

# ACUERDOS, PLURALISMO RELIGIOSO Y PRINCIPIO DE IGUALDAD: EL *ESPERANDO A GODOT* DEL DERECHO ECLESIAÍSTICO ESPAÑOL

AGUSTÍN MOTILLA  
*Universidad Carlos III*

Estragón (E): ¿A dónde iremos?  
Vladimir (V): No muy lejos.  
E: ¡No, no, vámonos lejos de aquí!  
V: No podemos.  
E: ¿Por qué?  
V: Mañana debemos volver.  
E: ¿Para qué?  
V: Para esperar a Godot.  
E: Es cierto (pausa). No ha venido.  
V: No.  
E: Y ahora ya es demasiado tarde.

SAMUEL BECKETT, *Esperando a Godot*,  
en Teatro Reunido, Tusquets Editores,  
Barcelona, 2006, pp. 206-207.

**Resumen:** Los Acuerdos firmados en 1992 con evangélicos, judíos y musulmanes representan un trascendental avance en la consolidación del estatuto jurídico de las minorías religiosas históricamente perseguidas y relegadas en España. No obstante, las diferencias sustanciales que median entre estos y los Acuerdos estipulados con la Santa Sede se han ensanchado por la falta de voluntad política de los distintos Gobiernos, a lo largo de los treinta años de vigencia, en el desarrollo de los derechos enunciados en los Convenios. Lo cual denota, a mi entender, la ausencia de sensibilidad de lemos poderes públicos respecto a las minorías religiosas. Hecho que también se refleja en que no se hayan alcanzado acuerdos con otras confesiones con indudable presencia social en España. Estos aspectos se analizan en el presente estudio en el marco de nuestra Constitución. En las conclusiones del trabajo se realizan unas propuestas *de iure condendo* en el avance hacia una mayor igualdad y protección de las minorías religiosas en nuestro país.

**Palabras clave:** acuerdos, minorías religiosas, libertad religiosa, no discriminación.

**Abstract:** The 1992 Agreements with the Evangelical, Jews and Muslim denominations were a significant advance in the rights of traditional minorities in Spain. Nevertheless, there are substantial differences between the Agreements signed by the State and the Holy See and the minorities ones. The gap between the Roman Catholic Church and the religious minorities status has widened because of the lack of the Government's will to enforce the 1992 Agreements. We can conclude that the policy carried out by the different Governments has shown little sensibility with religious minorities. The present study reflects over this issue in the frame of the Spanish Constitution and makes some proposal of *iure condendo* in order to the progress in equality and non-discrimination in religious matters.

**Keywords:** agreements, religious minorities, freedom of religion, equality and non-discrimination.

SUMARIO: 1. Introducción: breve diagnóstico de la situación actual del Derecho del Estado en materia de creencias, ideologías y religiones. 2. Acuerdos, Constitución y sistema de fuentes. 3. Fortalezas y debilidades de los Acuerdos de cooperación de 1992. 4. Especial consideración al sujeto confesional parte de los Acuerdos. 5. Las disposiciones adicionales y finales de los Acuerdos. 6. Modificaciones posteriores de los Acuerdos. 7. El desarrollo de los Acuerdos. 8. Valoración del desarrollo de los Acuerdos en sus treinta años de vigencia. 9. Consideraciones finales. 9.1 Acuerdos con las confesiones y Constitución. 9.2 Los Acuerdos de 1992 y su desarrollo... o el Esperando a Godot del Derecho eclesiástico español. 9.3 Epílogo: acuerdos, derechos fundamentales y discriminación.

## 1. INTRODUCCIÓN: BREVE DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DEL ESTADO EN MATERIA DE CREENCIAS, IDEOLOGÍAS Y RELIGIONES

No puedo dejar de agradecer a la dirección del Anuario la iniciativa que ha tenido al dedicar parte de los estudios de esta Revista, decana del Derecho eclesiástico español, a conmemorar el treinta aniversario de los primeros Acuerdos aprobados, en aplicación del artículo 7 de la Ley de Libertad Reli-

giosa (en adelante LOLR), con minorías distintas de la católica. Así como el haberme invitado a participar en las reflexiones que otros ilustres colegas o ex directores de Asuntos Religiosos realizarán para ser publicadas en este Anuario a lo largo del año 2022.

