

**EL CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATERIA DE ASUNTOS  
RELIGIOSOS: ¿EL PRIMER PASO DE LA REFORMA DE LA  
LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA?**

Juan J. Guardia Hernández  
*Universitat de Barcelona*

**Abstract:** The government of Catalonia was invited to participate in October 2007 in the sessions of the Advisory Commission on Religious Freedom of the Spanish Government's Department of Justice. The Catalan representative was allowed to take part (although without voting power) in the meetings of that Commission. This system continued until September 2010 when a cooperation agreement between the two governments was signed. The objective of this agreement was to implement the article 161.1 of the Catalan Statute of Autonomy of 2006. This agreement constitutes an early implementation of some of the new features introduced by the reform of the Spanish Religious Freedom Act in one of the Spanish regions.

**Keywords:** Government of Catalonia, Advisory Commission on Religious Freedom, Catalan Statute of Autonomy, Spanish Religious Freedom Act.

**Resumen:** La Generalitat de Cataluña fue invitada a participar en octubre de 2007 en las sesiones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Su representante intervenía con voz y sin voto tanto en el pleno como en la permanente. Esta situación de hecho se mantuvo hasta septiembre de 2010 con la firma de un convenio de colaboración entre ambas administraciones como desarrollo convencional del art. 161.1 del Estatuto de Autonomía catalán de 2006. Este convenio adelantó algunas de las novedades que se pretendían introducir con la anunciada reforma de la LOLR en relación con el desarrollo del Estado de las autonomías.

**Palabras clave:** Cataluña, Estado de las Autonomías, LOLR, Comisión Asesora Libertad Religiosa.

SUMARIO: 1. Precedentes.- 1.1 Administración catalana competente en materia religiosa.- 1.2 Voluntad estatutaria catalana de ampliar su participación en las instituciones generales del Estado Español.- a) En particular: el artículo 161 EAC b) Alcance de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio sobre el art. 161 EAC 2006.- 1.3 La propuesta de reforma de la LOLR (2008).- 2. Convenio entre el Ministerio de Justicia y la Generalitat de Catalunya en materia de asuntos religiosos.- 2.1 Participación de la Generalitat en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.- 2.2 La tutela administrativa de la libertad religiosa: análisis material del convenio.- a) ¿Cuál es la naturaleza jurídica de este convenio? b) Miembros de pleno derecho de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa c) Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones d) Obligaciones de la *Direcció General d'Afers Religiosos* e) Eficacia del Convenio en relación con la reforma de la *Llei 16/2009 de centres de culte* f) Comisión mixta de seguimiento g) Plazo de vigencia.- 3. Conclusión: ¿el primer paso de la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa? 4. Bibliografía. Anexo I.

## I. PRECEDENTES

Es ya un lugar común en la doctrina iuseclesiasticista advertir del cambio de paradigma que se está produciendo en esta disciplina con el desarrollo del Estado de las Autonomías. En los últimos años se ha multiplicado el número de las publicaciones científicas sobre la libertad religiosa y la distribución territorial del poder en España. Ahora podemos afirmar que ha dejado de constituir, entre nosotros, un ámbito poco estudiado o más bien una cuestión propia de la Administración General del Estado, no de las Comunidades Autónomas<sup>1</sup>. Esta última –y superada– interpretación no estaba ayuna de algún tipo de fundamento constitucional, en la medida que una posible lectura del art. 149.1.1 CE parecía sugerir esta exégesis. Recordemos brevemente, en este sentido, que este artículo señala que el Estado procederá a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales.

En efecto, los diversos niveles de tutela de la libertad religiosa en un estado como el Español, lleva a que el fenómeno religioso pueda ser abordado desde una pluralidad de Poderes Públicos: municipios, provincias, comunidades autónomas (y forales) y el Estado central, gozando todos ellos de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). No obstante, lo

<sup>1</sup> Entre otras, subrayaríamos ahora a GARCÍA GARCÍA, R. (dir.) *La Libertad Religiosa en las comunidades autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Barcelona 2008.

cierto es que en algunas CCAA la actividad en relación con el hecho religioso es más intensa que en otras. Entre todas, a nuestro juicio, destaca la desarrollada por la Comunidad Autónoma de Catalunya de tal modo que, de alguna manera, se podría afirmar que ha sido pionera en este punto. Entre las posibles razones que se podrían aducir para justificar esta afirmación, nosotros subrayaríamos tres, en el bien entendido que no constituyen las únicas existentes:

a. Es la primera Comunidad Autónoma en constituir un órgano administrativo específico: la *Direcció General d' Afers religiosos*.

b. Por otra parte su nuevo Estatuto de Autonomía (2006) es el único que ha establecido que “corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que ejercen su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el desempeño de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat” (art. 161.1).

c. Finalmente el *Parlament de Catalunya* ha aprobado la primera ley autonómica en torno a una manifestación esencial de la libertad religiosa: Ley 16/2009 de centros de culto<sup>2</sup>, que solo tiene una iniciativa análoga en el Anteproyecto de ley de centros de Culto del País Vasco (2011).

El objeto de nuestro análisis es una manifestación más de esa notable iniciativa catalana. Nos referimos al convenio entre el Ministerio de Justicia y la Generalitat de Catalunya en materia de Asuntos Religiosos, firmado en Madrid en septiembre de 2010, y que acompañamos como anexo I. Este acuerdo pretende realizar el despliegue estatutario de la competencia de relación con las confesiones religiosas en Catalunya y, en concreto, articular la colaboración entre la Generalitat y los órganos estatales que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas, como es la participación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (que en adelante también denominaremos CALR).

Para ello dividiremos nuestra exposición en dos partes. En primer lugar, desarrollaremos una breve exposición de los orígenes y de la configuración actual de la *Direcció General d' Afers religiosos*. Ello nos ayudará a discernir si existe alguna razón que explique el interés catalán por las confesiones religiosas que la diferencien del resto de CCAA y que de alguna manera explique cómo ha decantado el actual art. 161 del EAC. En la segunda parte, analizare-

<sup>2</sup> Cfr. MARTÍN GARCIA, M. “Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto. A propósito de su desarrollo legal en Cataluña”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 94, enero-abril (2012). LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, J.L. “Normativa catalana sobre centros de culto (I)”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 27 (2011), también GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. “La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Llei 16/2009 dels centres de culte”, en *Ius Canonicum*, num. 101 (2011) pp. 277–328.

mos el texto del convenio, en especial aquellos aspectos que pueden tener más interés desde el punto de vista estrictamente científico.

### 1.1. ADMINISTRACIÓN CATALANA COMPETENTE EN MATERIA RELIGIOSA

La *Direcció General d'Afers religiosos* (en adelante, la DGAR) es el ente administrativo heredero de la *Secretaria d'Afers Religiosos*, creada en el año 2000 (VI legislatura 1999–2003) y elevada al rango de Dirección General en el 2004 adscrita a la *Vicepresidència de la Generalitat* (VII legislatura 2003–2006)<sup>3</sup>. En la actualidad (2010–2012), la DGAR ha pasado a depender del *Departament de Governació i relacions institucionals*<sup>4</sup>.

Llama la atención que la DGAR no dependa del *Departament de Justícia*, como sería si imitase el modelo estatal, sino –como hemos ya referido– del *Departament de Governació*. Las funciones de este último son muy variadas, lo que no evidencia las razones de adscripción a la misma, habida cuenta que su objeto material inmediato es el impulso de estrategias y evaluación de las administraciones públicas, así como el desarrollo de la administración electrónica. En esta línea tiene a su cargo la formación del personal al servicio de las administraciones públicas y las relaciones de la Generalitat con la administración local y el *Parlament de Catalunya*. Además es la competente en lo relativo a los procesos electorales y las relaciones institucionales<sup>5</sup>. Suponemos, pues, que esta dependencia jerárquica puede responder a esta última competencia (relaciones institucionales) pero ello no aparece explicitado en la normativa aplicable. Quizás hayan sido tenidos en cuenta otros legítimos motivos metajurídicos que escapan a la única perspectiva a la que nosotros queremos sujetarnos estrictamente, que es la de la lógica de la vertebración institucional y legal.

Su equivalente análogo actual en el Gobierno Español no resulta claro, pues las competencias que hemos enunciado se distribuyen en distintos Ministerios. Como sabemos, la libertad religiosa y la cooperación con las confesiones dependen del Ministerio de Justicia. Sin embargo, las relaciones con las Cortes se asignan actualmente al Ministerio de la Presidencia, y –por último– del desarrollo de la administración electrónica se encarga el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Todo ello sin perjuicio

<sup>3</sup> Cfr. *Memòria d'actuacions (2004-2010) de la Direcció General d'Afers religiosos* Barcelona, 2010

<sup>4</sup> Cfr. Decret 21/2011, de 4 de gener, *d'estructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals*, en DO de la Generalitat de Catalunya núm. 5792 de 10 de enero de 2011. No podemos predecir cómo quedará tras las elecciones autonómicas (adelantadas) de noviembre de 2012.

<sup>5</sup> Cfr. Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en DOGC núm. 5785, de 29 de diciembre.

del diálogo institucional existente entre la Presidencia del Gobierno de la nación con la confesión mayoritaria en España, y su representación diplomática ante la Santa Sede, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

## **1.2. VOLUNTAD ESTATUTARIA CATALANA DE AMPLIAR SU PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES GENERALES DEL ESTADO ESPAÑOL**

No son pocos los autores radicados en Catalunya que entienden que el carácter compuesto de la España actual exige que se articulen relaciones de integración entre las distintas administraciones, especialmente entre las CCAA y el Estado. Todo ello con el objetivo de que las primeras participen en la formación de la voluntad general que se expresa mediante los órganos generales del segundo.

Aquel sector doctrinal más afín con el movimiento centrífugo en relación con la distribución territorial de poder, afirma que aún existe una asignatura pendiente en la construcción del Estado de las autonomías para llegar al modelo acabado previsto en la letra y el espíritu de la CE<sup>6</sup>. Y esa no es otra que la participación de las CCAA en las instituciones generales del Estado, como puede ser el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Tribunal de Cuentas, la Agencia Española de Protección de Datos, entre otras. En ese sentido, resulta ilustrador la lectura del *Títol V. De les relacions institucionals de la Generalitat* (artículos 174-200) del *Estatut de Autonomia de Catalunya* de 2006.

