



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

JORNADAS SOBRE LA POSIBLE REFORMA DE LA  
LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA

**DOCUMENTO PARA EL DEBATE:  
QUÉ CAMBIAR DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA**

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO  
*Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado*  
Universidad de Alcalá

**Madrid, 27 de noviembre de 2008**

## ¿QUÉ CAMBIAR DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA?

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO  
*Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado*  
Universidad de Alcalá

### I. Introducción

A lo largo de la primera legislatura del Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, la regulación del factor social religioso ocupó un lugar destacado en el conjunto de novedades legislativas promovidas por el Gobierno. Circunstancia que derivó, junto con otros factores, en que la religión —y, en algunos momentos, las relaciones Iglesia-Estado— cobrara un protagonismo notable en los medios de comunicación. El nuevo diseño del sistema educativo, que incluyó en el currículo formativo la asignatura Educación para la Ciudadanía y modificó el estatuto de los profesores de religión, la asignación tributaria a favor de la Iglesia católica, la financiación de las minorías religiosas, la modificación del Código Civil en materia de matrimonio, la protección social de ministros de culto o la asistencia religiosa en centros penitenciarios, son algunos de los temas sobre los que se introdujeron importantes reformas.

La legislatura actual se ha iniciado con el anuncio del Gobierno de su intención de reformar la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR). Así lo manifestó la Vicepresidenta Primera del Gobierno en dos comparencias parlamentarias, la primera en el Congreso de los Diputados el 7 de mayo y la segunda en el Senado el 17 de junio. Estas declaraciones del Ejecutivo han vuelto a colocar la regulación del hecho religioso en las agendas políticas, por lo que se hace oportuno reflexionar sobre la necesidad de modificar la LOLR.

¿Por qué y para qué plantear cambios en la LOLR? Creo que hay dos respuestas inmediatas a esta pregunta. La primera es el paso del tiempo; la Ley está próxima a cumplir los treinta años de vigencia y se dictó en un contexto social muy distinto del actual. Con la reforma se pretendería adaptarla a las características que presenta hoy día el hecho religioso en la sociedad española<sup>1</sup>. La segunda tiene que ver con las críticas que ha ido recibiendo por parte de los autores<sup>2</sup>; en este sentido, no

---

<sup>1</sup> En este sentido conviene recordar que la Vicepresidenta Primera del Gobierno, en su comparencia en el Congreso de los Diputados el 7 de mayo de 2008, afirmó que el Gobierno se propone revisar la LOLR “para adecuarla a las nuevas circunstancias y al pluralismo religioso que caracteriza la España de hoy”. En su comparencia en el Senado el 17 de junio, añadió que la LOLR “por razón del tiempo en que fue elaborada, desconoce no sólo 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”.

<sup>2</sup> A título de ejemplo pueden traerse a colación unas afirmaciones recientes: “Se trata de una ley muy breve, de sólo ocho artículos, en la que, a nuestro juicio, el legislador realiza únicamente una declaración de intenciones. Una declaración programática en la que apenas se otorga ningún derecho

deja de ser llamativo que dos publicaciones aparecidas con ocasión del XX aniversario de la LOLR promovieran abiertamente su reforma y recogieran propuestas concretas de *lege ferenda*<sup>3</sup>.

En mi opinión, ninguna de estas dos razones tiene la suficiente entidad como para considerar urgente e indispensable la reforma de la LOLR. Evidentemente, la Ley es mejorable, pero entiendo que sigue siendo un instrumento válido para dar respuesta a los retos que plantea actualmente el pluralismo religioso en la sociedad española. Pese a las críticas de la doctrina científica, es indudable que la LOLR ha establecido un marco de libertad en materia religiosa sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, ha permitido el establecimiento y desarrollo de todo tipo de grupos religiosos y ha impedido la aplicación de políticas o actitudes intolerantes.

Por otro lado, los principales problemas que suscita en el momento presente el reconocimiento del derecho de libertad religiosa, y en general la regulación del factor social religioso, no se deben tanto a carencias en el articulado de la LOLR, como a la interpretación, ejecución o aplicación que se ha hecho de su contenido. De tal forma que un mero cambio de ley, sin un cambio profundo de planteamiento en el tratamiento jurídico del fenómeno religioso, sería una mera operación estética sin incidencia real en la práctica.

Junto a ello, es importante recordar que la LOLR se aprobó en el Congreso de los Diputados con 294 votos a favor, 5 abstenciones y ningún voto en contra. Fue una ley de consenso, aceptada por todas las fuerzas políticas. La elaboración de una nueva Ley de Libertad Religiosa —o la reforma de la actualmente vigente— tendría que conseguir este grado de acuerdo; en caso contrario, creo que el cambio sería contraproducente, pues estamos ante una materia políticamente sensible que debería ser regulada de forma consensuada por todas las fuerzas políticas y no mediante la imposición de mayorías parlamentarias coyunturales.

Sin perjuicio de estas consideraciones, y puesto que se me invita a reflexionar sobre los aspectos a cambiar en una hipotética reforma de la LOLR, voy a efectuar una valoración de su contenido. La reflexión sobre qué modificaciones sería oportuno introducir en la Ley, obliga a tratar cuestiones muy diversas, por lo que considero más útil sistematizar mi exposición por temas, que seguir ordenadamente el articulado de la Ley.

## II. Manifestaciones del derecho de libertad religiosa

Los apartados 1 y 2 del artículo 2 LOLR recogen un listado amplio de comportamientos o actuaciones que forman parte del ámbito de protección del derecho fundamental de libertad religiosa. El primer apartado se ocupa de las manifestaciones individuales, mientras que el segundo se centra en la dimensión

---

que, con la Constitución en vigor, no se reconociese ya a los individuos y las confesiones religiosas. Da la sensación de que el legislador buscaba una ley de consenso suficientemente ambigua como para que fuese aceptada por todos los partidos políticos. Por este motivo, la ley (...) no responde a las necesidades básicas de las confesiones religiosas” (J. ROSSEL, *La no discriminación por motivos religiosos en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid 2008, p. 39). No es difícil encontrar críticas similares en la bibliografía sobre el derecho de libertad religiosa.

<sup>3</sup> Cfr. AA.VV., *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid 1999; y el volumen monográfico de la revista “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos”, 0 (2000).

colectiva del derecho, es decir, en los grupos religiosos como titulares de la libertad religiosa<sup>4</sup>.

Si se compara este precepto con los textos internacionales que se han ocupado de las manifestaciones del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión<sup>5</sup>, se comprueba que existe gran similitud entre ellos. En este tema, no creo que pueda afirmarse que la LOLR presente deficiencias notables que justifiquen una reforma. Afirmación que se refuerza, además, por el hecho de que esas concreciones del haz de facultades protegido por el derecho no son, en ningún caso, exhaustivas ni tienen carácter de *numerus clausus*<sup>6</sup>. Toda actuación o comportamiento que obedezca a razones religiosas, deberá ser protegido aunque no esté expresamente contemplado en los apartados 1 y 2 del artículo 2 LOLR, salvo que entren en juego los límites de la libertad religiosa. A estos efectos, hay que tener presente la doble dimensión del derecho de libertad religiosa a la que se ha referido el Tribunal Constitucional.

Tal como se afirma en varias Sentencias del máximo intérprete de la Constitución, la libertad religiosa, en cuanto derecho subjetivo, “tiene una doble dimensión, interna y externa. Así, según dijimos en la STC 177/1996, de 11 de noviembre, F. 9, la libertad religiosa ‘garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual’, y asimismo, ‘junto a esta dimensión interna, esta libertad... incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, F. 2; 120/1990, de 27 de junio, F. 10, y 137/1990, de 19 de julio, F. 8)” (STC 101/2004, de 2 de junio, FJ 3).

