

---

---

*ANUARIO DE DERECHO CANÓNICO*  
*Revista de la Facultad de Derecho Canónico integrada en la UCV*

---

---

*Anuario de Derecho Canónico: Revista de la Facultad de Derecho  
Canónico integrada en la UCV*

*Anuario de Derecho Canónico* es la revista de carácter científico de la Facultad de Derecho Canónico que pretende ser foco de reflexión e investigación en el ámbito del Derecho Canónico y, al mismo tiempo, trata de ser vehículo de comunicación de los cultivadores y profesionales de la ciencia canónica.

La revista se publica anualmente el mes de abril. Los trabajos serán valorados por dos revisores anónimos y externos, ajenos a la institución y al consejo de redacción según el sistema de revisión por pares. Se enviará la aceptación o el rechazo motivado a los autores antes de 90 días naturales. La revista se reserva el derecho de cambiar parcialmente el estilo o el formato de los trabajos presentados. Las normas de publicación pueden consultarse en las últimas páginas de la revista.

*Yearbook of Canon Law: Canon Law Faculty Review  
integrated in the UCV*

*Yearbook of Canon Law* is the scientific review of the Canon Law Faculty, intended to be the focal point of reflection and investigation within the domain of Canon Law and, at the same time, it aims to be a transmitter of communication for professionals in canonical science.

This review is published annually in April. Works will be evaluated by two anonymous external editors, unconnected to both the institution and the editorial board through the “double blind” review process. Motivated acceptances or refusals will be sent to the authors before 90 calendar days. This review reserves the right to partially modify the style or format of the works presented. The publication rules can be consulted on the last pages of the review.

*Anuario de Derecho Canónico: Revista de la Facultad de Derecho  
Canónico integrada en la UCV*

*Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente,  
ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información,  
en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico,  
electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.*

SERVICIO DE PUBLICACIONES

Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Servicio de Publicaciones  
Calle Quevedo, 2. 46001 Valencia. España  
Teléfono: +34 963 637 412. Fax: +34 963 153 655  
www.ucv.es  
publicaciones@ucv.es

SERVICIO DE INTERCAMBIO

Biblioteca de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir  
Calle Guillem de Castro, 94. 46001 Valencia. España  
Teléfono: +34 963 637 412. Fax: + 34 963 919 827  
intercambio.pub@ucv.es

INDEXACIÓN DE DATOS:

Canon Law Abstract (Reino Unido)  
CIRC-EC3metrics (Universidad de Granada)  
Dialnet (Universidad de la Rioja)  
drevistas (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso)  
ÍNDICES (CSIC)  
Latindex (México)  
MIAR (Universitat de Barcelona)  
WorldCat

EDITA

Vicerrectorado de Investigación  
Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir  
Calle Quevedo, 2. 46001 Valencia. España  
Teléfono +34 963 637 412. Fax +34 963 153 655  
publicaciones@ucv.es www.ucv.es

DISEÑO DE LA PORTADA: Vicente Ortuño

MAQUETACIÓN: Publicaciones Académicas

IMPRESIÓN: Guada Impresores, S. L.

Depósito legal: V-1687-2012

ISSN: 2254-5093

PERIODICIDAD ANUAL

*Anuario de Derecho Canónico: Revista de la Facultad de Derecho  
Canónico integrada en la UCV*

La revista *Anuario de Derecho Canónico* se dirige y coordina desde la Facultad de Derecho  
Canónico integrada en la Universidad Católica San Vicente Mártir (UCV)  
Calle Guillem de Castro, 94. 46001 Valencia. España  
Teléfono +34 963 637 412 Extensiones 70282-70283  
[www.ucv.es](http://www.ucv.es)

===== DIRECTOR DE LA REVISTA =====

Dr. Daniel Juan Tortosa  
(Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir)

===== CODIRECTOR =====

Dr. Ignacio Pérez de Heredia y Valle  
(Pontificia Universidad Lateranense)

===== SECRETARIA =====

Dra. María Teresa Cerdà Donat  
(Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir)

===== CONSEJO EDITOR =====

Dr. Ginés Marco Perles (Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir)  
Dr. Ignacio Pérez de Heredia y Valle (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dra. Rosa Ramírez Navalón (Universidad de Valencia)  
Dr. Roberto Serres López de Guereñu (Universidad San Dámaso)

===== CONSEJO CIENTÍFICO =====

Dr. Manuel J. Arroba Conde (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dr. Luis Bombín Bombín (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dr. Luis García Matamoro (Universidad Pontificia de Salamanca)  
Dra. M.<sup>a</sup> Elena Olmos Ortega (Universidad de Valencia)  
Dr. Jorge Otaduy (Universidad de Navarra)  
Dr. Ignacio Pérez de Heredia y Valle (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dra. Michela Profita (Abogada del Tribunal de la Rota Romana)

*Yearbook of Canon Law: Canon Law Faculty Review  
integrated in the UCV*

*This publication may not be reproduced totally or partially,  
nor recorded in or transmitted through an information retrieval system,  
in any form or by any means, whether photomechanical, photochemical, electronic,  
photocopying or otherwise, without the prior permission of the publisher.*

SALE SERVICE

Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Publication service  
Calle Quevedo, 2. 46001 Valencia. España  
Telephone: +34 963 637 412. Fax: +34 963 153 655  
www.ucv.es  
publicaciones@ucv.es

EXCHANGE SERVICE

Library of Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir  
Calle Guillem de Castro, 94. 46001 Valencia. España  
Telephone: +34 963 637 412. Fax: + 34 963 919 827  
intercambio.pub@ucv.es

DATA INDEXING:

Canon Law Abstract (Reino Unido)  
CIRC-EC3metrics (Universidad de Granada)  
Dialnet (Universidad de la Rioja)  
drevistas (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso)  
ÍNDICES (CSIC)  
Latindex (México)  
MIAR (Universitat de Barcelona)  
WorldCat

EDITION

Vice Rectorate for Research  
Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir  
Calle Quevedo, 2. 46001 Valencia. España  
Telephone +34 963 637 412. Fax +34 963 153 655  
publicaciones@ucv.es www.ucv.es

COVER DESIGN: Vicente Ortuño  
LAYOUT: Publicaciones Académicas  
PRINTING: Guada Impresores, S. L.

Legal deposit: V-1687-2012

ISSN: 2254-5093

ANNUAL PERIODICITY

*Yearbook of Canon Law: Canon Law Faculty Review  
integrated in the UCV*

*Yearbook of Canon Law Review* is managed and coordinated from the Canon Law Faculty,  
integrated in Universidad Católica San Vicente Mártir (UCV)  
Calle Guillem de Castro, 94. 46001 Valencia. España  
Telephone +34 963 637 412 Extensions 70282-70283  
www.ucv.es

===== JOURNAL DIRECTOR =====

Dr. Daniel Juan Tortosa  
(Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir)

===== CODIRECTOR =====

Dr. Ignacio Pérez de Heredia y Valle  
(Pontificia Universidad Lateranense)

===== SECRETARY =====

Dr. María Teresa Cerdà Donat  
(Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir)

===== EDITORIAL BOARD =====

Dr. Ginés Marco Perles (Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir)  
Dr. Ignacio Pérez de Heredia y Valle (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dra. Rosa Ramírez Navalón (Universidad de Valencia)  
Dr. Roberto Serres López de Guereñu (Universidad San Dámaso)