Trasladando estas consideraciones al concreto ámbito que ahora nos interesa, en cierto modo la voluntad catalana de ampliar su participación en las instituciones generales del Estado Español, puede dar una respuesta parcial al interrogante sobre el por qué del interés de la Generalitat por el hecho religioso en general y, en particular, su relación con el Ministerio de Justicia.

Esta voluntad tiene su plasmación estatutaria en el art. 161 EAC, que constituye la manifestación, hasta el momento, más evidente de cuánto decimos. En este sentido, creemos relevante analizar con detenimiento este precepto, para el objeto de estas líneas.

### **a) En particular: el artículo 161 EAC**

Este artículo es singular. No existe ninguno análogo en otro estatuto de autonomía, incluidos aquellos reformados a partir del 2006.

Se afirma taxativamente que “1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya, que incluye, en todo caso, la regulación y el estableci-

<sup>6</sup> Cfr. AA.VV., *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona 2003, pp. 28-31.

miento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat”.

No se aclara si los mencionados “mecanismos de colaboración y cooperación» se establecerán entre la Generalitat y las confesiones “que lleven a cabo su actividad en Catalunya», o con otras administraciones públicas, como, por ejemplo, el Estado central. No cabe descartar, por último, que pueda referirse a ambas. Sea como fuere, *ubi lex non distinguit, non distinguere debemus*, por lo que creemos que este artículo puede amparar, precisamente, convenios como el que es objeto de nuestro estudio en este momento.

A continuación se añade que: “2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Esta competencia incluye en todo caso:

a) Participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya, en los términos que determinen las leyes.

b) El establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat.

c) La promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas”.

*Seglers*, comentando este artículo cuando no era más que un proyecto de ley, se preguntaba en relación con la posibilidad de establecer acuerdos con las confesiones: “¿por qué únicamente con las inscritas? Creemos que lo adecuado hubiera sido no mencionar el status registral de las confesiones, máxime teniendo en cuenta que en Catalunya hay muchas comunidades religiosas –por ejemplo las islámicas– inscritas en el Registro de Asociaciones. Con todo, nada impide que se pacten acuerdos con estas confesiones, sea a nivel local (urbanismo, parcelas en los cementerios) o a nivel autonómico”. Este es –como es conocido– un debatido aspecto en la doctrina: el estatuto jurídico de las comunidades religiosas no inscritas en el registro de confesiones religiosas y, por lo tanto, carentes de personalidad jurídica, o que actúan en el tráfico jurídico mediante otro tipo de personificación, por ejemplo, como asociación cultural. Tampoco faltan ejemplos de casos en que no adoptan ningún tipo de figura jurídica de modo consciente y premeditado por razones doctrinales.

<sup>7</sup> SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A., “La regulación del Factor Religioso en la Proposición de Ley Orgánica que establece el nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 9 (2005), p. 11

¿Constituye, pues, una discriminación denegar a este tipo de manifestaciones colectivas del hecho religioso, alguno de los derechos que se otorgan a aquellas otras que alcanzan o tienen una estructura institucional? No es nuestra intención reflexionar sobre esta cuestión ahora, nos conformamos con resaltar que la opción elegida por el convenio es clara. Ante la disyuntiva entre libertad y seguridad, apuesta por esta última.

Nos queda el último inciso de este artículo, cuyo tenor literal es: “3. La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas». Dado que ha sido interpretado por el TC, merece un desarrollo específico, que realizamos a continuación.

### **b) Alcance de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio sobre el art. 161 EAC 2006**

Como es conocido la reforma del Estatuto de autonomía catalán fue impugnada ante el TC. Entre todos los recursos interpuestos, destaca el resuelto mediante la Sentencia 31/2010, de 28 de junio que declaró inconstitucionales 14 artículos y se llevó al fallo una interpretación conforme de otras 27 disposiciones. Con todo el alcance de esta sentencia va mucho más allá dado que –en realidad– a lo largo de su texto se contienen interpretaciones de otros muchos apartados del Estatuto que no se incorporaron al fallo. Y este es precisamente el supuesto del art. 161.3 del EAC.

En efecto, el número 126 de los *antecedentes* de la sentencia, dentro de la letra B) *Impugnaciones del articulado*, transcribe el tenor literal del *Suplico* del escrito de demanda interpuesto por noventa y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular. En la larga lista de preceptos que se enumeran, aparece el art. 161, sin distinguir entre los epígrafes que componen este último precepto.

No obstante, en el número 93 de los citados *antecedentes* se reproducen sintéticamente los argumentos de la meritada parte recurrente, y de las alegaciones en sentido contrario del abogado del Estado, de la *Generalitat de Catalunya* y del *Parlament de Catalunya*. De ellos parece que el objeto debatido se circunscribía exclusivamente al art. 161.3, hasta el punto que el *Parlament de Catalunya* afirmó que “el recurso sólo se refiere genéricamente al apartado 3 del art. 161”.

No obstante la parte dispositiva de la sentencia no menciona al repetido art. 161 en ningún momento<sup>8</sup>. Ello –como hemos señalado– no es un caso

---

<sup>8</sup> Este es el n.º 3 del fallo de la sentencia: «3º. No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (F. 10); el apartado 2 del art. 6 [F. 14 b)]; el apartado 1 del art. 8 (F. 12); el apartado 5 del art. 33 (F. 21); el art. 34 (F. 22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado

excepcional, pues podemos encontrar otros ejemplos de esta dudosa técnica jurídica. En el cuerpo de la sentencia se afirman la no inconstitucionalidad de numerosos artículos siempre que se interpreten en los términos en que el Alto Tribunal lo hace.

En todo caso, la STC 31/2010 confirma expresamente la constitucionalidad del número 3 (“La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal”) en el número 101 de sus fundamentos jurídicos, ajustando el alcance del tiempo y modo verbal empleado (presente de indicativo: “colabora” en vez del modo subjuntivo que, como es conocido, subraya lo probable, hipotético o posible). Por su interés transcribimos el nervio de la sentencia aludida en lo que respecta a esta (interesante) cuestión:

“La colaboración, como recuerda el Abogado del Estado, es un principio inherente a nuestro sistema de articulación territorial del poder que hace aconsejable la puesta en marcha de técnicas o mecanismos de colaboración y cooperación especialmente en supuestos de competencias transversales o concurrentes, debiendo tenerse presente en lo que ahora importa que la Generalitat ha asumido competencia exclusiva en materia de entidades religiosas, así como competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa en el art. 161.1 y 2 EAC, sin que dichas atribuciones competenciales hayan sido cuestionadas por los recurrentes”.

Podemos observar que el TC advierte que las consideraciones vertidas por los recurrentes obvian impugnar el art. 161.1 y 2, pese a que con carácter general –como hemos señalado– se pidió la declaración de inconstitucionalidad de todo el art. 161 EAC.

El Alto Tribunal continúa afirmando: “A la precedente consideración en modo alguno resulta ocioso añadir, de un lado, que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, una fórmula cooperativa como la que en él se enuncia, y, de otro lado, proyectando al caso lo que se dirá en supuestos de participación de la Comunidad Autónoma en organismos o instituciones estatales (fundamento jurídico 111) que es al legislador estatal al que corresponde concretar con entera libertad de decisión y configuración la colaboración expresada en los órganos a los que se refiere el precep-

2 del art. 35 (F. 24); el apartado 5 del art. 50 (F. 23); el art. 90 (F. 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (F. 41); el apartado 2 del art. 95 (F. 44); el art. 110 (F. 59); el art. 112 (F. 61); el art. 122 (F. 69); el apartado 3 del art. 127 (F. 73); el art. 129 (F. 76); el art. 138 (F. 83); el apartado 3 del art. 174 (F. 111); el art. 180 (F. 113); el apartado 1 del art. 183 (F. 115); el apartado 5 del art. 206 (F. 134); los apartados 1 y 2, letras a, b) y d) del art. 210 (F. 135); el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (F. 147); el apartado 1 de la disposición adicional tercera (F. 138); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (F. 137)».



to, su alcance y su modo de articulación, quedando a salvo en todo caso, dada la voluntariedad que caracteriza a la técnica de colaboración, la titularidad de las competencias estatales”.

Por lo tanto, el TC afirma que la competencia de la Generalitat para colaborar con los órganos estatales que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas —como puede ser la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, añadiríamos nosotros— debe entenderse en el sentido que corresponde al Estado decidir la forma, modalidades, alcance y efectos en los que podría materializarse dicha colaboración. Ciertamente, con esta interpretación prácticamente se vacía de contenido efectivo a este artículo, pese a la dicción literal del mismo. Dicho con otras palabras, en este punto, el EAC no innova nuestro ordenamiento jurídico, pues se deja al albur de la administración central la participación (o no) de la Generalitat en la CALR, cosa que ya sin el EAC 2006 era posible.

No queríamos finalizar sin aludir al controvertido juicio de constitucionalidad sobre el art. 161.1 (“competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya”) y 161.2 (“competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa”). Por nuestra parte, no alcanzamos a dilucidar con precisión cuál es la voluntad última del Alto Tribunal en este punto. Por una parte, el recurrente impugna todo el artículo, pero por otro, toda la *litis* se centra en el epígrafe 3 del mismo. El TC no cita el artículo en su fallo, pero sus fundamentos jurídicos realizan una interpretación que salva la constitucionalidad del repetido art. 161.3. No es impensable que se sostuviera que la compatibilidad (o no) de la CE con los referidos n. 1 y 2 no sea una cuestión cerrada y que, por tanto, en el futuro se podría cuestionar. Con todo, en nuestra opinión, haber pasado el filtro de constitucionalidad que ha supuesto la STC 31/2010, aporta un plus de seguridad jurídica a este precepto que no debe despreciarse.

### **1.3. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LOLR (2008)**

No es superfluo recordar que la LOLR de 1980 supuso un hito en la historia de nuestro país, superando tanto viejos clichés laicistas como posturas tradicionalistas aferradas al pasado confesional de España.

