signo de cooperación puesto en la práctica, pero no es el único posible ya que cabe la legislación unilateral aunque tomando en consideración las opiniones de aquellos colectivos afectados. Quizás no sea, en opinión de algunos, el sistema más igualitario, pero no cabe duda de que hoy en día, en Europa, es el más operativo.

3.1. Los Acuerdos con la Iglesia católica

Siete son los Acuerdos actualmente en vigor entre el Estado español y la Iglesia católica. Todos ellos tienen naturaleza jurídica de tratado internacional, dada la na-

turaliza jurídica de las partes firmantes de los mismos.

El primero de ellos es el [Convenio de 5 de abril de 1962 entre el Estado español y la Santa sede sobre el reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia](#). A pesar de que este Convenio fue firmado y ratificado durante la dictadura del General Franco, sigue estando en vigor al no haber sido denunciado por ninguna de las dos partes. El mismo, como ya refleja el título, reconoce las Universidades de la Iglesia creadas dentro del territorio español, reconociendo además efectos civiles a los estudios no eclesiásticos realizados en las mismas, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Convenio.

Pero los Acuerdos verdaderamente importantes, y que vinieron a sustituir al Concordato de 1953, son los cuatro Acuerdos de 3 de enero de 1979, con naturaleza jurídica de tratado internacional y que versan sobre diferentes materias: sobre [Asuntos Jurídicos](#) en el que se recoge la cuestión del reconocimiento de personalidad jurídica de las entidades eclesiásticas; el derecho a conmemorar las festividades religiosas; los lugares de culto y se regula la eficacia civil del matrimonio religioso; sobre en el que se regulan las [Enseñanza y Asuntos Culturales](#) en el que se regulan la enseñanza de la religión católica en los colegios, la creación de centros docentes, el acceso a los medios públicos de comunicación o la conservación del patrimonio histórico-artístico); sobre [Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio militar de clérigos y religiosos](#); y sobre [Asuntos Económicos](#) donde se establece el régimen económico y fiscal de la Iglesia católica y sus entidades.

Finalmente, el 21 de diciembre de 1994 se firmó un [Acuerdo entre el Reino de España y la Santa Sede sobre Asuntos de interés común en Tierra Santa y anejo](#).

En el caso de los Acuerdos de 1979 entre el Estado y la Iglesia católica, además, ha jugado un papel de enorme importancia en el desarrollo y ejecución de los mismos la Conferencia Episcopal Española. Corresponde a ésta, conforme al artículo 50 de sus [Estatutos](#), aprobados en su Asamblea Plenaria de 24-28 de noviembre de 2008, y debidamente reconocidos por la Congregación para los Obispos mediante Decreto de 19 de diciembre de 2008, ofrecer criterios orientadores acerca de las relaciones con la autoridad civil en sus diversos ámbitos territoriales, de conformidad con las competencias que el Derecho común y los citados Acuerdos de 1979 atribuyen a las respectivas Autoridades eclesiásticas.

Y es que el texto de los Acuerdos de 1979 necesitaba de un desarrollo legislativo y de una interpretación del mismo por ambas partes firmantes.

En este sentido, y desde 1981 han ido funcionando diversas Comisiones Mixtas Estado-Iglesia, de diferente composición y función, aunque siempre con el fin de propiciar la armonización de criterios de interpretación de los Acuerdos de 1979 y de solucionar todos aquellos temas que fuesen surgiendo durante este tiempo.

Estas Comisiones han sido:

A. Comisión Mixta Estado-Nunciatura (1981-1987)

B. Comisión Ministros-Obispos

- A. Se constituyó el 12 de abril de 1983 y formaban parte de la misma, en representación del Gobierno, el Vicepresidente y los Ministros de Justicia y educación y Ciencia y por parte de la Conferencia Episcopal, su Vicepresidente y Secretario general así como el presidente de la Comisión Episcopal de Enseñanza.
- B. Esta Comisión, constituyó otra subordinada, compuesta por representantes de Ministerios y de la Conferencia Episcopal y presidida por el Director General de Asuntos Religiosos. Su misión era la de desarrollar el texto de los Acuerdos a un nivel intermedio. Tuvo una gran actividad durante los años 1983 a 1990 y se trataron cuestiones relativas a la tributación de las entidades religiosas, la financiación de la Iglesia católica, la asistencia religiosa, educación y enseñanza de la religión (clase de religión y profesorado), etc...
- C. Mención aparte merece la Comisión Mixta creada en relación con el Patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia Católica creada al amparo del art XV del Acuerdo sobre Asuntos Culturales.

