

## LAÏCITAT, SISTEMA D'ACORDS I CONFESSIONS MINORITÀRIES A ESPANYA

Dionisio Llamazares Fernández\*

### Sumari

1. Introducció
2. Laïcitat
  - 2.1. Aconfessionalitat o laïcitat
  - 2.2. Característiques de la laïcitat
    - 2.2.1. Separació
    - 2.2.2. Neutralitat
    - 2.2.3. Cooperació
3. Sistema d'acords
4. Estatut jurídic de les confessions religioses minoritàries
  - 4.1. Adquisició de l'estatut
    - 4.1.1. Regla general
    - 4.1.2. L'excepció de l'Església catòlica i d'algunes de les seves entitats com a confessió majoritària
    - 4.1.3. Estatut
    - 4.1.4. Drets comuns dels quals són titulars també les confessions no inscrites en el RER
    - 4.1.5. Drets atribuïts per la inscripció en el RER
    - 4.1.6. Drets dels quals són titulars o poden exercir únicament les confessions que tenen signats acords de cooperació amb l'Estat
5. Conclusions

---

\* Catedràtic de dret eclesiàstic de l'Estat de la Universitat Complutense de Madrid.  
Article rebut el 30.05.2006.

## 1. Introducció

D'acord amb el títol de l'article, em referiré en tres apartats diferents a cadascun dels temes enunciats.

No es pot estudiar el sistema d'acords amb les confessions sense haver resolt el problema de la laïcitat en el nostre text constitucional, ni és possible estudiar l'estatut jurídic de les confessions minoritàries sense haver resolt els dos temes precedents: laïcitat i acords.

Només unes observacions prèvies per recordar una cosa òbvia.

Quan parlem de Constitució ens referim no només al text constitucional, sinó també al bloc de constitucionalitat, en el qual cal incloure els articles materialment i formalment orgànics de les lleis orgàniques que, d'acord amb l'article 81 CE, desenvolupen drets fonamentals; en el benentès que això no significa que les lleis orgàniques s'equiparin a la Constitució i menys que puguin modificar-la o donar-li una interpretació diferent de la que faci el Tribunal Constitucional.

Quan parlem de minories religioses ens estem referint a totes les confessions existents a Espanya amb excepció de l'Església catòlica; tinguin signats o no acords de cooperació amb l'Estat i estiguin declarades o no de notori arrelament a Espanya, totes són minoritàries.

## 2. Laïcitat

Dos són les preguntes a les quals cal donar resposta: si es pot o no parlar de laïcitat d'acord amb el nostre text constitucional i en què consisteix la laïcitat. Però abans cal deixar molt clara una cosa: la laïcitat és un principi informador de l'ordenament la funció fonamental del qual és garantir realment i eficaçment el dret de llibertat de consciència, religiosa i no religiosa (llibertat ideològica, religiosa i de culte, segons terminologia de l'article 16.1 CE) d'individus i de comunitats.

### 2.1. Aconfessionalitat o laïcitat

No és una pregunta ociosa. No són pocs els que prefereixen parlar d'aconfessionalitat i no de laïcitat, en no pocs casos per entendre que el nostre text constitucional el que consagra és un model aconfessional però no laic.

La definició del terme *aconfessional* que dóna el *Diccionari* de la RAE al·ludeix únicament a la no-pertinença o adscripció de l'Estat a cap confessió religiosa, però no diu res de la seva neutralitat respecte a les creences dels seus ciutadans i a les confessions en les quals aquests s'integren per comunitat de fe.

L'opció en pro del terme *aconfessionalitat* amb exclusió del terme *laïcitat* no és ni innòcua ni innocent. El que s'està defensant és una interpretació del nostre text constitucional

que deixa oberta la porta a la desigualtat i al privilegi d'unes creences religioses respecte d'altres, d'una o unes confessions religioses respecte de les altres.

El número 3 de l'article 16 CE no fa referència expressa a cap d'aquests termes. Però el Tribunal Constitucional, màxim intèrpret de la Constitució, sí que ho ha fet en compliment de la seva funció.

És veritat que durant molts anys va defugir la utilització dels termes *laic* o *laïcitat* i en el seu lloc utilitzava els termes *aconfessional* o *aconfessionalitat*.

Però entenia que el terme *aconfessionalitat* es referia tant a la separació (no-pertinença o adscripció de l'Estat a una confessió religiosa) com a l'exigència de neutralitat de l'Estat i dels poders públics.

En alguna ocasió va arribar a utilitzar el terme *laic* com a oposat a *religiós* i fins i tot en un cas, a propòsit de la instauració del diumenge com dia de descans setmanal, va arribar a afirmar que aquesta institució, després de la Constitució de 1978, té el seu fonament no en el principi de confessionalitat, sinó en el principi de laïcitat.<sup>1</sup>

A partir de la Sentència de 15 de febrer de 2001 abandona aquesta actitud cautelosa i utilitza obertament el terme *laïcitat* per denominar un principi constitucional fonamental. En les sentències posteriors es refereix a l'aconfessionalitat com a disjuntiva, no com a alternativa, de la laïcitat i en algun cas esmenta únicament aquesta última.

Conclusió: segons el TC, aconfessionalitat i laïcitat, en el llenguatge jurídic constitucional, signifiquen el mateix: separació sense confusió d'Estat i confessions religioses i, alhora, neutralitat dels poders públics i de l'ordenament jurídic respecte d'aquestes i de les creences religioses o no religioses dels ciutadans que s'hi integren.<sup>2</sup>

## 2.2. Característiques de la laïcitat

Vegem ara quines són les conseqüències derivades d'aquestes dues característiques de la laïcitat, a les quals caldria afegir, si tenim en compte el nostre text constitucional, una tercera: la cooperació.

La separació està al servei de la neutralitat i la cooperació té el seu fonament en el principi de llibertat de consciència, com un dels principis fonamentals de l'ordenament i el seu límit en la laïcitat com a precipitat de la igualtat.

Les expressions utilitzades al punt tercer de l'article 16 CE estan lluny de ser objectivament unívokes i, de fet, han donat lloc a dues interpretacions diferents. La dels qui van voler veure aquí, des del principi, una inequívoca declaració de laïcitat, explicant la equivocitat com a cautela del legislador per suavitzar la ruptura brusca amb el passat i les seves conseqüències no desitjades, i la dels qui van entendre aquesta no-ruptura amb el passat com una solució a mig camí entre la confessionalitat i la laïcitat que podria expressar-se amb el terme *aconfessionalitat* que, en no incloure la neutralitat, deixava la porta oberta, no a la confessionalitat doctrinal, però sí a la confessionalitat historicosociològica que justifica la

<sup>1</sup> STC 19/1985, de 13 de febrer, FJ 4, § 1-2.

<sup>2</sup> Sobre la neutralitat com a neutralitat ideològica i cultural, vegeu la nostra obra *Derecho de libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, 2a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2002, p. 173-183.

desigualtat, tenint en compte el règim privilegiat de l'Església majoritària que, a conseqüència de la intolerància, ha estat l'única de la qual es pot predicar, com a evident, un profund i continuat arrelament (un notori arrelament) per ser la majoritàriament compartida al llarg de la major part de la història d'Espanya.

La utilització per a la definició del model d'Estat, des del punt de vista de la seva actitud respecte a les creences religioses dels seus ciutadans, d'una fórmula referible, almenys literalment, més a les esglésies d'Estat que als estats confessionals i la menció explícita de l'obligació dels poders públics de cooperar amb les confessions religioses, amb indicació singular de l'Església catòlica, han estat factors que han abonat la polèmica, enterbolint encara més el sentit del text.

Perquè tampoc aquí hi ha hagut acord. Uns han entès que això no era més que una reiteració d'allò dit en l'article 9.2 amb caràcter general, explicable com un intent de posar en relleu que en aquest cas es donava una limitació especial per la presència del principi de laïcitat com a neutralitat i que quedava exclosa tota temptació d'actituds laïcistes. Altres ho van entendre com a rebló de la seva pròpia interpretació en clau de confessionalitat historicosociològica solapada, prenent trobar aquí el fonament de qualsevol mena de cooperació amb les confessions en funció del seu arrelament històric i del nombre de ciutadans fidels.

Però el temps no ha passat debades. Recordem que un dels criteris hermenèutics fonamentals és la «realitat del temps en què han de ser aplicades» (art. 3.1 CC) les normes i el profund i progressiu procés de secularització que ha experimentat Espanya.<sup>3</sup> Aquests dos factors han diluït l'equivocitat inicial.

Vegem com ha resolt aquests problemes hermenèutics el Tribunal Constitucional, suprem intèrpret de la Constitució.

### 2.2.1. Separació

Sintetitzant la posició doctrinal del TC podria dir-se que la separació implica la distinció sense confusió de subjectes, funcions o activitats i fins o objectius públics i objectius religiosos.<sup>4</sup>

Això implica almenys el següent:

1) Autonomia de l'Estat respecte de la religió i de les confessions religioses i autonomia d'aquestes respecte d'aquell. L'article 6.1 de la LOLR, en consagrar la «plena autonomia» de les confessions inscrites en el RER no fa més que aplicar una conseqüència inexorable de la laïcitat i, en última instància, de les exigències de respecte de la llibertat de consciència dels fidels. La laïcitat així entesa és la millor, per no dir l'única garantia de

---

<sup>3</sup> Sobre això, vegeu Pérez-Esgoti, A. i Santiago García, J. A., *La situación de la religión en España a principios del siglo XXI*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005; Comas Arnau, D., «El proceso de secularización en la España democrática», a *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 4, 2004; del mateix autor, «Pluralismo moral y religioso en la España actual», a *Libertad de conciencia y Laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Cátedra de «Laicidad y libertades públicas» de la Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2005; Díaz-Salazar, R. i Giner, S., *Religión y sociedad en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1993.

<sup>4</sup> STC 24/1982, de 13 de maig, FJ 1, i 46/2001, de 15 de febrer, FJ 4.

l'autonomia plena de les esglésies en relació amb els assumptes interns, amb l'únic límit que li assenyalava al dret de llibertat de consciència l'article 16.1 CE.<sup>5</sup>

2) No equiparabilitat de les entitats religioses, de les seves funcions, activitats i fins amb les entitats, activitats i fins públics.<sup>6</sup> Es vol dir que les confessions i entitats religioses no són persones jurídiques públiques, sinó persones jurídiques privades, associacions privades, no lucratives però d'interès particular.<sup>7</sup>

3) Els criteris i principis religiosos no són paràmetres de la justícia de les decisions dels poders públics, executiu, legislatiu i judicial; ni de les decisions del Govern, ni de les lleis ni de les sentències judicials; i consegüentment hauran de ser adoptades pel titular del poder públic al marge de quines siguin les seves creences religioses.<sup>8</sup> El paràmetre d'aquestes decisions no és cap ètica privada per més majoritària que sigui, sinó l'ètica pública que el TC defineix com a mínim comú ètic d'una societat determinada en un moment històric determinat acollit pel dret.<sup>9</sup>

4) «Pel seu caràcter aconfessional, l'Estat no està obligat a traslladar els principis o valors religiosos que graven la consciència de determinats fidels i s'insereixen en l'ordre intraeclesial».<sup>10</sup>

### 2.2.2. Neutralitat

L'exigència més característica de la laïcitat és la neutralitat.<sup>11</sup> L'Estat i els poders públics no s'identifiquen amb les creences concretes (religió o ideologia) dels seus ciutadans, tret de amb els valors comuns dels quals emana el que hem anomenat l'ètica pública.