Sin temor a exagerar se puede afirmar que uno de los frutos más preciosos de la transición política de 1978 fue la superación de la denominada (con mayor o menor acierto) “cuestión religiosa”, que enturbió la vida pública de nuestro país a lo largo del último siglo<sup>9</sup>. Epígono de ese feliz entendimiento

<sup>9</sup> Permítasenos recomendar una monografía que ya es un clásico en esta materia: Cfr. DE MEER LECHA-MARZO, F., *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Pamplona, 1975.

político que buscó la reconciliación nacional, enterrando por fin el mito de las dos Españas<sup>10</sup>, lo constituye la promulgación de la LOLR, en línea con la mejor tradición liberal de las democracias occidentales contemporáneas.

Sin olvidar lo anterior, ni olvidar el mérito que corresponde a las élites políticas e intelectuales de todo el espectro ideológico, y en particular a los redactores de la CE, y de las primeras leyes orgánicas que desarrollaron de modo inmediato la Carta Magna, lo cierto es que la LOLR, como puede acaecer con todo cuerpo legal tras una larga vigencia, no pudo tener en cuenta toda la posible evolución de la sociedad, y –sobre todo– de la estructura del Estado. Seglers, en este sentido, afirmó que: “Cierto es que en 1980 era imposible predecir el proceso de descentralización política y el disfrute de los derechos fundamentales. Pero en estos momentos sí parece oportuno interrogarse por los contenidos de la LOLR y su relación con las comunidades autónomas”<sup>11</sup>.

Quizás esta u otras consideraciones movieron al ejecutivo español (IX Legislatura 2008–2011) a iniciar un procedimiento de revisión de la LOLR. La (entonces) Vicepresidenta del Gobierno, Fernández de la Vega, anunció en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados de 9 de mayo de 2008, la presentación de una nueva Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Con todo, el Gobierno no llegó a ofrecer a la opinión pública un anteproyecto de la misma<sup>12</sup>, dando prioridad a otras materias. Se vino a decir que no existía el consenso político ni social necesario. En nuestra opinión si esta fue la causa de ese desistimiento, nos parece un decisión acertada y prudente, en la medida que obtener una aquiescencia social cuantitativa y cualitativamente relevante resulta esencial para regular este derecho fundamental que, no sin razón, Pietro Agostino D’AVACK denominó la primera de las libertades. Adhesión que sí consiguió la LOLR, y que ha mantenido la ley sin reformas durante 33 años, con unos resultados en su conjunto satisfactorios, y que la (parece ser) denominada “Ley Orgánica de Libertad de Conciencia y Religiosa” o “Ley Orgánica de Libertad de Pensamiento, de Conciencia, de Religión o de Convicciones” no parecía garantizar. Recordemos que la LOLR fue aprobada por 294 votos a favor, 5 abstenciones, y ningún voto en contra.

<sup>10</sup> Cfr. ARIAS SALGADO, R. “Prólogo testimonial”, en ALVAREZ TARDIO, M. *El camino a la democracia en España. 1931 y 1978*, pp. 22-23.

<sup>11</sup> SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A. “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal balance y propuestas de futuro”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19 (2009), p.12.

<sup>12</sup> Como es conocido, pese a existir ya dos borradores, durante el verano de 2010, destacados miembros del ejecutivo manifestaron que ese año no era el adecuado para trasladar este debate a la sociedad, con lo que esta reforma se pospuso *sine die*: cfr. *La Vanguardia*, 31 de agosto 2010, p. 15. El actual Gobierno central (X legislatura) no contempla en su programa político ningún aspecto a este respecto.

Con independencia del juicio que nos puedan merecer (positivo o negativo) algunos de los contenidos que trascendieron a los medios de comunicación<sup>13</sup>, lo cierto es que se han promulgado (o reformado) otras normas legales que han generado un gran debate social, es decir, sin que exista un consenso unánime o muy generalizado entre los ciudadanos. A modo de ejemplo: Ley Orgánica 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, o que no responda a una demanda social cuantitativamente o estadísticamente relevante que justifique una intervención legislativa (Vr. Gr.: Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio). Todo ello hace que nos quede la duda del *porqué* de estas reformas, y el *porqué no* de aquella.

En esta línea cabe preguntarse si el convenio que es hoy objeto de nuestro estudio trae su causa del nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya, o del inicio del procedimiento de revisión de la LOLR o es en realidad una consecuencia directa del abandono del proyecto de modificación de esta Ley Orgánica.

## **2. CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATERIA DE ASUNTOS RELIGIOSOS**

### **2.1. PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT EN LA COMISIÓN ASESORA DE LIBERTAD RELIGIOSA**

La administración catalana, una vez aprobada en las Cortes el EAC, comenzó el desarrollo legal, reglamentario y, donde era preceptivo, convencional de su articulado. Entre otras cuestiones, también del que nos ocupa. En efecto, consta en la *Memòria d'actuacions (2004–2010)*<sup>14</sup> de la *Direcció General d'afers Religiosos* que en septiembre de 2007 se realizó una reunión de trabajo con el Ministerio de Justicia, en la que se entregó una nota preparada por el *Departament de la Vicepresidència*, para el desarrollo del art. 161 del nuevo *Estatut d'autonomia*.

Como primera medida, desde octubre de 2007 la mencionada DGAR fue invitada a participar en las sesiones, tanto del pleno como de la permanente,

---

<sup>13</sup> Tales como la regulación de la laicidad en las celebraciones oficiales, y la legitimidad de incorporar a las mismas actos cuituales, la participación de autoridades públicas en ceremonias religiosas, la garantía de trato no discriminatorio a ninguna confesión, la existencia de símbolos religiosos estáticos en establecimientos oficiales, tales como centros docentes o sanitarios, y su extensión (o no) a colegios concertados, la presencia de funcionarios en actos religiosos (miembros de las Fuerzas Armadas, por ejemplo), prendas de vestir con significado religioso como el *hiyab* en dependencias de la administración.

<sup>14</sup> *Memòria d'actuacions (2004-2010) de la Direcció General d' Afers religiosos*, Barcelona, 2010, p. 92.

con voz y sin voto<sup>15</sup>, de la Comisión Asesora de Libertad religiosa. Todo ello en el bien entendido que esa asistencia no tenía fundamento en ninguna norma, sino en la voluntad de cortesía institucional de la Dirección General de Asuntos Religiosos del citado Ministerio.

Esta situación se mantuvo hasta la firma de un convenio de colaboración entre ambas administraciones –que es objeto del presente comentario– que articulaba de modo claro cómo proceder al desarrollo del 161.1 EAC 2006.

No obstante, la redacción del mismo no fue sencilla. La DGAR envió un borrador de propuesta de convenio, que sufrió distintas modificaciones hasta alcanzar un texto consensuado que fue aprobado por el *Govern de la Generalitat* el día 8 de junio de 2010<sup>16</sup>, de modo que poco tiempo después (22 de septiembre de 2010) se procedió a su firma<sup>17</sup>. En el anexo adjuntamos en columnas paralelas castellano/catalán el texto íntegro del convenio.

En realidad, por parte de los redactores del citado convenio, se trataba de adelantar ya para Catalunya algunas de las novedades que a este respecto se iban a introducir en nuestro ordenamiento jurídico con la reforma de la LOLR en lo referido a las consecuencias de un Estado compuesto como el español.

A nuestro juicio, este convenio no es consecuencia del desistimiento en verano de 2010 por parte del Gobierno de reformar la LOLR, sino más bien del desarrollo del EAC. Su articulado prevé cierto carácter transitorio de alguna de sus previsiones, en la medida que se debería adaptar al contenido final de la reforma, que debería obtener el consenso de algunos de los partidos minoritarios de la cámara baja para poder ser aprobada.

Todo este singular peregrinaje nos ha llevado a una situación harto paradójica, en la medida que un convenio que nació con un marcado signo de provisionalidad, ha acabado por consolidarse firme, y sin horizonte temporal alguno de caducidad. Las vicisitudes de la política de nuestro país en ocasiones contribuyen poco a la construcción de un sistema jurídico coherente y bien vertebrado, y a una cultura institucional donde esté garantizada la seguridad jurídica y la estabilidad con independencia de los (legítimos) vaivenes en la composición electoral de los Poderes Públicos en todos sus niveles, o de las mayorías coyunturales que puedan existir en los órganos colegiados de gobierno.

<sup>15</sup> En interesante resaltar que en esa Memoria se recoge que ambas Direcciones Generales (la catalana y la del Ministerio de Justicia) compartían la necesidad de reformar a Ley Orgánica de Libertad Religiosa y el decreto de composición de la CALR.

<sup>16</sup> Cfr. Resolució VCP/3751/2010, de 16 de novembre, per la qual es dóna publicitat al Conveni de col·laboració de 22 de setembre de 2010 establert entre l'administració General de l'Estat i l'administració de la Generalitat de Catalunya en matèria d'afers religiosos, en *Diari Oficial de la Generalitat*, núm. 5763 de 25 novembre.

<sup>17</sup> Cfr. Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, y la Administración de la Generalitat de Catalunya, mediante la *Direcció*

## 2.2. LA TUTELA ADMINISTRATIVA DE LA LIBERTAD RELIGIOSA: ANÁLISIS MATERIAL DEL CONVENIO

### a) ¿cuál es la naturaleza jurídica de este convenio?

La cláusula octava afirma que “El presente Convenio, que tiene naturaleza administrativa, se concluye al amparo de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

En efecto, este precepto de la referida Ley 30/1992 regula los convenios de colaboración entre la Administración general y las CCAA. En concreto el art. 6.2 detalla cuál será su contenido mínimo, qué órganos participan en el instrumento de formalización, la capacidad jurídica con la que actúan las partes, la competencia que ejercita cada administración, la financiación económica comprometida (en su caso), las actuaciones que se acuerden desarrollar, la necesidad o no de establecer una organización para su gestión, el plazo de vigencia, y las causas de extinción distintas al cumplimiento de su vigencia. Todas estas prescripciones se cumplen en el Convenio con lo que –en lo que respecta a este aspecto– se han respetado los requisitos formales que exige la legislación básica aplicable de procedimiento administrativo.

El art. 177 del EAC señala que el régimen jurídico de los convenios firmados por la Generalitat con el Estado, debe ser establecido por ley del Parlamento. En todo caso, deben publicarse en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* en el plazo de un mes a contar desde el día en que se firmen, aunque su eficacia respecto a terceros queda supeditada a la fecha de publicación en el BOE<sup>18</sup>.