---

<sup>4</sup> Artículo 2 LOLR: “1. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a: a) Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía, manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas. b) Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales. c) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. d) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica. 2. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero (...).”

<sup>5</sup> Cfr. la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981 (Resolución 36/55); el Comentario General número 22, adoptado por el Comité de Derechos Humanos el 20 de julio de 1993, al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Documento de clausura, adoptado el 15 de enero de 1989, de la reunión de Viena de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia para la Organización y Seguridad en Europa, celebrada entre el 4 de noviembre de 1986 y el 19 de enero de 1989.

<sup>6</sup> Ni lo son, ni podrían serlo. En este sentido se ha afirmado con acierto que la libertad religiosa es un derecho *negativo*, “perchè, mentre è possibile determinare in modo preciso il dovere dello Stato e degli *universi cives* nei confronti del titolare del diritto di libertà, è impossibile enumerare le manifestazioni positive di questo diritto” (P. FEDELE, *La libertà religiosa*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano 1963, p. 13).

Esa facultad de la persona de actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros no se subordina a que su actuación o comportamiento esté expresamente contemplado en el artículo 2 LOLR.

### III. Posición jurídica de las confesiones religiosas

Esta cuestión es abordada en el artículo 5 LOLR, cuyo apartado 1 hace referencia a la adquisición de personalidad jurídica por parte de las confesiones religiosas: “Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia”. Este Registro es el Registro de Entidades Religiosas (RER), cuya organización y funcionamiento han sido regulados por el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero.

A propósito de la posición jurídica de las confesiones religiosas, hay que tener en cuenta también el apartado 1 del artículo 6 LOLR, conforme al cual, “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación”.

Desde la perspectiva de la dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa, estos dos preceptos de la LOLR tienen una importancia capital. Esa dimensión colectiva comprende una serie de actuaciones propias y específicas de las confesiones religiosas —establecer lugares de culto, formar y designar ministros de culto, organizar ceremonias religiosas, o enseñar sus dogmas y principios— cuyo efectivo reconocimiento presupone, a su vez, la tutela del derecho de las confesiones a adquirir personalidad jurídica y a la autonomía institucional.

Estas dos últimas manifestaciones de la dimensión colectiva de la libertad religiosa aparecen expresamente reconocidas en varias Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, en el asunto *Iglesia metropolitana de Besarabia y otros contra Moldavia*, de 13 de diciembre de 2001, se dice:

“Como las comunidades religiosas existen tradicionalmente bajo la forma de estructuras organizadas, el artículo 9 debe interpretarse a la luz del artículo 11 del Convenio que protege la vida asociativa contra toda injerencia injustificada del Estado. Visto desde este ángulo, el derecho de los fieles a la libertad de religión, que comprende el derecho a manifestar su religión colectivamente, supone que los fieles puedan asociarse libremente, sin injerencia arbitraria del Estado. En efecto, la autonomía de las comunidades religiosas es indispensable para el pluralismo en una sociedad democrática y se encuentra por tanto en el centro mismo de la protección que ofrece el artículo 9. Además, uno de los medios para ejercer el derecho a manifestar su religión en su dimensión colectiva, sobre todo para una comunidad religiosa, pasa por la posibilidad de asegurar la protección jurisdiccional de la comunidad, de sus miembros y de sus bienes, de suerte que el artículo 9 debe considerarse no sólo a la vista del artículo 11, sino también a la vista del artículo 6” (párrafo 118).

No es éste el lugar adecuado para entrar en toda la problemática que plantean la adquisición de personalidad jurídica por parte de las confesiones religiosas y el respeto a su autonomía. En cambio, sí me parece necesario, en el marco de una reflexión sobre la reforma de la LOLR, traer a colación el debate doctrinal a propósito

de si es correcto, en términos constitucionales, dotar a las confesiones religiosas de una normativa especial —la propia del RER—, o si, en cambio, los grupos religiosos deberían ser calificados como asociaciones y encuadrarse en el artículo 22 CE y su normativa de desarrollo<sup>7</sup>.

Cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refiere a la dimensión colectiva de la libertad religiosa, considera que el artículo 9 del Convenio de Roma de 1950 debe interpretarse a la luz del artículo 11 del propio Convenio, es decir, del derecho de asociación. A juicio del Tribunal, la relación existente entre ambos preceptos conlleva que todo grupo religioso tiene derecho a actuar libremente sin injerencias injustificadas del Estado. De ahí que inmediatamente vincule la conexión entre ambos artículos con la autonomía de las confesiones religiosas.

De este planteamiento del Tribunal de Estrasburgo no cabe extraer la conclusión de que las confesiones religiosas son asociaciones privadas y deben, en consecuencia, someterse al régimen común del derecho de asociación. Lo que pretende poner de manifiesto ese razonamiento, en mi opinión, es que los individuos tienen derecho a crear grupos intermedios entre ellos y los poderes públicos, y que tales grupos gozan de la facultad de actuar autónomamente, sin controles injustificados del aparato estatal. En definitiva, lo que está afirmando el Tribunal es que los postulados liberales que restringían la existencia y la libertad de los grupos privados y que recelaban de toda entidad colectiva sin ánimo de lucro, no son admisibles en el actual sistema de libertades propio de un Estado social y democrático de Derecho<sup>8</sup>.

La dimensión colectiva de la libertad religiosa, en tanto que manifestación del principio general de libertad enunciado en el artículo 1.1 CE, participa de las mismas raíces axiológicas que el derecho de asociación. Ello permite aplicar una base jurídica común a ambos derechos fundamentales. Sin perjuicio de esta afirmación, la libertad religiosa tiene unas características propias, que la diferencian del derecho de asociación y que deben ser reconocidas por el ordenamiento. Tales características se concretan en la autonomía institucional de los grupos religiosos, en su independencia frente a los poderes públicos. A diferencia de lo que ocurre con las asociaciones, el Estado no puede imponer a las confesiones religiosas una determinada estructura organizativa, unas reglas de funcionamiento, ni resolver las controversias entre sus miembros<sup>9</sup>. Así lo exige el principio de neutralidad e imparcialidad de los poderes

---

<sup>7</sup> Del tema me he ocupado en mi trabajo *Naturaleza y posición jurídica de las confesiones religiosas en el ordenamiento español*, en M<sup>a</sup>. MARTÍN (ed.), “Entidades eclesiásticas y Derecho de los Estados”, Comares, Granada 2006, pp. 13-45, por lo que seguiré el planteamiento adoptado en esas páginas.

<sup>8</sup> Como se afirma en la STC 115/1987, de 7 de julio, “el derecho de asociación reconocido en las modernas constituciones supone ‘la superación del recelo’ con que el Estado liberal contempló el fenómeno asociativo (STC 67/1985, de 24 de mayo), de ahí que, en su vertiente positiva, garantice la posibilidad de los individuos de unirse para el logro de ‘todos los fines de la vida humana’ y de estructurarse y funcionar el grupo así formado libre de toda indebida interferencia estatal” (FJ 3).