En relació amb aquests valors comuns, l'Estat és bel·ligerant: no només els ha de respectar ell, sinó que ha d'obligar que els respectin els altres, també els ciutadans, i defensar-los i fomentar-los, excloent els antivalors que hi entren en contradicció.

Però ha de ser exquisidament neutral respecte a les creences i els valors dels ciutadans, amb independència que siguin compartits per una majoria o per una minoria, per més insignificant que aquesta sigui, llevat que siguin contradictoris amb els valors comuns; en aquest cas, ha de combatre'ls. L'Estat té vedada «qualsevol concurrència, al costat dels ciutadans, en qualitat de subjecte o d'actes de signe religiós»,<sup>12</sup> perquè la llibertat ideològica «comprensiva de totes les opcions que suscita la vida personal i social», en el «context

<sup>5</sup> Llamazares Fernández, D., *Derecho de la libertad de conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y laicidad*, 2a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 402 i 478 a 491.

<sup>6</sup> STC 340/1993, de 16 de desembre, FJ 4, D.

<sup>7</sup> *Ibidem*, FJ 4, A.

<sup>8</sup> STC 24/1982, de 13 de maig, FJ 1; STC 43/1984, de 26 de març, FJ 3.b.

<sup>9</sup> STC 62/1982, de 15 d'octubre, FJ 5, § 2, B.

<sup>10</sup> STC 61/1984, de 31 d'octubre, FJ 5, § 1

<sup>11</sup> STC 154/2002, de 18 de juliol, FJ 6, § 2; 46/2001, de 15 de febrer, FJ 5, § 2.a; 177/1996, d'11 de novembre, FJ 9, § 5; 19/1985, de 13 de febrer, FJ 2, § 2; 5/1981, de 13 de febrer, FJ 5, § 6. «En un sistema jurídic basat en el pluralisme, la llibertat ideològica i religiosa dels individus i l'aconfessionalitat de l'Estat, totes les institucions públiques i especialment els centres docents, han de ser, en efecte, ideològicament neutrals»; és evident que el TC entén que l'adverbi *ideològicament* inclou un *religiosament*.

<sup>12</sup> STC 24/1982, FJ 1, § 2.

democràtic governat pel principi pluralista», està basat en la «tolerància i el respecte a la discrepància i la diferència».<sup>13</sup>

La neutralitat és una exigència i una garantia de la igualtat, sense penalitzacions ni privilegis, en la titularitat i en l'exercici dels seus drets, de tots els ciutadans amb independència de quines siguin les seves creences ideològiques o religioses.<sup>14</sup>

Aquesta actitud de neutralitat obliga quants actuen en nom o per compte de l'Estat, tant les autoritats públiques com els funcionaris que han de complir la seva funció d'acord amb el deure de reserva, en expressió de la doctrina francesa, respecte al seu dret de llibertat de consciència.<sup>15</sup> Quelcom especialment exigible en l'exercici de determinades funcions com són la de jutjar i la d'ensenyar.

És més, l'Estat i els poders públics estan obligats a exigir a tots els ciutadans que es tingui el màxim respecte, mutu i recíproc, no només tolerància, cap als altres i les seves diferents idees o creences mentre no entrin en contradicció amb els valors comuns. D'aquí la tipificació com a delictes de tot gènere d'intolerància o discriminació. D'aquesta forma la laïcitat, com a exigència del respecte del que és diferent, es converteix en un dels principis fonamentals del pacte per la convivència democràtica.

### 2.2.3. Cooperació

Quant al que hem esmentat fins aquí, no hi ha substancials diferències entre el model de laïcitat consagrat en la nostra Constitució<sup>16</sup> i la laïcitat francesa,<sup>17</sup> que implícitament pren com a referent el mateix Tribunal Constitucional.

---

<sup>13</sup> STC 292/1993, de 18 d'octubre, FJ 5., § 2.

<sup>14</sup> STC 24/1982, FJ 1, § 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*, FJ 5, § 2.

<sup>16</sup> Sobre la laïcitat a la Constitució espanyola de 1978, vegeu les meves últimes publicacions: «Laicidad y Acuerdos», a *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 4, 2004; «La cuestión religiosa en la Constitución española de 1978», a *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después* (coord. Peces-Barba y Ramiro Avilés), Instituto de Derecho Humanos «Bartolomé de las Casas» de la Universidad Carlos III de Madrid, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004; «A modo de presentación. Laicidad, libertad de conciencia y acuerdos del Estado con las confesiones religiosas», a *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos* (dir. Llamazares Fernández), Dykinson, Madrid, 2005; també Suárez Pertierra, G. «La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución», a *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 2, 2002; Areces Piñol, M. T., *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa*, Universitat de Lleida, Lleida, 2003; Seglers Gómez-Quintero, A. (amb la col·laboració de J. M. Martinell), *La laicidad y sus matices*, Comares, Granada, 2005; Castro Jover, A., «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», a *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico*, 3, 2003, <www.iustel.com>; Molano, E., «La laicidad del Estado en la Constitución española», a *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad pluralista*, Salamanca, 1987; Calvo Álvarez, J., *Los principios del derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona, 1999; Porras Ramírez, J. M., *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones religiosas en el Estado democrático de derecho*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006.

<sup>17</sup> Baubérot, J., *Histoire de la laïcité française*, PUF, París, 2000; Barbier, M., *La laïcité*, L'Harmattan, París, 1995; Langeron, P., *Liberté de conscience des agents publics et laïcité*, Economica, Aix-Marsella, 1986; Campenhausen, A., *L'Église et l'État en France*, L'Épi, París, 1964; Peña-Ruiz, H., *La emancipación laica. Filosofía de la laicidad*, Laberinto, Madrid, 2001; Rémond, R., *Religión et société en Europe*, Seuil, París, 1998; Areces Piñol, M. T., *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa*, Universitat de Lleida, Lleida, 2003; de la mateixa autora, «Francia: cien años de laicidad», a *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 5, 2005; Félix Ballesta, M. A., «Centenario de la Ley francesa de separación iglesias-Estado»; de la mateixa autora, «Francia. Ley francesa sobre signos religiosos», *ibidem*, 4, 2004, i «Francia. Comentario relativo a la Ley n.º 2001-504 de 12 de junio de 2001

Sí que hi ha notables diferències en el tema de la cooperació de l'Estat i dels poders públics amb les confessions religioses.

Tal com acaba quallant la laïcitat a la Llei francesa de separació de 1905 (art. 2), cal dir que equival a la formulació del principi general de prohibició d'aquesta cooperació, tret d'alguns casos excepcionals en què s'admet com a merament possible: internats públics, hospitals, presons, orfenats o internats docents.

En la nostra Constitució no hi ha cap principi general prohibitiu de la cooperació, llevat que entri en contradicció amb la laïcitat i el seu fonament, la igualtat. És més, en els supòsits configurats com a excepció al principi general prohibitiu a la Llei francesa, en la nostra Constitució es configura la cooperació com a obligada per fer reals i efectives la llibertat de consciència i la igualtat. De manera que al seu costat poden existir —depèn del que els poders públics decideixin— altres supòsits de cooperació, no necessaris per fer possible l'exercici de la llibertat en condicions d'igualtat, però que faciliten aquest exercici, mentre que no lesionin ni la laïcitat ni la igualtat —la seva font i objectiu últim.

El TC esmenta com a supòsits d'aquest últim tipus el reconeixement d'efectes jurídics civils al matrimoni celebrat en forma religiosa i la protecció peculiar del Codi penal a les confessions religioses inscrites o als seus membres i, en general, els drets que atribueix o deixa expedits per al seu exercici la inscripció.

De totes maneres, cal entendre la cooperació en relació amb el dret fonamental de llibertat religiosa dels ciutadans, no en relació amb les activitats o fins religiosos o els mitjans materials o personals necessaris per a la seva consecució, cosa que seria incompatible amb la laïcitat. És més, la cooperació només serà obligada —i a això es refereix l'article 16.3 CE, ateses les expressions imperatives que utilitza— quan el que està en joc és que la igualtat i la llibertat siguin reals i efectives, com diu l'article 9.2 CE.

Segons el TC,<sup>18</sup> cal distingir entre els supòsits de cooperació derivats de l'article 9.2 i que es concreten en l'article 2.3 de la LOLR i els que es derivarien de l'estatut que es reconeix en l'article 6.1 a les confessions inscrites en el RER: obligats els primers i legítims constitucionalment, però no obligats els segons; necessaris els primers per fer possible l'exercici dels drets de llibertat i igualtat, i que simplement faciliten aquest exercici els segons.

A aquestes diferències respecte a la laïcitat francesa és al que es refereix el nostre alt Tribunal quan qualifica la laïcitat que consagra la nostra Constitució com a «positiva» i no a que l'Estat valori positivament les creences religioses mereixedores, per això, d'un tracte jurídic especial favorable. El que l'Estat laic valora positivament no són les creences religioses, sinó el dret de llibertat religiosa, en les mateixes condicions que el de llibertat de convicció no religiosa, com a dret civil fonamental, que és una cosa força diferent.

En una utilització escrupolosa dels termes, des del punt de vista del seu significat originari, el que la nostra Constitució defineix és un estat laic, no un estat aconfessional ni un estat laïcista.

---

tendente a reforzar la prevención y la represión de los movimientos sectarios que atenten contra los derechos del hombre y las libertades fundamentales», *ibidem*, n.º 3, 2003.

<sup>18</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 6, § a i b, y § 3 a 6.

### 3. Sistema d'acords

Com hem vist, els poders públics excepcionalment, en casos de necessitat per a l'exercici del dret de llibertat de consciència, estan obligats a col·laborar amb les confessions religioses per fer possible aquest exercici, i fins i tot poden fer-ho per facilitar aquest exercici sempre que aquesta cooperació no entri en col·lisió amb la laïcitat o, en última instància, amb la igualtat. El que no està constitucionalment previst és que aquesta cooperació hagi de tenir com a via l'acord i, encara menys, determinat tipus d'acord; ni tan sols és obligat que hagi de fer-se bilateralment.

Per això, constitucionalment, la cooperació, ni l'obligada ni la merament legítima, no poden limitar-se als supòsits en què existeix aquesta via.