En este punto encontramos –lo cual no es infrecuente en nuestras administraciones públicas– que el citado convenio sobre asuntos religiosos se celebró el 22 de septiembre de 2010, pero su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat*, se retrasó hasta el 25 noviembre de ese mismo año. Por aplicación del referido art. 177 EAC debería haberse publicado como máximo el 22 de octubre de 2010, pero –como hemos señalado– no se verificó hasta 34 días después. Ciertamente este desfase no tiene, a nuestro juicio, ningún efecto práctico, más que poner en evidencia que con este tipo de prácticas se genera desconfianza o inseguridad jurídica pues es, precisamente, la propia adminis-

*General d'afers Religiosos del Departament de la Vicepresidència*, en materia de asuntos religiosos, en BOE núm. 286, de 26 noviembre de 2010.

<sup>18</sup> Cfr. art 177 EAC: “Règim dels convenis entre la generalitat i l'estat 1. El règim jurídic dels convenis signats per la Generalitat, pel que fa a aquesta, ha d'ésser establert per llei del Parlament. 2. Els convenis subscrits entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat s'han de publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya en el termini d'un mes a comptar del dia en què se signen. La data de publicació dels convenis en el Boletín Oficial del Estado en determina l'eficàcia pel que fa a tercer”.

tración pública la que no cumple los plazos que tiene para cumplir sus obligaciones.

### **b) Miembros de pleno derecho de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa**

En el preámbulo del convenio se afirma que: “4º Que el artículo 161, apartado 2 letra a) del citado Estatuto de Autonomía, establece la participación en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas respecto a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya, en los términos que determinen las leyes”<sup>19</sup>.

Antes de proseguir, destacamos que se alude al “Registro *estatal* de Entidades Religiosas”, que en la LOLR se denomina “Registro de Entidades Religiosas”. Este añadido responde a la pretensión histórica de la Generalitat de constituir en su seno un registro propio de las entidades religiosas.

A continuación se constata que “el citado Estatuto prevé la colaboración de la Generalidad en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas, uno de los cuales es la Comisión Asesora de Libertad Religiosa prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica 7/1980”, y se añade que “es de interés de las partes que en la citada Comisión Asesora puedan participar representantes de la Administración de la Generalidad de Catalunya, en especial cuando sus sesiones afecten a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya”.

En este sentido, la cláusula primera del convenio establece como el objeto del mismo: “en articular la participación del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas y en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. Ahora bien, dado que simultáneamente se estaba redactando un anteproyecto de reforma de la LOLR se toma la cautela de añadir “mientras no se establezcan legalmente los términos de dicha participación, así como el intercambio de información entre las administraciones firmantes del Convenio”.

---

<sup>19</sup> Cfr. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A. “La Descentralización Autonómica del Registro de Entidades Religiosas (RER)”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 2 (2003), p.1: «En el transcurso de los últimos años se ha ido sugiriendo –cuando no reivindicando políticamente–, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman la competencia para el registro e inscripción de entidades religiosas. Es el caso de la Moció 115/VI del Parlament de Catalunya, sobre la *política envers les confessions religioses*, que establecía el traspaso a la Generalitat del Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, o bien otros mecanismos de despliegue territorial, en concreto su descentralización».

No es ocioso resaltar que, *a sensu contrario*, se admite que la Generalitat podrá participar e intervenir en las sesiones de la CARL también cuando no afecte a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya. No encontramos nada que objetar a este respecto. Como sabemos, las comunidades religiosas en Occidente no están vinculadas a un territorio concreto, sino que —como tantos otros aspectos de nuestra sociedad— también están globalizados, de modo que, directa o indirectamente, todo lo que atañe a las confesiones religiosas en otras CC.AA. también tendrá influencia en la catalana. Pensemos que la gran movilidad contemporánea de las personas y la inmediatez de las noticias con los actuales medios de comunicación, entre otras razones, hace que acontecimientos acaecidos en otras regiones, pueden tener incidencia superior a la circunscrita a la localidad donde se produce. Se puede añadir que aquellas CC.AA. que no participan en la Comisión, no lo hacen, entre otras razones, porque no lo han solicitado. Pero ninguna norma les impide pedirlo, y a la presidencia de la Comisión otorgarlo. Otra cuestión diferente, que hasta donde llega nuestro conocimiento no se ha planteado, sería que se denegase la participación a alguna o algunas CC.AA. y se permitiese a otras. Ciertamente ello no respondería al principio de lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre los poderes públicos. Sea como fuere, en cierto modo este es uno de los aspectos que, pensamos, podría mejorarse en la LOLR: el establecimiento de una representación autonómica en la CALR. Creemos que hasta que se alcance el (imprescindible) consenso político para esa reforma, lo que nos queda es una regulación incompleta y no uniforme, a despecho (de nuevo) de la seguridad jurídica.

### **c) Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones**

La Cláusula Segunda enumera los compromisos del Ministerio de Justicia. Estos se pueden resumir en cuatro:

- Presencia de la *Generalitat de Catalunya* en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.
- Participación *Generalitat de Catalunya* en la gestión del Registro de Entidades Religiosas.
- Recabar (facultativamente) la opinión de la *Direcció General d'Afers Religiosos* sobre la inscripción de entidades religiosas que tengan su domicilio social [sic] en Catalunya.
- Emplazar (facultativamente) a la *Direcció General d'Afers Religiosos* para que alegue o informe lo que estime oportuno ante la firma de acuerdos con confesiones religiosas que puedan afectar al ejercicio de las competencias de la Generalitat.

Vamos a analizarlas con detenimiento:

En cuanto la participación en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, el convenio formaliza por escrito lo que ya era una realidad desde el año 2007, la asistencia de la *Direcció General d'Afers Religiosos* a las reuniones del pleno de esta Comisión. Ahora bien, se pasa de una situación de hecho a una de derecho, pues se establece que esa participación lo sea en el tercio correspondiente a las Administraciones Públicas. Se añade, no obstante, que mientras se adoptan las medidas necesarias, se invitará a la *Direcció General d'Afers Religiosos* a asistir a esas reuniones cuando los asuntos a tratar puedan afectar a entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya.

Este es, a nuestro juicio, el elemento más relevante del convenio.

Los miembros de pleno derecho de la CALR están previstos en el art. 8 de la LOLR: “Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia, cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley. En el seno de esta Comisión podrá existir una Comisión Permanente, que tendrá también composición paritaria”.

Dada la dicción del citado art. 8 LOLR, la presencia en la Comisión del *director o (directora) General d'Afers Religiosos* antes del convenio puede suscitar algunos interrogantes.

Si interpretamos, lo que es más que plausible, que en este artículo no se está aludiendo a los Poderes Públicos en general, sino específicamente a la Administración General del Estado, no podríamos computar al miembro de la Generalitat como representante de la Administración del Estado. Si así lo hiciésemos, en realidad el convenio estaría interpretando el art. 8 de la LOLR, ampliando su contenido. Ello plantea dificultades de orden formal, pues podría no respetarse el principio de legalidad. Este convenio (qué duda cabe) no tiene fuerza de ley, y no puede reformar en el sentido que sea la LOLR.

Quizás podría haberse sorteado este impedimento legal, calificando la presencia del miembro de la Generalitat entre las de reconocida competencia. No se hizo así, con lo que esta posible interpretación puede ser en exceso forzada.

En efecto, vacilamos en nuestra solución para salvar la legalidad del convenio con la lectura del RD 1159/2001, de 26 de octubre, que desarrolla el referido art. 8 LOLR precisando la exacta composición de la CALR. Este reglamento preceptúa que esa Comisión estará presidida por el Director General de Asuntos Religiosos (hoy Subdirector General de Relaciones con



las Confesiones) y formaran parte de la misma siete representantes ministeriales, nueve representantes de iglesias, confesiones y comunidades religiosas (o federaciones de las mismas) y nueve personas de reconocida competencia en el campo de la libertad religiosa, más un funcionario del Ministerio de Justicia que actúa como secretario. Dado que no se ha disminuido el número de personas de reconocida competencia, podemos concluir que la presencia del *Director General d'Afers religiosos* no lo puede ser en calidad de miembro de propio derecho.

En este punto, cabe preguntarse si para legitimar la participación de la Generalitat en la CALR no hubiera sido técnicamente más correcto reformar la LOLR, o su reglamento de desarrollo. No lo entendieron necesario ni el *Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya*, ni el propio Ministerio, como consta en la *Memòria d'actuacions (2004–2010) de la Direcció General d'Afers religiosos*. Aunque, qué duda cabe, en aras de la seguridad jurídica pensamos que una reforma legal o reglamentaria hubiera sido muy oportuna.

En lo relativo a la participación en la gestión del Registro de Entidades Religiosas, se establece un régimen transitorio mientras no se modifique el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas. Sus trazos esenciales son los siguientes: El Ministerio de Justicia comunicará a la DGAR todas las inscripciones que se practiquen en el Registro en relación con entidades religiosas que tengan –así se afirma– su *domicilio social* en Catalunya, para proceder a su notificación. Y simultáneamente, a efectos meramente informativos, comunicará el resto de anotaciones registrales que se produzcan con respecto a esas confesiones.

Igualmente se contempla la posibilidad de recabar la opinión de la DGAR sobre inscripción de las entidades religiosas que tengan su *domicilio social* en Cataluña.

Por último, se permite potestativamente la intervención de la *Direcció General d'Afers Religiosos* en los trámites previos a la firma de acuerdos con entidades y confesiones religiosas que puedan afectar al ejercicio de las competencias de la Generalitat. Con este carácter no necesario, tampoco se innova el ordenamiento jurídico.

No podemos dejar de detenernos en que el convenio aluda a confesiones con “domicilio social” en Catalunya. Esta locución parece asimilar las confesiones al hecho asociativo, lo cual ha sido interpretado históricamente entre nosotros como su sometimiento al derecho común, como una realidad privada, que no conlleva interés público o social alguno, o a la que se le reconoce cierta repercusión comunitaria, pero que se le niega carta de ciudadanía en el ámbito institucional, o en los foros donde se forma la opinión pública de nues-

tro país. En ese sentido, no es difícil encontrar en nuestro pasado inmediato ejemplos de esta perspectiva estatalista, tales como la vieja Ley reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, de 28 de junio de 1967, que reconoció a las comunidades acatólicas, pero bajo la figura de “asociaciones confesionales” sometidas al derecho privado (y la tutela del Estado). También se puede aludir al polémico art. 26 de la Constitución de 1931: “Todas las confesiones serán consideradas como asociaciones sometidas a una ley especial”<sup>20</sup>.