C. Reuniones de representantes de la Conferencia Episcopal y de la Administración del Estado

Responden a un acuerdo del Presidente de la Conferencia Episcopal con el Ministro de Justicia para revisar cuestiones pendientes. Se crearon grupos de trabajo en asuntos relativos a Justicia, Educación, trabajo y Asuntos Sociales y eran coordinados por la Dirección General de asuntos Religiosos. Estos grupos de trabajo se reunían y presentaban sus propuestas a la Comisión Plenaria, que se reunía una vez al semestre y lo hizo en cinco ocasiones desde 1993 a 1995. Dicha Comisión sometía sus acuerdos a la Conferencia Episcopal y al Ministro de Justicia.

A partir de 1997 se reanudaron las reuniones de las Comisiones Mixtas entre el Estado y la Iglesia, que han tratado de diferentes cuestiones como el Plan de Catedrales, la reforma del Registro de Entidades Religiosas, el Inventario de bienes de la Iglesia Católica, etc...

3.2. Los acuerdos con las confesiones acatólicas

Como ya señalamos antes, el Estado decidió establecer también relaciones de cooperación con el resto de las confesiones religiosas mediante dos vías diferentes y en algunos casos complementarias. Mediante la promulgación de legislación unilateral pero también, y esta fue la gran novedad de nuestro sistema de Derecho eclesiástico, mediante la firma de acuerdos.

Esta posibilidad fue recogida en el artículo 7.1 de la LOLR estableciendo como requisitos que la confesión religiosa estuviese inscrita en el Registro de Entidades Religiosas y que por su ámbito y número de creyentes tuviesen reconocido “notorio arraigo”. Un concepto jurídico que, aunque durante mucho tiempo fue indeterminado, ha sido regulado en 2015 mediante el [Real Decreto 593/2015 de 3 de julio](#), por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Actualmente tiene reconocido este estatus las siguientes confesiones religiosas: la Iglesia Católica, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Comisión Islámica de España (CIE), la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE), la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), la Iglesia de los Testigos de Jehová (2006), la Federación de Comunidades Budistas de España (2007) y la Iglesia Ortodoxa (2010).

En 1992 se firmaron acuerdos entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España mediante la [Ley 24/1992, de 10 de noviembre](#), por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la FEREDE; la Federación de Comunidades Judías de España mediante la [Ley 25/1992, de 10 de noviembre](#), por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la FCJE; y la Comisión Islámica de España mediante la [Ley 26/1992, de 10 de noviembre](#), por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la CIE. En este caso, y a diferencia de los firmados con la Iglesia católica, los acuerdos tienen naturaleza jurídica de ley ordinaria. Estos acuerdos han creado un marco específico de derechos para las confesiones en el que se ha tenido como inevitable punto de referencia aquellos derechos de los que ya disfrutaba la Iglesia católica como consecuencia de los acuerdos de 1979.

En este sentido, el texto de los acuerdos ofrece la posibilidad de obtener ventajas fiscales; prestar asistencia religiosa en Fuerzas Armadas, Hospitales y Prisiones; la posibilidad de que se imparta enseñanza religiosa en los colegios; la alimentación y el sacrificio de animales conforme a determinados ritos religiosos; la eficacia civil de los matrimonios contraídos en forma religiosa; la inhumación según determinados ritos religiosos o el establecimiento de festividades religiosas en el calendario laboral. Pero todo ello sometido a un posterior desarrollo legislativo, que en algunos casos ya existía y que en otros se ha desarrollado o está pendiente de hacerse.