Volver a escribir sobre el tema de los acuerdos con las confesiones significa enfrentarme una vez más, como si de un continuo *ritornello* musical se tratase, con una materia siempre presente a lo largo de mi trayectoria académica. Fue objeto de estudio en la tesis doctoral dirigida por el añorado maestro Pedro Lombardía<sup>1</sup>, donde se desarrollaban unas valoraciones *de iure condendo* en torno a la naturaleza jurídica, la eficacia normativa y los posibles contenidos de los futuros acuerdos o convenios de cooperación con las confesiones introducidos en nuestro ordenamiento por la LOLR, teniendo muy presente la realidad del sistema concordatario vigente en las relaciones con la Iglesia Católica. Más adelante, y cuando circulaban los primeros borradores del contenido de lo que serían los futuros Acuerdos con evangélicos y judíos, tuve la oportunidad de expresar mi opinión en un trabajo publicado en la hoy desaparecida Revista de Derecho Público<sup>2</sup>. Análisis que actualicé valorando, en su conjunto, el contenido y desarrollo de los Acuerdos de 1992 ya vigentes, a los diez años de su aprobación, y en el marco de un estudio publicado por la Dirección General de Asuntos Religiosos en torno a las discusiones sobre la posible reforma de los mismos<sup>3</sup>. Sin contar con las múltiples ocasiones con las que he vuelto al tema de los acuerdos con las minorías en otros trabajos que versaban sobre materias relacionadas con ellos, publicados como artículos, capítulos de libro..., en manuales de la asignatura o libros sobre las fuentes pacticias<sup>4</sup>.

Los acuerdos con las minorías se han de enmarcar en nuestro sistema constitucional. Por lo que, en buena lógica, parece necesario referirse a él como paso previo al análisis de los Acuerdos de 1992 y su desarrollo en sus treinta años de vida. A fin de no desviarme del objeto de estudio, intentaré expresar de manera sintética y numerada mi visión particular de las virtudes y defectos –o, en terminología actual, sus «fortalezas y debilidades»–, de la situación actual

---

<sup>1</sup> Publicada por Bosch Casa Editorial en el año 1985 bajo el título *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones Religiosas en el Derecho Español*.

<sup>2</sup> «Proyectos de Acuerdo entre el Estado y las Federaciones evangélica y judía: primeras valoraciones», *Revista de Derecho Público*, núms. 120-121 (1990), pp. 559-608.

<sup>3</sup> «La reforma de los Acuerdos de Cooperación con las Federaciones Evangélica, Judía y Musulmana», en *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia* (coord. J. Mantecón), Ministerio de Justicia, Madrid 2003, pp. 19-55. Al texto de mi ponencia siguen unas observaciones de otros miembros de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (pp. 57-85).

<sup>4</sup> A mi entender, el más relevante sobre esta materia, en su visión de conjunto, es la monografía *Contribución al estudio de las Entidades religiosas en el Derecho español. Fuentes de relación con el Estado*, Editorial Comares, Granada 2013.

del Derecho eclesiástico español<sup>5</sup>, en tanto que *prognosis* de la reflexión sobre los Acuerdos.

1. Por una serie de causas políticas, sociológicas e históricas, en el periodo de la transición se decidió continuar con las tradicionales relaciones de cooperación con la Iglesia católica a través de acuerdos o concordatos; fórmula utilizada en la Edad Moderna para cristalizar una relación bilateral entre lo que se entiende son los dos poderes que deciden, en igualdad, las «materias mixtas» que incumben a los *christifideles*. El Derecho internacional sobre los tratados se convierte en el orden superior según el cual se interpretan y desarrollan estos; nueva versión del dualismo cristiano que ha dominado el *Ius publicum ecclesiasticum* desde su formulación típicamente medieval hasta nuestros días. Esa relación bilateral con la Iglesia mayoritaria, cuyos principales instrumentos jurídicos son los Acuerdos con la Santa Sede estipulados en 1976, 1979 y 1994, se extiende a las demás confesiones en virtud del principio de igualdad. Sin embargo, las semejanzas entre estos, regulados –genéricamente– en el artículo 7 de la LOLR, y los concordatos son más formales que reales: en ellos, como se ha comprobado respecto a los firmados en 1992 –y como tendremos ocasión de analizar más adelante–, domina el control unilateral del Estado, quien decide qué confesión –o federación– se puede beneficiar del pacto, su contenido y su ejecución a través de normas jurídicas. En contraste, la bilateralidad en relación con la Iglesia mayoritaria se ha perpetuado en toda la etapa postconstitucional y a través de gobiernos de distinto signo. Un ejemplo claro lo tenemos en la modificación que se produjo en el año 2006 –esto es, durante la etapa de Gobierno de Rodríguez Zapatero– del Acuerdo sobre asuntos económicos con la Santa Sede: se utiliza el cauce, típico de las relaciones internacionales, del Intercambio de Notas entre la Nunciatura Apostólica y el Ministerio de Asuntos Exteriores a fin de eliminar la exención del IVA en la adquisición de objetos de culto –a cambio de una asignación tributaria del 0.7 % del IRPF–. En cuanto a los Acuerdos con las Federaciones evangélica, judía e islámica –y tal y como se verá–, los distintos gobiernos no han tenido reparo alguno en aprobar normas unilaterales que modifican los Convenios de 1992 sin contar con el previo acuerdo con las Federaciones afectadas.