===== SCIENTIFIC BOARD =====

Dr. Manuel J. Arroba Conde (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dr. Luis Bombín Bombín (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dr. Luis García Matamoro (Universidad Pontificia de Salamanca)  
Dra. M.<sup>a</sup> Elena Olmos Ortega (Universidad de Valencia)  
Dr. Jorge Otaduy (Universidad de Navarra)  
Dr. Ignacio Pérez de Heredia y Valle (Pontificia Universidad Lateranense)  
Dra. Michela Profita (Abogada del Tribunal de la Rota Romana)

## ÍNDICE

---

---

ARTÍCULOS..... 13

JAIME ROSSELL GRANADOS

Cuarenta años de libertad religiosa en España: la vigencia de la ley organica de libertad religiosa..... 15

RICARDO GARCÍA GARCÍA

Los acuerdos entre la santa sede y el estado español. Algunas consideraciones sobre su aplicación práctica tras más de cuarenta años de vigencia ..... 39

JOSÉ ANTONIO SOLER MARTÍNEZ

Protección constitucional de la intimidad y de los datos de carácter personal frente a las nuevas tecnologías..... 93

CARLOS HURTADO DE MENDOZA Y DOMÍNGUEZ

Reflexiones sobre el error (c. 1097 § 2) y la violencia habitual ..... 127

RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS ..... 167

JAIME GONZÁLEZ-ARGENTE

Viana, A., *“Officium” según el derecho canónico*, Pamplona 2020, pp. 357..... 169



JAIME GONZÁLEZ-ARGENTE

CAÑIZARES LLOVERA, A., Cardenal-arzobispo de valencia, «constituciones del sínodo diocesano de valencia (2019-2021)», en *boletín oficial del arzobispado de valencia* 3465 (2021) Pp. 849-960..... 173

NORMAS DE ADMISIÓN Y PRESENTACIÓN  
DE LAS COLABORACIONES ..... 177



## CONTENTS

---

---

ARTICLES .....	13
JAIME ROSSELL GRANADOS Forty years of religious freedom in Spain: the validity of the organic law of religious freedom .....	15
RICARDO GARCÍA GARCÍA The agreements between the Holy See and the Spanish state. Some considera- tions on their practical application after more than forty years in force.....	39
JOSÉ ANTONIO SOLER MARTÍNEZ Constitutional protection of privacy and personal data in the face of new technologies .....	93
CARLOS HURTADO DE MENDOZA Y DOMÍNGUEZ Reflections on error (c. 1097 § 2) and habitual violence.....	127
BIBLIOGRAPHIC REVIEWS .....	167
JAIME GONZÁLEZ-ARGENTE Viana, A., “ <i>Officium</i> ” según el derecho canónico, Pamplona 2020, pp. 357.....	169



JAIME GONZÁLEZ-ARGENTE

CAÑIZARES LLOVERA, A., Cardenal-arzobispo de valencia, «constituciones del sínodo diocesano de valencia (2019-2021)», en *boletín oficial del arzobispado de valencia* 3465 (2021) Pp. 849-960..... 173

RULES FOR ADMISSION AND SUBMISSION  
OF CONTRIBUTIONS ..... 185



---

---

## Artículos

---

---



# CUARENTA AÑOS DE LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA: LA VIGENCIA DE LA LEY ORGANICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

---

---

*Jaime Rossell Granados*<sup>1</sup>

Fechas de recepción y aceptación: 14/09/2021, 10/05/2022

*Resumen:* En este artículo, el autor analiza los cuarenta años de existencia de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y la vigencia de la misma frente a los posibles cambios o derogación de la misma que están impulsando algunos partidos políticos. Se realiza una reflexión acerca de por qué el legislador optó por esta vía para regular las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas durante la democracia, cuál ha sido su influencia en países de nuestro entorno europeo e iberoamericano y las razones que han llevado a algunos partidos políticos a pedir la modificación o derogación de la ley estudiando las diferentes propuestas que han presentado.

*Palabras clave:* libertad religiosa, ley orgánica, partidos políticos, estado, confesiones religiosas.

*Abstract:* In this article, the author analyzes the forty years of validity of the Organic Law of Religious Freedom in the face of possible changes or abolition of it that some political parties are promoting. A reflection is made about why the legislator chose this model to regulate the relations between the State and

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Extremadura. Correspondencia: rosgran@unex.es



religious confessions during democracy, what has been its influence in countries of our European and Latin American environment and the reasons that have led some political parties to request the modification or abolition of it, analyzing the different proposals that they have presented.

*Keywords:* Religious freedom, organical law, political parties, state, religious confessions.

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de libertad religiosa en España es evidente que, en los últimos 50 años se ha producido una evolución en el tratamiento jurídico de la misma que nos permite, a mi modesto entender, defender la idea de que nuestro modelo de regulación del hecho religioso se encuentra entre los más garantistas de nuestro entorno<sup>2</sup>.

Al final de la dictadura y en los inicios de la transición, España venía de una situación que, en relación con el reconocimiento del derecho de libertad religiosa, era diferente a la que existía en el resto de países de nuestro entorno. Durante la dictadura del general Franco España fue un Estado confesionalmente católico, aunque esa confesionalidad estatal provocó alguna situación cuando menos paradójica como consecuencia de la celebración del Concilio Vaticano II. La promulgación de la Declaración *Dignitatis Humanae*, supuso que nuestro país tuviese que reconocer el derecho de libertad religiosa como un derecho del individuo y las comunidades y por ende la promulgación en 1967 de una Ley de Libertad Religiosa que conllevó aparejada la creación de un Registro de Entidades Religiosas.

Y como ya he señalado en otras ocasiones, aunque fueron pocas las confesiones religiosas que se animaron a inscribirse en el mismo, fue un primer paso hacia una situación que hoy día es vista con absoluta normalidad. Me refiero a la obtención del reconocimiento de personalidad jurídica civil a estos grupos religiosos, lo que les permitía operar en el tráfico jurídico y ser receptores de aquella legislación especial que fuese aplicable a las confesiones religiosas acatólicas. De esta manera, aunque sólo

<sup>2</sup> En este sentido el estudio del que soy autor, cf. ROSSELL, J., «En el cuarenta aniversario de la LOLR: ¿Es necesaria una Ley de Libertad de Conciencia y Religiosa?», en *Derecho y Religión* 15 (2020) pp. 297-308.



fuera por vía de un reconocimiento de carácter formal, estas otras realidades religiosas se hacían presentes en nuestra sociedad de forma legal<sup>3</sup>.

Con la promulgación de la Constitución en 1978 y el reconocimiento de la libertad religiosa como un derecho fundamental se produjo un cambio en la forma de entender el fenómeno religioso por parte del Estado que propició la necesidad de construir un nuevo sistema de relación entre el Estado y las confesiones religiosas presentes en nuestro país. Un nuevo modelo que, acorde a los principios constitucionales, acabase con el régimen previsto en 1967 y reconociese efectivamente este derecho de libertad religiosa a las confesiones dotándolas de un régimen jurídico en el que poder ejercerlo con plenitud.

En este período hemos de reconocer el importante papel que jugó la Conferencia Episcopal Española y la relevante contribución de la Iglesia y del *mundo católico* a crear las condiciones espirituales para que el *consenso constitucional* fuese posible. Olegario González de Cardedal, al conmemorar el cuarenta aniversario de la Constitución, ha mantenido dos tesis, que me parece pertinente recordar. Primera, que “*sin el Concilio no hubiera sido posible la Constitución tal como de hecho llegó a ser*”. Y segunda, que “*el Concilio legitimó la conciencia de los católicos españoles para desligarse de los viejos vínculos políticos abriéndose a un mundo nuevo, que es el que se sedimenta en la Constitución*”<sup>4</sup>.