Pese las dificultades y el breve tiempo de vigencia, los avances desde la firma de los acuerdos han sido más que sobresalientes. Desde el punto de vista de la legislación estatal, se reconoce eficacia civil al matrimonio celebrado en forma religiosa; los ministros de culto han sido integrados en el régimen general de la Seguridad Social y asimilados a los trabajadores por cuenta ajena; se reconoce la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas y los centros penitenciarios aunque no existe un compromiso económico del Estado para sufragar la misma; se reconoce el derecho de acceso a los medios públicos de comunicación; se le reconocen las mismas ventajas y exenciones fiscales y tributarias de que goza la Iglesia católica, aunque no se ha previsto todavía

un sistema de financiación directa; y en el ámbito laboral, se está realizando un esfuerzo para que en los convenios colectivos se reconozcan las festividades religiosas, el descanso semanal y se atienda a la especificidad de la celebración de fiestas como la del Ramadán, en aplicación de lo dispuesto en la Directiva europea 2000/78 de no discriminación por motivos religiosos que fue transpuesta a nuestro ordenamiento a través de la Ley 62/2003 y mediante la búsqueda de la conciliación entre los intereses del trabajador musulmán y los derechos del empresario aplicando el principio de acomodación razonable.

Además, la necesidad de desarrollar legislativamente algunas de las materias, junto con la especificidad de nuestro sistema de organización política ha hecho que el sistema de acuerdos opere en varios niveles, tal y como se puede comprobar en el exhaustivo estudio coordinado por García. De esta manera, las Comunidades Autónomas, en las materias en las que es competente, también tienen posibilidad de firmar acuerdos con estos grupos religiosos. Cataluña y Madrid son un ejemplo de cómo desde la administración autonómica existe un compromiso por gestionar la diversidad religiosa a través del principio de cooperación y mediante legislación paccionada.

En este sentido, en Cataluña a través de la Dirección General de Asuntos Religiosos, así nombrada mediante [Decreto 421/2006 de 28 de noviembre](#) aunque creada así anterioridad, y cumpliendo con el mandato del Parlamento catalán en su Moción 115/VI sobre las confesiones religiosas, se han firmado Convenios marco de colaboración, que tienen carácter administrativo, con el Consejo Evangélico de Cataluña (el 21 de mayo de 1998), la Comunidad Israelita de Barcelona (el 15 de abril de 2002), el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña (el 1 de abril de 2004) y la Comunidad Local Bahà'í de Barcelona (el 15 de diciembre de 2004). Las materias acordadas en los mismos varían en función de la entidad firmante. Mientras que el Consejo evangélico enfatiza la cuestión de los lugares de culto, el servicio de información, los agentes pastorales, la enseñanza o el fomento de los libros de texto en catalán, en el caso de la comunidad israelita se apuesta por el reconocimiento de la cultura judía, el apoyo al colegio sefardí de Barcelona o la protección social de las personas que profesan el judaísmo. En el caso del Consejo islámico, se reconoce como objetivo el diálogo y el mutuo reconocimiento, se destina una partida presupuestaria sin determinar a las comunidades musulmanas y el fomento de la lengua catalana entre los imanes. En el caso de la comunidad Bahà'í, ésta se compromete a colaborar en el fomento de la libertad religiosa y la lucha contra los prejuicios religiosos y culturales.

Por su parte, en la Comunidad de Madrid, se firmaron Convenios marco con el Consejo Evangélico de Madrid (el 18 de octubre de 1995), con la Comunidad Israelita de Madrid (el 25 de noviembre de 1997) y la Unión de Comunidades Islámicas de España (el 3 de marzo de 1998). Dichos convenios vienen regular aquellas materias relacionadas con el fenómeno religioso en las que la Comunidad autónoma tiene

competencias. Así hacen referencia a la enseñanza religiosa, cuestiones de protección del patrimonio histórico-artístico, urbanismo y lugares de culto, asistencia religiosa en hospitales, alimentación religiosa, etc...

Pero aunque estas dos fueron las pioneras, en los últimos años han sido varios los acuerdos que –en materia de conservación de patrimonio histórico-artístico, de enseñanza religiosa en los centros docentes y de asistencia religiosa– han firmado algunas Comunidades Autónomas con confesiones que ya tenían firmados acuerdos a nivel nacional. Incluso los ayuntamientos y otros organismos dependientes del Estado han establecido acuerdos en materias propias de su competencia.

4. LA COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN UNILATERAL

Aunque pueda parecer que nuestro sistema establece un modelo en el que sólo las confesiones con acuerdos obtienen beneficios frente al resto, el legislador ha querido que las confesiones con notorio arraigo pero sin acuerdo también puedan disfrutar de determinados beneficios. Se trata de que el principio de cooperación pueda hacerse efectivo sin necesidad de que los grupos religiosos tengan que cumplir con dicho requisito. En principio bastaría con reconocer que, toda aquella legislación que afecta al individuo como sujeto religioso y a la comunidad en la que se integra, es sinónimo de cooperación del Estado con el fenómeno religioso. La LOLR reconoce derechos al individuo y a las comunidades de los que no se puede sustraer el Estado.