No olvidemos que, sin embargo, esta no es la locución usada en el EAC, habida cuenta que el art. 161 alude a “entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya”.

Ciertamente, como es conocido, no falta una corriente doctrinal que postula la reconducción de la libertad religiosa a una manifestación de la libertad de conciencia o de pensamiento<sup>21</sup>, o de modo más moderado, a una genérica libertad de convicción<sup>22</sup>. De esta manera se le priva a este derecho fundamental de la autonomía o sustantividad propia que hasta este momento se le dispensa en España. Todo ello –en buena lógica– hace postular el cambio del *nomem iuris* de esta disciplina (el Derecho Eclesiástico del Estado Español, o sus manifestaciones en el denominado Derecho Eclesiástico Autonómico). No obstante, ese no es –a nuestro juicio– el estatuto de la libertad religiosa que se plasmó en nuestra Carta Magna, si consideramos que es merecedor de una

<sup>20</sup> Ese neojurisdiccionalismo laicista tiene su máxima expresión en el resto del citado precepto constitucional: “Quedan disueltas aquellas órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado, sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. Las demás órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes constituyentes y ajustada a las siguientes bases:

1ª. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.  
2ª. Inscripción de las que deban subsistir en un registro especial dependientes del Ministerio de Justicia.

3ª. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4ª. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5ª. Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6ª. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la asociación.

Los bienes de las órdenes religiosas podrán ser nacionalizados”.

<sup>21</sup> Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la libertad de conciencia*. Vol. I, Madrid, 2002 pp. 262-265, y también RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A. *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña: ¿un ejemplo a seguir?* Ministerio de Justicia, Madrid 2011.

<sup>22</sup> Con matices propios de cada autor, cfr. CONTRERAS MAZARÍO, J.M. *Marco Jurídico del factor religioso en España*, Madrid 2011: «por ello, más que hablar del fenómeno religioso en la constitución española de 1978, el estudio que debe afrontarse es el relativo a la configuración de la libertad de conciencia y religiosa en el marco de dicho texto magno».

mención específica en el art. 16.3 CE, de la cual no goza la libertad de conciencia. Por todo ello, creemos que se trata de una mención desafortunada que esperamos sea modificada en cuando tengan ocasión los Poderes Públicos competentes.

#### **d) Obligaciones de la *Direcció General d'Afers Religiosos***

En síntesis, podríamos señalar que en virtud de este convenio la Generalitat se compromete a cinco cuestiones:

1. Comunicar a las entidades religiosas situadas en Catalunya su inscripción en el Registro estatal, cursando a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones la acreditación de la recepción de esta notificación por el interesado.

2. Recibir los escritos de las confesiones que presenten en sus dependencias, con destino al Registro de Entidades Religiosas, sin perjuicio que cualquier confesión puede solicitar directamente su inscripción en el mencionado Registro.

3. Comunicar a las entidades religiosas situadas en Catalunya si ha sido aceptada su petición de inclusión en el Registro estatal.

4. Facilitar a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones la información contenida en su base de datos sobre entidades religiosas en Catalunya, cuando le sea requerida.

5. Solicitar facultativamente el criterio de la CALR en aquellas normas (unilaterales y pacticias) que puedan aprobarse por la Generalitat de Catalunya, y que supongan un desarrollo de la libertad religiosa en su ámbito competencial.

#### **e) Eficacia del Convenio en relación con la reforma de la *Llei 16/2009 de centres de culte***

Una de las posibilidades que el nuevo convenio reconoce a la *Direcció General d'Afers Religiosos*, a la que hemos hecho referencia, es la relativa a la petición facultativa de informe a la CALR. Podemos destacar que antes de su vigencia no se produjo tal consulta jurídica en la redacción de la *Llei 16/2009 de centres de culte* de la *Generalitat de Catalunya*, que ha regulado la apertura de los nuevos lugares de culto por primera vez en nuestra democracia, más allá del mero reconocimiento de este derecho contenido en la LOLR<sup>23</sup>. Con todo, ninguna objeción se puede poner a esta decisión, pues jurídicamente hablando la administración autonómica catalana no estaba obligada. No

<sup>23</sup> Debemos remontarnos 45 años para encontrar una norma análoga. En efecto, podemos recordar que la última ocasión en la que se reguló explícitamente la apertura de los lugares de culto fue en la Ley 44/1967 de Libertad Religiosa, circunscrito –eso sí– a las confesiones acatólicas.

obstante también se puede apreciar que tampoco norma alguna lo impedía.

Como es conocido la aludida *Ley de centros de culto*<sup>24</sup> no obtuvo el consenso de todas las fuerzas parlamentarias, sea porque votaron en contra (PPC), sea porque votaron a favor en el bien entendido que procederían a su reforma en cuanto tuviesen una mayoría suficiente (CIU).

Tras las elecciones autonómicas el nuevo ejecutivo Catalán (IX legislatura) sometió en julio de 2011 a información pública un anteproyecto de Ley de reforma de la citada norma<sup>25</sup>. Tras este trámite y su aprobación por el consejo de Gobierno de la Generalitat, se remitió en septiembre de ese año al *Parlament de Catalunya* el expediente administrativo tramitado al efecto por el *Departament de Governació i Relacions institucionals*<sup>26</sup>.

Hemos podido comprobar que en esta ocasión tampoco se ha recabado la opinión de la meritada Comisión Asesora, pese a la vigencia del convenio con el Ministerio de Justicia. Ciertamente se trata de una posibilidad, no de una exigencia legal, aunque deberíamos pensar que si algún día se reformara la LOLR se pudiera establecer el carácter necesario de esa consulta para promover un desarrollo de la libertad religiosa homogéneo en todo el Estado<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: *Llei 16/2009 dels centres de culte*», en *Ius Canonicum*, núm.101 (2011) pp. 277-328.

<sup>25</sup> *DO. de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5925, de 21 de julio.

<sup>26</sup> Cfr. Registro de Entrada de la Secretaría General del *Parlament de Catalunya*: 20 de setiembre de 2011, n. 17921.

<sup>27</sup> Permítasenos añadir que, a nuestro juicio, la CE no pretende que exista una uniformización jurídica del hecho religioso en general, y de las relaciones con las distintas confesiones en particular, en todo el territorio nacional. Creemos que pueden existir razones proporcionadas y fundadas que aconsejen algunas diferencias entre las distintas CC.AA. Es plausible pensar que Catalunya pueda desarrollar un modelo propio, quizás en lo que respecta a la promoción del catalán, a las relaciones con la Santa Sede, al estatuto jurídico del Monasterio de Montserrat, entre otras, fundados en el trato específico que puedan merecer una comunidad humana plurilingüe, con una cultura, e identidad social diferenciada. Todo ello en la medida, obviamente, que no vulnere el principio de igualdad en materia religiosa. Al respecto del principio de igualdad, cfr. VLADRICH, P.-J. “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español”, en GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., [et al.] *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1980, pp. 283-303. En esta línea, cfr. BAJET i ROYO, E., “Acuerdos entre la Generalitat de Catalunya y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales”, en *Ius Canonicum*, núm. 46 (1983) pp. 825-826: “Este Estado de las Autonomías parte de una concepción que en principio supera la mera descentralización y permite –en base a la Constitución y a los Estatutos de cada comunidad autónoma– que se dé en las diversas comunidades una legislación peculiar que, más que determinante de una desigualdad jurídica entre los ciudadanos de las distintas regiones de España, sea exponente de respuestas adecuadas a coyunturas diversas. Ante la posibilidad pues de una legislación plural –aunque siempre constitucional– en el seno del Estado, es donde tiene cabida estudiar también el plural Derecho eclesiástico que puede surgir en las distintas comunidades que configuran el mapa autonómico español”.

¿El contenido y los motivos de la reforma hacían interesante el emplazamiento a la Comisión Asesora? Creemos que sí.

Si atendemos al articulado del anteproyecto que obra en sede parlamentaria, y a las distintas intervenciones en los medios de comunicación de sus redactores, a nuestro juicio, uno de los ejes de esta nueva intervención legislativa era reforzar la independencia y autonomía de los entes locales a la hora de configurar urbanísticamente su territorio. Las federaciones municipales catalanas trasladaron al ejecutivo catalán que obligar a todos, sin excepción alguna, los 947 municipios catalanes a tramitar un expediente de revisión de su planeamiento urbanístico para detectar si existía demanda de suelo (o de locales) para uso religioso era excesivo. De algún modo se denuncia que esta medida solo generaría burocracia y gastos innecesarios. Además, quedaba la duda de si esta regulación respetaba suficientemente el principio de autonomía local del art. 140 CE.

Además, se afirmó que se deseaba modificar algunos aspectos intervencionistas que la ley de centros de culto provocaba a las confesiones.

Todo ello hace que una intervención de la CALR hubiera sido de interés, sobretudo en la medida que sus miembros gozan de una dilatada experiencia al respecto que, quizás, hubiera contribuido a un articulado más satisfactorio para todos.

#### **f) Comisión mixta de seguimiento**

Para garantizar la aplicación del convenio se crea una comisión mixta de seguimiento que se integrará por las personas titulares de la *Direcció General d'Afers Religiosos*<sup>28</sup> y de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y de Relaciones con las Confesiones.

De modo hipotético, cabe pensar que las vicisitudes de la vida jurídica y política de nuestro país podrían llevar en el futuro a este convenio a una situación de crisis. Esto no tiene nada de extraño, y constituye una posibilidad existente en cualquier comunidad social humana. El incumplimiento de lo pactado, o las discrepancias sobre el alcance o interpretación de pacto, puede llevar a una situación de conflicto.