Este nuevo sistema pretendía consolidar el reconocimiento de un elevado grado de libertad, el consenso de la población y de las fuerzas políticas, y así de esta manera garantizar su estabilidad. Había que 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 que sostuviese el mismo.

## 2. LA PROMULGACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

*“La firma en enero de 1979 de cuatro acuerdos con la Iglesia católica en los que se establecía el nuevo marco jurídico de relaciones con el Estado, hacía necesario establecer un nuevo modelo de relación con el resto de confesiones*

<sup>3</sup> Cf. ROSSELL, J., «El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo del derecho de libertad religiosa en España», en *Sociedad, Derecho y Factor Religioso. Estudios en honor del Profesor Isidoro Martín Sánchez*, ed. MORENO ANTÓN, M., Granada 2017, p. 552.

<sup>4</sup> Cf. NASARRE, E., «Génesis y elaboración de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020). Cuarenta años de Concordia y tolerancia religiosa*, ed. ROSSELL, J. - NASARRE, E., Madrid 2020, p. 32.



*religiosas establecidas en nuestro país que fuese acorde con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, aconfesionalidad y cooperación. Era imprescindible establecer un régimen jurídico que acabase con el régimen previsto en 1967 y que reconociese efectivamente a estas confesiones el derecho de libertad religiosa, permitiéndoles ejercerlo con plenitud y en libertad. Para ello se hacía imprescindible, si quería tener éxito, conseguir el consenso de todas las fuerzas políticas y sociales, incluidas las religiosas”<sup>5</sup>,*

y eso se consiguió.

Con este motivo se dictó, en 1980, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de Libertad Religiosa (LOLR). Una ley que gozó de un enorme consenso parlamentario al ser aprobada con 294 votos a favor y únicamente 5 abstenciones y que venía a regular el derecho de libertad religiosa estableciendo un nuevo régimen legal para las confesiones religiosas en nuestro país.

*“Los criterios que se fijaron para la elaboración del proyecto de ley fueron básicamente tres. Primero, debería ser una ley sobria y de intervención mínima por parte del Estado. Segundo, había que procurar que fuese una ley con el mismo consenso parlamentario que el logrado en la Constitución, así como con la conformidad y el apoyo de las Confesiones minoritarias, en particular la Comunidad judía, las Iglesias evangélicas y la Comunidad islámica. Y tercero, debía adoptar el «modelo convencional» para desarrollar el principio de «cooperación» plasmado en el artículo 16 de la Constitución”<sup>6</sup>.*

Con estos objetivos, el legislador trató de regular el fenómeno religioso en aquellos aspectos que no habían sido contemplados en su momento por el constituyente o que habían sido regulados de una forma poco acorde con los principios de libertad e igualdad que recogía el texto constitucional y donde además se

<sup>5</sup> Cf. ROSSELL, J., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el contexto de la Unión Europea», en *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020). Cuarenta años de Concordia y tolerancia religiosa*, cit. p. 49.

<sup>6</sup> Cf. NASARRE, E., «Génesis y elaboración de la Ley Orgánica...» cit. p. 39.



diseñaba la aplicación del principio de cooperación alternando bien la posibilidad de legislar de manera unilateral bien mediante acuerdos.

El diálogo con las Confesiones religiosas fue muy relevante en el proceso de elaboración de la ley. Lo reconoció el ministro de Justicia Iñigo Cavero en su intervención de presentación del proyecto de ley en el Senado, el 10 de junio de 1980, al solicitar el concurso de representantes de las diferentes Iglesias y comunidades religiosas establecidas en España. Fruto de esa colaboración fue la redacción inicial de un valioso documento de bases que sirvió para articular luego el proyecto de ley. Y señaló:

*“Creo que es un deber de justicia dejar constancia del reconocimiento a la aportación tan positiva de todos los representantes de las Confesiones e Iglesias que intervinieron en la elaboración de las bases y que, indudablemente, augura un clima y un espíritu de diálogo que es preludio, yo creo, de la fecunda labor que va a corresponder a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”.*

Es cierto que se trata de una ley muy corta, de tan solo ocho artículos donde se optó, como señaló en su momento López Alarcón, por

*“una opción minimalista consistente en redactar una «ley marco breve que se limitara a desarrollar el contenido esencial del derecho de libertad religiosa y poco más», frente a la alternativa maximalista, consistente en «ofrecer un texto amplio y casuístico que abarcara tanto las declaraciones generales sobre libertad religiosa y los principales principios conexos con ella como el desarrollo de la regulación de los derechos derivados del derecho de libertad religiosa, abarcando todos los campos en los que podría manifestarse»<sup>78</sup>.*

Y a pesar de ello, su articulado enuncia y regula las distintas manifestaciones del derecho de libertad religiosa que reconoce al individuo y a las comunidades, y que giran en torno al contenido individual y colectivo de este derecho y a la función promocional del Estado; los límites al ejercicio del mismo y su protección jurisdiccional; el estatuto jurídico del que gozarán las entidades religiosas;

<sup>7</sup> Cf. *Ibid.*, p. 41.

<sup>8</sup> Cf. CAÑIVANO SALVADOR, M.A., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y la naturaleza orgánica de sus preceptos», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 28 (2012) p. 22.



la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación; y la creación de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

*“Pero aunque la ley ha recibido críticas que la acusaban de ser una simple declaración programática que no otorga derechos que no estén reconocidos en la Constitución, por el contrario, y ahí entiendo que radica su valor, ha creado una serie de herramientas para que el Estado haga efectiva la cooperación con las confesiones religiosas mediante la creación de un Registro de Entidades Religiosas<sup>9</sup>, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa<sup>10</sup> y la posibilidad de que las confesiones religiosas con notorio arraigo<sup>11</sup> puedan concluir acuerdos de cooperación con el Estado”<sup>12</sup>.*

La reforma de estas tres herramientas, necesarias para adaptar la gestión de la diversidad religiosa a los tiempos actuales, fueron realizadas durante el último gobierno de Rajoy y sin que fuese necesario reformar la LOLR. Y es que, la brevedad de la misma, la ha dotado de una flexibilidad que le ha permitido irse adaptando a una realidad social plurirreligiosa que en aquel momento era prácticamente inexistente.

### 3. LA INFLUENCIA DE LA LOLR EN LOS PAÍSES EUROPEOS E IBEROAMERICANOS

Con la perspectiva que nos da el tiempo transcurrido desde su promulgación, hemos de señalar que la LOLR fue pionera entre los países de nuestro entorno; se

<sup>9</sup> Creado mediante el RD 142/1981, de 9 de enero sobre Organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, fue reformado en 2015 mediante el RD 594/2015, de 3 de julio.

<sup>10</sup> Fue constituida mediante el RD 1890/1981, de 19 de junio por el que se constituye la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y fue reformada mediante en 2013 a través del RD 932/2013, de 29 de noviembre.

<sup>11</sup> Habiendo sido durante mucho tiempo un concepto jurídico indeterminado, que permitió a la Administración poder concederlo con una enorme discrecionalidad, en 2015 vino a ser regulado a través del RD 593/2015, de 3 de julio por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Hasta ese momento, gozaban de dicho reconocimiento la Iglesia católica, la Federación de Comunidades Judías de España (1984), la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (1984), la Comisión Islámica de España (1989), 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>12</sup> Cf. ROSSELL, J., «En el cuarenta aniversario de la LOLR...» *cit.* p. 299



convirtió en modelo para gestionar las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en aquellos países que una vez caído el muro de Berlín se incorporaron a la UE; y se adelantó a algunos de los planteamientos que desde la UE se han propuesto para la gestión del hecho religioso.