2. Desde mediados de la última década del siglo xx y hasta nuestros días se ha consolidado la tendencia a reservar los beneficios económicos, jurídicos o administrativos concedidos a las confesiones inscritas a aquellas que hayan

---

<sup>5</sup> Particular visión que desarrollo en el trabajo «Algunas reflexiones en torno a la libertad religiosa en el Estado postsecular», *Derecho y Religión*, vol. XV (2020), pp. 103-112.

alcanzado un acuerdo o convenio de cooperación con el Estado. Incluso la política de cooperación y el medio convencional –uno de los posibles para su realización– se identifican y confunden. Permanece en barbecho el desarrollo de estatutos específicos para aquellas confesiones reconocidas como tales a través de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (RER); o, incluso, de aquellas que han adquirido la condición de «notorio arraigo en España». Con ello las diferencias entre el estatus de unas y otras entidades se va ensanchando con el paso del tiempo, agrandando el foso que las separa. Las relaciones de cooperación con las confesiones se desligan, así, del mandato constitucional de «tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad» del tercer párrafo del artículo 16. Resulta llamativo, e injustificable constitucionalmente, el que a dos de las confesiones acatólicas con mayor número de fieles en España, los Testigos de Jehová y la Iglesia ortodoxa rumana, se las excluya de tales beneficios mientras disfrutan de ellos comunidades o iglesias minúsculas que tuvieron la fortuna de incorporarse a la FEREDE, la FCJ o la CIE.

3. Las diferencias entre los estatutos de las diversas confesiones, dependiendo de que se beneficien o no de un acuerdo con el Estado, queda a la plena discrecionalidad de este. Es el Gobierno quien decide, a través de un acto de naturaleza política –tal y como lo califica alguna resolución de los tribunales de justicia<sup>6</sup>– con qué sujeto confesional decide negociar un convenio. Está, pues, en su mano delimitar al destinatario de la protección específica –así como, en buena medida, el alcance de la misma–, sin que los tribunales puedan realizar un control de la decisión más allá del principio, general en nuestro ordenamiento, de la interdicción de la arbitrariedad.

4. La cobertura que ofrece la Constitución al referirse a la cooperación bilateral con las confesiones parece justificar todo tipo de acción, económica o jurídica, que beneficia a las confesiones escogidas: ya en un nivel de máximas aportaciones o compromisos del Estado –como en el caso de la Iglesia católica– o de mínimos –en los Acuerdos estipulados en 1992–. Parece que poco han pesado las dudas que plantean algunas regulaciones respecto al principio de aconfesionalidad –en su vertiente de neutralidad del Estado ante el fenómeno religioso–, o de igualdad y no discriminación. Parte del contenido de los acuerdos se ha inclinado hacia el incentivo y promoción de las confesiones en su aspecto institucional, más que vincular la cooperación al efectivo desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa, haciendo su aplicación real y efec-

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de diciembre de 1995 que desestima la solicitud de los Testigos Cristianos de Jehová por la cual se pide que se declare la nulidad de la Resolución, de fecha 24 de febrero de 1994, denegatoria de la apertura de negociaciones con esta entidad religiosa a los efectos de concluir un acuerdo con el Estado.