Per això l'exclusió d'aquesta cooperació de les confessions sense acord és clarament inconstitucional. Ni la Constitució ni la LOLR donen el més mínim peu que justifiqui aquesta praxi.

Per això, poden existir simultàniament diferents tipus d'acords.

Ara bé, des del punt de vista de la laïcitat, com a garantia de la llibertat de consciència en condicions d'igualtat, no és indiferent que es canalitzin aquestes relacions de cooperació a través d'un model d'acord o d'un altre.

De fet, a Espanya, com és sabut, existeixen dos tipus d'acords: els acords amb l'Església catòlica, signats el 1979,<sup>19</sup> i els acords amb les esglésies evangèliques, comunitats israelianes i comunitats musulmanes, signats el 1992.<sup>20</sup>

Els primers són incorporats a l'ordenament intern com a tractats de dret internacional; els segons, en canvi, són acords de dret públic intern, de la qual cosa es deriven importants diferències, especialment pel que fa a la seva forma de pèrdua de vigència i de derogació.

Doncs bé, els primers poden convertir-se, atesa la seva dificultat de derogació pels procediments aplicables a les altres lleis, en un límit de la sobirania legislativa del Parlament en un tema clau com és el desenvolupament dels drets humans. Una cosa que, en canvi, no podrà ocórrer amb els segons.

---

<sup>19</sup> Vegeu el nostre últim treball «Los acuerdos del Estado español con la Santa Sede» en el web <www.olir.it> de novembre de 2005, amb plantejament dels temes més discutibles des del punt de vista de la seva constitucionalitat i amb la bibliografia més significativa; sobre el Concordat de 1953, vegeu DA, *La Institución concordataria en la actualidad*, Salamanca, 1971; sobre els precedents històrics a Espanya, Pardo Prieto, P., *Confesionalidad, Acuerdos con la Iglesia católica y libertad de conciencia en el derecho histórico español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, León, 2005; també Llamazares Fernández, D., «Proceso de secularización y relaciones concordatarias», a *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a don Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III, BOE, Madrid, 2001.

<sup>20</sup> Fernández Coronado, A., *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Civitas, Madrid, 1995; Reina, Víctor i Félix Ballesta, M. Ángeles (coord.), *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona, 1994*, Marcial Pons, Barcelona i Madrid, 1996; Llamazares Fernández, D., «Los acuerdos y el principio de igualdad: comparación con los acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin acuerdo», a DA, *Acuerdos del Estado español con las confesiones minoritarias*, cit.



Aquest risc deixa de ser una mera hipòtesi si tenim en compte un principi de dret internacional que s'explicita en tots els acords de 1979 amb l'Església majoritària: en cas de dificultat en la interpretació o l'aplicació dels acords, aquestes s'hauran de fer de mutu acord.

Una cosa que no ocorrerà mai amb els acords de 1992 amb algunes confessions minoritàries, en què s'encomana el desenvolupament i l'aplicació d'acord amb el Govern (a proposta del Ministeri de Justícia o del ministeri competent)<sup>21</sup> i, a més, es deixa oberta la possibilitat de la seva modificació mitjançant iniciativa legislativa (proposició de llei o projecte de llei), amb l'única obligació de comunicar-ho a la confessió o confessions que se'n puguin veure afectades perquè manifestin la seva opinió (informe preceptiu però no vinculant).<sup>22</sup>

La doctrina eclesiàstica majoritària no ha volgut veure aquestes diferències, i ha mirat cap a una altra banda, perquè no encaixaven en la seva concepció apriorística concordatària que proposa l'acord com a eix i via de les relacions de l'Estat amb les confessions; o les ha negat com a irrellevants, quan el que reflecteixen inequívocament és justament la intenció d'evitar els perills que comporten en aquesta matèria, no els acords internacionals sobre drets humans, sinó els acords internacionals bilaterals que puguin afectar el desenvolupament o l'exercici d'aquests drets.

Aquest esforç d'acomodació amb la Constitució no només es reflecteix en els aspectes formals dels acords sinó també en el seu contingut, amb excepció de les exempcions fiscals, matèria en la qual són bastant mimètics, encara que no totalment —com tindrem ocasió de veure—, amb els acords amb la Santa Seu.

De totes maneres, al marge que siguin els mateixos o diferents continguts, el que és clar és que, des d'aquest punt de vista, és possible assenyalar ja tres règims diferents, justificadament diferents o no, que això ja ho veurem més endavant: Església catòlica com a confessió majoritària, que funcionarà com a model de referència, i confessions minoritàries, entre les quals cal distingir les confessions signants dels acords de 1992 i les confessions sense acord, però inscrites en el Registre d'Entitats Religioses.

#### 4. Estatut jurídic de les confessions religioses minoritàries<sup>23</sup>

Em referiré en dos apartats diferents al procediment d'adquisició de l'estatut especial de confessió religiosa com una associació no lucrativa de dret civil i després a la descripció dels drets i deures dels quals es fa titular la confessió de què es tracta.

Recordem que les confessions religioses, des del punt de vista del dret estatal, són associacions privades, no lucratives però d'interès particular.

Per veure quin és el seu règim jurídic civil caldrà tenir en compte el que digui sobre això la LODA (Llei orgànica del dret d'associació).

<sup>21</sup> Disposició final.

<sup>22</sup> Disposició addicional primera.

<sup>23</sup> Vegeu, sobre tot el que segueix, la nostra obra *Derecho de la libertad de conciencia II*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 393 i s.

Doncs bé, el que en l'article 1.3 d'aquesta Llei es diu són dues coses: 1) que les esglésies, confessions i comunitats religioses es regeixen per una legislació especial, i 2) que les associacions constituïdes per a fins exclusivament religiosos per les esglésies, confessions i comunitats religioses «es regiran per allò que disposen els tractats internacionals i les lleis específiques, sens perjudici de l'aplicació supletòria de les disposicions d'aquesta Llei orgànica».

En resum, que les esglésies, les confessions i les comunitats religioses, com a tals, es regeixen per la seva legislació específica i que s'aplicarà aquesta legislació específica a les associacions que creïn només si els fins d'aquestes entitats són exclusivament religiosos; en qualsevol altre cas es regiran per la LODA i les normes de desenvolupament (art. 1.2 LODA).

La legislació específica de les confessions religioses està integrada per la LOLR, que és aplicable a totes, majoritària i minoritàries; per a l'Església catòlica, els acords de 1979 de caràcter internacional, i per a les altres tres confessions (protestants, jueus i musulmans), els acords de 1992, als quals caldria afegir la legislació de desenvolupament dels uns i dels altres. A les altres confessions minoritàries, se'ls aplicarà sense més la normativa que desenvolupa la LOLR si estan inscrites en el Registre d'Entitats Religioses.

#### 4.1. Adquisició de l'Estatut

Primer, hem d'advertir que la mateixa la regla no és aplicable a tots els casos. En el cas de l'Església catòlica, confessió majoritària, l'Acord sobre assumptes jurídics de 1979 funciona com a norma de concreció i desenvolupament de la LOLR, encara que sigui anterior en el temps. Per a les altres confessions minoritàries, ja que no es disposa res sobre aquesta qüestió en els acords de 1992, regeix el que disposa la norma general de desenvolupament de l'article 5 LOLR, el Reial decret sobre organització i funcions del Registre d'Entitats Religioses.<sup>24</sup>

##### 4.1.1. Regla general

L'article 5.1 de la LOLR disposa sobre aquesta qüestió que les confessions «gauran de personalitat jurídica una vegada inscrites en el corresponent registre públic», expressió no gaire afortunada, i que ha fet pensar a un important sector doctrinal en el valor constitutiu de la inscripció. A parer nostre, això és veritat només a mitges. La inscripció no atribueix a la confessió la personalitat jurídica que ja tenia amb anterioritat, sinó només el «reconeixement» d'aquesta personalitat «com a grup religiós»,<sup>25</sup> és a dir, a part de la seva publicitat enfront de tercers i enfront dels seus propis membres (art. 22 CE i art. 10.2 LODA), la possibilitat de l'exercici, amb aquesta eficàcia, de drets que ja tenia amb anterioritat o l'atribució d'algun dret nou.

Davant el silenci de la LOLR i del RD de desenvolupament sobre la inscripció, tret del que s'afirma indirectament a l'article 4.2 —que «la inscripció només podrà denegar-se quan no

<sup>24</sup> RD 142/1981, de 9 de gener (BOE de 31 de gener).

<sup>25</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 6, § 4.

s'acreditin degudament els requisits» exigits—, d'acord amb la doctrina del TC i amb la LODA (art. 24), «el dret d'associació inclou el dret a la inscripció», de manera que la seva denegació injustificada implica la violació del dret de llibertat de consciència que inclou el d'associació (LOLR, art. 2.1.d).<sup>26</sup>

D'acord amb la LODA, «l'Administració procedirà a la inscripció, limitant la seva activitat a la verificació del compliment dels requisits que han de reunir l'acta fundacional i els estatuts». El mateix TC ha negat a l'Administració competència per a la qualificació, i aquesta s'ha de limitar a la mera constatació de les dades aportades a la vista exclusivament de l'acta fundacional i dels estatuts.<sup>27</sup>

En la seva praxi l'Administració està dificultant, fins i tot impeding, la inscripció de les confessions religioses minoritàries, especialment els NMR, exigint requisits no legals i sense tenir en compte la doctrina del TC, arrogant-se competències que no té, oblidant que la funció dels estatuts no és tant facilitar un control *a priori* com fer possible un control eficaç *a posteriori*.

Atès que l'exercici d'alguns d'aquests drets només és possible amb la inscripció prèvia en el RER i que d'altres els atribueix la inscripció, la denegació d'aquesta afecta negativament el dret mateix de llibertat religiosa.<sup>28</sup>

Em limitaré a indicar algunes mostres d'aquest procedir de l'Administració.

En primer lloc, en un intent autoexculpatori o d'exclusió de responsabilitats, segons l'Administració la denegació de la inscripció al RER no atempta en cap cas contra el dret de llibertat religiosa individual ni contra el seu exercici col·lectiu, que es pot satisfer per altres vies.<sup>29</sup> Una cosa que, com acabem de veure, no és veritat. El que no fa en aquestes resolucions denegatòries és indicar en quin registre s'ha de practicar la inscripció, com disposa la LODA (art. 30.3).

S'arropa la competència per comprovar si el que es diu en els papers, l'acta fundacional i els estatuts coincideix o no amb la realitat, sense tenir en compte que el que se sol·licita és la inscripció d'un projecte de futur.

Exigeix el compliment de requisits que ni la LOLR ni les seves normes de desenvolupament exigeixen: que l'entitat sol·licitant disposi d'un «nombre significatiu de fidels», amb ministres o amb locals de culte. Deixant a part que la indeterminació i la indeterminabilitat del primer d'aquests requisits ofereix les condicions més propícies per a l'arbitrarietat,<sup>30</sup> aquesta exigència no apareix en cap norma i, en aquest cas, el silenci s'ha d'omplir amb el que digui la LODA (art. 5.1), que exigeix només tres persones com a nombre mínim per a la constitució d'una associació.