Pero también es cierto que, en ocasiones el estado ha dictado leyes que lejos de aplicarse con carácter general a todos los creyentes, han ido dirigidas a otorgar una serie de beneficios a determinadas comunidades religiosas. Son supuestos en los que se legisla de manera unilateral por parte del Estado, la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento pero en los que se tiene presente el principio de cooperación pues dicha medida legislativa suele ser consultada con aquellos que serán los destinatarios de la norma.

Un ejemplo es la [Ley 12/2015, de 24 de junio](#), en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Esta ley vino a “satisfacer una legítima pretensión de las comunidades de la diáspora sefardi cuyos antepasados se vieron forzados al exilio o a convertirse al cristianismo como consecuencia del Edicto decretado en el Palacio de la Alhambra el 31 de marzo de 1492” e introduce un nuevo cauce para obtener la nacionalidad española siempre que concurren las circunstancias excepcionales a que se refiere el artículo 21 del Código Civil en los sefardíes originarios de España, que prueben dicha condición y su especial vinculación con España, con independencia de que tengan o no fijada en nuestro país su residencia. En este sentido, cobra enorme fuerza e importancia por su valor probatorio el

certificado que ha de expedir el Presidente de la Federación de Comunidades Judías de España en coherencia con lo dispuesto en el Acuerdo de 1992

También en el mismo sentido, la promulgación en 2015 de la [Ley 15/2015, de 2 de julio](#) de jurisdicción voluntaria que reforma el Código civil ha permitido que los matrimonios religiosos celebrados según el rito de las confesiones religiosas que tienen reconocido notorio arraigo puedan inscribirse en el Registro Civil y que por lo tanto puedan tener eficacia civil. Hay que señalar que hasta este momento, únicamente las confesiones con acuerdo tenían reconocida eficacia civil a su matrimonio religioso. A la fecha de entrada en vigor de la presente Orden, tenían declarado el notorio arraigo en España la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), la Iglesia de los Testigos de Jehová (2006), las Comunidades Budistas que forman parte de la Federación de Comunidades Budistas de España (2007) y la Iglesia Ortodoxa (2010).

En este sentido, mediante su disposición final primera, la mencionada Ley modifica determinados artículos del Código Civil y, en concreto, el artículo 60, cuya entrada en vigor se produjo con fecha 23 de julio de 2015. Mediante la [Orden Ministerial JUS/577/2016, de 19 de abril](#) se dictaron las normas reguladoras del modo de inscribir en el Registro Civil los matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobaba, para los matrimonios que se celebrasen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, los modelos de certificado de capacidad matrimonial y de certificación de la celebración del matrimonio, que se incorporaron como anexos a la misma.

Del mismo modo, también las Comunidades autónomas han regulado de manera unilateral cuestiones que afectaban al fenómeno religioso. El ejemplo más evidente ha sido la [Ley 16/2009, de 22 de julio de los Centros de Culto de la Comunidad Autónoma de Cataluña](#). Como señala en su Exposición de Motivos “muchos municipios experimentan un progresivo aumento de población y nacen nuevos barrios y zonas de viviendas. Junto con ese hecho, la realidad religiosa de Cataluña es cada día más plural, en parte por el fenómeno de la inmigración, y en ella conviven distintas confesiones, algunas de ellas con una gran diversidad interna. La nueva situación plantea nuevos retos y pide nuevas respuestas.

El vacío legal existente hasta ahora sobre los centros de culto ha provocado disparidad de criterios entre los ayuntamientos a la hora de conceder licencias: desde la aplicación rigurosa de la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos que no tiene en cuenta los centros de culto, hasta la ausencia de exigencia de medidas de seguridad, hoy consideradas necesarias. En algunos casos, esta disparidad ha desorientado a los responsables de los centros de culto, algunos de los cuales han pedido la unificación de criterios”.