tiva (*ex art. 2.3 de la LOLR*). Instituciones reguladas en los Acuerdos concordatarios y con una larga vigencia en nuestro ordenamiento, como el medio de asignación tributaria a favor de la Iglesia –que, en definitiva, supone detraer cuantiosos recursos al Estado del total de lo recaudado por el IRPF y destinarlos, en su mayor parte, al pago del salario al clero católico–, o la enseñanza de la Religión costeada íntegramente por los poderes públicos, se insertan en lo expuesto a la vez que plantean, como se ha demostrado en nuestra historia constitucional, dudas en relación a la igualdad y la no discriminación por las creencias religiosas, o la neutralidad del Estado. En este último aspecto, las potestades del Gobierno a la hora de fijar la cuota de asignación a la Iglesia del IRPF de los contribuyentes –que, recordemos, se convirtió en el acuerdo de 2006 en moneda de cambio de la renuncia de la Iglesia de la exención al IVA en la adquisición de los objetos de culto–, o el estatuto especial de los profesores de Religión designados por los obispos pero dependientes, por su relación laboral, de la Administración educativa, suponen ejemplos de lo que, entiendo, son casos de confusión entre las funciones públicas y religiosas que comprometen la debida neutralidad del Estado.

## 2. ACUERDOS, CONSTITUCIÓN Y SISTEMA DE FUENTES

La configuración en el artículo 1,1 de la Constitución (CE) del Estado como «social y democrático de Derecho» conlleva una relación con los grupos sociales muy distinta de la que defendía el liberalismo en su sentido tradicional. Este consideraba que los grupos, principalmente los que tienen mayor arraigo social, enajenan e impiden la libertad de los individuos que los forman. El Estado moderno, en aras de establecer una garantía más plena de los derechos humanos, adopta una actitud positiva frente a ellos. El ser «social» implica intervenir en la vida social a fin de garantizar los derechos inviolables de los ciudadanos. De ahí que el artículo 9,2 CE señale como uno de los cometidos de los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas». «Democrático» debe relacionarse con la proclamación del artículo 1,2 de la CE de que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Así, como señala Sánchez Agesta, «... es consecuencia lógica que los grupos sociales participen en el ejercicio del poder que detenta el Estado pero que en su raíz es popular...»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid 1980, pp. 77-78.

La CE recibe muchos ejemplos de participación de organizaciones sociales (de partidos políticos, sindicatos, asociaciones profesionales, organizaciones de consumidores...); y, entre ellas, menciona las relaciones de cooperación con las confesiones (art. 16,3 CE). Las relaciones de cooperación se fundamentan en una valoración positiva de lo religioso como contribución a «el libre desarrollo de la personalidad y la paz social» del artículo 10.1 CE. Pues bien. Una de las manifestaciones de esa cooperación es permitir que las confesiones participen en la elaboración de su *status* jurídico en conjunción con el poder político.

Esta manifestación se inscribe dentro del fenómeno que caracteriza el sistema de producción normativa actual de la negociación legislativa, vía de participación de los grupos sociales en la formación de las normas que afectan ámbitos de interés propio. Expresión de las democracias participativas, las múltiples modalidades de legislación negociada o pactada tienen la virtud de responsabilizar a los destinatarios de las normas en su cumplimiento; y, en el ámbito de la promoción de los derechos humanos, acercan las soluciones legislativas a los intereses legítimos de los grupos afectados. Pero también corren el peligro de convertir el Parlamento en mera cámara de registro de los acuerdos previamente pactados entre el poder y los interlocutores sociales. La soberanía del Estado, reflejada en el poder que ostenta las competencias legislativas, queda limitada y vinculada a las cuestiones negociadas con las organizaciones sociales.

En la esfera religiosa la manifestación más importante de esa democracia participativa y de la legislación negociada son los acuerdos que, como instrumentos formales que encauzan la cooperación, introduce en el ordenamiento español el artículo 7 de la LOLR. Ahora bien. Los acuerdos no son, ni mucho menos, los únicos medios de cooperación. Esto parece haberlo olvidado nuestro legislador que, como ya dijimos, sigue desde hace más de tres decenios el criterio de restringir todo tratamiento especial o beneficio jurídico a las confesiones que hayan alcanzado un pacto con el Estado. Se olvida, así, el derecho de los fieles de las confesiones meramente inscritas, y con más razón respecto a las de notorio arraigo en España, a que el Estado colabore a hacer efectiva su libertad religiosa.