<sup>26</sup> Una cosa que obliden sorprenentment el professor Jiménez de Parga i altres tres magistrats en el seu vot particular a la STC 46/2001, de 15 de febrer.

<sup>27</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 8, § 1, i FJ 10, § 2.

<sup>28</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 6, § 2; FJ 6, § 8, i FJ 9, § 1.

<sup>29</sup> Per a totes, Resolució de 22 d'abril de 1986, cdo. 2, que es repeteix d'ara endavant en les respostes denegatòries de la inscripció sol·licitada, com si es tractés d'una clàusula d'estil.

<sup>30</sup> Estem davant una activitat reglada (STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 8.2).

La mateixa condició d'alegalitat es pot predicar de l'exigència de locals de culte o de ministres confessionals, que també figuren, en ocasions, entre les exigències de l'Administració.<sup>31</sup>

No és menys sorprenent l'exigència que els fins que figurin en els estatuts siguin verdaderament religiosos,<sup>32</sup> exigint-ne l'acreditació i la prova als sol·licitants i arrogant-se la competència per a la qualificació i per decidir si són o no religiosos, fet que pressuposa que té criteris per fer-ho,<sup>33</sup> com si es tractés de la contradicció palmària d'un Estat, alhora teòleg i laic.

La LOLR es limita a exigir que en la sol·licitud consti l'«expressió dels seus fins religiosos» (art. 5.2) i el RD que la desplega, d'altra banda, diu que una de les dades requerides per a la inscripció són «els fins religiosos respecte dels límits establerts» en l'article 3 de la LOLR (art. 2.c).

El TC ha entès aquesta referència, malgrat la impropietat del terme *límits*, només aplicable al número primer d'aquest article; també al segon, que es refereix no als límits del dret de llibertat religiosa sinó als límits de l'àmbit d'aplicació de la Llei però, en tot cas, a aquests dos aspectes i només a aquests dos aspectes, i no a la seva qualificació com a verdaderament religiosos o no religiosos.

L'únic que ha de «constatar», no «qualificar»,<sup>34</sup> l'Administració són aquestes dues condicions respecte als fins estatutaris: que no comporten cap violació dels elements integrants de l'ordre públic i que no s'integren entre les activitats seculares «alienes a la religió» (art. 3.2 LOLR) i això tenint a la vista només el que es diu en els estatuts.<sup>35</sup>

Només en el segon cas, degudament constatat, es reconeix a l'Administració competència per denegar la inscripció, però hi recau la càrrega de la prova que els fins estatutaris són aliens als religiosos, o dit d'una altra manera, que l'entitat sol·licitant es proposa exclusivament, si volem evitar convertir en un conjunt buit l'àmbit d'aplicació de la Llei, la consecució de fins «aliens al religiós», tenint en compte com es descriuen aquests fins en els estatuts presentats.

Entenc que manca, en canvi, d'aquesta competència denegatòria el supòsit de contradicció d'aquests fins amb algun dels elements integrants de l'ordre públic.

És veritat que el TC, encara que fos amb caràcter extraordinari, li reconeixia aquesta competència,<sup>36</sup> ja que com a regla general exigeix sentència ferma, però davant el silenci de la LOLR i de les seves normes de desenvolupament sobre aquesta qüestió cal aplicar supletòriament allò que disposa la LODA; en aquest cas la competència denegatòria correspon

---

<sup>31</sup> Aquesta alegalitat ha estat denunciada en sengles sentències de l'Audiència Nacional de 5 de desembre de 1997 i de 3 de març de 1999.

<sup>32</sup> Sobre això, vegeu Llamazares Calzadilla, M. C., «Naturaleza y fines religiosos», a Llamazares Fernández, D. *Derecho de la libertad de conciencia II*, 1a ed., 1999, p. 413-421; de la mateixa autora, vegeu «Personalidad jurídica de las confesiones religiosas y concepto de religión. Estudio comparado de cinco ordenamientos: España, Alemania, Italia, Francia y Estados Unidos», a *Boletín de la Sociedad de Ciencias de las religiones*, núm. 14, 2000.

<sup>33</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 10.2.

<sup>34</sup> *Ibidem*, FJ 8, § 1, i FJ 10, § 2.

<sup>35</sup> Sobre les dificultats interpretatives de l'article 3.2 LOLR, vegeu el meu article «LOLR: las contradicciones del sistema», a *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0, 2000.

<sup>36</sup> *Ibidem*, FJ 11.

amb caràcter exclusiu a l'òrgan judicial competent; la competència de l'Administració es limita a examinar la sol·licitud i els estatuts per detectar si existeixen indicis d'aquesta contradicció amb l'ordre públic per posar-ho en mans del fiscal o directament del jutge (LODA, art. 30.4).

#### 4.1.2. L'excepció de l'Església catòlica i d'algunes de les seves entitats com a confessió majoritària

Encara que sigui per posar en relleu, sense entrar ara a valorar-la,<sup>37</sup> la diferència de règim, crec que val la pena dir que d'aquesta regla general i dels controls que comporta s'exceptuen l'Església catòlica com a tal, les entitats que formen part de la seva organització jeràrquica territorial, també la Conferència Episcopal espanyola i, fins i tot, en virtut del principi de respecte dels drets adquirits, totes les entitats que ja tenien personalitat jurídica civil a l'entrada en vigor de l'Acord de 1979. Tot això per decisió d'aquest Acord en el seu article primer.

#### 4.2. Estatut

Cal distingir, en primer lloc, entre aquelles que estan inscrites en el Registre d'Entitats Religioses i les que no ho estan i, dins del primer grup, entre les que tenen signat un acord de cooperació, a l'empara de l'article 7 LOLR, i les que no ho tenen.<sup>38</sup>

##### 4.2.1. Drets comuns dels quals són titulars també les confessions no inscrites en el RER

La inscripció en el RER no atribueix la personalitat jurídica que la confessió ja té pel mer fet d'existir com a associació encara que sense efectes enfront de tercers de bona fe, simplement se li reconeix.<sup>39</sup> No obstant això, es pot dir que la inscripció és constitutiva en el cas de les confessions religioses. La inscripció no només cal a l'efecte de publicitat ni tampoc són aquests els seus únics efectes. La inscripció pot amb justícia dir-se *constitutiva* perquè deixa expedits per al seu exercici drets dels quals la confessió ja era titular amb anterioritat i fins i tot li atribueix nous drets.

El dret de llibertat de consciència és un dret individual però que en ocasions necessita realitzar-se i exercir-se col·lectivament, per a la qual cosa cal l'atribució de personalitat jurídica civil a l'associació religiosa com a tal. Els drets atribuïts a la confessió tenen sempre com a fi i com a raó de ser fer possible o facilitar la realització real, efectiva i plena dels drets individuals de llibertat i igualtat. A l'hora que les confessions l'exerceixin no s'ha d'oblidar que en la major part dels casos la iniciativa depèn de les persones singulars, individualment o col·lectivament.

<sup>37</sup> Vegeu sobre això Llamazares Fernández, D., *Derecho de libertad de conciencia II*, cit., p. 465-471.

<sup>38</sup> Vegeu el nostre treball «Acuerdos y principio de igualdad...», a *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias*, cit.

<sup>39</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 5, § 1, en relació amb el FJ 6, § 3.

La LOLR descriu el contingut del dret de llibertat religiosa, individual i col·lectiu, o de la confessió com a tal, a l'article 2. En uns casos al·ludeix expressament a la titularitat de les confessions; en d'altres, cal suposar aquesta titularitat com a condició necessària per a la realització dels drets individuals.

No sempre aquests drets dels quals és titular la confessió estan expedits per al seu exercici. L'ordenament jurídic, per raons fonamentalment de seguretat jurídica, està legitimat per exigir que l'exercici d'aquests drets s'acomodi a determinades normes i, fins i tot, que es compleixin prèviament determinats requisits, per exemple, la inscripció en el registre o la firma d'un acord de cooperació. És clar que l'ordenament haurà de ser extraordinàriament curós a no negar d'arrel aquests drets com a conseqüència de les exigències que, en tot cas, com a límits d'un dret fonamental, hauran de caldre en una societat democràtica, ser proporcionals als objectius i estar establertes per la llei.

Els drets comuns, per ser part integrant del contingut essencial del dret de llibertat religiosa, estan enunciats en l'article 2 de la LOLR i, d'acord amb el 16.1 CE, amb un únic límit, l'ordre públic definit en l'article 3. 1 de la LOLR.

A efectes purament sistemàtics és possible distingir dos grups: aquells que corresponen a les confessions perquè sense ells no es poden satisfer els drets individuals, encara que la llei no els atribueixi expressament a les confessions, i aquells la titularitat dels quals els és atribuïda per la llei expressament.

En el primer grup, d'atribució implícita a les confessions, cal enumerar: el dret a prestar assistència religiosa als interns d'establiments públics; a impartir ensenyament o formació religiosa, en aquest últim cas, en centres públics; la pràctica d'actes de culte, celebració dels seus ritus matrimonials, reunió i manifestació amb fins religiosos, dret d'associació que inclou el d'inscripció i, finalment, a tenir personalitat jurídicocivil per poder operar en el trànsit jurídic i civil.

En el segon grup, d'atribució explícita de la personalitat, cal incloure: el dret a establir llocs de culte i de reunió amb fins religiosos; el dret a designar i formar als seus ministres; a tenir, amb la corresponent autonomia, el seu propi credo; a divulgar-lo i propagar-lo, i finalment a mantenir relacions amb les seves pròpies organitzacions o amb altres confessions religioses, ja sigui en territori nacional o estranger.

L'exercici d'alguns d'aquests drets, quan no s'exigeix expressament la inscripció en el Registre d'Entitats Religioses, queda expedit si la confessió està inscrita en el Registre General d'Associacions, que admet la inscripció, no amb la denominació d'església, confessió o comunitat religiosa, però sí que admet que entre els fins de l'entitat sol·licitant, al costat de fins d'interès general, hi figurin fins religiosos.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Resolucions de la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior de 7/9/1999 i de 23/12/1999. Denegatòria la primera de la inscripció perquè l'entitat sol·licitant es denomina «església», l'Església de la Cienciologia, i la segona afirmativa en relació amb la sol·licitud d'inscripció amb un altre nom, encara que amb fins de naturalesa religiosa al costat dels de naturalesa cultural.

#### 4.2.2. Drets atribuïts per la inscripció en el RER

El TC inclou aquí tots els supòsits de tracte favorable derivats de la conjunció del principi de neutralitat com a integrant de la laïcitat i del principi derivat de l'article 9.2 CE de cooperar per fer reals, efectives i plenes la igualtat i la llibertat.<sup>41</sup>

Tres són els nuclis als quals es refereix expressament el TC: la «plena autonomia» de l'article 6.1 LOLR, des del punt de vista intern, i, des de l'extern, l'especial protecció penal que se'ls dispensa en els art. 522 i següents del CP i el reconeixement d'efectes civils al matrimoni celebrat de forma religiosa (art. 59 CC).