La incorporación de España en 1986 a la UE vino de alguna manera a homologar nuestro modelo de gestión del hecho religioso con el resto de Estados miembros<sup>13</sup>. De hecho, fueron Italia y Portugal los primeros países que mostraron un interés por el modelo de gestión del fenómeno religioso que recogía la LOLR cuando estaban trabajando en la posibilidad de promulgar una ley de libertad religiosa en sus respectivos territorios.

En el caso italiano, el proyecto finalmente no llegó a buen término, en mi opinión, como consecuencia de la falta de un consenso parlamentario suficiente. Por lo demás, en Italia ya existía para las entidades religiosas un procedimiento para el reconocimiento y obtención de personalidad jurídica civil y de la misma forma su Constitución preveía la posibilidad de firmar acuerdos con confesiones acatólicas. De alguna manera, mi impresión es que hoy en día siguen sin creer necesaria una ley que regule el marco jurídico de las relaciones entre el Estado y las confesiones por entender que el que existe es suficiente.

Por el contrario, Portugal, aunque tenía una ley de libertad religiosa promulgada en la época de la dictadura de Salazar, sí que entendía que la nueva realidad social y jurídica que el país vivía desde la llegada de la democracia hacía necesario modificar el marco jurídico de gestión del fenómeno religioso. De esta forma en 2001 se promulgó la nueva ley, mucho más extensa que la española, pero en la que se recogen algunas de las soluciones que nuestro derecho ya había reconocido a los individuos y las comunidades religiosas como titulares del derecho fundamental de libertad religiosa. Entre otros, se reconocía la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación y se creaba una Comisión Asesora de Libertad Religiosa como la que ya existía en nuestro país.

Otros países europeos como Suecia (1998), Islandia (1999) o Finlandia (2003) también habían dictado en esa época leyes de libertad religiosa en las que el objetivo fundamental era reconocer la personalidad jurídica de las confesiones

<sup>13</sup> Cf. ROSSELL, J., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el contexto de la Unión Europea...» *cit.* pp. 51 y ss.



religiosas y de esta forma otorgarles un determinado estatus jurídico que les reconociese derechos como el de autonomía frente a los poderes públicos.

La cuestión del reconocimiento de la personalidad jurídica a los grupos religiosos ha sido una preocupación constante tanto en el Consejo de Europa como en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en múltiples ocasiones, ha puesto de manifiesto a través de sus sentencias, baste como ejemplo el caso de la Iglesia Metropolitana de Bessarabia y otros contra Moldavia de 27 de marzo de 2002, cómo la negativa de las autoridades de un país a garantizar el estatuto de entidad legal a una comunidad religiosa constituía una violación del derecho fundamental de libertad religiosa al impedirles de esa manera el ejercicio de este derecho en la esfera pública, siendo el reconocimiento de su existencia como tal, un elemento indispensable en una sociedad democrática.

De hecho, las reformas legislativas que en los comienzos del nuevo milenio han tenido lugar en los países de la Europa central y oriental como consecuencia de la caída de los regímenes comunistas y su incorporación a la UE nos muestran esa necesidad por asegurar el derecho de libertad religiosa en su vertiente colectiva.

Tal y como ya había ocurrido en España con la LOLR, la mayoría de estos países se decantaron por construir un modelo de gestión del hecho religioso en el que el derecho fundamental de libertad religiosa se regulase mediante un derecho especial o una ley específica. Una ley que además centraría su atención en la regulación del derecho en su vertiente colectiva, que es el que se refiere a las confesiones religiosas, y donde se recogería la posibilidad de establecer relaciones de cooperación con las mismas bien a través de acuerdos bien mediante legislación unilateral.

Tengo la impresión de que muchos de estos países miraron el modelo español, pues entendían que su situación era muy parecida a aquella que tuvo España durante la transición. Eran países que salían de regímenes en los que no se reconocían las libertades y en los que además la religión, en muchos casos, había sido postergada a un ámbito exclusivamente privado cuando no perseguida. Y aunque razones de carácter histórico y sociológico no hayan permitido trasladar exactamente las mismas soluciones adoptadas en nuestro país, sí que es cierto que existen algunas similitudes en esos procesos.



El más evidente tiene que ver con el restablecimiento, en muchos de estos países, de relaciones diplomáticas con la Santa Sede y la posterior firma de Concordatos. Este modelo de relación con las confesiones religiosas a través de la aplicación de un principio de cooperación tiene mucho que ver con el sistema diseñado por nuestra LOLR, que tenía como fuentes los sistemas de relación alemán e italiano. Es un principio de cooperación, que nuestra Constitución recoge en el artículo 16.3 y que ha sido desarrollado por nuestra LOLR, que tiene un carácter instrumental por lo que, como consecuencia del mismo, las creencias religiosas se convierten en un objeto de atención específica y privilegiada para el Estado.

Ahora bien, la cooperación se mueve en un delicado equilibrio, pues si el Estado no quiere comportarse de forma confesional o discriminar a un ciudadano por motivos religiosos, deberá hacerse de manera que queden salvaguardadas la libertad e igualdad del resto de grupos religiosos y de los no creyentes. En definitiva, se trata de construir un modelo de laicidad positiva como el español que, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 46/2001 de 15 de febrero, “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales”.

Un modelo que hay que contraponer al de laicismo, que es defendido desde algunos partidos políticos y sectores sociales, que parece que está calando en una parte de nuestra sociedad aun a costa de lesionar nuestros derechos y que podría terminar convirtiéndose en una suerte de religión política.

Ya había alertado el Papa Francisco del peligro de este movimiento laicista en su Discurso a los participantes en la conferencia “*Repensando Europa*”, celebrada el 28 de octubre de 2017, al señalar que

*“desafortunadamente, cierto prejuicio laicista, todavía en auge, no es capaz de percibir el valor positivo que tiene para la sociedad el papel público y objetivo de la religión, prefiriendo relegarla a una esfera meramente privada y sentimental. Se instaura así también el predominio de un cierto pensamiento único, muy extendido en la comunidad internacional, que ve en las afirmaciones de una identidad religiosa un peligro para la propia hegemonía, acabando así por favorecer una falsa contraposición entre el derecho a la libertad religiosa y otros derechos fundamentales”.*

Es en este contexto en el que hay que defender la idea de que la sociedad española y Europa tienen que dotarse de un marco jurídico en el que el individuo y



los grupos pueden ejercer su derecho de libertad religiosa en libertad sin que esto suponga defender un sistema igualitarista entre todas las confesiones religiosas presentes en la UE.

#### 4. LOS INTENTOS DE REFORMA DE LA LOLR

Durante todo este tiempo la LOLR ha sido objeto de análisis por parte de los eclesiasticistas y, en la gran mayoría de los casos, existe una coincidencia acerca de la necesidad de modificar la misma adaptándola a los tiempos actuales, aunque en aspectos muy puntuales y no necesariamente a través de una ley orgánica<sup>14</sup>. Es más, las minorías religiosas, en la mayor parte de los casos, entendían que la satisfacción de sus aspiraciones se podría solucionar desarrollando puntos concretos de la vigente Ley o de los Acuerdos concluidos en su día al amparo de la propia LOLR pero sin que tuviesen que ser regulados mediante Ley orgánica, pues se podría acudir a la legislación ordinaria o al desarrollo normativo de los acuerdos ya firmados para poder dar satisfacción a las mismas.