<sup>9</sup> La autonomía institucional de las confesiones religiosas se encuentra reconocida en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de Europa occidental. En este sentido, son ilustrativas las siguientes afirmaciones referidas al ordenamiento holandés: “Churches, as well as independent units of Churches and structures in which they are united, are legal entities *sui generis*, to be governed by their own statutes in so far as these do not conflict with the law. Unlike the situation for other legal entities, such as associations and foundations, no specific regulations for the Church as a legal entity have been enacted. Its position is further determined by the provision that the Civil Code section on general principles of legal entities does not apply to Churches. Analogous application of these provisions is allowed in so far as this does not conflict with Church statutes or the nature of internal relations” [S. VAN BIJSTERVELD, *Church Autonomy in The Netherlands*, en H. WARNINK (ed.), *Legal Position of Churches and Church Autonomy*, Peeters, Leuven 2001, p. 152]. En la transcripción se han suprimido las notas; la cursiva corresponde al original.

públicos en materia religiosa<sup>10</sup>, enunciado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los siguientes términos:

“en el ejercicio de su poder de reglamentación en la materia y en su relación con las distintas religiones, cultos y creencias, el Estado debe permanecer neutral e imparcial (...) el derecho a la libertad de religión tal como lo entiende el Convenio excluye la apreciación por parte del Estado en cuanto a la legitimidad de las creencias religiosas o a las modalidades de expresión de éstas”<sup>11</sup>.

Las consideraciones anteriores deben tenerse presentes en la interpretación de la vigente Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA). Su exposición de motivos incluye a las confesiones religiosas en el ámbito de aplicación del derecho de asociación y las denomina asociaciones de relevancia constitucional:

“Nuestra Constitución (...) contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y las organizaciones profesionales (artículo 52), y de una forma general define, en su artículo 22, los principios comunes a todas las asociaciones (...) Consecuentemente, la necesidad ineludible de abordar el desarrollo del artículo 22 de la Constitución, mediante Ley Orgánica al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental (artículo 81), implica que el régimen general del derecho de asociación sea compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan, para los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las confesiones religiosas, las asociaciones deportivas, y las asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales. Con este objetivo se establece un régimen mínimo y común, que es, además, el régimen al que se ajustarán las asociaciones no contempladas en la legislación especial”.

A nuestro modo de ver, esta exposición de motivos debe entenderse en el sentido de que las entidades colectivas sin ánimo de lucro participan de una base común de libertad. Base común que se traduce en lo siguiente: 1.º, en el derecho de las personas a crear entidades sin finalidad lucrativa para desarrollar cualquier actividad lícita, o a integrarse libremente en alguna de las ya existentes; 2.º, en la facultad de tales entidades de desarrollar sus actividades sin necesidad de someterse a una previa legalización o control por parte de la Administración y a actuar libremente sin injerencias injustificadas de los poderes públicos; 3.º, en la garantía de que la suspensión de sus actividades o su disolución sólo podrán ser acordadas en virtud de resolución judicial motivada. La LODA no pretende, lo deja claro el tenor de la exposición de motivos, establecer un régimen unitario al que deban someterse todos los grupos y entes sin ánimo de lucro. Al contrario, parte expresamente de la necesidad de que el desarrollo del artículo 22 CE se realice de forma compatible con las llamadas *modalidades específicas* de asociación reguladas en leyes especiales.

La inclusión de las confesiones religiosas en el elenco de *asociaciones especiales de relevancia constitucional* constituye una ficción jurídica que sirve para

---

<sup>10</sup> En este sentido se ha dicho que «self-determination follows from state neutrality. Neutrality also means non-intervention into the internal affairs of religious communities. Thus all religious communities, regardless of their organisational status, enjoy very broad self-determination or autonomy. They can decide freely about their own affairs within the limits of the law» [G. ROBBERS, *Church Autonomy in Germany Including an Attachment on Relevant European Union Law*, en H. WARNINK (ed.), *Legal Position of Churches and Church Autonomy...* cit., p. 122].

<sup>11</sup> La cita corresponde al asunto *Iglesia metropolitana de Besarabia y otros contra Moldavia*, de 13 de diciembre de 2001, párrafo 116.

encuadrar la dimensión colectiva de la libertad religiosa en el Derecho estatal y para poner de manifiesto que se le aplica esa base común de libertad, que hemos sintetizado en tres puntos, de la que goza toda entidad colectiva. Tal ficción sólo es constitucionalmente admisible si respeta la singularidad propia de los grupos religiosos y su derecho a la autonomía reconocido en el artículo 6 LOLR<sup>12</sup>. En caso contrario, tendría lugar una vulneración del artículo 16.1 CE. De nuevo es ilustrativa en este punto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

“la autonomía de las comunidades religiosas es indispensable para el pluralismo en una sociedad democrática y por lo tanto está bajo la protección que ofrece el artículo 9. Presenta un interés directo no solamente para la organización de la comunidad como tal, sino también para el goce efectivo por el conjunto de sus miembros activos del derecho a la libertad de religión. Si la organización de la vida de la comunidad no estuviera protegida por el artículo 9 del Convenio, todos los demás aspectos de la libertad de religión del individuo estarían debilitados” (asunto *Hassan y Tchaouch contra Bulgaria*, de 26 de octubre de 2000, párrafo 62).

El artículo 1.3 LODA confirma las consideraciones precedentes. En él se afirma que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por su legislación específica<sup>13</sup>. En consecuencia, no se les aplica toda la normativa de organización y funcionamiento prevista en la Ley para las asociaciones. De ahí que su calificación como asociaciones especiales sea una ficción jurídica: su régimen jurídico no es el establecido con carácter general para las asociaciones y la categoría *asociaciones de relevancia constitucional* comprende una serie de entidades —confesiones religiosas, partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales— que no tienen la misma naturaleza jurídica y a las que se aplica un régimen jurídico propio y diferenciado.

El Tribunal Constitucional ha señalado con claridad que las confesiones religiosas no se identifican necesariamente con las asociaciones reguladas en el artículo 22 CE y que no pueden ser obligadas a someterse a la normativa común del derecho de asociación:

“la propia formulación constitucional de este derecho [la libertad religiosa] permite afirmar que las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifican necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la Constitución. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo, pues ha de tenerse en cuenta que la Constitución garantiza la libertad religiosa ‘sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley’” (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 5).

Como se desprende de la exposición precedente, no creo que exista contradicción alguna entre lo dispuesto en la LOLR y la LODA. Por otra parte, una

---

<sup>12</sup> En un sentido similar vid. J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *El futuro de los acuerdos y otros ámbitos de cooperación entre el Estado y las confesiones*, en J. MANTECÓN (coordinado por), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia, Madrid 2003, pp. 162-164.

<sup>13</sup> Para algunos autores existe una contradicción entre este artículo 1.3 LODA y la exposición de motivos de la Ley; vid. J. M. CONTRERAS MAZARIO, *La nueva Ley del derecho de asociación y la adquisición del estatuto jurídico de confesión religiosa en el ordenamiento jurídico español*, en “Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado”, 3 (2003), [www.iustel.com](http://www.iustel.com). Como se dice en el texto principal, considero que es posible interpretar la exposición de motivos y el artículo 1.3 LODA de forma armónica.

posible reforma de la LOLR que suprimiera el RER y sometiera a las confesiones religiosas al régimen común del derecho de asociación sería, en mi opinión, contraria al artículo 16 CE.

Para cerrar el tema de la posición jurídica de las confesiones religiosas, me parece necesario plantear, sentadas las conclusiones precedentes, qué significado tiene el sistema de adquisición de personalidad jurídica por parte de las confesiones religiosas mediante la inscripción en un Registro especial. Sobre este tema ha habido bastante confusión, motivada porque en el régimen jurídico precedente recogido en la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa, la inscripción registral servía para *reconocer legalmente* los grupos religiosos.

En el vigente sistema constitucional los grupos religiosos son titulares de la libertad religiosa desde el momento mismo en que han sido instituidos o creados por su fundador o fundadores. La titularidad y el ejercicio de este derecho no están subordinados a una legalización o reconocimiento del grupo por parte de la Administración. Por ello, la inscripción en el RER es voluntaria y no constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio del derecho de libertad religiosa<sup>14</sup>.