Com a conseqüència del principi de laïcitat com a garantia de la llibertat de consciència, l'expressió «plena autonomia» no es refereix únicament al credo religiós i a les qüestions doctrinals, sinó que engloba la total autonomia de la confessió en relació amb tots els seus assumptes interns, incloent-hi la normativa determinant de les seves estructures organitzatives i del seu funcionament així com el de les relacions entre la confessió i el personal al servei directe de les activitats religioses (culte i apostolat), la qual cosa vol dir dues coses: 1) que no els obliguen ni les normes de tenir estructura i funcionament democràtics com els partits polítics i sindicats, ni les normes sobre estructura i funcionament democràtics que el dret comú de la LODA estableix per a totes les associacions no lucratives de règim comú, i 2) que tots aquests aspectes són qüestions sotretes a la competència de les autoritats estatals incloent-hi els seus tribunals.

Encara més, se'ls atribueix el dret a establir en les seves normes internes clàusules de salvaguarda de la seva pròpia identitat i de les seves creences, aplicables al seu personal laboral i l'eficàcia de les quals en l'ordre laboral estatal —en cas d'acomiadaments sobre aquesta base transformant-los excepcionalment en procedents— serà possible només si el jutge estima que el seu establiment és realment necessari per a aquesta salvaguarda i que s'han complert les condicions de fet per a la seva aplicació.

Però no són aquests els únics supòsits. Caldria al·ludir a alguns altres: l'extensió de la Seguretat Social als ministres confessionals o, en el cas de l'Església catòlica, tant al clero secular com als religiosos i religioses, que no és contingut de la llibertat religiosa sinó del dret d'igualtat.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 6.

<sup>42</sup> RD 2398/1977, de 27 d'agost, regulador de la Seguretat Social del clero (BOE de 19 de setembre); RD 3325/1981, de 29 de desembre, pel qual s'incorpora al règim especial de la Seguretat Social dels treballadors per compte propi o autònoms, als religiosos i religioses de l'Església catòlica (BOE de 21 de gener de 1982); RD 396/1999, de 5 de març, sobre règim de Seguretat Social dels ministres de culte de les confessions integrades en la FERED (BOE 16 de març); RD 176/2006, de 10 de febrer, sobre termes i condicions d'inclusió en el règim general de la Seguretat Social dels dirigents religiosos i imams de les comunitats integrades a la Comissió Islàmica d'Espanya (BOE núm. 42, de 18 de febrer de 2006); RD 822/2005, de 8 de juliol, pel qual es regulen els termes i les condicions d'inclusió en el règim general de la Seguretat Social dels clergues de l'Església ortodoxa russa del Patriarcat de Moscou a Espanya (BOE de 25 de juliol).

La no exigència de permís de residència als ministres confessionals<sup>43</sup> estrangers, equiparant-los als membres de la Unió Europea i aplicant-los el principi de lliure circulació, tampoc forma part del contingut essencial del dret de llibertat religiosa.

Les exempcions fiscals tampoc no són enumerades entre els elements integrants del dret de llibertat religiosa en l'article 2 LOLR, però són una exigència del principi d'igualtat com després veurem; en aquest cas, l'exempció de l'impost de l'IVA en els dos supòsits previstos en els números 11 i 12 de l'article 20 de la LIVA: «les cessions de personal realitzades en el compliment dels seus fins, per entitats inscrites en el Registre corresponent del Ministeri de Justícia» i «les prestacions de serveis i els lliuraments de béns accessoris efectuats directament als seus membres per organismes o entitats legalment reconegudes que no tinguin finalitat lucrativa, els objectius dels quals siguin exclusivament de naturalesa [...] religiosa [...], filantròpica o cívica, realitzades per a la consecució de les seves finalitats específiques, sempre que no percebin dels beneficiaris d'aquestes operacions cap contraprestació diferent de les cotitzacions fixades en els seus estatuts».

Aquestes són les úniques exempcions de què es beneficien les confessions inscrites sense l'afegit de tenir signat un acord de cooperació.

La inscripció en el RER no dona dret a ser membre de la Comissió de Llibertat Religiosa,<sup>44</sup> però només les confessions inscrites poden sol·licitar el seu reconeixement com de «notori arrelament»: la inscripció és condició necessària encara que no sigui suficient per obtenir la declaració i quan una confessió inscrita és declarada de notori arrelament té, a més, dret a formar part de la Comissió (LOLR, art. 8).

El TC entén que el mandat de cooperació dels poders públics amb les confessions es refereix justament a les confessions inscrites i no només a les de «notori arrelament».<sup>45</sup> La qual cosa vol dir que, encara que la titularitat, quant a element integrant del contingut essencial de llibertat religiosa, sigui predicable també de les confessions no inscrites, el seu exercici necessita la inscripció, encara que no necessiti l'acord de cooperació. En conclusió, que el dret a prestar l'assistència religiosa a què es refereix l'article 2.3 de la LOLR, amb la petició prèvia del o dels interns en els establiments públics, és de titularitat de totes les confessions, però per al seu exercici necessita la inscripció en el RER.

A aquesta conclusió ens porta tenir en compte que aquesta és la condició i el requisit que se'ls exigeix per a l'assistència religiosa tant en els centres públics d'educació,<sup>46</sup> que es considera com a complementària de l'ensenyament religiós i moral, com de l'assistència religiosa als menors en presons,<sup>47</sup> sense que s'exigeixi, en canvi, l'existència de la firma d'acords de cooperació.

---

<sup>43</sup> Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (BOE de 12 de gener), art. 41.12.A.h.

<sup>44</sup> El Reial decret 159/2001 no els reconeix el dret a ser consultades pel ministre sobre el nomenament de representants de les confessions en l'esmentada Comissió, que se'ls reconeixia, en canvi, en l'anterior RD 1890/1981.

<sup>45</sup> STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 6, § 2. Raó de més perquè l'Administració no posi obstacles indeguts a la inscripció que permetrà un eficaç control *a posteriori*.

<sup>46</sup> Ordre de 4 d'agost de 1980 per la qual es regula l'assistència religiosa i els actes de culte als centres escolars (BOE de 6 d'agost).

<sup>47</sup> RD 1774/2004, 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de la Llei orgànica 5/2000, reguladora de la responsabilitat penal dels menors (BOE de 30 d'agost).



Cal incloure també aquí el dret que es reconeix a les confessions inscrites en el RER de «crear i fomentar per a la realització dels seus fins, amb personalitat jurídica civil diferenciada, associacions, fundacions i institucions d'acord amb les disposicions de caràcter general».

Si tenim en compte que les confessions consideren com a fins propis no només els religiosos (culte i apostolat), sinó també els seculars que hi són congruents, i que la norma de la LODA exclou de la legislació comuna d'associacions (i per analogia caldrà entendre aplicable aquesta norma a les fundacions) només a les que tinguin fins exclusivament religiosos, haurem de distingir entre entitats, d'un o un altre tipus, creades per les confessions: 1) les que se sotmeten a la legislació especial de la LOLR i altres normes de desplegament, i 2) les que se sotmeten al règim comú d'associacions (LODA) o de fundacions (LF i LM).

#### 4.2.3. Drets dels quals són titulars o poden exercir únicament les confessions que tenen signats acords de cooperació amb l'Estat

Si examinem els acords de cooperació amb l'Estat signats l'any 1992 amb les confessions protestant, israeliana i islàmica, d'immediat observarem dues coses: tots responen a la mateixa estructura, i es corresponen fins i tot en l'enumeració dels respectius articles les diferents matèries que contenen.

En tots els preàmbuls s'afegeix un paràgraf en el qual s'expliciten dues idees: que l'acord ha procurat tenir el més escrupolós respecte de la voluntat negociadora dels interlocutors religiosos com la millor expressió dels continguts doctrinals corresponents i, alhora, de les peculiars exigències de consciència que se'n deriven.

Els acords estan integrats per moltes normes purament instrumentals (determinació de les confessions a les quals els és aplicable, definició d'activitat religiosa, de ministre confessional o de llocs de culte, més les disposicions addicionals i final) i per d'altres que no passen de ser expressió del dret comú (inviolabilitat de llocs sagrats, secret professional dels ministres confessionals, la seva submissió a les disposicions generals del servei militar i dret a pròrroga dels que estan en període de formació, respecte de la llibertat religiosa en aquesta prestació).

Entre les normes instrumentals n'hi ha alguna que pot donar peu al frau de llei i fins i tot a posar en mans de les confessions la capacitat per decidir qui pot gaudir o no de l'acord. M'estic referint a l'article 1 en la seva previsió que es beneficiïn les entitats confessionals que en el futur puguin incorporar-se a la Federació corresponent si estan inscrites en el RER, sense cap previsió de control administratiu o jurisdiccional.<sup>48</sup> Queda oberta la porta perquè gaudeixin de l'acord amb les esglésies evangèliques les ortodoxes o les anglicanes i —el que seria més sorprenent i anòmal— per a la incorporació de confessions cristianes a la Comissió Islàmica o a la Federació de Comunitats Israelianes o a la inversa, o que no siguin admeses a aquesta

<sup>48</sup> Camarero Suárez, M., «Los sujetos estatales y confesionales de los Acuerdos. Federaciones confesionales y problemática», a *Acuerdos del Estado español con confesiones minoritarias*, cit.

incorporació confessions doctrinalment afins i que compleixen amb el requisit d'estar inscrites en el Registre d'Entitats Religioses.

El peculiar és reductible a unes quantes matèries: eficàcia civil del matrimoni celebrat en la forma religiosa corresponent, l'ensenyament religiós en els centres docents, assistència religiosa en centres públics, descans setmanal, règim fiscal i, en el cas de jueus i musulmans, equiparació dels cementiris amb els llocs de culte i normes sobre aliments (acomodació a les normes confessionals del règim d'àpats en els establiments públics o normes sobre la seva elaboració).

S'ha acusat aquests acords de seguir mimèticament els acords amb l'Església catòlica, cosa molt distant de la realitat. Només hi ha mostres d'aquest mimetisme en el tema de la fiscalitat i, fins i tot, aquí amb diferències.

En primer lloc, cal dir que en cap dels acords de 1992 es fa al·lusió a cap fórmula de finançament o subvencions de les confessions religioses, de les seves activitats religioses o dels seus fins religiosos amb fons públics, ni tan sols amb la fórmula de l'assignació tributària, per considerar-la inconstitucional, tret del cas de l'Església catòlica, i això només si es considera com alguna cosa transitòria.