Si el fundamento del acuerdo entre el Estado y las confesiones desde la perspectiva constitucional es claro, tampoco hay que olvidar su razón de ser histórica, porque en gran medida determina la heterogeneidad de las fuentes bilaterales vigentes. En realidad, y bajo el paraguas constitucional, lo que hace el ordenamiento español es, tal y como ya se apuntó, extender a las minorías religiosas el modelo concordatario, tradicional en las relaciones Iglesia católica-Estado, nacido como modo de regulación de las «materias mixtas» entre lo que se consideran «dos sociedades perfectas». Es difícilmente soslayable que

el diseño constitucional de las fuentes pacticias del Derecho eclesiástico español no ha logrado unificar la figura de los acuerdos con las confesiones. No se puede negar que los Acuerdos con la Santa Sede constituyen una figura autónoma, difícilmente reconducibles a los acuerdos del artículo 7 de la LOLR, dado su contenido, su momento de vigencia –antes de la promulgación de la LOLR– y, lo que es más relevante, su naturaleza de tratados internacionales. La Iglesia católica se sitúa extramuros del ordenamiento nacional como realidad preexistente, autónoma y soberana que se relaciona en régimen de igualdad –y para ello se aplican las categorías del Derecho internacional– con el Estado. Por el contrario, las confesiones acatólicas quedarían íntegramente sometidas a la Constitución y a la normativa de desarrollo en materia de libertad religiosa. En todo caso, la coherencia del sistema requiere que se intenten equiparar, en la medida de lo posible y en cuanto al tema de los instrumentos de relación con el Estado se refiere, la posición jurídica de la Iglesia católica y la de las restantes confesiones. La aplicación del principio de igualdad en el tratamiento de los sujetos colectivos del factor religioso puede tener una importante virtualidad, a mi modo de ver, a la hora de la configuración jurídica del procedimiento de elaboración, régimen y contenido de los acuerdos o convenios de cooperación, una vez vigente el precedente de los Acuerdos estipulados con la Santa Sede.

Estas consideraciones nos sirven para entender alguna de las características de los Acuerdos con evangélicos, judíos y musulmanes que entraron en vigor en 1992, tema del que nos ocuparemos a continuación.

### 3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN DE 1992

El conocimiento de la historia de persecuciones e intolerancia que han sufrido las confesiones minoritarias en nuestro país nos ayuda a comprender la trascendencia de estos primeros Acuerdos que se firman: los evangélicos, judíos y musulmanes pasan de ser confesiones proscritas o meramente toleradas, a adquirir un especial estatus en el ordenamiento español, que garantiza y beneficia su actividad religiosa y de culto. La firma de los Acuerdos, coincidiendo con un hecho tan significativo en nuestra historia religiosa como el quinto centenario del decreto de expulsión de los judíos de España, es, ya de por sí, un acontecimiento de primera magnitud, y no suficientemente valorado, todo hay que decirlo, ni por los medios de comunicación ni por la sociedad en general.

Lo cual no obsta para señalar ciertos defectos tanto de forma como, y especialmente, de contenido, que, en conjunto, nos dan idea de las principales



características de los mismos. La lectura revela sus imperfecciones como instrumentos de cooperación; imperfecciones atribuibles, en gran medida, a la debilidad de la contraparte confesional en la negociación.

### **1. El pacto con Federaciones y no con confesiones singulares**

La primera característica a subrayar, y que condiciona el contenido de los Acuerdos, se centra en la parte confesional que los firma. La conformación sociológica de las confesiones con las que se pretendía pactar, divididas en multitud de iglesias y denominaciones distintas producto de la Reforma protestante –los evangélicos–, o comunidades, autónomas desde el punto de vista de la organización aunque con creencias comunes –los judíos y los musulmanes–, llevó a la Administración a presionar a fin de crear Federaciones que aglutinen las distintas iglesias o comunidades. El propósito, loable, era no multiplicar a la enésima potencia los pactos, siguiendo un modelo parecido al que rige en la República italiana. Pero también tuvo importantes defectos. En un epígrafe aparte trataremos de estos analizando tanto la trascendencia que ha tenido en la vigencia del articulado de los Acuerdos como en el desarrollo de los mismos.