La inscripción de las confesiones religiosas en el RER tiene por finalidad identificarlas como tales grupos religiosos y otorgarles un determinado *status* jurídico que se apoya en dos premisas: la calificación de sus fines propios como fines de interés general, y la ausencia de ánimo de lucro. Ello hace que se las equipare jurídicamente a las entidades sin fines lucrativos cuyos fines son de interés general. Pero esa equiparación se hace, como no podría ser de otra manera, respetando la singularidad propia de las confesiones religiosas, su derecho a la autonomía. En consecuencia, no se les exige cumplir los requisitos estructurales, de organización y funcionamiento, a los que han de ajustarse el resto de entidades sin ánimo de lucro cuyos fines son de interés general (asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones).

El Tribunal Constitucional ha acogido este planteamiento en la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero:

“La inscripción de una entidad religiosa en el Registro implica, ante todo, el reconocimiento de su personalidad jurídica como tal grupo religioso, es decir, la identificación y admisión en el Ordenamiento jurídico de una agrupación de personas que pretende ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo de la libertad religiosa, tal como establece el art. 5.1 LOLR. Pero al propio tiempo, el reconocimiento de esta específica o singular personificación jurídica confiere a la entidad un determinado *status*, que ante todo se manifiesta en la plena autonomía que le atribuye el art. 6.1 de la mencionada Ley” (FJ 7).

Al no ser obligatoria la inscripción en el RER, es perfectamente posible que las confesiones religiosas se sometieran voluntariamente a otro régimen jurídico. Así, nada

---

<sup>14</sup> A este respecto era ilustrativa la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Libertad Religiosa remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados: “en la ley se contemplan las comunidades religiosas como una realidad anterior a cualquier reconocimiento por parte de la Administración de su personalidad jurídica, que ni la necesitan ni, en muchos casos, tan siquiera desean para el desarrollo normal de sus actividades propias y el cumplimiento de sus propios fines religiosos. Con ello se pretende dar relevancia al reconocimiento de las comunidades como sujetos, además de los individuos, de los derechos derivados de la libertad religiosa» [vid. CORTES GENERALES, *Ley Orgánica Libertad Religiosa. Trabajos Parlamentarios* (edición preparada por F. SANTAOLALLA), Servicio de Estudios de las Cortes Generales, Madrid 1981, pp. 5-6].

impide que una confesión religiosa descarte la posibilidad de adquirir personalidad jurídica como tal (no quiera gozar del *status* jurídico propio de los grupos religiosos), y prefiera actuar en el tráfico jurídico a través de asociaciones de Derecho común o de fundaciones. Estas entidades tendrán fines religiosos, pero se regirán por el Derecho de asociación y de fundación, recogido, respectivamente, en la LODA y en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

El artículo 1.3 LODA, tras señalar que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por su legislación específica, añade: “Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”. Por su parte, la disposición adicional segunda de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones establece: “Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos con la Iglesia Católica y en los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por el Estado con otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como en las normas dictadas para su aplicación, para las fundaciones creadas o fomentadas por las mismas”.

Estas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que la normativa de asociaciones y fundaciones respeta la naturaleza propia de las confesiones religiosas y el régimen jurídico específico previsto para las entidades por ellas creadas. Pero sin que se excluya la aplicación de ambas leyes a asociaciones o fundaciones que tengan fines religiosos y que hayan sido promovidas por confesiones religiosas. En este sentido, el artículo 6.2 LOLR reconoce expresamente el derecho de las confesiones a crear asociaciones y fundaciones: “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general”.

En conclusión, la reforma de la LOLR, al plantearse la posición jurídica de las confesiones religiosas, debe partir de que estas entidades se caracterizan por ser entes titulares del derecho fundamental de libertad religiosa a los que el Estado debe reconocer su identidad propia como grupo, que es distinta de la suma de los intereses individuales de sus miembros. El reconocimiento de su identidad propia se traduce en el respeto a su autonomía institucional y en el establecimiento de unos cauces a través de los cuales se les permita adquirir personalidad jurídica. Esos cauces no pueden obligar a las confesiones religiosas a adoptar una determinada estructura organizativa o unas concretas normas de funcionamiento, pues ello sería contrario al mencionado derecho a la autonomía.

#### **IV. Cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas: los acuerdos**

El artículo 16.3 CE establece, tras afirmar que ninguna confesión tendrá carácter estatal, 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.

La Carta Magna obliga a los poderes públicos a cooperar con los grupos religiosos, pero no concreta los instrumentos mediante los que llevar a cabo esa cooperación. La LOLR ha establecido a este respecto dos herramientas: la firma de acuerdos (artículo 7) y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (artículo 8). Voy a centrarme en la primera de ellas.

El modelo de acuerdos de cooperación que diseña el artículo 7.1 LOLR (“El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales”) plantea diversos problemas que habría que procurar corregir en una hipotética reforma de la Ley. Algunos de estos problemas tienen que ver con el contenido del precepto, pero los principales se deben a la interpretación y aplicación que han hecho del artículo los poderes públicos (tanto el Legislador como la Administración).

Entre esos problemas no incluyo, pues no me parece que tenga relevancia, el hecho de que los acuerdos concordatarios con la Iglesia católica tengan naturaleza jurídica de tratados internacionales, mientras que los acuerdos previstos en el artículo 7 LOLR sean leyes aprobadas por las Cortes Generales (así ocurre con los acuerdos aprobados por las Leyes 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, y 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España). Se trata de una cuestión formal que depende de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y que no genera discriminación alguna entre los grupos religiosos. Por lo demás, hasta la fecha no se ha planteado la hipótesis —y no es previsible que se plantee— de que una ley unilateral derogue o modifique el contenido de las Leyes 24, 25 y 26/1992.

El sistema español de acuerdos, tal como se ha aplicado en la práctica, tiene cinco características que lo hacen criticable: 1.<sup>a</sup>, los acuerdos otorgan un régimen general muy similar para todas las confesiones que los suscriben; 2.<sup>a</sup>, cuando el legislador regula unilateralmente materias que afectan a las confesiones religiosas sólo tiene en cuenta a los grupos que han alcanzado un acuerdo con el Estado; 3.<sup>a</sup>, el procedimiento para la firma de acuerdos carece de una regulación precisa y reglada, sin que pueda hablarse de un efectivo derecho de las confesiones religiosas, exigible ante los tribunales, a obtener un convenio con el Estado; 4.<sup>a</sup>, para poder firmar acuerdos las confesiones religiosas, además de estar inscritas en el RER, han de tener notorio arraigo en España por su ámbito y número de creyentes, y 5.<sup>a</sup>, el notorio arraigo es un concepto jurídico indeterminado, que hasta la fecha no ha sido definido con exactitud ni por la Administración ni por los tribunales.

Sería recomendable precisar qué contenidos pueden incorporarse a los acuerdos para evitar dos consecuencias negativas: a) que el efectivo reconocimiento del derecho de libertad religiosa se subordine a la firma de un pacto con el Estado; b) que existan diferencias injustificadas entre las confesiones inscritas en el RER que no han firmado acuerdo y las que lo han firmado. Al mismo tiempo, habría que objetivar el acceso al acuerdo por parte de las confesiones religiosas. La decisión del Gobierno de celebrar un pacto con una determinada confesión religiosa produce unas consecuencias directas y trascendentales en el régimen jurídico de esa confesión y en los derechos de las personas que la integran. Por ello, ha de rechazarse su calificación como una decisión política ajena al control jurisdiccional, pues los poderes públicos carecen de facultades para decidir libremente con qué confesiones religiosas negocian, sin aportar justificaciones válidas en Derecho que expliquen y fundamenten su opción.