El reconeixement d'efectes jurídics civils al matrimoni celebrat en forma religiosa no forma part del contingut essencial del dret de llibertat religiosa. L'article 2.1.b de la LOLR considera com a tal únicament el dret a «celebrar els seus ritus matrimonials», res més. I en aquest mateix sentit es va pronunciar la Comissió Europea de Drets Humans.<sup>49</sup> El CC reconeix aquest dret en l'article 59 a les confessions inscrites, tant per la via de l'acord com perquè així ho disposi unilateralment la legislació de l'Estat, possibilitat aquesta última que encara no s'ha desenvolupat.

No hi ha una plena equiparació amb l'Església catòlica majoritària en el cas del reconeixement d'efectes civils del matrimoni celebrat de forma religiosa.

En tots els supòsits, aquests efectes exigeixen la seva inscripció en el Registre Civil, però si posem en relació els articles 63 i 65 del CC amb els respectius acords és fàcil arribar a la conclusió que, en el cas del matrimoni canònic, no cal l'expedient previ de capacitat, encara que en aquest cas l'encarregat del registre haurà de comprovar si es compleixen els requisits legals, i si és obligat, de manera que sense aquest no és possible la celebració del matrimoni —en el cas de protestants i jueus—, o la inscripció registral en el cas del matrimoni musulmà.<sup>50</sup>

Una altra diferència, no menor, és que, en el cas de les confessions minoritàries, la inscripció es practica sempre a instàncies mediantes o immediates dels contraents; no és així en el cas del matrimoni canònic, en què aquesta inscripció és automàtica, de manera que no és possible, llevat que s'utilitzi la fórmula del matrimoni secret o de consciència, el matrimoni canònic sense efectes civils, amb risc de violació del dret de llibertat de consciència.

---

<sup>49</sup> Decisió 6167/73 de la Comissió Europea sobre Drets Humans. *Decisions i Informes*, vol. I, Estrasburg, juliol de 1975, p. 6465.

<sup>50</sup> Art. 7 dels acords respectius.

Només en el cas del matrimoni canònic catòlic, finalment, es reconeixen efectes civils també, sempre que compleixin determinats requisits, a les resolucions canòniques sobre nul·litat o sobre dissolució de matrimoni rat i no consumat.<sup>51</sup>

Les diferències augmenten en el tema de l'ensenyament religiós en els centres docents.

L'ensenyament religiós en els centres docents troba la seva raó de ser, des del punt de vista constitucional, en l'article 27.3 CE i en l'article 2.1.c de la LOLR. L'article 2.3 d'aquesta Llei es refereix no a l'ensenyament de la religió i de la moral, sinó a la «formació i assistència religiosa, com a «complementàries» d'aquella.

El primer reconeix a pares i tutors el dret a decidir sobre l'educació religiosa i moral dels seus fills o tutelats.

No es tracta d'un dret contingut en el dret a l'educació sinó en el de llibertat religiosa.<sup>52</sup> Conseqüentment no exigeix necessàriament que sigui finançat per l'Estat, ja que no és un dret-prestació sinó un dret-llibertat, però exigeix, com a cosa obligada, la cooperació dels poders públics perquè sigui real i efectiu i fer el que calgui per aconseguir-ho, especialment en els centres públics, quan es tracta d'assistència religiosa o formació com a complement<sup>53</sup> de l'ensenyament religiós (art. 2.3 LOLR). La raó d'aquesta limitació és ben clara: és evident que en els centres privats, en què és possible fins i tot la formulació explícita d'un ideari propi, els pares, en elegir el centre, ja han pogut haver resolt el problema de l'orientació religiosa i moral de la formació dels seus fills.

D'acord amb tot això, els acords de 1992 opten clarament pel model que podríem denominar *de llibertat d'accés*,<sup>54</sup> de la mateixa manera que en el cas de l'assistència religiosa (l'article 2.3 LOLR es refereix a la formació religiosa, no a l'ensenyament, en centres públics sense fer diferències amb l'assistència religiosa en altres centres públics).

Els poders públics només adquireixen el compromís d'oferir locals i horari perquè les pròpies confessions, a petició dels interessats, realitzin aquesta activitat en els centres públics i en els privats concertats, no en els no concertats, en la mesura que aquest ensenyament no entri en contradicció amb l'ideari del centre.

Una vegada més, per atracció del model de l'Església catòlica com a coartada de la igualtat, més endavant s'estendrà aquesta presència obligatòria de l'ensenyament de la religió a tots els centres, públics o privats, siguin aquests últims concertats o no concertats.<sup>55</sup>

Cap altre compromís: les confessions són les competents per determinar els programes i els seus continguts, així com per designar lliurement, sense interferències de les autoritats acadèmiques, als professors que, conseqüentment, n'hauran de dependre també a efectes

<sup>51</sup> AAJ, art. VI.2.

<sup>52</sup> LOLR, art. 2.1.c.

<sup>53</sup> Així la configura l'Ordre de 4 d'agost de 1980, per la qual es regula l'assistència religiosa i els actes de culte als centres escolars en el seu art. 2 (BOE de 6 d'agost). Cal distingir entre totes dues: el finançament de la segona es regiria per allò disposat per a altres formes d'assistència, però no l'ensenyament de la religió.

<sup>54</sup> Art. 10 dels acords respectius.

<sup>55</sup> RD 2438/1994, de 16 de desembre, pel qual es regula l'ensenyament de la religió (BOE núm. 26, de gener de 1995), art. 1.

laborals. En aquest context s'inscriu la no-qualificació acadèmica d'aquests ensenyaments i dels corresponents aprenentatges.<sup>56</sup>

Quedaven així sense sentit els conflictes que ha protagonitzat quotidianament l'aplicació de l'Acord sobre educació i assumptes culturals amb l'Església catòlica.

El 1996<sup>57</sup> es va arribar a un acord amb musulmans i amb protestants que, per l'esquer d'igualtat amb l'Església catòlica, introdueix el finançament públic d'aquest ensenyament, sempre que existeixi un nombre mínim d'alumnes per grup. L'Administració es compromet a pagar a la confessió corresponent la quantitat global sense adquirir cap compromís amb les persones concretes que, designades per la confessió, desenvoluparan aquesta funció en règim laboral amb la confessió.

Unilateralment, almenys pel que fa a les confessions minoritàries, encara que acollint les pretensions de l'Església catòlica, a proposta del Govern, el Parlament aprova una llei en la qual es tipifica la relació com una relació laboral amb l'Administració educativa a la Llei d'acompanyament de la Llei de pressupostos generals per a l'any 1999,<sup>58</sup> convertint en llei la jurisprudència del Tribunal Suprem.<sup>59</sup> Per una solució similar, en defensa dels drets del treballador, ha optat la LOE recentment aprovada.<sup>60</sup>

No són menors les diferències en relació amb l'assistència religiosa en establiments públics, algunes de perfectament raonables,<sup>61</sup> com la no-existència d'un servei d'assistència religiosa permanent per a les confessions minoritàries, que sí que existeix, en canvi, per a l'Església catòlica.

La diferència fonamental és que en els acords de 1992 s'ha optat inequívocament pel model *de llibertat d'accés*, que és el més congruent, si no és possible o viable el de llibertat de sortida, mentre que en el cas de l'Església catòlica aquesta opció no és tan clara: ho és en el supòsit de l'assistència social en centres penitenciaris<sup>62</sup> i no sense alguna matisació en el cas dels hospitals,<sup>63</sup> però és menys evident en el cas de les Forces Armades.<sup>64</sup>

---

<sup>56</sup> Ordre de 28 de juny de 1993, per la qual es publiquen els currículums de l'ensenyament de la religió evangèlica (BOE 6 de juliol de 1993) art. 5; Ordre d'11 de gener de 1996, per la qual es disposa la publicació dels currículums de l'ensenyament de la religió islàmica (BOE de 18 de gener), annex I.6, annex II.6 i annex III.5.

<sup>57</sup> Resolucions de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència de 23 de maig de 1996 (BOE de 3 i 4 de maig, respectivament) que recullen el Conveni sobre designació i règim econòmic de l'ensenyament religiós islàmic i del protestant, clàusules setena i vuitena.

<sup>58</sup> Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, art. 93 (BOE de 31 de desembre).

<sup>59</sup> STS de 19 de juny de 1996, FJ 4.

<sup>60</sup> Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (BOE de 4 de maig de 2006), disposició addicional tercera. Solució criticable ja que, en vigor el AAC amb la Santa Seu, dubto que sigui compatible amb aquest (art. III) i amb les competències que en aquest es reconeixen al bisbe diocesà en la proposta de professors per a cada curs escolar.

<sup>61</sup> STC 24/1982, de 13 de maig, FJ 4.

<sup>62</sup> Ordre de 24 de novembre de 1993, per la qual es disposa la publicació de l'Acord amb la Conferència episcopal sobre assistència religiosa catòlica en establiments penitenciaris (BOE de 14 i 31 de desembre de 1993), art. 3.

<sup>63</sup> Ordre de 29 de desembre de 1985, per la qual es disposa la publicació de l'acord sobre assistència religiosa catòlica en centres hospitalaris públics (BOE de 21 de desembre), art. 4 i 7.

<sup>64</sup> Llei 17/1999, de 18 de maig, del règim del personal de les FA (BOE de 19 de maig), disposició final quarta; Reial decret 1145/1990, de 7 de setembre, pel qual es crea el servei d'assistència religiosa en les Forces Armades i es dicten les seves normes de funcionament (BOE de 21 de setembre); Ordre 376/2000, de 20 de desembre, per la qual es dicten normes sobre capellans i religiosos col·laboradors del servei d'assistència religiosa en les FA (BOE de 4 de gener de 2001); vegeu la nostra obra *Derecho de la libertad de conciencia II*, cit., p. 604-613.

Encara cal afegir una altra diferència important, referida al finançament de l'assistència. En els acords amb protestants i jueus, les despeses de finançament corren a compte de la confessió amb excepció de l'ús dels locals de l'establiment.<sup>65</sup>

*Tampoc el dret a gaudir d'exempcions i desgravacions fiscals forma part del contingut essencial del dret de llibertat religiosa.* En l'article 2 de la LOLR no apareix cap menció, ni tan sols implícita, a aquest dret.

Sí que en forma part, en canvi, el dret d'igualtat. Vegem-m'ho.

Les confessions religioses es financen amb les aportacions dels seus membres, a qui perjudica que la seva confessió hagi de pagar impostos pels béns i activitats destinats exclusivament a la consecució de fins espirituals i religiosos. Són els fidels, que alhora són ciutadans de l'Estat, els qui els financen, la qual cosa es tradueix que uns ciutadans paguen més impostos que altres com a conseqüència de les seves creences religioses, en contradicció amb el que disposa l'article 14.