La redacción dada en 1999 al art. 6.3 de la ley 30/1992, tiene en cuenta esa realidad frecuente, y prevé la posible creación de un órgano de vigilancia y control que resolviera, en su caso, los problemas de interpretación que puedan plantearse, o –cosa harto probable– las novedades legislativas sobrevenidas que pudieran acaecer, tales como, en nuestro caso, la reforma de la LOLR. En palabras de *González Navarro* “Se constituye así una vía interna de

<sup>28</sup> Recordemos que en la actual legislatura (2010–2014) depende del *Departament de Governació i relacions institucionals*, no de la *Vicepresidència de la Generalitat*.

composición, sin perjuicio de que el conflicto pueda llegar a solventarse ante los Tribunales de Justicia”<sup>29</sup>.

Este autor clasifica todos los posibles convenios bajos dos categorías principales:

- Convenios directores
- Convenios derivados.

Mediante el primer sintagma se alude a aquellos que más bien señalan pautas de orientación de política de actuación, “que no son otra cosa que convenios directores de futuros convenios”<sup>30</sup>, y que la ley denomina “protocolos generales”.

Mediante el segundo sintagma se refiere a convenios derivados, sin convenio director anterior.

El objeto de nuestro análisis constituye un ejemplo del segundo supuesto: un convenio derivado. Todo ello no impide que en un futuro se pudiera suscribir un convenio director (o varios) entre la Administración General del Estado y las CCAA para un trato homogéneo de las condiciones básicas de desarrollo de la libertad religiosa, como establece con carácter general el art. 149.1.1 de la CE. Ello podría ser objeto de estudio y trabajo en una conferencia sectorial, a tenor del art. 5 de la ley 30/1992.

También debemos distinguir –siempre siguiendo a *González Navarro*– desde otro punto de vista:

- Convenios sin órganos u organizaciones creadas *ad hoc*
- Convenios con organizaciones personificadas de gestión.

La voluntad de las partes fue suscribir un pacto, sin aumentar el tamaño de las administraciones públicas respectivas. El convenio constituye un ejemplo, precisamente, del primero de los supuestos que señalamos, pues no se constituye una entidad nueva a la que se le encomiende gestión alguna.

Si hubiera sido otra la voluntad del Ministerio de Justicia y de la Generalitat de Catalunya, estaríamos en el segundo de los supuestos, en cuyo caso, el art. 6.5 de la referida ley 30/1992 prevé la existencia de nuevos organismos especiales que podrán adoptar la forma jurídica de consorcio dotado de personalidad jurídica o de sociedad mercantil, según sea el caso. Aunque, a nuestro juicio, nada obsta para acudir a otras fórmulas de personificación distinta tales como las fundaciones públicas con representación paritaria de las administraciones fundadoras.

Creemos que no es superflua esta reflexión jurídica. La evolución del Estado de las Autonomías ha multiplicado los centros de decisión y de servi-

<sup>29</sup> GONZÁLEZ PEREZ, J. GONZÁLEZ NAVARRO F. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid 1999, pp. 539-540.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 538

cio a los ciudadanos y, en lo que ahora nos interesa, a las confesiones. No está predeterminado, sin embargo, cómo alcanzar la cooperación administrativa en este ámbito pero, sea cual sea la forma elegida, lo preceptuado por nuestra Carta Magna es que no conlleve perjuicio alguno al ejercicio de los derechos y de los deberes de los ciudadanos.

Se añade que para la eficacia de la misma se excluye expresamente cualquier otra función distinta que no tenga relación con el objeto del convenio suscrito. Por lo tanto, otras cuestiones, aún cuando pertenezcan al contenido de la libertad religiosa, si no son parte del convenio, no podrán tratarse en la referida Comisión Mixta. Esta puede ser –quizás– una limitación propuesta por los representantes del Ministerio de Justicia para evitar que esa Comisión se convierta en una instancia de reivindicación por parte de la Generalitat en esta materia. No olvidemos que en el *Parlament de Catalunya* se ha considerado, entre otras cuestiones, la participación en la cuota del IRPF destinada al sostenimiento de la Iglesia Católica que los contribuyentes con domicilio fiscal en Catalunya deciden destinar a esa Confesión religiosa. Pero esta exclusión es –en buena lógica– recíproca; tampoco el Ministerio, con ocasión de la reunión de la comisión, podrá plantear otro tipo de cuestiones, por mucho que puedan tener relación cercana o lejana con el art. 16 CE.

La cláusula Cuarta, por su parte, precisa que la meritada Comisión se integre por cuatro personas: dos por parte del Gobierno y dos por parte de la Generalitat de Catalunya. En relación al Ministerio, la persona titular de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones o la persona en quien éste delegue, y el Delegado del Gobierno de Catalunya, o la persona en quien éste delegue. Y por parte de la Generalitat, el Secretario General del Departamento de la Vicepresidencia (hoy *Departament de Governació i relacions institucionals*), o la persona en quien éste delegue, y el *Director General d’Afers Religiosos*, o la persona en quien éste delegue.

#### **g) Plazo de vigencia**

Por último añadir que la cláusula Sexta establece que el Convenio de Colaboración tendrá un plazo de vigencia anual y se prorrogará tácitamente por períodos iguales de tiempo. No se consigna ninguna otra causa de extinción o rescisión distinta del transcurso tiempo. Con todo, al nacer tenía cierto carácter de transitoriedad, a la espera de las reformas legales que –como ya hemos señalado– nunca han llegado, con lo que se ha consolidado, contra todo pronóstico, su redacción inicial.

### 3. CONCLUSIÓN: ¿EL PRIMER PASO DE LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA?

El uso de la expresión “domicilio social” en relación con las confesiones religiosas no es, a nuestro juicio, baladí. Dado nuestro acervo constitucional, y el dato positivo vigente, es difícil de mantener en España, so pena de entrar en contradicción con la Carta Magna, la jurisprudencia del TC, y los tratados internacionales suscritos hasta la fecha, el carácter inocuo o jurídicamente irrelevante de esta locución. Ello no es óbice para postular, por quien así lo estime oportuno, una modificación del estatuto jurídico de esta libertad fundamental en nuestro país, tramite una revisión de los Acuerdos Jurídicos con la Santa Sede, la supresión de las leyes pactadas de 1992 con las confesiones minoritarias y, en última instancia, la sustitución de la LOLR por un texto legal de nuevo corte. Ahora bien, todo ello es posible, pero siempre en el bien entendido que constituye una mutación constitucional sustancial de espíritu y de la letra de la CE de 1978. Otra Norma Fundamental es viable, y es legítimo por los cauces democráticos y constitucionales abogar por una reforma de esa envergadura, pero modificar esa pieza supone —y ello es una simple constatación fáctica de la realidad social y política de España, no nuestra postura científica al respecto, ni el deseo que cómo deberían ser las cosas— romper con el consenso de todo el *puzzle* constitucional diseñado en los albores de nuestra democracia. Por lo tanto, “tocar la cuestión religiosa” es cuestionar ese edificio institucional llamado *España Contemporánea*, que más bien que mal ha llegado hasta nuestros días. Si así se pretende, bienvenido sea el debate de ideas, pero se ha de conceder legitimidad a otros colectivos o corrientes doctrinales cuestionar cualquier elemento de la Constitución, cualquiera de las soluciones pactadas sobre las que se alcanzaron un consenso en su día, y desde cualquier posición. Ya no habría nada sustraído a la liza política (y partidista), sea la existencia de la Corona, el Estado de las Autonomías, el reconocimiento de las nacionalidades, la tutela de la pluralidad lingüística de España y la normalización de su uso, la pertenencia a la Unión Europea, y a la moneda única, el poder judicial único para todo el territorio nacional, los estatutos forales de Navarra y País Vasco, el papel del ejército como garante de la unidad nacional, la mención de la Iglesia Católica, la división en provincias de España (y no en otras realidades históricas precedentes con más antigüedad, como las comarcas o veguerías), el sistema bicameral, el procedimiento de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, entre otros. En este sentido, creemos que la dilatada experiencia francesa nos puede aportar un ejemplo de prudencia y de cambio sin rupturas. En efecto, aún hoy sigue vigente la longeva *Loi du Separation*



*des Eglises et de l'Etat*, de 9 de diciembre de 1905, ciertamente no aplicada con el espíritu con la que se aprobó, sino interpretada en su aspectos más discutibles poco a poco por el *Conseil d'Etat*, que sin quiebras bruscas ha conformado jurisprudencialmente un cuerpo doctrinal de la laicidad francesa, que ha alejado ese país de la *laïcité du combat* de la IIIª República.

No sabemos hasta qué punto cuando se avanzan posturas maximalista en lo relativo a la laicidad del Estado (o, más bien, al laicismo de Estado, pues nadie aboga hoy por la vuelta al estado confesional), se cae en la cuenta que aquello puede suponer “abrir la caja de Pandora”<sup>31</sup> una vez más en nuestra historia. Con esta metáfora queremos aludir a una situación en la que sí sabemos cómo empezamos, pero nadie es capaz de aventurar a dónde podemos llegar.

Lo único cierto es que no hay explicaciones sobre a qué responde exactamente la introducción en el citado convenio de esta extraña cláusula en nuestro Derecho como es el “domicilio social de las confesiones religiosas”. No descartamos que, en el fondo, no hubiera ninguna veleidad laicista encubierta, en cuyo caso, deberíamos denunciar más bien una falta de técnica jurídica apropiada, que una voluntad de resucitar viejos adagios gastados por el tiempo como el liberal “*l'église libre dans l'état libre*”<sup>32</sup>.

Por el contrario, si existiese la voluntad de introducir un cambio en la laicidad querida por los españoles en 1978, ello constituye un giro de una envergadura notable, que podría alimentar la resurrección de la “cuestión religiosa” de infausta memoria. Y, ciertamente, no es legítimo “hurtar” del debate público esta “metamorfosis” jurídica, a través de convenios sin publicidad, ni participación de las confesiones religiosas, de los fieles de las mismas o de los ciudadanos en general.