Al margen de lo anterior, también me parece necesario llamar la atención sobre el hecho de que el artículo 7.1 LOLR establezca que los pactos son suscritos por el

*Estado* y aprobados por ley de las *Cortes Generales*. No se contempla la posibilidad de que esos acuerdos sean firmados a nivel autonómico. Me parece que este aspecto debería ser corregido. En primer lugar, porque el artículo 16.3 CE dice que la cooperación será realizada por los “poderes públicos”, expresión en la que se incluyen, como es evidente, las Comunidades Autónomas y los entes locales. En segundo lugar, porque los entes autonómicos y los municipios son competentes para regular numerosos aspectos relacionados con el factor social religioso (sobre este tema volveré más adelante). A estos dos motivos se añade el hecho de que algunas Comunidades Autónomas han firmado acuerdos con confesiones religiosas<sup>15</sup>, sin que esté clara cuál es su naturaleza jurídica y, por tanto, su posición, en el caso de que sean normas, en el sistema de fuentes. Por estas razones, convendría, en una hipotética reforma de la LOLR, plantear la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y los entes locales puedan firmar acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas y precisar el régimen jurídico aplicable a tales acuerdos en aspectos como los sujetos habilitados para suscribirlos, la forma, el objeto, el contenido y la posición en el sistema de fuentes.

## V. Ministros de culto

Las referencias a los ministros de culto que contiene la LOLR son muy escuetas. El artículo 2.2 reconoce el derecho de las confesiones religiosas a formar y designar sus ministros. Por su parte, el artículo 6 señala que las confesiones inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas organización, régimen interno y régimen de su personal.

Tanto los Acuerdos con la Santa Sede (el de 28 de julio de 1976 y los cuatro de 3 de enero de 1979) como los Acuerdos de 1992 con las minorías religiosas (aprobados por las Leyes 24, 25 y 26/1992) contemplan determinados aspectos del régimen jurídico de los ministros de culto (secreto ministerial, seguridad social, servicio militar). El contenido de los acuerdos en este punto es fragmentario y parcial, pues no sólo no se ocupan de todas las cuestiones que afectan a los ministros de culto, sino que apenas tienen regulación sustantiva, predominando las remisiones a la legislación sectorial. Por tal motivo, temas importantes, como la obtención de permiso de trabajo por ministros extranjeros o la protección social, se encuentran en realidad regulados en la legislación unilateral.

Sin embargo, al igual que ocurre en otras materias, la efectiva aplicación de esta normativa —en concreto, en materia de protección social— se ha hecho depender, al menos hasta tiempos recientes, de la firma de acuerdos de cooperación<sup>16</sup>. Esto crea injustificadas diferencias entre los ministros de culto en función de que las confesiones a las que pertenecen hayan o no firmado un acuerdo con el Estado, por lo que sería recomendable introducir en la LOLR, en caso de reformarla, un marco común aplicable a los ministros de culto de todas las confesiones

---

<sup>15</sup> Vid. A. GÓMEZ MOVELLÁN, *Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y minorías religiosas*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, XV (1999), pp. 441-451; y S. TARODO SORIA, *Los recientes convenios de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y algunas confesiones minoritarias*, en “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos”, 5 (2005), vol. 1, pp. 353-388.

<sup>16</sup> Parece que en la anterior Legislatura ha habido un cambio de tendencia, al incluir en el Régimen General de la Seguridad Social a ministros de culto de confesiones que no han firmado acuerdos de cooperación con el Estado; cfr. el Real Decreto 822/2005, de 8 de julio, por el que se regulan los términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los clérigos de la Iglesia Ortodoxa del Patriarcado de Moscú en España, y el Real Decreto 1614/2007, de 7 de diciembre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los miembros de la Orden religiosa de los Testigos de Jehová en España.

religiosas, sin perjuicio de que la legislación sectorial se ocupe de cuestiones particulares, como, por ejemplo, la autorización para llevar a cabo labores de asistencia religiosa en centros penitenciarios.

## **VI. Régimen patrimonial de las confesiones religiosas**

Las referencias de la LOLR al régimen patrimonial de las confesiones religiosas son puntuales y aisladas. Al margen del artículo 6.2, que recoge el derecho de las confesiones de crear y fomentar, para la realización de sus fines, asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general, únicamente cabe mencionar la Disposición Transitoria Segunda, que se ocupa de la situación de los bienes inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de personas interpuestas.

La normativa aplicable a los bienes de las confesiones religiosas se encuentra dispersa en la legislación sectorial. Así, hacen referencia al régimen patrimonial de las confesiones, entre otras, las siguientes leyes: Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En ocasiones, lo dispuesto en estas normas acerca de los bienes de las confesiones religiosas conduce a conclusiones contradictorias, pues no existe un hilo conductor común a todas ellas. Otras veces su contenido, que parte de postulados preconstitucionales, no se adapta al régimen jurídico de las confesiones religiosas recogido en la LOLR. Asimismo, determinados preceptos sólo se aplican a las confesiones religiosas que han firmado acuerdos de cooperación con el Estado, mientras que otros se aplican a toda confesión religiosa inscrita en el RER.

De abordar una reforma de la LOLR sería oportuno fijar las líneas básicas del tratamiento jurídico de los bienes de las confesiones religiosas. En este sentido, habría que definir qué consideración tienen estos bienes en los distintos sectores del ordenamiento, precisando en qué casos deben ser calificados como bienes de interés general o utilidad pública y qué consecuencias jurídicas se derivan de esa calificación a efectos de expropiación, demolición, embargo, cesión gratuita de bienes patrimoniales del Estado a las confesiones religiosas, o beneficios tributarios.

## **VII. Régimen económico de las confesiones religiosas**

La LOLR carece de una regulación sustantiva sobre el régimen económico de las confesiones religiosas. Su silencio en esta temática resulta llamativo, si se tiene en cuenta que en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 se hace referencia a la financiación de la Iglesia a través de un sistema de asignación tributaria y se recoge un elenco de beneficios tributarios aplicables a las entidades eclesíásticas.

La LOLR sólo dedica el apartado 2 del artículo 7 al régimen económico de las confesiones religiosas: “En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades [las que hayan alcanzado notorio arraigo en España por su ámbito y número de creyentes] los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”. Este

precepto, que carece de contenido sustantivo concreto, pues literalmente se limita a indicar una posible opción a seguir en los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, ha tenido una importancia decisiva en la fiscalidad de las confesiones.

La norma se inserta en una política legislativa general, a la que ya he aludido varias veces en esta exposición, que sólo tiene en cuenta a las confesiones religiosas con acuerdo, marginando u olvidando al resto de confesiones. Esta política responde a una interpretación altamente discutible del artículo 7.2 LOLR. Tras la aprobación de la LOLR, y con base en este precepto, se ha seguido el criterio de que todas aquellas prestaciones de configuración legal que no forman parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa sólo se aplican a las confesiones religiosas que han firmado un acuerdo de cooperación con el Estado. Este criterio ha llevado a que el principio de cooperación regulado en el artículo 16.3 CE se ciña exclusivamente a las confesiones con acuerdo<sup>17</sup>.

En el campo tributario esta política se inauguró con el Real Decreto 2631/1982, de 15 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. Hasta el año 1982, el legislador había optado por extender el régimen previsto para la Iglesia católica a las demás confesiones religiosas inscritas en el RER. Un ejemplo claro en este sentido se encuentra en la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. En su artículo 5, relativo a las entidades exentas, se mencionaba a la Iglesia católica y a las “asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas”<sup>18</sup>. Aunque el precepto utilizaba una terminología inspirada en el régimen de la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa, todavía vigente en esas fechas, a la entrada en vigor de la LOLR la previsión pasó a aplicarse a todas las confesiones inscritas en el RER<sup>19</sup>.