Pero ha sido en los últimos diez años cuando se ha comenzado a pedir, por parte de algunos grupos políticos de izquierdas, la necesidad de la reforma de la LOLR e incluso de su derogación por entender que la misma no respondía a los objetivos para los que fue creada. En 2006 Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) fue el primer partido político que planteó la necesidad de una reforma de

<sup>14</sup> En este sentido, cf. los volúmenes colectivos *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley Orgánica*, Madrid 1999; el volumen monográfico de la Revista *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos* 0 (2000); el volumen monográfico de la Revista *General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 19 (2009); y finalmente el volumen monográfico de la revista *Derecho y Religión* 15 (2020). También otros trabajos que recogen propuestas de reforma de la LOLR son los de RODRÍGUEZ BLANCO, M., «¿Qué cambiar de la ley Orgánica de Libertad Religiosa?», en *Fundación Ciudadanía y Valores*, Madrid 2008; CONTRERAS MAZARIO, J.M., «La ley orgánica de libertad religiosa y su reforma», en *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos* 1 (2009) pp. 117-156; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos* 1 (2009), pp. 191-250; MANTECON SANCHO, J., «En torno a la anunciada reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 26 (2010) pp. 333-348; CAÑAMARES ARRIBAS, S., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma», en *Ius Canonicum* 50 (2010) pp. 477-515; RUANO ESPINA, L., «La protección de la libertad religiosa ante una posible reforma de la LOLR», *Revista General de Derecho canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 25 (2011).



la LOLR mediante una proposición de Ley<sup>15</sup> que finalmente no terminó siendo tramitada en aquella legislatura.

Entre los motivos que ERC señalaba para modificar la LOLR, alegaba la necesidad de actualizar y modernizar la ley para dar respuesta a las nuevas necesidades del pluralismo religioso surgido en nuestra sociedad, profundizando en los principios de libertad e igualdad y “*extendiendo el disfrute de los derechos de la libertad religiosa a los ciudadanos cuyas iglesias y confesiones no hayan, necesariamente, suscrito un Acuerdo de cooperación con el Estado español, sobre la base de una laicidad de los poderes públicos y una neta separación entre lo político y lo religioso*”. Esta proposición de Ley contaba con 36 artículos, teniendo únicamente carácter orgánico los 11 primeros.

Dentro del ámbito de aplicación de la ley se excluían las “*actividades y entidades relacionadas con el estudio, experimentación y divulgación de las técnicas y fenómenos psicológicos o parapsicológicos, astrales, ufónicos, satánicos y espiritistas u otras actividades ajenas a las religiosas*”; se reconocía el principio de libertad religiosa; el de igualdad y no discriminación; el de separación, neutralidad y laicidad; el de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; y un conjunto de derechos individuales y colectivos como contenido del derecho de libertad religiosa y de culto destacando como novedad el derecho a “*objetar al cumplimiento de leyes o normas que ofendan o contraríen gravemente los dictámenes morales de su conciencia, en los términos contemplados en la Constitución y en las leyes que regulen el ejercicio de la objeción de conciencia*”.

El resto del articulado regulaba una serie de materias que ya estaban reguladas y previstas en los acuerdos firmados con las confesiones religiosas, extendiendo estos beneficios a todas las confesiones inscritas en el Registro<sup>16</sup>. Se regulaba el estatuto y régimen jurídico de las confesiones religiosas, se establecía el procedimiento para la celebración de acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa; y, por último, se establecía un

<sup>15</sup> Cf. GRUPO PARLAMENTARIO DE ESQUERRA REPUBLICANA, «Proposición de Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 233-1 Serie B, 24-02-2006.

<sup>16</sup> Se regulaba el estatus de los ministros de culto y el personal religioso; la asistencia religiosa; la alimentación religiosa en los centros públicos, el sacrificio de animales y todo lo relacionado con las prescripciones alimentarias; la enseñanza religiosa en las escuelas; la eficacia civil del matrimonio religioso; urbanismo, lugares de culto y cementerios; el régimen tributario y los beneficios fiscales; la inviolabilidad de los archivos; el patrimonio histórico, artístico y cultural; y el acceso a los medios públicos de comunicación social.



título relativo a las relaciones de cooperación interadministrativa en materia de libertad religiosa y se creaba una Conferencia sectorial para Asuntos Religiosos.

Da la sensación de que la propuesta de ERC en realidad lo que buscaba era seguir ahondando en los procesos de descentralización administrativa mediante una corresponsabilidad entre las administraciones para la gestión del fenómeno religioso. Y es que si uno lee detenidamente el articulado de dicha proposición de ley observará que todas las materias que regula ya estaban previstas, bien en la legislación ordinaria, bien en los acuerdos firmados con las confesiones religiosas o habían sido resueltas en sede jurisprudencial.

En 2008, ERC volvió a presentar una proposición de ley, aunque esta vez junto con Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya Verds<sup>17</sup>. En este nuevo proyecto se introducirán novedades, pero también silencios significativos con respecto a la propuesta anterior que había presentado en solitario, quizás como consecuencia de la participación de nuevos socios en la redacción de la misma.

En este caso, y esta era a mi juicio la gran novedad, se señalaba en la Exposición de Motivos que la actual LOLR

*“omite en su regulación y aplicación otras opciones de conciencia diferentes de las religiosas y, a su vez, deja al margen de toda regulación el tratamiento de la libertad ideológica, recogida al mismo nivel que las anteriores en el texto constitucional... por todo ello la presente Ley pretende superar el vacío legal soportado hasta el momento, regulando la libertad de pensamiento y conciencia, a nivel individual y/o colectivo”.*

La proposición de Ley constaba de 20 artículos; recogía los mismos principios constitucionales que la proposición de ley anterior, pero en este caso referidos a las creencias religiosas y espirituales; sometía a las entidades religiosas o no a la Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo reguladora del Derecho de Asociación; reconocía un conjunto de derechos individuales y colectivos como contenido del derecho de libertad religiosa y de culto volviendo a recoger el derecho a *“objetar al cumplimiento de leyes o normas que ofendan o contraríen gravemente los dictámenes*

<sup>17</sup> Cf. GRUPO PARLAMENTARIO DE ESQUERRA REPUBLICANA-IZQUIERDA UNIDA-INICIATIVA PER CATALUNYA VERDS, «Proposición de Ley Orgánica de Libertad Ideológica, Religiosa y de Culto», en *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 85-1 Serie B, 25.04.2008.



*morales de su conciencia, en los términos contemplados en la Constitución y en las leyes que regulen el ejercicio de la objeción de conciencia*"; y regulaba una serie de materias que ya estaban previstas en la proposición de ley de 2006<sup>18</sup>.

Curiosamente, en este caso, nada se decía de la cooperación interadministrativa o de la creación de una Conferencia sectorial para Asuntos Religiosos; desaparecía el Registro de Entidades Religiosas, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y, como señalaba la Disposición transitoria Primera *"se dejará sin efecto cualquier legislación supranacional o tratado internacional que sea o haya sido incorporado en la legislación española y quede en contradicción con esta Ley orgánica y será sustituido por una nueva legislación que se adaptará en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley"*.