El texto (o los textos, como en algunos medios de comunicación han afirmado que han existido) redactados para la nueva y nunca aprobada LOLR no han sido publicados. Si hemos de conceder verosimilitud a los diferentes

---

<sup>31</sup> Cfr. HESÍODO, *Los trabajos y los días*, Libro I: «Y aquella mujer [Pandora] levantando la tapa de un gran vaso que tenía en sus manos esparció sobre los hombres las miserias horribles. Únicamente la Esperanza quedó en el vaso, detenida en los bordes, y no echó a volar porque Pandora había vuelto a cerrar la tapa por orden de Zeus tempestuoso que amontona las nubes». Algunos versos de la mitología griega atribuyen a Pandora, la primera mujer, hecha por orden de Zeus, la existencia de los males en la vida de los hombres. Prometeo, yendo en contra de la voluntad del Padre de los Dioses del Olimpo, consiguió el don del fuego para la humanidad, lo que acarreo un ejemplar castigo. En efecto, su hermano Epimeteo acogió a Pandora en su casa, y la tomó por esposa. Pero Pandora traía algo consigo: una caja que contenía todos los males capaces de contaminar el mundo de desgracias. Víctima de su curiosidad, la abrió un aciago día y todos los males se escaparon por el mundo, asaltando a su antojo a los desdichados mortales con la guerra y la enfermedad.

<sup>32</sup> Cfr. LE TOURNEAU, D. “La formule de Cavour ‘l'église libre dans l'état libre’ et ses conséquences”, en *Cuadernos doctorales*, 12 (1994) pp. 498-568.

aspectos que han trascendido de modo no oficial, nos hubiéramos encontrado ante una nueva regulación bien diferente de la emanada al principio de nuestra joven democracia. Aquélla alcanzó un consenso notable, ésta estaba destinada a suscitar una notable fractura social.

En el espíritu que anima algunos de los anteproyectos de reforma, junto a elementos valiosos en los que no hay diferencias destacables en la doctrina, se encuentran espinosos aspectos. En ese sentido, de alguna manera, se puede afirmar que el analizado convenio entre el Ministerio de Justicia y la Generalitat de Catalunya, constituía –de modo consciente o no, no hay elementos de juicio suficientes para afirmarlo– el primer paso de la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, habida cuenta que no se redujo a arbitrar la coordinación entre las dos administraciones, sino que incluyó algunos pequeños matices cargados de significado jurídico.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

ARIAS SALGADO, R. “Prólogo testimonial”, en ÁLVAREZ TARDIO, M. *El camino a la democracia en España. 1931 y 1978*, pp. 22-23.

BAJET i ROYO, E. “Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia Católica. Presupuestos doctrinales”, en *Ius Canonicum*, núm. 46 (1983) pp. 825-826:

CONTRERAS MAZARÍO, J.M. *Marco Jurídico del factor religioso en España*, Madrid 2011.

DE MEER LECHA-MARZO, F. *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la IIª República Española*, Pamplona, 1975.

GARCÍA GARCÍA, R. (dir.) *La Libertad Religiosa en las comunidades autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Barcelona 2008.

GONZÁLEZ PEREZ, J. GONZÁLEZ NAVARRO F. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid 1999, pp. 539-540.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. “La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: *Llei 16/2009 dels centres de culte*”, en *Ius Canonicum*, núm. 101 (2011).

HESÍODO, *Los trabajos y los días*, Libro I.

LE TOURNEAU, D. “La formule de Cavour “l’église libre dans l’état libre” et ses conséquences”, en *Cuadernos doctorales*, 12 (1994) pp. 498-568.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la libertad de conciencia*. Vol. I, Madrid 2002.

MARTÍN GARCIA, M. “Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto. A propósito de su desarrollo legal en Cataluña”, en *Revista*

*Española de Derecho Constitucional*, núm. 94, enero-abril (2012).

LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, J.L. “Normativa catalana sobre centros de culto (I)”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 27 (2011).

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. “La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Llei 16/2009 dels centres de culte”, en *Ius Canonicum*, núm. 101 (2011) pp. 277–328.

RODRÍGUEZ GARCIA, J.A. *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña: ¿un ejemplo a seguir?* Ministerio de Justicia. Madrid 2011.

SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A. “La regulación del Factor Religioso en la Proposición de Ley Orgánica que establece el nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 9 (2005).

“La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal balance y propuestas de futuro”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19 (2009).

“La Descentralización Autonómica del Registro de Entidades Religiosas (RER)”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 2 (2003).

VILADRICH, P.J., “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español”, en GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M. [et al.] *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1980, pp. 283-303.

## ANEXO I

**Conveni de col·laboració entre l'administració general de l'Estat, a través de la Direcció General de Cooperació jurídica Internacional i relacions amb les confessions del Ministeri de Justícia, i l'administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant la direcció general d'assumptes religiosos del Departament de la Vicepresidència, en matèria d'Afers religiosos.**

A Madrid, 22 de setembre de 2010

## REUNITS

D'una part, el ministre de Justícia, Sr. Francisco Caamaño Domínguez, nomenat pel Reial decret 240/2009, de 23 de febrer, en nom i representació del Ministeri de Justícia i en ús de les competències que li corresponen en virtut de l'article 13.3 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat, de la disposició addicional tretzena de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i del Reial decret 869/2010, de 2 de juliol, pel qual es desplega l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Justícia, i es modifica el Reial decret 438/2008, de 14 d'abril, pel qual s'aprova l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials.

D'altra, el vicepresident del Govern de la Generalitat de Catalunya, Sr. Josep- Lluís Carod-Rovira, nomenat pel Decret 230/2008, de 2 de desembre, en nom i representació del Departament de la Vicepresidència i en ús de les competències que li corresponen en virtut de l'article 12 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i de l'article 15 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i de l'article 3.2 del Decret 421/2006, de 28 de novembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competències dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Les parts compareixents es reconeixen mútuament la capacitat jurídica suficient per subscriure el present Conveni i

**Convenio de colaboración entre la administración general del estado, a través de la dirección general de cooperación jurídica internacional y relaciones con las confesiones del ministerio de justicia, y la administración de la generalidad de Cataluña, mediante la dirección general de asuntos religiosos del departamento de la vicepresidencia, en materia de asuntos religiosos**

En Madrid, a 22 de septiembre de 2010.

## REUNIDOS

De una parte, el Ministro de Justicia, don Francisco Caamaño Domínguez, nombrado por el Real Decreto 240/2009, de 23 de febrero, en nombre y representación del Ministerio de Justicia y en uso de las competencias que le corresponden en virtud del artículo 13.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Real Decreto 869/2010, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

De otra, el Vicepresidente del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, don Josep Lluís Carod-Rovira, nombrado por el Decreto 230/2008, de 2 de diciembre, en nombre y representación del Departamento de la Vicepresidencia y en uso de las competencias que le corresponden en virtud del artículo 12 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Catalunya y del artículo 15 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno y del artículo 3.2 del Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Las partes comparecientes se reconocen mutuamente la capacidad jurídica suficiente para suscribir el presente Convenio y

**MANIFESTEN**

1r. Que la Llei 7/1980, de 5 de juliol, atribueix al Ministeri de Justícia competències rellevants en matèria de llibertat religiosa.

2n. Que el Ministeri de Justícia és el departament de l'Administració general de l'Estat al qual li correspon la direcció i gestió del Registre d'entitats religioses, així com, a través de la Comissió Assessoradora de Llibertat Religiosa, l'estudi, informe i proposta de totes les qüestions relatives a l'aplicació de la mateixa Llei orgànica i, particularment, i amb caràcter preceptiu, la preparació i dictamen dels acords o convenis de cooperació que es consideri convenient firmar entre l'Estat i les esglésies, confessions i comunitats religioses inscrites en l'esmentat Registre.

3r. Que, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, la Generalitat de Catalunya pot establir mecanismes de col·laboració i cooperació per al desplegament de les funcions que l'article 161 de l'Estatut li reconeix en matèria de llibertat religiosa respecte a les esglésies, les confessions i les comunitats religioses que duguin a terme la seva activitat a Catalunya.

4t. Que l'article 161, apartat 2n, lletra a) de l'esmentat Estatut d'autonomia, estableix la participació en la gestió del Registre estatal d'entitats religioses respecte a les esglésies, les confessions i les comunitats religioses que duguin a terme la seva activitat a Catalunya, en els termes que determinin les lleis.

5è. Que l'esmentat Estatut preveu la col·laboració de la Generalitat als òrgans d'àmbit estatal que tenen atribuïdes funcions en matèria d'entitats religioses, uns dels quals és la Comissió Assessoradora de Llibertat Religiosa que preveu l'article 8 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol.

6è. Que mitjançant Decret 421/2006, de 28 de novembre, es van atribuir al Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya les competències en matèria d'affers religiosos, i que pel Decret 478/2006, de 5 de desembre, es va adscriure la Direcció General d'Affers Religiosos a aquest Departament.

7è. Que és d'interès de les parts que en l'esmentada Comissió Assessoradora puguin

**MANIFIESTAN**

1.º Que la Ley 7/1980, de 5 de julio, atribuye al Ministerio de Justicia competencias relevantes en materia de libertad religiosa.

2.º Que el Ministerio de Justicia es el departamento de la Administración General del Estado al que le corresponde la dirección y gestión del Registro de Entidades Religiosas, así como, a través de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, el estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la propia ley orgánica y, particularmente, y con carácter preceptivo, la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación que se estime conveniente firmar entre el Estado y las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el citado Registro.

3.º Que de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, la Generalidad de Cataluña puede establecer mecanismos de colaboración y cooperación para el desarrollo de las funciones que el art. 161 del Estatuto le reconoce en materia de libertad religiosa respecto a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña.

4.º Que el artículo 161, apartado 2º letra a) del citado Estatuto de Autonomía, establece la participación en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas respecto a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes.

5.º Que el citado Estatuto prevé la colaboración de la Generalidad en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas, uno de los cuales es la Comisión Asesora de Libertad Religiosa prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio.

6.º Que mediante decreto 421/2006, de 28 de noviembre, se atribuyeron al Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña las competencias en materia de asuntos religiosos, y que por decreto 478/2006, de 5 de diciembre, se adscribió la Dirección General de Asuntos Religiosos a este Departamento.

7.º Que es de interés de las partes que en la citada Comisión Asesora puedan participar

participar representants de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en especial quan les seves sessions afectin les esglésies, les confessions i les comunitats religioses que duguin a terme la seva activitat a Catalunya.

D'acord amb això les parts acorden subscriure aquest Conveni de conformitat amb les següents

#### CLÀUSULES

##### **Primera. Objecte del Conveni**

L'objecte del present Conveni consisteix a articular la participació del Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya en la gestió del Registre estatal d'entitats religioses i en la Comissió Assessorada de Llibertat Religiosa mentre no s'estableixin legalment els termes de l'esmentada participació, així com l'intercanvi d'informació entre les administracions que signen el Conveni.