En una hipotética reforma de la LOLR sería conveniente sentar las bases del régimen económico de las confesiones religiosas, pues la situación actual en la que los beneficios tributarios sólo se aplican a las confesiones religiosas que han firmado acuerdos de cooperación, no se compagina, a tenor de las características del sistema de acuerdos, con los principios constitucionales de no discriminación y aconfesionalidad.

### VIII. Aconfesionalidad o laicidad del Estado

El artículo 1.3 LOLR reproduce el inciso inicial del artículo 16.3 CE: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”. La LOLR no desarrolla el significado de esta afirmación recogida en la Constitución. En su comparencia en el Congreso de los Diputados el pasado mes de mayo, la Vicepresidenta Primera del Gobierno afirmó que el Ejecutivo se propone revisar la LOLR “con el objetivo de avanzar en la condición de laicidad que la Constitución otorga a nuestro Estado”. Casi un mes y medio más tarde, señaló en el Senado que “el carácter laico del Estado exige indudablemente una

---

<sup>17</sup> Sobre el tema me permito remitir a M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Los convenios entre las Administraciones Públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 2003, pp. 49-52.

<sup>18</sup> La misma orientación se recogía, por ejemplo, en el artículo 3 de la Ley 6/1979, de 25 de septiembre, sobre Régimen Transitorio de la Imposición Indirecta.

<sup>19</sup> Una muestra concreta de esta conclusión se encuentra en la regulación de las deducciones por donaciones a confesiones religiosas recogida en el artículo 124.2.b) del ya derogado Real Decreto 2384/1981, de 3 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Este artículo permitía aplicar deducciones en el caso de donaciones efectuadas a la Iglesia católica o a las “Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a las que se refiere el artículo 5º de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa”.

mayor neutralidad del mismo ante el fenómeno religioso, para evitar situaciones de discriminación de unas confesiones o creencias respecto de otras”.

Es difícil extraer conclusiones concretas de estas manifestaciones, pero es indudable que con ellas se transmite la idea de que es necesario reformar la LOLR para profundizar en el carácter laico del Estado y lograr una mayor neutralidad de los poderes públicos ante el fenómeno religioso.

Situado el debate en este contexto, me parece imprescindible hacer un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a propósito del principio de aconfesionalidad o laicidad. Ese repaso se hace con la finalidad de mostrar que el máximo intérprete de la Constitución cuenta con una consolidada doctrina acerca del principio, pero que esa doctrina no tiene una repercusión directa sobre el articulado de la LOLR, ni demanda la elaboración de una nueva ley de libertad religiosa.

En primer lugar, conviene dejar claro que el Tribunal Constitucional establece una estrecha relación entre el principio de aconfesionalidad proclamado en el artículo 16.3 CE y el derecho de libertad religiosa que aparece reconocido en el párrafo 1 de dicho precepto. De su doctrina se deduce que la laicidad es concebida como garantía del propio derecho libertad religiosa. Así, en el FJ 4 de la Sentencia 340/1993 se dice que “ha de tenerse en cuenta que los términos empleados por el inciso inicial del art. 16.3 C.E. no sólo expresan el carácter no confesional del Estado en atención al pluralismo de creencias existente en la sociedad española y *la garantía de la libertad religiosa de todos*, reconocidas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional”. En esta misma línea argumentativa, el Tribunal ha llegado a afirmar que la neutralidad de los poderes públicos constituye una consecuencia de la dimensión objetiva de la libertad religiosa. Uno de los párrafos de la jurisprudencia constitucional en los que más claramente aparece plasmada esta relación entre neutralidad y libertad religiosa se encuentra en el FJ 6 de la Sentencia 154/2002: “En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias”.

Toda esta construcción se complementa con la idea de que la neutralidad del Estado en materia religiosa es el presupuesto para la pacífica convivencia entre las distintas religiones al permitir a los ciudadanos actuar con plena inmunidad de coacción en el campo religioso: “Por su parte, el art. 16.3 CE al disponer que ‘ninguna confesión tendrá carácter estatal’, establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa que, como se declaró en las SSTC 24/1982 y 340/1993, ‘veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales’. Consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho ‘a actuar en este campo con plena inmunidad de coacción del Estado’ (STC 24/1982, fundamento jurídico 1.º), *cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática* (art. 1.1 CE)” (STC 177/1996, FJ 9).

Como se desprende de los dos párrafos anteriores, la jurisprudencia constitucional atribuye dos dimensiones al principio de aconfesionalidad o laicidad: a) la neutralidad de los poderes públicos frente al fenómeno religioso; b) la obligación de los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas. De aquí se siguen una serie de postulados, que paso a sintetizar para centrar el debate acerca de la laicidad.

## **1. Dimensión negativa de la laicidad: neutralidad de los poderes públicos frente al fenómeno religioso**

La dimensión negativa de la laicidad se concreta en tres postulados que se enuncian y desarrollan a continuación.

*-Deber de abstención o neutralidad del Estado en materia religiosa para respetar la libre autodeterminación de la persona en este campo y el pluralismo religioso presente en la sociedad.*

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 CE, “el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional” (STC 46/2001, FJ 7).

Desde los primeros años de la jurisprudencia constitucional, el Tribunal ha dejado claro que el derecho fundamental de libertad religiosa comporta el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* del individuo, de tal forma que los ciudadanos tienen derecho a actuar en este campo con plena inmunidad de coacción del Estado y de cualesquiera grupos sociales. En consecuencia, el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o de actitudes de signo religioso (STC 24/1982, FJ 1).

La conexión de esta doctrina con el principio de laicidad aparece expresamente formulada en el FJ 9 de la STC 177/1996, en la que se resuelve un recurso de amparo planteado por un miembro de las Fuerzas Armadas al que sus superiores habían obligado a participar en un acto de carácter religioso. El Tribunal afirma que “el art. 16.3 CE no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza. Pero el derecho de libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza. Decisión personal, a la que no se pueden oponer las Fuerzas Armadas que, como los demás poderes públicos, sí están, en tales casos, vinculadas negativamente por el mandato de neutralidad en materia religiosa del art. 16.3 CE. En consecuencia, aun cuando se considere que la participación del actor en la parada militar obedecía a razones de representación institucional de las Fuerzas Armadas en un acto religioso, debió respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia y, por tanto, atenderse a la solicitud del actor de ser relevado del servicio, en tanto que expresión legítima de su derecho de libertad religiosa”.

*-El Estado no puede asumir como propios los valores y principios de una concreta confesión religiosa.*

En una de sus primeras sentencias sobre el factor social religioso, la 24/1982, el Tribunal Constitucional afirmó que el artículo 16.3 CE, al proclamar que ninguna confesión tendrá carácter estatal “impide (...) que los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos” (FJ 1).

Una consecuencia directa de estas afirmaciones del Tribunal es que el Estado no puede asumir como propios los valores o principios de una concreta confesión religiosa. El tema ha sido abordado expresamente en el ATC 617/1984, en el que se desestima el recurso de amparo presentado contra una sentencia que declaró disuelto por divorcio un matrimonio canónico. La recurrente sostenía que la aplicación del divorcio a su matrimonio, que había sido contraído según las normas del Derecho

canónico, suponía una violación de su derecho a la libertad religiosa. El Tribunal Constitucional rechaza el recurso y deja claro que el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios celebrados según las normas del Derecho canónico no supone la asunción por el Estado de las características y propiedades que la Iglesia católica asigna al matrimonio en su fuero propio, pues, “por su carácter pluralista y aconfesional, el Estado no viene obligado a trasladar a la esfera jurídico-civil los principios o valores religiosos que gravan la conciencia de determinados fieles y se insertan en el orden intraeclesial” (FJ 5).