Esta proposición de Ley tampoco prosperó, pero introdujo por primera vez la cuestión de la necesidad de la regulación de la libertad ideológica, o de la libertad pensamiento y conciencia como señalaba la Exposición de Motivos, al entender que existía un vacío legal en relación con la misma. Una idea que no era en absoluto novedosa, pero que se ha convertido en uno de los argumentos que actualmente se esgrimen en diferentes ámbitos académicos y políticos como motivo para proponer una nueva ley que sustituya a la LOLR.

Aunque esta no es la sede adecuada para ahondar en el debate acerca de si la libertad ideológica está garantizada o no por nuestro ordenamiento y si, al mismo tiempo, está subsumida junto con la religiosa dentro de la libertad de conciencia y pensamiento, hemos de señalar como ya hicimos hace años que, a nuestro parecer,

*"la cuestión que verdaderamente puede plantear problemas jurídicos no es tanto determinar qué derecho encuadra o no a la libertad ideológica y religiosa como diferenciar, en función de nuestro ordenamiento, el contenido de cada uno de estos derechos, contenido del que se derivan una serie de garantías jurídicas para los sujetos titulares de los mismos"*<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Estatuto de los ministros de culto y religiosos; la cuestión de la alimentación religiosa y el sacrificio animal; la dispensa de asistencia al trabajo por motivos religiosos; la eficacia civil de los matrimonios religiosos; la formación religiosa y moral; urbanismo, lugares de culto y cementerios; y la inviolabilidad de los archivos y otros documentos.

<sup>19</sup> Cf. ROSSELL, J., «El concepto y contenido del derecho de libertad religiosa en la doctrina científica española y su incidencia en la doctrina del tribunal Constitucional», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 15 (1999) p. 100.



Es sabido que, para nuestro Tribunal Constitucional (TC) existen dos derechos que son distintos, en cuanto a que distinto es su objeto, que se denominan libertad ideológica y libertad religiosa pero que tienen un mismo contenido.

Por este motivo, soy de la opinión de que

*“cuando se habla de la libertad religiosa o ideológica desde una norma jurídica, hay que tener en cuenta que la pretensión de la misma nunca es la de regular la interioridad de la persona sino, en todo caso, una vez reconocido por la norma que ese momento previo existe, intentar hacer viable que la persona pueda vivir y comportarse externamente de acuerdo con sus convicciones religiosas o ideológicas. Por tanto, la legislación lo que tiene que procurar es crear un ámbito dentro del cual el sujeto titular del derecho pueda desenvolverse haciendo efectivo el mismo”<sup>20</sup>.*

Si bien parece que, tanto en nuestro ordenamiento como en la jurisprudencia no existe una minusvaloración de un derecho frente al otro, gozando ambos de las mismas garantías y protección, la cuestión consiste en determinar si ambos derechos han obtenido el mismo reconocimiento en cuanto a su ejercicio colectivo por parte de nuestro ordenamiento y si ello es necesario cuando nos referimos a la libertad ideológica. Esta sería la única diferencia que, a nuestro juicio, podría traer consecuencias jurídicas pues se podría alegar que se estaría violando el principio de igualdad, aunque frente a este argumento deberíamos señalar que el art. 16.3 de nuestra Carta Magna establece que «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», pero nada dice de las ideológicas.

Mi impresión es que la diferenciación en la regulación del ejercicio del derecho en relación con las comunidades religiosas e ideológicas no ha generado a priori una desigualdad, sino que fue consecuencia de una opción política del legislador cuando promulgó la LOLR. Y en este sentido, creo que nuestro ordenamiento y los tribunales ya prevén y reconocen la garantía y protección del ejercicio individual y colectivo de este derecho a las comunidades ideológicas. Las comunidades ideológicas, como señala Martí Sánchez, no son ni se comportan como religiones, y

<sup>20</sup> Cf. *Ibid.*, p. 123.



*“este contenido espiritual se ampararía en virtud de los artículos de la Constitución: 1 (valor superior de la libertad y el pluralismo político), 6 (pluralismo político, manifestación de la voluntad popular y participación política) y 10 (libre desarrollo de la personalidad) y sobre todo a través del art. 20, que es el que canaliza la manifestación del fruto de la variada actividad intelectual”<sup>21</sup>.*

En principio, por tanto, este tipo de comunidad ideológica se sometería a la legislación común de asociaciones a la hora de ejercer su derecho.

No obstante, la profundización en el principio de igualdad, la normalización del derecho de libertad de conciencia y religión, y todo ello sobre la base del principio de laicidad, ha seguido siendo el argumento utilizado por algunos partidos políticos para intentar modificar la regulación del derecho de libertad religiosa, tal y como se recoge en la LOLR. En este sentido, en mayo de 2008 el gobierno del socialista Rodríguez Zapatero ya anunció entre sus objetivos políticos el de reformar la LOLR.

En junio de ese año, Fernández de la Vega, Vicepresidenta Primera del gobierno, en una comparecencia en la Comisión Constitucional del Senado para explicar las líneas generales de la política que iba a realizar su departamento señaló, refiriéndose a la LOLR, que era

*“una ley orgánica que, por razón del tiempo en que fue elaborada, desconoce no solo el derecho a la libertad de conciencia, cuya regulación sencillamente silencia, sino que, además, no contempla muchos de los avances introducidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el contenido y las condiciones de ejercicio de este derecho en un Estado aconfesional. Indudablemente, el carácter laico del Estado exige una mayor neutralidad del mismo ante el fenómeno religioso, para evitar situaciones de discriminación de unas confesiones o creencias respecto a otras en una sociedad como la española que hoy es una sociedad plural”<sup>22</sup>.*

<sup>21</sup> Cf. MARTÍ SÁNCHEZ, J.M., «Concepto de religión y convicciones en el ordenamiento español (ámbito individual e institucional)», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 47 (2018) p. 19.

<sup>22</sup> Cf. FERNÁNDEZ DE LA VEGA, M.T., «Comparecencia», en *Diario de Sesiones del Senado*, 17.6.2008.



Una discriminación que, ciertamente, no era la reivindicación que en materia religiosa, y al hilo de una posible reforma de la LOLR, las confesiones habían trasladado a los políticos. La FEREDE y la FCJE pedían, no una nueva ley sino el desarrollo de la existente, mientras que la CIE reclamaba el cumplimiento de la vigente y de los acuerdos de 1992.

Esta declaración de intenciones de la Vicepresidenta sería refrendada en la Resolución Política del 37º Congreso Federal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), celebrado en julio de 2008, donde se manifestó la necesidad de seguir avanzando en el principio de laicidad. Un principio que trajese consigo

*“una legislación que establezca nuevos criterios para la colaboración de las confesiones religiosas con las Administraciones Públicas procurando un trato igualatorio para todas, sin privilegios confesionales... (que) debe abordar también la desaparición progresiva de símbolos y liturgias religiosas en los edificios públicos y en los actos oficiales del Estado... En definitiva, nuestro propósito no es otro que avanzar en la laicidad constitucional...”*<sup>23</sup>.

Ahora bien, siguiendo a González Moreno, da la sensación de que, cuando desde el PSOE se habla de avanzar en el desarrollo del principio de laicidad, olvidan el sentido en que se utiliza este término por nuestro TC y que buscan “la promoción activa de un Estado laico, anclada sobre el concepto de laicidad constitucional”<sup>24</sup>. Y no podemos estar de acuerdo con este planteamiento pues nuestro TC en su STC 101/2004, de 2 de junio señaló que

*“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... ”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*

<sup>23</sup> Cf. PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, «Resolución política», en *37º Congreso Federal del PSOE, julio 2008*, en <https://www.psoe.es/media-content/2016/04/resoluciones-200807-37congreso.pdf> (Consultado 25.05.2022)

<sup>24</sup> Cf. GONZÁLEZ MORENO, B., «La regulación legal de las opciones de conciencia y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 19 (2009) p. 4.