### **2. La identidad del contenido de los Acuerdos**

El rasgo más sobresaliente de los tres Acuerdos, que ha sido subrayado por la mayor parte de la doctrina, es la identidad de sus contenidos: el texto de los Acuerdos de 1992 se construye con normas uniformes para la FEREDE, la FCJE y la CIE –salvo en cuestiones como la alimentación religiosa, o la salvaguarda del patrimonio artístico, materias omitidas en el Acuerdo con la FEREDE que sí están regulados en los Acuerdos con la FCJE y la CIE–. Esta característica puede sorprender si reflexionamos en la función que debe cumplir un acuerdo en nuestro ordenamiento. En principio cabe pensar que el mejor acuerdo será el que más se adecue a las exigencias de las que son portadores los grupos religiosos; es difícil llegar a la conclusión que todas las creencias tienen los mismos problemas, que requieren idénticas soluciones.

La identidad de contenidos, a su vez, pone de relieve la naturaleza de los Acuerdos de «cartas otorgadas» por los poderes públicos a las que las confesiones se adhieren y que, una vez más, subraya la debilidad de los sujetos confesionales durante las negociaciones.

### **3. La escasa relevancia del contenido de los Acuerdos**

Los Acuerdos de 1992 contienen, en la mayor parte de su articulado, disposiciones generales que garantizan aspectos diversos del derecho de libertad religiosa, lo cual se comprueba en materias como lugares y ministros de culto, enseñanza y asistencia religiosa, o, en fin, el patrimonio histórico. En estos temas no se aporta protección específica alguna. La reiteración de normas generales de nuestro ordenamiento, aplicables en principio a todas las confesiones religiosas, significa el deseo explícito del legislador de aplicar y velar por tales garantías en los casos concretos de las confesiones y comunidades que forman parte de las Federaciones.

En aquellas materias en donde el Estado español ha desarrollado una más amplia, y a veces gravosa, cooperación con la Iglesia católica –enseñanza religiosa en las escuelas, asistencia en los establecimientos públicos, patrimonio histórico-artístico, o cauces de financiación directa–, o ha reconocido en mayor extensión instituciones confesionales católicas, como el matrimonio, el criterio seguido en los Acuerdos de 1992 respecto a los evangélicos, judíos y musulmanes es bien el de mínimo o más económico compromiso del Estado, o del menor grado de reconocimiento, como en la cuestión del matrimonio religioso acatólico. Las diferencias que separan el estatus jurídico –y el nivel de cooperación– de la Iglesia católica y el de las restantes confesiones no católicas con acuerdos de cooperación son, por tanto, notables. Cabe subrayar una única excepción, sin duda de relieve, a la disparidad de criterios entre lo regulado en los Acuerdos con la Santa Sede y en los Acuerdos de 1992: en los beneficios fiscales la similitud de regulación de ambos textos jurídicos es notable y normas jurídicas posteriores que incrementan las ventajas económico-fiscales, como las Leyes de fundaciones y de incentivos fiscales al mecenazgo, también han seguido el criterio de equiparación entre todas las confesiones con acuerdo con el Estado.

### **4. El predominio de la parte estatal en la aplicación y desarrollo de los Acuerdos**

El hecho de que el Acuerdo se encuentre destinado a aplicarse y desenvolverse principalmente en el ordenamiento de una de las partes, el Estado, obliga a reforzar las garantías para prolongar el acuerdo alcanzado a la correcta interpretación y ejecución del mismo. De ahí que considere de gran importancia que el propio texto de los Acuerdos garantizaran a través de compromisos jurídicos

la intervención paritaria de las Federaciones partes del mismo en la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas, la resolución de las dudas interpretativas, las propuestas de las vías de adaptación del ordenamiento interno estatal a la normativa convencional, o el establecimiento, en fin, de cauces bilaterales de discusión de las posibles modificaciones o derogaciones.

En este capítulo las disposiciones de los Acuerdos, comunes a los tres, se apartan del principio *stare pactis*.

En primer lugar, la disposición adicional primera de los tres Acuerdos determina un procedimiento en materia de iniciativas legislativas que afecten al contenido de los mismos, por el cual el Gobierno decide unilateralmente las eventuales modificaciones del texto en vigor, y tan sólo se compromete a ponerlo en conocimiento de la contraparte confesional que expresará su parecer –se entiende que sólo con efectos consultivos–. No parece que tal solución sea la más acorde para garantizar la aplicación bilateral del mismo.