Otra de las consecuencias de la imposibilidad del Estado de asumir como propios los valores y principios de una concreta confesión religiosa es la neutralidad de la enseñanza pública. Así se ha destacado en la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9, donde se dice que en un sistema jurídico-político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes han de ser ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (artículo 27.3 CE), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente. La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos —sigue puntualizando el Tribunal Constitucional— impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico.

En estrecha conexión con lo anterior se encuentra la prohibición de que los poderes públicos impongan el estudio de una materia confesional, salvo que se realice con un carácter meramente informativo. Así se recoge expresamente en el FJ 3 del ATC 359/1985, de 29 de mayo, donde se sostiene que el derecho de libertad religiosa comprende, específicamente en un Estado que se declara aconfesional, el derecho de la persona a rechazar cualquier actitud religiosa del Estado sobre su persona y, por ello, en conexión con la libertad de enseñanza que reconoce y regula el artículo 27 CE, “la obligación de los Poderes Públicos de no imponer coactivamente el estudio de una confesión ideológica o religiosa determinada, al menos con contenido apologético y no puramente informativo”.

*-Debe haber una distinción entre fines religiosos y fines estatales; en consecuencia, ni las confesiones religiosas pueden ser jurídicamente equiparadas al Estado, ni el Estado puede asumir funciones religiosas.*

Desde la STC 24/1982, el Tribunal Constitucional viene afirmando que el artículo 16.3 CE veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales. Esta doctrina se desarrolla en la Sentencia 340/1993, en cuyo FJ 4 se dice que los términos empleados por el inciso inicial del artículo 16.3 CE no sólo expresan el carácter no confesional del Estado en atención al pluralismo de creencias existente en la sociedad española y la garantía de la libertad religiosa de todos, reconocidas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional; al decir que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”, cabe estimar que el constituyente ha querido expresar, además, que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica.

La aconfesionalidad supone, por tanto, una separación entre la esfera religiosa y la esfera estatal. Los fines religiosos no son *fines estatales*, sin perjuicio de que

puedan ser *finis con relevancia pública*, pues lo público no se identifica necesariamente con lo estatal. Al mismo tiempo, los órganos religiosos no tienen la condición de órganos públicos, como se pone de manifiesto en el ATC 119/1984, de 22 de febrero, en el que se rechaza un recurso de amparo interpuesto contra dos sentencias dictadas por tribunales eclesiásticos. El razonamiento del Tribunal Constitucional es claro: el recurso de amparo se da contra los actos de los poderes públicos, “condición que no presentan, manifiestamente los Tribunales de la Iglesia Católica, sin que sea factible ninguna interpretación extensiva o analógica, a la que, por otra parte, no se podría llegar dado lo dispuesto en el artículo 16 CE, que al consagrar el mantenimiento de relaciones de cooperación con dicha Iglesia, presupone el reconocimiento del carácter separado de ambas potestades”. Una consecuencia de lo anterior es la ausencia de automatismo en el reconocimiento de efectos civiles a las resoluciones eclesiásticas sobre nulidad del matrimonio canónico o a las decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado, pues ello sería contrario a la no confesionalidad y al principio de exclusividad jurisdiccional del Estado (STC 66/1982, de 12 de noviembre, FJ 3).

La laicidad no sólo impide a las confesiones religiosas asumir funciones estatales, sino que, como contrapartida, hace que el Estado no pueda llevar a cabo de forma directa prestaciones de carácter religioso. La enseñanza de la religión en la escuela pública es uno de los sectores del ordenamiento en los cuales se manifiestan de forma más palmaria las consecuencias de este aserto. Si el Estado opta por incluir la religión dentro de la oferta educativa, deberá asumir que los contenidos de esa asignatura sean fijados por las propias confesiones religiosas y que los docentes encargados de esas enseñanzas sean también seleccionados por ellas: “El derecho de libertad religiosa y el principio de neutralidad religiosa del Estado implican que la impartición de la enseñanza religiosa asumida por el Estado en el marco de su deber de cooperación con las confesiones religiosas se realice por las personas que las confesiones consideren cualificadas para ello y con el contenido dogmático por ellas decidido” (STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 7).

## **2. Dimensión positiva de la laicidad: el mantenimiento de relaciones de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas**

La principal consecuencia de la dimensión positiva del principio de laicidad es que el derecho de libertad religiosa no se agota en la esfera interna de libertad reconocida a la persona o a las confesiones religiosas, sino que cuenta también con una esfera externa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva desde una perspectiva asistencial o prestacional. De tal forma, que la dimensión positiva de la laicidad se conecta directamente con la obligación de los poderes públicos de tener en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española y mantener relaciones de cooperación con los grupos religiosos (STC 46/2001, FJ 4).

Para comprender el significado último del principio de cooperación hay que tener presente cuál es exactamente su fundamento constitucional. Este principio proviene de la definición del Estado como un Estado social y democrático de Derecho. En concreto, la cooperación con las confesiones religiosas debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 9.2 CE, que impone las siguientes obligaciones a los poderes públicos: a) promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; b) remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad y la igualdad; c) facilitar la participación de

todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Enmarcada la cooperación con las confesiones religiosas en su contexto constitucional, no cabe atribuir a los poderes públicos la obligación de promover el hecho religioso en cuanto tal, en sí mismo considerado, sino en la medida en que esa promoción hace real y efectivo el pleno reconocimiento de la libertad religiosa y de la igualdad<sup>20</sup>.

En varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional se concretan consecuencias que se derivan de la estrecha conexión existente entre el principio de aconfesionalidad y la existencia de relaciones de cooperación con las confesiones religiosas. Para el Tribunal, dos manifestaciones concretas de esa conexión son la asistencia religiosa en establecimientos públicos y la tutela penal del hecho religioso.

Con respecto a la asistencia religiosa, el Tribunal Constitucional ha puntualizado que el hecho de que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas no sólo no determina lesión constitucional, sino que ofrece, por el contrario, la posibilidad de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y comunidades. No padece el derecho a la libertad religiosa, toda vez que los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas son libres para aceptar o rechazar la prestación que se les ofrece; asimismo, tampoco se lesiona el derecho a la igualdad, pues por el mero hecho de prestar asistencia a los católicos, no queda excluida la asistencia religiosa a los miembros de otras confesiones (STC 24/1982, FJ 4).

El Tribunal ha precisado también que la tutela penal del hecho religioso no es incompatible con el principio de laicidad. El carácter aconfesional del Estado no implica que las creencias y sentimientos religiosos de la sociedad no puedan ser objeto de protección. Por un lado, el mismo artículo 16.3 CE, que afirma que ninguna confesión tendrá carácter estatal, afirma también que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Por otro lado, la pretensión individual o colectiva de respeto a las convicciones religiosas pertenece a las bases de la convivencia democrática que, tal como declara el preámbulo de la Norma Fundamental, debe ser garantizada (ATC 180/1986, de 21 de febrero, FJ 2). Evidentemente esa protección penal debe concederse a todas las confesiones religiosas, pues, como ha señalado el Tribunal al desestimar un recurso de amparo interpuesto por una persona condenada penalmente por un delito de blasfemia, la tutela penal del hecho religioso no ha de interpretarse en términos que supongan un trato privilegiado para una determinada iglesia o confesión religiosa, ya que la idea de Dios o el concepto de lo sagrado no son patrimonio exclusivo de ninguna de ellas en particular; en suma, la interpretación de los artículos del Código Penal sobre la tutela de la religión ha de hacerse de conformidad con los principios y derechos reconocidos en la Constitución (ATC 271/1984, de 9 de mayo, FJ 2).