##### **Segona. Obligacions de la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional i Relacions amb les Confessions**

El Ministeri de Justícia, a través de la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional i Relacions amb les Confessions:

1. Impulsarà la presència de la Direcció General d'Assumptes Religiosos del Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya en la Comissió Assessorada de Llibertat Religiosa, dins del terç corresponent a les administracions públiques. Amb aquesta finalitat, el Ministeri adoptarà les mesures oportunes per complir-ho. No obstant això, i mentre s'adopten les mesures assenyalades, convidarà la Direcció General d'Assumptes Religiosos del Departament de la Vicepresidència de la Generalitat a assistir a les reunions del ple de la Comissió Assessorada de Llibertat Religiosa quan els assumptes a tractar puguin afectar entitats religioses que duguin a terme la seva activitat a Catalunya.
2. Comunicarà, mentre no es produeixi la modificació del Reial decret 142/1981, a la Direcció General d'Assumptes Religiosos del Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya totes les inscripcions que es practiquin en el Registre

representantes de la administración de la Generalidad de Cataluña, en especial cuando sus sesiones afecten a las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña.

De acuerdo con lo anterior, las partes acuerdan suscribir este Convenio de conformidad con las siguientes

#### CLÁUSULAS

##### **Primera. Objeto del Convenio.**

El objeto del presente convenio consiste en articular la participación del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas y en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa mientras no se establezcan legalmente los términos de dicha participación, así como el intercambio de información entre las administraciones firmantes del Convenio.

##### **Segunda. Obligaciones de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones.**

—El Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones:

1. Impulsará la presencia de la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, dentro del tercio correspondiente a las Administraciones Públicas. A este fin, el Ministerio adoptará las medidas oportunas para su cumplimiento. No obstante, y mientras se adoptan las medidas señaladas, invitará a la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad a asistir a las reuniones del Pleno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa cuando los asuntos a tratar puedan afectar a entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña.
2. Comunicará, mientras no se produzca la modificación del Real Decreto 142/1981, a la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña todas las inscripciones que se practiquen en el Registro

esmentat en relació amb les entitats religioses que tinguin el domicili social al territori català, per a la gestió de la comunicació als interessats de la corresponent inscripció en el Registre, en els termes que estableix la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Igualment, comunicarà a l'esmentada Direcció General la resta d'anotacions registrals dutes a terme pel Registre d'entitats religioses als únics efectes d'informació. Tot això amb ple respecte al que estableix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, si s'escau.

3. Demanarà facultativament l'opinió de la Direcció General d'Assumptes Religiosos del Departament de Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya quan consideri que l'esmentat organisme pot facilitar dades rellevants sobre els requisits de la inscripció d'entitats religioses que tinguin el domicili social a Catalunya.

4. Sol·licitarà facultativament el criteri de la Direcció General d'Afers Religiosos del Departament de la Vicepresidència de la Generalitat amb caràcter previ a la signatura d'acords que es puguin subscriure amb entitats i confessions religioses que puguin afectar l'exercici de les competències de la Generalitat.

**Tercera. Obligacions de la Direcció General d'Afers Religiosos.**—El Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Direcció General d'Afers Religiosos:

1. Gestionarà la comunicació a les entitats religioses que tinguin el seu domicili social en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de Catalunya de la corresponent inscripció en el Registre estatal, en els termes que estableix la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i donarà curs, amb la màxima celeritat, a la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional i Relacions amb les Confessions del Ministeri de Justícia de les notificacions practicades juntament amb l'acreditació de la seva recepció per part de l'interessat

mencionado en relación a las entidades religiosas que tengan su domicilio social en el territorio catalán, para la gestión de la comunicación a los interesados de la correspondiente inscripción en el Registro, en los términos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Igualmente, comunicará a dicha Dirección General el resto de anotaciones registrales llevadas a cabo por el Registro de Entidades Religiosas a los solos efectos de información. Todo ello con pleno respeto a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, en su caso.

3. Recabarà facultativament l'opinió de la Direcció General de Asuntos Religiosos del Departamento de Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña cuando considere que dicho organismo puede facilitar datos relevantes sobre los requisitos de la inscripción de entidades religiosas que tengan su domicilio social en Cataluña.

4. Solicitará facultativamente el criterio de la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad con carácter previo a la firma de acuerdos que se puedan suscribir con entidades y confesiones religiosas que puedan afectar al ejercicio de las competencias de la Generalidad.

**Tercera. Obligaciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos.**—El Departamento de la Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña, mediante la Dirección General de Asuntos Religiosos:

1. Gestionará la comunicación a las entidades religiosas que tengan su domicilio social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de la correspondiente inscripción en el Registro estatal, en los términos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y dará curso, con la máxima celeridad, a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia de las notificaciones practicadas junto con la acreditación de su recepción por el interesado.

2. Registrarà els escrits, instàncies i comunicacions que presentin a les seves dependències les entitats citades amb motiu de sol·licitar la seva inscripció en el Registre d'entitats religioses, i els remetrà de manera immediata a l'esmentat Registre d'entitats religioses. I s'haurà de salvaguardar sempre el dret de tota entitat religiosa a presentar directament la seva inscripció en el Registre d'entitats religioses del Ministeri de Justícia.

3. Amb la finalitat de poder comprovar la correcció de les anotacions registrals i la correspondència entre el Registre d'entitats religioses a la realitat de les esmentades entitats, facilitarà a la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional i Relacions amb les Confessions del Ministeri de Justícia la informació que conté la base de dades de la qual disposa sobre la presència d'entitats a Catalunya quan li sigui requerida, amb la dissociació prèvia de les dades de caràcter personal que conté, de conformitat amb l'apartat 6 de l'article 11 de la Llei orgànica 15/1999.

4. Sol·licitarà facultativament el criteri de la Comissió Assessor, com a òrgan consultiu, en aquelles normes (unilaterals i pactícies) que puguin aprovar-se per la Generalitat de Catalunya, i que suposin un desenvolupament de la llibertat religiosa en el seu àmbit competencial.

**Quarta. Comissió mixta.**- Als efectes d'aquest Conveni únicament, es constituirà una Comissió de Seguiment integrada per quatre persones: dues per part del Govern i dues per part de la Generalitat de Catalunya.

Les dues persones per part del Govern seran:  
a) La persona titular de la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional i Relacions amb les Confessions del Ministeri de Justícia, o la persona en la qual delegui.  
b) La persona titular de la Delegació del Govern en la Comunitat Autònoma de Catalunya, o la persona en la qual delegui.

Les dues persones representants de la Generalitat de Catalunya seran:  
a) La persona titular de la Secretaria General del Departament de la Vicepresidència, o la persona en la qual delegui.  
b) La persona titular de la Direcció General d'Affers Religiosos, o la persona en la qual delegui.

2. Registrarà los escritos, instancias y comunicaciones que presenten en sus dependencias las entidades citadas, con motivo de solicitar su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, y los remitirá de forma inmediata al citado Registro de Entidades Religiosas.

Salvaguardándose siempre el derecho de toda entidad religiosa a presentar directamente su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

3. Con la finalidad de poder comprobar la corrección de las anotaciones registrales y la correspondencia entre el Registro de Entidades Religiosas a la realidad de dichas entidades, facilitará a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia la información contenida en la base de datos de la que dispone sobre la presencia de entidades en Cataluña cuando le sea requerida, previa disociación de los datos de carácter personal que contiene, de conformidad con el apartado 6 del artículo 11 de la Ley orgánica 15/1999.

4. Solicitará facultativamente el criterio de la Comisión Asesora, como órgano consultivo, en aquellas normas (unilaterales y pacticias) que puedan aprobarse por la Generalidad de Cataluña, y que supongan un desarrollo de la libertad religiosa en el ámbito competencial de la misma.

**Cuarta. -Comisión mixta.** A los efectos de este Convenio únicamente, se constituirá una Comisión de Seguimiento integrada por cuatro personas: dos por parte del Gobierno y dos por parte de la Generalidad de Cataluña.

Las dos personas por parte del Gobierno serán: a) La persona titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, o la persona en quien este delegue. b) La persona titular de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña, o la persona en quien este delegue.

Las dos personas representantes de la Generalidad de Cataluña serán:  
a) La persona titular de la Secretaria General del Departamento de la Vicepresidencia, o la persona en quien este delegue.  
b) La persona titular de la Dirección General de Asuntos Religiosos, o la persona en quien esta delegue.



**Cinquena. Finançament.** El present Conveni no necessita cap finançament.

**Sisena. Vigència del Conveni.** El present Conveni de col·laboració tindrà un termini de vigència anual i es prorrogarà tàcitament per períodes iguals de temps.

**Setena. Entrada en vigor**

Aquest Conveni entrarà en vigor l'endemà de la seva signatura.

**Vuitena. Naturalesa del Conveni.** El present Conveni, que té naturalesa administrativa, es conclou a l'empara del que estableix l'article 6 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

De conformitat amb tot el que s'ha esmentat, se signa el present Conveni per duplicat a Madrid, en la data indicada a l'encapçalament.

Francisco Caamaño Domínguez, Ministre de Justícia del Govern de d'Espanya.

Josep-Lluís Carod-Rovira  
Vicepresident del Govern de la Generalitat de Catalunya

**Quinta. Financiación.**— El presente Convenio no precisa de financiación alguna

**Sexta. Vigencia del Convenio.**—El presente Convenio de colaboración tendrá un plazo de vigencia anual y se prorrogará tácitamente por períodos iguales de tiempo.

**Séptima. Entrada en vigor.**—Este Convenio entrará en vigor al día siguiente de su firma.

**Octava. Naturaleza del Convenio.**—El presente Convenio, que tiene naturaleza administrativa, se concluye al amparo de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y en prueba de conformidad con cuanto antecede, se extiende y firma el presente Convenio por duplicado en Madrid, en la fecha al principio indicada.

Francisco Caamaño Domínguez, Ministro de Justicia del Gobierno de España

Josep-Lluís Carod-Rovira  
Vicepresidente del Gobierno de la Generalidad de Cataluña.