*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)».*

Y esa llamada a no confundir entre funciones religiosas y estatales nos parece suficiente como para no necesitar una modificación de la LOLR en la que se especifique cómo debe ser regularse el uso de símbolos religiosos en el espacio público, la presencia o no de funcionarios en actos religiosos o la neutralidad del Estado en los actos públicos.

*“Parece, por tanto, que la laicidad a la que se refiere el PSOE, y en la que quiere seguir profundizando, ya está garantizada por nuestro ordenamiento y se ejerce con arreglo al principio de igualdad. Una igualdad que debe ser interpretada en el sentido que expone nuestro Tribunal Constitucional, pues en realidad a lo que obliga el principio de igualdad es a no establecer discriminaciones o a que las distinciones normativas que se pudiesen producir respondan a cierta justificación o razonabilidad y se de una proporción entre los medios empleados y la finalidad perseguida. De manera que, a mi juicio, no se produce desigualdad cuando el legislador no regula en la misma ley la libertad religiosa y la libertad de conciencia, tanto en su ejercicio individual como colectivo, pues esta última ya viene a ser amparada por la legislación en vigor”<sup>25</sup>.*

El texto sobre el que trabajó el Ministerio de Justicia en 2009 y 2010 para elaborar esa nueva Ley Orgánica de libertad de conciencia y religiosa, tenía como objetivo el establecimiento de un nuevo modelo de gestión del hecho religioso en su vertiente colectiva sobre la base de regular en la nueva ley todas aquellas materias que ya estaban recogidas en los Acuerdos firmados con las confesiones religiosas, de manera que se pudiesen hacer extensivos al resto de confesiones inscritas, tuviesen notorio arraigo o no. La única duda es si también las organizaciones no confesionales iban a tener reconocido el derecho a la autonomía, cláusulas de salvaguardia de su identidad y carácter propio; acceso a los mismos derechos que el resto de confesiones religiosas; y si se iban a inscribir en el mismo Registro,

<sup>25</sup> Cf. ROSSELL, J., «En el cuarenta aniversario de la LOLR...» cit. p. 305.



iban a acudir a otro nuevo o, por el contrario, ejercerían sus derechos, una vez inscritas, en el registro común de asociaciones como asociaciones ideológicas o de conciencia. Mi impresión es que la incorporación de la libertad de conciencia al texto legislativo, no tenía sentido pues la regulación de ambas libertades, la religiosa y la de conciencia, seguiría siendo diferentes debido a sus especificidades y características. Como diría el clásico, para ese viaje no hacían falta alforjas.

Es por todos conocido que ese proyecto no terminó de presentarse al Parlamento por el gobierno como consecuencia de la finalización de la legislatura, pero eso no ha significado que la pretensión de elaborar una nueva ley de libertad de conciencia y religiosa que sustituya a la LOLR haya sido olvidada. De hecho, el PSOE en la Resolución política del 38º Congreso Federal, celebrado en febrero de 2012, expresaba que

*“los socialistas seguiremos defendiendo la laicidad del Estado como un elemento consustancial a la idea de libertad e igualdad, y como una condición sine qua non para una convivencia armónica en nuestro país. Los derechos de libertad de conciencia y religiosa de la ciudadanía deben estar garantizados y regulados por la legislación común. Para ello, impulsaremos una Ley de libertad de conciencia y religiosa. La legislación debe evitar privilegios y discriminaciones por razón de convicciones y creencias, y establecer un tratamiento fiscal de las distintas confesiones igual que el del resto de instituciones. También debemos asegurar la neutralidad religiosa en los espacios y actos públicos, puesto que el Estado tiene el deber de garantizar que en los espacios tutelados por los Poderes Públicos no exista confusión entre lo público y lo religioso. Los acuerdos de cooperación con las distintas confesiones deben adecuar su contenido a estos principios, incluida la revisión de los Acuerdos con la Santa Sede de 1979”<sup>26</sup>.*

Un año más tarde, en 2013, el Grupo Parlamentario *Entesa pel Progrés de Catalunya*, presentaba en el Senado una proposición de Ley de Libertad ideológica, religiosa y de culto<sup>27</sup>. En este caso se trataba de una ley de tan sólo 6 artículos en

<sup>26</sup> Cf. PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, «Resolución política», en *38º Congreso Federal del PSOE, febrero 2012*, en <https://www.psoe.es/media-content/2016/04/resoluciones-201202-38-congreso.pdf> (Consultado 25.5.2022)

<sup>27</sup> Cf. GRUPO PARLAMENTARIO ENTESA PEL PROGRÉS DE CATALUNYA, «Proposición de Ley de Libertad ideológica, religiosa y de culto», en *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 195 Senado. X Legislatura, 29.5.2013.



la que se señalaba que el ejercicio de los derechos referidos pertenecía al ámbito del derecho privado; se sometía a todas las organizaciones, religiosas o no, al derecho común; se derogaban los Acuerdos firmados con las confesiones acatólicas en 1992 y se proponía la denuncia de los Acuerdos con la Santa Sede. Y aunque la propuesta no prosperó, ello no ha significado que otros partidos políticos como ERC y Podemos hayan seguido planteando en el Congreso durante las dos últimas legislaturas del Partido Popular, la necesidad de derogar la LOLR para promulgar una nueva ley de libertad de conciencia y religiosa al entender que nuestro ordenamiento político sigue manteniendo y promoviendo la desigualdad.

En junio de 2017, la Resolución política del 39º Congreso Federal del PSOE expresaba que

*“la naturaleza laica del Estado se ha de traducir en una potenciación de la educación laica y en valores, que se oriente a lograr que los centros educativos sean escuelas de ciudadanía, reforzando el futuro y el valor de la democracia. Ninguna religión confesional debe formar parte del currículo y del horario escolar. La condición laica del Estado requiere la derogación de normas y acuerdos constitutivos de privilegios heredados del pasado. Por ello es preciso proceder a la denuncia de los cuatro Acuerdos suscritos entre España y la Santa Sede en 1979, que dieron continuidad al Concordato establecido en 1953 entre el Régimen franquista y la Santa Sede. A este respecto cobran particular relevancia el establecimiento de la autofinanciación de la Iglesia, la secularización de las ceremonias y signos y la neutralidad de todas las instituciones, servicios y servidores públicos respecto a las convicciones ideológicas y religiosas de los ciudadanos. En este sentido, se promoverá una Ley de Conciencia y de Libertad religiosa que asegure la no discriminación entre creyentes y no creyentes de determinadas religiones. Igualmente, se deberán revisar retroactivamente los procesos irregulares de apropiación de bienes inmuebles efectuados por la Iglesia Católica (inmatriculaciones)”<sup>28</sup>.*

Desde enero de 2020, el PSOE de Pedro Sánchez Pérez-Castejón gobierna en coalición con Unidas Podemos y es apoyado puntualmente por grupos políticos como ERC. Si atendemos a lo descrito en las páginas anteriores, no es difícil

<sup>28</sup> Cf. PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, «Resolución política», en *39º Congreso Federal del PSOE, 16-17-18 junio 2017*, en <https://www.psoe.es/media-content/2016/04/Resolucion-Politica-39-Congreso.pdf> (Consultado 25.5.2022).



pensar que lo expresado por el PSOE en sus diferentes documentos políticos y por ERC en las proposiciones de ley presentadas en el pasado podría convertirse en una realidad.