Així les coses, sembla que aquest dret ha de ser reconegut a totes les confessions que a través de la inscripció han estat acollides com a tal en l'ordenament jurídic espanyol.<sup>66</sup>

Així es feia a la Llei de l'impost de societats de 1978,<sup>67</sup> anterior a la LOLR, que considerava exemptes de l'esmentat impost l'«Església catòlica i les societats confessionals no catòliques legalment reconegudes», sense al·ludir a l'acord de cooperació. I exactament el mateix s'esdevenia a la Llei sobre règim transitori de la imposició indirecta de 1979,<sup>68</sup> també anterior a la LOLR, que tornava a utilitzar la mateixa expressió en enumerar les exempcions de les adquisicions destinades al culte. És el Reglament de la primera d'aquestes lleis, promulgat quatre anys més tard que la Llei, el que restringeix aquesta exempció únicament a les confessions que tenen signat acord de cooperació amb l'Estat, afegint a l'expressió «legalment reconegudes» l'afegitó «amb les quals s'estableixin els acords de cooperació a què es refereix l'article 16 de la Constitució espanyola», que ni constitucionalitza ni al·ludeix encara que sigui implícitament als acords com a via de relació. Aquesta limitació s'anirà després aplicant en referència amb les exempcions dels altres impostos i acabarà convertint-se en una espècie de clàusula d'estil.

No es pot pretendre trobar base per a aquesta restricció en l'article 16.3, incís 2, ni en l'article 7.2 de la LOLR, que tipifica com a potestatus, no obligats, aquests acords, i com a merament potestativa la inclusió que s'hi fa de l'equiparació a efectes fiscals amb les entitats no lucratives i d'interès general de les confessions religioses signants.

La restricció, atesa la necessitat de notori arrelament per poder signar un acord de cooperació, introdueix com a criteri de discriminació entre confessions un requisit de

<sup>65</sup> Acord FERED, art. 9.4; Acord amb CIE, art. 9.3; no és així amb els musulmans (Acord amb CIE, art. 9.3): en aquest cas el finançament es deixa a un acord posterior amb l'establiment públic corresponent.

<sup>66</sup> Sobre les confessions religioses en el sistema impositiu espanyol, Torres Gutiérrez, A., *Régimen fiscal de las confesiones en España*, Colex, Madrid, 2001.

<sup>67</sup> Art. 5.2.b de la Llei 71/1978, de 27 de desembre (BOE de 30 de desembre).

<sup>68</sup> Art. 3.3 de la Llei 6/1979, de 25 de setembre.

confessionalitat o pluriconfesionalitat historicosociològica no harmonitzable amb el principi de laïcitat.<sup>69</sup>

La valoració del règim fiscal de les confessions minoritàries amb acord de cooperació ha de prendre com a paràmetres l'església majoritària, d'un costat, i les entitats no lucratives i d'interès general, d'un altre.

A) En tots els acords de cooperació, tant amb l'Església catòlica com amb les altres confessions minoritàries, es formula el *principi d'equiparació de totes amb les entitats sense ànim de lucre i d'interès general*;<sup>70</sup> no apareixia, en canvi, aquesta formulació en cap norma fins a la Llei de fundacions i incentius fiscals a la participació privada en activitats d'interès general<sup>71</sup> i que seria després reiterada a la Llei de mecenatge (LM),<sup>72</sup> amb l'afegit «sense perjudici d'allò que estableixen els acords».<sup>73</sup>

Però *el principi no és biunívoc, sinó de direcció única*. En la seva aplicació cal distingir tres supòsits.

1) Si es tracta d'entitats creades per les confessions per al compliment dels seus fins, incloent aquí els religiosos i els no lucratives d'interès general harmonitzables amb aquests, s'aplica el règim previst en la LM sempre que compleixin els mateixos requisits que s'exigeixen a les entitats no lucratives d'interès general (fundacions i associacions declarades d'interès públic).<sup>74</sup>

2) Si es tracta de fundacions «pròpies d'aquestes entitats», és a dir, les de «naturalesa religiosa per tenir fins exclusivament religiosos», se'ls dona la possibilitat d'optar —renunciant, s'entén, al règim fiscal que els pogués correspondre en virtut de l'acord— pel règim aplicable a les entitats no lucratives i d'interès general, i se'ls exigeix, a canvi, el compliment de només dos dels deu requisits exigits amb caràcter general en l'article 3 de la LM: la inscripció en el RER i la gratuïtat dels càrrecs de patró, representant estatutari o membre de l'òrgan de govern.<sup>75</sup>

3) Si es tracta, finalment, de les confessions mateixes, sense perjudici del que es digui en els acords, se'ls aplica el règim fiscal de la LM, sense exigir-los a canvi el compliment de cap dels requisits de l'article 3 de la Llei. És a dir, gaudeixen, sense haver d'elegir entre els dos règims, dels beneficis fiscals de tots dos: dels previstos a la Llei i dels previstos en els acords.

Conclusions: 1) en cap dels supòsits el principi és biunívoc; 2) només en un supòsit l'aplicació del règim fiscal de la LM exigeix el compliment dels mateixos requisits que han de complir les entitats no lucratives d'interès general; en els altres, o s'exigeixen de deu requisits només dos, o no s'exigeix el compliment de cap.

---

<sup>69</sup> Llamazares Fernández, D., «El principio de cooperación y la exención tributaria de las confesiones religiosas», a *Nuovi studi de diritto canonico ed ecclesiastico. Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989*. Edisud, Salerno, 1990.

<sup>70</sup> Acord amb l'Església catòlica sobre assumptes econòmics, art. V i art. 11.4.

<sup>71</sup> Llei 30/1994, de 24 de novembre (BOE de 25 de novembre), disposició addicional cinquena, 1.

<sup>72</sup> Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats amb fins no lucratives i dels incentius fiscals al mecenatge (BOE de 24 de desembre), disposició addicional novena, 1.

<sup>73</sup> *Ibidem*, disposició addicional vuitena.

<sup>74</sup> *Ibidem*, disposició addicional novena, 2.

<sup>75</sup> *Ibidem*, disposició addicional vuitena.

Per aquesta via de l'equiparació s'estenen a les confessions minoritàries amb acord de cooperació els beneficis fiscals, les exempcions i les desgravacions previstes a la Llei de mecenatge: exempció dels impostos (art. 5 a 15) de societats (IS), sobre béns immobles (IBI), sobre activitats econòmiques (IAE), sobre l'increment del valor dels terrenys (IIVT), allà on n'hi hagués, i a més els incentius al mecenatge dels articles 16 a 25.

En els acords<sup>76</sup> està prevista també l'exempció a favor de les confessions de l'impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que no apareix a la Llei de mecenatge, sense que entri en joc el principi d'equiparació.

El mateix cal dir respecte als supòsits de no-subjecció<sup>77</sup> als quals es refereixen els acords i que tampoc apareixen a la Llei de mecenatge.

Cal esmentar, finalment, una important diferència en relació amb l'impost de societats. Encara que només a l'Acord sobre assumptes econòmics amb l'Església catòlica s'utilitza el terme «total» referit a l'exempció de l'impost, atesa la referència al LIS de 1978 que fan els altres acords de cooperació —que és d'on es pren literalment aquesta expressió—, cal concloure que aquest caràcter de «total» és aplicable també a les altres confessions minoritàries amb acord de cooperació, tret dels casos expressament exceptuats tant a la Llei de 1978 com a l'Acord amb l'Església catòlica.

Ara bé, mentre a la Llei de 1978 i en els acords de cooperació els rendiments de les explotacions econòmiques es consideraven sense més com exclosos del benefici de l'exempció, a la Llei de mecenatge es preveu la possibilitat que aquests rendiments estiguin exempts [explotacions econòmiques exemptes] «sempre que siguin desenvolupades en compliment del seu objecte o finalitat específica», d'una banda, i, de l'altra, per a les no exemptes està prevista una tributació de només el 10 %.

D'aquesta regulació més beneficiosa, en podran gaudir també les confessions religioses en virtut del principi d'equiparació.

Les entitats sense ànim de lucre i d'interès general no es troben exemptes de les contribucions especials, exempció que sí que beneficia tant l'Església catòlica<sup>78</sup> com les altres confessions minoritàries<sup>79</sup> amb acord de cooperació, com subratlla Torres Gutiérrez.<sup>80</sup>

Els acords de cooperació, excepció feta de l'Acord amb les comunitats israelianes, eximeixen del pagament d'aquest impost a les residències dels ministres confessionals.<sup>81</sup> Una cosa que no existeix, en canvi, a la Llei de mecenatge respecte als dirigents de les entitats sense ànim de lucre d'interès general.

B) L'altre pol de comparació, des del punt de vista fiscal, és l'Església catòlica.

En els *supòsits de no-subjecció* són detectables dues diferències importants: 1) en els acords amb les confessions minoritàries s'exigeixen requisits que no apareixen a l'Acord amb l'Església catòlica: quant a la no sujecció dels lliuraments d'instruccions i butlletins als seus

<sup>76</sup> AAE, art. IV.C, i acords amb confessions minoritàries, art. 11.3.C.

<sup>77</sup> AAE, art. III, i acords amb confessions minoritàries, art. 11.2.

<sup>78</sup> Acord sobre assumptes econòmics, art. IV.1º D.

<sup>79</sup> Acords de 1992, art. 11.3.

<sup>80</sup> *Règim fiscal...*, cit., p. 245 i ss.

<sup>81</sup> Una crítica precisa a Torres Gutiérrez, *ibídem*, p. 210 i ss.

fidels que *siguin totalment gratuïtes* i que es facin els *lliuraments directament* als fidels; respecte a les activitats docents en els centres de formació dels ministres confessionals s'exigeix, com a condició de la no subjecció, que s'imparteixin *exclusivament* disciplines eclesiàstiques. 2) L'Església catòlica gaudeix d'un supòsit de no subjecció del qual, atès que els acords són posteriors al tractat d'adhesió d'Espanya a la Comunitat Europea, no gaudeixen la resta de confessions minoritàries amb acord: la no subjecció a l'impost del valor afegit (IVA) quan es compleixen aquestes dues condicions: que l'adquirent sigui la Santa Seu, la Conferència Episcopal Espanyola, les parròquies i altres circumscripcions territorials, les ordres i congregacions religioses i els instituts de vida consagrada, les seves províncies o les seves cases,<sup>82</sup> i que es destinin exclusivament al culte.<sup>83</sup>

Quant a exempcions, cal assenyalar que l'Església catòlica és beneficiària de dues exempcions de les quals no gaudeixen ni les confessions minoritàries amb acord ni les entitats sense ànim de lucre d'interès general: de l'impost de construccions, instal·lacions i obres (ICIO) i de l'IVA.<sup>84</sup>

Malgrat la insistència de la representació musulmana, especialment de la FERI, que va estar a punt d'interrompre les converses per a l'acord (jueus i protestants ni tan sols ho van plantejar), a l'acord corresponent no es va estendre a les comunitats musulmanes el model d'assignació tributària que s'està aplicant a l'Església catòlica, per entendre que aquest era un model transitori destinat a facilitar el trànsit cap a l'autofinançament, ja que en un altre cas seria inconstitucional per un doble motiu: la violació de la laïcitat, en finançar amb fons públics activitats religioses, de l'article 16.3, paràgraf 2 (culte, apostolat i els mitjans materials i personals necessaris), i de la igualtat tributària en proporció als ingressos de l'article 31 CE.