## **IX. Competencias autonómicas y locales**

En el articulado de la LOLR no aparece ninguna mención a las competencias de las Comunidades Autónomas o de los entes locales en materia religiosa, cuando es indudable que corresponde a estas entidades la regulación de muchos aspectos que tienen que ver con el derecho de libertad religiosa y el régimen jurídico de las confesiones religiosas: asistencia religiosa en centros sanitarios (y en el caso de Cataluña en centros penitenciarios), días festivos, cementerios, urbanismo, patrimonio cultural o enseñanza. Este olvido de los entes autonómicos y locales ha dado lugar a

---

<sup>20</sup> Vid. A. CASTRO JOVER, *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 3 (2003), [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

algunos conflictos, que en temas como días festivos y exenciones tributarias se agravan porque son materias reguladas en los acuerdos de cooperación suscritos por el Estado central con las confesiones religiosas<sup>21</sup>.

En mi opinión, en determinados temas, sin perjuicio de que sean de competencia autonómica o municipal, es recomendable que exista un marco normativo común aplicable en todo el Estado. Su conexión con el derecho fundamental de libertad religiosa —es evidente en cuestiones como la enseñanza de la religión, los días festivos con significación religiosa, el derecho a recibir sepultura digna o la asistencia religiosa— exige unas garantías y derechos comunes para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional, pues como se establece en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, corresponde al Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Para conciliar este criterio con el respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, habría que contar con la participación de estas entidades en la elaboración de las normas que establezcan ese mínimo común de aplicación en todo el territorio nacional. Un buen ejemplo en este sentido se encuentra en el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en cuyo proceso de elaboración fueron consultadas las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la LOLR debería conciliar el alcance del artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE con las competencias autonómicas y municipales. A tal efecto, podría ser útil fijar un marco normativo común de aplicación en todo el territorio nacional, en cuya definición deberían participar las entidades autonómicas y locales, y las modalidades de desarrollo de ese marco común, pues es evidente que su efectiva aplicación no debería depender de iniciativas aisladas y descoordinadas basadas en la buena predisposición política o en un entendimiento puntual de una concreta Administración con unos determinados grupos religiosos.

## **X. Naturaleza del derecho fundamental de libertad religiosa**

Como punto final de mi intervención, considero necesario señalar que una reforma de la LOLR debería incluir una reflexión profunda sobre la naturaleza del derecho fundamental de libertad religiosa. Pues, en caso contrario, el cambio legislativo podría quedar reducido, tal como se decía al inicio de estas páginas, a una operación de maquillaje sin incidencia real en el reconocimiento y garantía de este derecho fundamental. La afirmación anterior se justifica porque, tal como he venido

---

<sup>21</sup> La STC 7/1985, de 25 de enero, resuelve dos conflictos positivos de competencia, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra el Gobierno de la Nación, en relación con la normativa sobre regulación de los días festivos. El conflicto afectaba a los días festivos de carácter religioso incluidos a propuesta de la Conferencia Episcopal Española en el Real Decreto 2819/1981, de 27 de noviembre. El Tribunal Constitucional entendió que no se había producido una invasión de las competencias autonómicas. En el FJ 5 el Tribunal trajo a colación el artículo III del Acuerdo con la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos, en el que se establece que el Estado reconoce como festivos todos los domingos del año y se añade que de común acuerdo se determinará qué otras festividades religiosas son reconocidas como días festivos.

Por su parte, la Sentencia de 6 de marzo de 1987 del Tribunal Supremo (RJ 1907) conoce de la impugnación, realizada por el Letrado del Estado, de las normas reglamentarias de aplicación del Impuesto sobre Sociedades a las entidades eclesásticas aprobadas por la Diputación Foral de Navarra el 17 de septiembre de 1981. El Alto Tribunal declara nulas esas normas reglamentarias por entender que infringen abiertamente el ordenamiento jurídico al regular una materia reservada al Estado y que ha sido incluida por éste en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos con la Santa Sede.

señalando, los problemas que plantea actualmente la regulación del derecho de libertad religiosa no se deben tanto al contenido de la LOLR como a la interpretación y aplicación que se ha hecho de ella.

Así, cuando el Gobierno señala que el “carácter laico del Estado exige indudablemente una mayor neutralidad del mismo ante el fenómeno religioso, para evitar situaciones de discriminación de unas confesiones o creencias respecto de otras”, debe tenerse en cuenta el contexto sobre el que se proyectan estas afirmaciones y qué consecuencias se quieren extraer de ellas. Reformar la LOLR para eliminar el crucifijo de las tomas de posesión de cargos públicos o para suprimir las ceremonias religiosas en actos oficiales supondría desviar la atención hacia temas que considero secundarios en el debate sobre la libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos. Por lo demás, para eso no es necesaria una modificación de la LOLR, pues su articulado no exige la presencia de símbolos religiosos en actos administrativos, ni la celebración de ceremonias religiosas con ocasión de actos oficiales.

Más importante que lo anterior es intentar dar respuesta al verdadero alcance del derecho de libertad religiosa, puesto en relación con la no discriminación por razón de religión. La Vicepresidenta Primera del Gobierno ha insistido en sus comparecencias parlamentarias en la necesidad de adaptar la LOLR a los avances de la jurisprudencia constitucional, pero quizá no estaría de más insistir en la necesidad de que esa jurisprudencia tenga en cuenta los avances legislativos. Así lo exige la normativa comunitaria sobre no discriminación por razón de religión, que como es sabido incorpora expresamente el concepto de discriminación indirecta. Este tipo de discriminación tiene lugar, según el artículo 2 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción determinadas, respecto de otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

La transposición de esta Directiva al ordenamiento español se hizo por medio de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La utilización de este tipo de ley, que es un cajón de sastre en el que se recogen medidas legislativas de todo orden, ha diluido los debates acerca de la incidencia real de esa norma en nuestro ordenamiento. La noción de discriminación indirecta puede obligar, en combinación con la dimensión externa del derecho de libertad religiosa, a admitir excepciones en la aplicación de normas neutras que responden a razones que, en principio, no tienen nada que ver con la religión<sup>22</sup>. En este sentido, se podría cuestionar el criterio seguido por el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 19/1985, de 13 de febrero, que desestima el recurso de amparo presentado por una trabajadora despedida tras negarse a trabajar en sábado por razones religiosas, o la 166/1996, de 28 de octubre, que desestimó también el recurso de amparo interpuesto por un Testigo de Jehová que solicitaba a la Seguridad Social el reintegro de los gastos médicos que tuvo que soportar al no garantizarle el sistema público de salud que en su tratamiento hospitalario no se le realizarían transfusiones sanguíneas.

---

<sup>22</sup> En este sentido son interesantes las consideraciones que se recogen en el trabajo de J. WHOERLING, *L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse*, en “McGill Law Journal”, 43 (1998), pp. 325-401.

En definitiva, habría que dilucidar si el carácter contractual que en ocasiones se ha otorgado al derecho de libertad religiosa en nuestro ordenamiento, al hacer depender su efectivo reconocimiento de la firma de acuerdos entre los poderes públicos y las confesiones religiosas o de la conclusión de pactos entre sujetos particulares (trabajador-empresario, por ejemplo), es coherente con la concepción de la libertad religiosa que adopta nuestro sistema constitucional y con la no discriminación por razón de religión.

En el debate sobre la posible reforma de la LOLR no es posible eludir la incidencia que tiene la noción de discriminación indirecta en el reconocimiento del derecho de libertad religiosa ni su repercusión en los distintos sectores del ordenamiento. En caso contrario, se hará una reforma que ya nacería desfasada, que quizá ahondaría en la secularización del Estado eliminando la presencia de símbolos o manifestaciones religiosas en determinadas ceremonias u organismos públicos, pero no en el efectivo reconocimiento de derechos y libertades.