## 5. A MODO DE CONCLUSIONES

La LOLR, que en 1980 todas las fuerzas políticas existentes en el arco parlamentario votaron casi por unanimidad, podría dejar paso a una ley que, sin esos consensos parlamentarios, alumbrase una nueva regulación de la libertad de conciencia y la libertad religiosa y que dibujase un nuevo modelo de gestión del hecho religioso en nuestro país relativo a las relaciones entre las confesiones religiosas y el Estado. Ello sería legítimo, pero nos parece un error pues, junto con González Moreno, creemos que estas posturas “*están más próximas al laicismo estatal que a una verdadera neutralidad del Estado ante el hecho religioso*”<sup>29</sup>. Y ese laicismo estatal militante se nos presenta al modo de una religión política, propia de sistemas totalitarios o en los que en aras de una pretendida neutralidad, como señala el Papa Francisco, se excluya cualquier manifestación religiosa de la vida pública y se degrade a los creyentes a ciudadanos de segunda categoría<sup>30</sup>.

La ponencia marco del 40 Congreso Federal del PSOE<sup>31</sup> que se celebrará en octubre de 2021 sigue insistiendo, a mi modo de ver de manera desafortunada, en una serie de principios que insisten en esos peligros que hemos advertido. Señala en dicho documento que

*“la laicidad es la religión de la libertad ... (comprometiéndose a) la aprobación de una Ley de Libertad de Conciencia, Religiosa y de Convicciones. Una nueva ley que promueva el desarrollo de las diferentes opciones de ética privada, religiosas, morales o filosóficas de todas las personas. Una norma que pivote*

<sup>29</sup> Cf. GONZÁLEZ MORENO, B., «La regulación legal de las opciones de conciencia...» *cit.* p. 5.

<sup>30</sup> Cf. FRANCISCUS, PP., «Discurso a los Miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, 8.1.2018», en [https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2018/january/documents/papa-francesco\\_20180108\\_corpo-diplomatico.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2018/january/documents/papa-francesco_20180108_corpo-diplomatico.html) (Consultado 25.5.2022).

<sup>31</sup> Cf. PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, «Ponencia Marco» en *40 Congreso federal del PSOE 15-16-17 octubre 2021*, en [https://www.psoe.es/media-content/2021/07/Ponencia-Marco\\_21-comprimido.pdf](https://www.psoe.es/media-content/2021/07/Ponencia-Marco_21-comprimido.pdf) (Consultado 25.5.2022).



*sobre las libertades individuales y los derechos fundamentales, que garantice la libertad de culto, la neutralidad del Estado, la adecuada separación ética pública—ética privada y el pluralismo religioso y filosófico*<sup>32</sup>.

Y abundando en esta idea de imponer una suerte de religión política defiende que

*“respecto a otras necesidades y demandas sociales que están apareciendo en estos tiempos, propias de un sistema democrático avanzado-laico por su propia naturaleza- en el marco de una sociedad más compleja, globalizada y pluralista en sus expresiones religiosas, filosóficas y morales, es preciso tener en cuenta que son necesarios instituciones constitucionales y valores compartidos y pactados sobre los que articular la convivencia y la cohesión social y cultural, es decir el desarrollo efectivo del principio democrático de laicidad garante del igual respeto a las convicciones de cada cual... En tal sentido parece necesario promover la existencia de un Estatuto de Laicidad que desarrolle la aplicación ésta en el ámbito de los servicios públicos, escolares y de otra especie, fuerzas armadas, prisiones, uso de espacios públicos, ceremonias oficiales... etc.”*<sup>33</sup>.

La pregunta que nos surge, frente a las pretensiones expresadas en este documento, es si ese Estatuto será compatible con la interpretación que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional realiza acerca del concepto y contenido del derecho fundamental de libertad religiosa recogido en nuestra Carta Magna.

*“La opción del legislador en 1980, al promulgar la LOLR, fue esencialmente la de optar por una regulación específica de las manifestaciones colectivas del derecho de libertad religiosa en su opción fideísta, esto es, basada en la fe. El gran valor de la LOLR es la construcción, atendiendo al principio constitucional de cooperación con las confesiones religiosas, de un sistema de relaciones con las confesiones religiosas en el que es posible bien el establecimiento de un derecho pacticio, bien la legislación unilateral como modelo para la gestión del fenómeno religioso. Como ejemplo de esto último, cabe señalar que no ha sido necesario esperar a la firma de acuerdos de cooperación para que confesiones con notorio arraigo pudiesen acceder, por ejemplo, a la validez civil de sus matrimonios religiosos o que los ministros de culto tuviesen un régimen de seguridad social como el de aquellas confesiones con acuerdo.*

<sup>32</sup> Cf. *Ibid.* pp. 283-284.

<sup>33</sup> Cf. *Ibid.*



*Ello no implica que las ideas no fideistas (ateos, agnósticos e indiferentes), englobadas por la libertad ideológica, al quedar fuera de la regulación prevista en la LOLR en su ejercicio colectivo, queden desamparadas en nuestro ordenamiento puesto que, como apuntamos anteriormente, es la libertad de pensamiento la que engloba ambas libertades –la religiosa y la ideológica– y al ser la libertad de expresión el principal cauce a través del cual se produce la manifestación externa de la libertad ideológica, toda norma que ampare aquélla se convertirá en protectora de ésta. De esta forma, las manifestaciones colectivas de la libertad ideológica estarían amparadas por el derecho de asociación y el de reunión, previstos ambos en nuestro texto constitucional como derechos fundamentales y que han sido desarrollados legislativamente.*

*Por este motivo, al considerar que la LOLR se trata de una ley que protege suficientemente el fenómeno religioso en su vertiente fideísta y que desarrolla su contenido esencial, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 16.3 de nuestro texto constitucional, no entiendo justificada la necesidad de un cambio de normativa. La LOLR es una ley abierta y amplia que tutela suficientemente el derecho fundamental de libertad religiosa y la incorporación de la libertad ideológica no deja de ser una opción de carácter político, ya que su falta de regulación específica en la ley no supone en ningún caso un supuesto de discriminación, toda vez que el ejercicio del derecho fundamental está garantizado tanto en el ámbito individual como colectivo a través de otra normativa vigente en nuestro país*<sup>34</sup>.

Esto no significa que la LOLR sea inmutable y que no sea necesaria una reforma de la misma en algún aspecto concreto, pero, eso sí, sin violentar el espíritu con el que el legislador la creó y que no era otro que el de diseñar la regulación esencial del derecho fundamental de libertad religiosa en su vertiente individual y colectiva atendiendo, además, a lo dispuesto en el artículo 9.2 y 16.3 de nuestra Carta Magna. En todo caso, soy de la opinión de que la LOLR no sólo ha cumplido sobradamente con su mayoría de edad, sino que, además, a pesar de los años que han pasado, sigue gozando de una envidiable salud y se ha convertido en un modelo para otros países de nuestro entorno y similar cultura jurídica.

<sup>34</sup> ROSSELL, J., «En el cuarenta aniversario de la LOLR...» *cit.* p. 307.



Y es que creo que es de todo punto necesario reconocer que la voluntad de la ley no fue otra que la de servir a la concordia religiosa y civil de los españoles y que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas de entonces confluyeron en este noble propósito. Esto es lo que representa la ley de libertad religiosa de 1980. Muchos coincidirán conmigo que lo deseable es que esa voluntad de concordia prevalezca en la España actual.