L'any 2005 el Ministeri de Justícia constitueix, inscrivint-la en el Registre de fundacions del Ministeri d'Educació i Ciència, la Fundación Pluralismo y Convivencia,<sup>85</sup> de caràcter públic<sup>86</sup> i amb dotació inicial pública,<sup>87</sup> encara que quedi oberta a aportacions privades<sup>88</sup> i sotmesa al protectorat del Ministeri de Justícia,<sup>89</sup> amb els següents objectius: «contribuir a l'execució de programes i projectes de caràcter cultural, educatiu i d'integració social de les confessions no catòliques amb acord de cooperació amb l'Estat» o «amb notori arrelament a Espanya»,<sup>90</sup> atribuint-se al patronat plena llibertat per determinar les activitats de

<sup>82</sup> Ordre de 29 de febrer de 1988 (BOE de 12 i 30 de març), segon.

<sup>83</sup> Resolució de la Direcció General de Tributs de 14 de març de 1988 (BOE de 23 de març), segon.

<sup>84</sup> Així ho ha declarat el Ministeri d'Hisenda en sengles ordres de 29 de febrer de 1988 i de 5 de juliol de 2001, respectivament, per entendre que el primer està comprès en la lletra C de l'article IV i el segon en la lletra B del mateix article, els dos de l'Acord sobre assumptes econòmics amb l'Església catòlica. Tant en relació amb els supòsits de no subjecció com en els d'exempció de l'IVA la Comissió Europea ja ha advertit, almenys dues vegades (recentment i la primera en 1991), al Govern espanyol que suposa una vulneració de la sisena Directiva. Com que el Govern, sigui del color que sigui, no vol assumir les repercussions electorals que podria tenir la mesura d'eliminació, el fet més que probable és que hagi de decidir-ho el mateix TJUE. Ja en premsa aquest treball, la CEE i el Govern han arribat a un acord que elimina aquesta inacceptable exempció.

<sup>85</sup> Ordre ECI/935/2005, de 8 de març, per la qual s'inscriu en el Registre de fundacions la Fundación Pluralismo y Convivencia (BOE de 13 d'abril), antecedents de fet, primer.

<sup>86</sup> Estatuts, art. 1.2 en annex a l'Ordre citada en l'anterior nota.

<sup>87</sup> Antecedents de fet, tercer.

<sup>88</sup> Estatuts, art. 21

<sup>89</sup> *Ibidem*, art. 4.

<sup>90</sup> Ordre cit., antecedents de fet, quart, i Estatuts, art. 7.1.



la Fundació, tendents a la consecució d'aquells objectius concrets que, segons el parer d'aquell i dins del compliment de l'objecte assenyalat, siguin els més adequats i convenients en cada moment.<sup>91</sup>

Les ajudes es concediran a projectes que tinguin com a objectius algun o alguns dels assenyalsats, proposats per les confessions amb acord, o almenys declarades amb notori arrelament a Espanya, o fins i tot per les comunitats membres de la federació corresponent, sempre que estiguin inscrites en el RER i estiguin avalades per la federació corresponent.<sup>92</sup>

Com es pot veure, es tracta d'una cosa molt diferent de l'assignació tributària, encara que també aquí els beneficiaris d'aquestes ajudes públiques siguin confessions religioses; perquè la destinació no és el finançament d'activitats religioses i dels mitjans materials i personals per a la consecució d'objectius religiosos (culte i propagació de la fe), sinó els fins no lucratiu i d'interès general: programes i projectes, culturals, educatius i d'integració social, dels quals no es pot excloure aquestes entitats pel seu caràcter religiós ja que això seria discriminació negativa en contradicció amb les exigències del principi d'igualtat de l'article 14 CE.

És clar que es pot dir que la solució seria sotmetre aquestes confessions al règim general de les fundacions sense ànim de lucre i d'interès general, que poden crear dins el seu si amb la possibilitat de concórrer en condicions d'igualtat amb les altres entitats del mateix tipus en els concursos generals que es convoquin per participar dels ingressos per assignació tributària.<sup>93</sup>

Evidentment estem davant un supòsit de discriminació positiva de les confessions amb notori arrelament en relació amb altres fundacions d'interès general, ja que el que aquí ocorre és que es posen a la seva disposició fons públics per la via d'un concurs restringit, en què només poden participar aquestes.

La qüestió és si es donen circumstàncies objectives de pes suficient per justificar la desigualtat i la discriminació positiva.

L'expressió clau és «integració social», a la qual serveixen i estan internament ordenats els altres dos objectius possibles dels projectes finançables: culturals i educatius. La integració social s'ha convertit en un dels objectius més importants per aconseguir la cohesió i la pau social en un context progressivament més plural i més multicultural com a conseqüència del principi de lliure circulació dins dels països de la Unió Europea, de la immigració i dels múltiples factors derivats de la globalització.

És evident que un dels factors aglutinants dels grups socioculturals és la religió. No sense raó, s'aferma que l'objectiu fonamental de la fundació és fomentar el dret de llibertat religiosa a Espanya, cosa que implica si es diu realment de tots i de totes les creences religioses, la tolerància i —el que és més— el respecte d'igual a igual cap als altres, per més diferents que siguin les seves creences.

<sup>91</sup> Estatuts, art. 7.2.

<sup>92</sup> Estatuts, art. 9.2.

<sup>93</sup> RD 825/1988, de 15 de juliol (BOE de 28 de juliol); RD 195/1989, de 17 de febrer (BOE de 25 de febrer); RD 1112/1989, de 28 d'agost (BOE de 16 de setembre); RD 223/1991, de 22 de febrer (BOE 26 de febrer).

Tenint en compte aquestes dues dades, els poders públics han considerat, amb raó, com a objectiu prioritari la integració, d'un costat, i d'un altre que aquestes confessions amb notori arrelament, atesa la seva autoritat espiritual, poden prestar amb el desenvolupament de programes d'aquest tipus una contribució especial a la consecució d'aquests objectius seculars i d'interès general.

És clar que hi ha risc. Des de la desviació de la destinació de les ajudes de manera més o menys indirecta a fins religiosos, fins que les confessions caiguin en la temptació d'utilitzar la realització d'aquests programes educatius o d'assistència social com a instruments per facilitar la seva activitat de propaganda i de proselitisme. Però per això hi ha el patronat i, en última instància, el protectorat del Ministeri de Justícia.

## 5. Conclusions

— La Constitució, en interpretació del TC, consagra un Estat laic, no aconfessional ni laïcista, sense que pugui ser modificat això ni tan sols per la legislació orgànica. La LOLR s'inscriu sense violències en aquest marc.

— La Constitució configura la cooperació amb les confessions religioses com a obligada només si està en joc algun element essencial del dret fonamental de llibertat religiosa i com a merament legítima però de decisió discrecional per als poders públics, per facilitar l'exercici d'aquest dret, mentre que no entri en contradicció ni amb la laïcitat ni amb la igualtat.

— Aquest quadre ha estat distorsionat per la legislació ordinària, que conserva reminiscències confessionals del passat o que per inèrcia històrica les ha introduïdes amb posterioritat a la Constitució. La legislació ordinària i la seva aplicació jurisprudencial han portat a considerar constitucional, acríticament, l'assumpte de fet legislatiu. Així, la legislació ordinària ha condicionat la interpretació de la LOE i aquesta la de la Constitució. Mostra exemplar d'això és el raonament del vot particular de Jiménez de Parga i altres tres magistrats a la Sentència de 15 de febrer de 2001:

«L'article 16 CE garanteix la llibertat religiosa, tant dels individus com de les comunitats. No s'instaura un Estat laic, en el sentit francès de l'expressió, pròpia de la III República, com una organització juridicopolítica que prescindeix de tot credo religiós, considerant que totes les creences, com a manifestació de l'íntima consciència de la persona, són iguals i posseeixen idèntics drets i obligacions.

»En el bloc de constitucionalitat integrat per l'article 16 CE i la LOLR, s'estableixen tres nivells de protecció estatal de les esglésies, confessions i comunitats religioses. El nivell més alt és l'atorgat a l'Església catòlica (l'única que és esmentada expressament en el text constitucional) i a les confessions que signin acords de cooperació amb l'Estat (fins ara, els aprovats per lleis de 1992 concernents a la Federació d'Entitats Religioses Evangèliques d'Espanya, a la Federació de Comunitats Israelites i a la Comissió Islàmica d'Espanya). Un segon nivell de protecció estatal l'obtenen les entitats religioses inscrites en el corresponent

registre públic del Ministeri de Justícia. Finalment, els poders públics reconeixen i tutel·len la llibertat religiosa dels individus i les comunitats que existeixen a Espanya sense estar inscrites en el Registre del Ministeri de Justícia.»

Allò que a la LOLR és una mera possibilitat, ateses les esclertes que deixa obertes (dificultats per a la inscripció, notori arrelament i acords), s'ha convertit en una realitat en la legislació ordinària i, de retorn, es fomenta l'efecte hermenèutic pervers que estem denunciant.

— A la llum de l'anàlisi que hem fet en el nostre article, no sembla cap despropòsit ni infundada la sospita que l'origen d'aquesta perversió hermenèutica està, en bona mesura, en els Acords de l'Estat amb la Santa Seu, atesa l'actitud d'aquesta, que només admet les interpretacions dels acords que presenten més dificultats d'harmonització, quan no és descarada contradicció, amb la Constitució, acusant l'Estat d'incompliment dels acords en cas contrari. Tres són els corrents que s'han generat: 1) cal optar per la interpretació que s'acomodi millor al fet que la ruptura amb el passat sigui al menys brusca possible i amb els menors canvis possibles en la depuració de l'ordenament des del punt de vista de la laïcitat; 2) una gran força d'atracció sobre la resta dels acords, en la seva redacció i, sobretot, en el seu desenvolupament i aplicació; 3) finalment, ha esperonat una interpretació minimalista i reduccionista del dret de llibertat religiosa en el cas de les confessions minoritàries sense acord, encara que estiguin inscrites en el RER, atès el seu menor pes històric i sociològic i el seu menor arrelament, convertint l'arrelament en el paràmetre clau i el dret de llibertat religiosa en un dret sota sospita i per això sotmès a vigilància cautelar.

— La LOLR s'ha aplicat i desenvolupat en aquesta clau, utilitzant el notori arrelament i l'acord, no com a vies possibles, sinó com a límits del gaudi dels continguts essencials del dret de llibertat religiosa quan el seu titular ho són les comunitats, segons terminologia de l'article 16.1 CE, empenyent inexorablement cap a la desigualtat.