Por este motivo, sigue la Exposición de Motivos, “la presente ley parte del re-

conocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa y tiene como finalidad facilitar el ejercicio del derecho de libertad de culto, apoyar a los alcaldes a la hora de facilitar el ejercicio de este derecho y velar por unas condiciones adecuadas y proporcionadas a la actividad en cuanto a la seguridad, la higiene y la dignidad de los locales de culto. También es una finalidad de la presente ley evitar posibles molestias a terceras personas. A su vez, la Ley evita causar problemas a los centros de culto que ya prestan sus servicios sin dificultades.

La aportación de la presente ley a la garantía del ejercicio del derecho de libertad de culto consiste en establecer que los planes de ordenación urbanística municipal prevean suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso. La apertura de locales de culto es un derecho por el que deben velar las administraciones. Para salvaguardar las condiciones técnicas de seguridad e higiene necesarias en un centro de culto, la Ley establece que se elabore un reglamento que detalle estas condiciones. Pese a que cualquier local de concurrencia pública requiere medidas de seguridad, está claro que el tipo de actividad que se realiza en un centro de culto no es comparable a la de un espectáculo.

La licencia establecida por la presente ley no tiene por objeto dar permiso para la actividad religiosa en sí, que es un derecho fundamental, sino garantizar que el uso del local concreto para el que se otorga reúne las condiciones técnicas adecuadas al tipo de actividad que deba realizarse. Esta licencia debe garantizar, en caso de que sea necesario, y según el tipo de actividad vinculada a la práctica del culto que deba llevarse a cabo, que el local correspondiente está preparado para evitar causar molestias a terceras personas.

Por último, las disposiciones adicionales y transitorias establecen un régimen específico para que la regulación de los centros de culto no signifique un perjuicio para las confesiones que disponen de locales que prestan servicios religiosos desde ya hace tiempo con normalidad y sin problemas, y establecen que puedan otorgarse ayudas para adaptar los locales existentes a las prescripciones de esta ley.

De este modo, la presente ley, desde la laicidad es decir, desde el respeto a todas las opciones religiosas y de pensamiento y a sus valores, como principio integrador y marco común de convivencia, quiere regular los centros de culto en términos de neutralidad y con la única finalidad de facilitar el ejercicio del culto y de preservar la seguridad y la salubridad de los locales y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos relativos al orden público. De esta forma, y desde la colaboración, quiere fortalecer unos valores que ya caracterizan el espacio común de nuestra sociedad: la convivencia, el respeto a la pluralidad, la igualdad en los derechos democráticos y la responsabilidad de toda la ciudadanía, sin discriminaciones de ningún tipo...”

5. AUTOEVALUACIÓN

4. ¿Existe en la Unión Europea una regulación homogénea del derecho de libertad religiosa?
5. ¿Qué cuatro principios constitucionales guían las relaciones entre el Estado español y las confesiones religiosas?
6. ¿Cuál es el fundamento legal del principio de cooperación?
7. ¿En qué se traduce el término “laicidad positiva” y cuál es su fundamento jurídico?
8. ¿Qué herramientas enuncia la LOLR para desarrollar el principio de cooperación?
9. ¿Qué entidades religiosas han firmado Acuerdos de cooperación con el Estado español?
10. ¿Qué requisitos son necesarios para la firma de Acuerdos de cooperación por parte de las confesiones acatólicas?
11. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los Acuerdos con la Iglesia católica y el resto de confesiones religiosas?
12. ¿En qué consiste el “notorio arraigo” y dónde está regulado?
13. ¿Qué materia son reguladas en los Acuerdos de cooperación?
14. ¿Tienen las CCAA la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de dichos acuerdos? Enumere los ejemplos existentes
15. ¿Es posible la cooperación a través de medidas legislativas unilaterales? Ponga algunos ejemplos

6. BIBLIOGRAFÍA

- BENEYTO, J.M., “Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa”, en ALZAGA, O. (ED.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, II, EDERSA, Madrid, 1984.
- GARCIA GARCIA, R. (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Institut d’ Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008.
- GARCIA-PARDO GOMEZ, D., El contenido de los acuerdos previstos en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XVI, 2000.
- NAVARRO-VALLS, R., MANTECÓN SANCHO, J. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Iustel, Madrid, 2009.

ROSSELL, J., “El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo de la libertad religiosa: el modelo español”, en Martínez de Codes, R.M. y Contreras, Jaime (Coords.), *Espacios secularizados, espacios religiosos: Europa e Iberoamérica. Percepciones, complementaciones y diferencias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

SORIANO, R. *Las libertades públicas*, Tecnos, Madrid, 1990.