En segundo lugar, la disposición final atribuye unilateralmente la competencia del Gobierno de dictar disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en los Acuerdos. Hubiera sido coherente con la naturaleza pacticia de los convenios que las tres Federaciones pudieran participar, en un plano de igualdad con el Estado, en estas materias, siendo, por ejemplo, una de las competencias propias de la Comisión Mixta Paritaria proponer el contenido de las disposiciones de desarrollo o aplicación que las partes estimen pertinentes.

#### 4. ESPECIAL CONSIDERACIÓN AL SUJETO CONFESIONAL PARTE DE LOS ACUERDOS

El pactar con creencias, y no con confesiones, hizo que no se tuvieran en cuenta datos relevantes para acreditar el notorio arraigo de la entidad sujeto del pacto; la multiplicidad de entes que componen las respectivas Federaciones lo hacen imposible.

En la teleología de la LOLR, los acuerdos sirven para allanar peculiaridades en las creencias singulares de las confesiones que requieran una especial acción del Estado; es decir, remover los obstáculos para que la libertad de los individuos que las componen sea real y efectiva (*ex art.9,2*). Sin embargo, al pactar con Federaciones y no con confesiones individualizadas se resta posibilidades al acuerdo de satisfacer intereses particulares, sencillamente porque las creencias son heterogéneas. Piénsese, por ejemplo, en las diferencias teológicas y doctrinales de las distintas confesiones que forman parte de la FEREDE: lu-

teranos, baptistas, metodistas, anglicanos, adventistas..., por citar las iglesias que tienen un origen, más o menos próximo, en la Reforma protestante; a las que se unen algunas Iglesias ortodoxas<sup>8</sup>. Esto ha contribuido a la opción seguida en España de igualar el contenido de los tres Acuerdos con minorías acatólicas.

Si cualquier presión del Estado en materia religiosa es rechazable, y de dudosa constitucionalidad, esta de improvisar unidades de negociación<sup>9</sup> incentivando la constitución de Federaciones que aglutinen lo que entiende el Estado, jugando a teólogo, son creencias similares, puede producir verdaderos conflictos en el seno de las Federaciones, donde se obliga a convivir a entidades no ya sólo con distintas creencias, sino que siguen políticas distintas o, en ocasiones, contrapuestas. Es lo acaecido en el seno de la CIE. La CIE está compuesta, a su vez, por dos Federaciones: la Federación Española de Entes Religiosos Islámicos (FEERI) y la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE). Las fuertes divergencias ideológicas y personales entre las cúpulas dirigentes de ambas Federaciones han ocasionado que las funciones de la CIE y la aplicación del Acuerdo se hayan visto seriamente obstaculizadas, hasta el punto de que hoy muchos abogan por la existencia de dos acuerdos por separado con cada Federación. Los problemas de entendimiento, que surgieron ya en la época de la negociación del Acuerdo, debían haber sido previstos por la Administración.

El carácter hasta cierto punto indeterminado respecto a las confesiones partes del Acuerdo se acentúa al construirse estos como «pactos abiertos» a futuras incorporaciones. En efecto, el artículo 1 de los Acuerdos abre un cauce para la posible incorporación de otras iglesias o comunidades inscritas a la Federación y, con ello, la adhesión *ipso iure* al Acuerdo. Basta con que aquellas obtengan de la Federación una certificación de su Comisión Permanente, firmada por el Secretario Ejecutivo. El Estado, pues, no controla en ningún momento los criterios para la adhesión. Y, naturalmente, la decisión confesional se basará en criterios religiosos, doctrinales, o, incluso, de conveniencia, totalmente ajenos a los que deberían regir la decisión en nuestro Estado de Derecho..., cuando, no lo olvidemos, vincula esa adhesión al aparato público como

---

<sup>8</sup> La Iglesia Ortodoxa Griega en España, y la Iglesia Ortodoxa Española (en realidad, la Iglesia Ortodoxa Serbia). Estas Iglesias forman parte de FEREDE en «régimen de hospitalidad»: se benefician del Acuerdo pero carecen de voz y voto dentro de la Federación. Cfr., TORRES, A., «Financiación económica directa y exenciones fiscales en el caso de las Iglesias Ortodoxas en España», en *Estatuto Jurídico de las Iglesias Ortodoxas en España. Autonomía, límites y propuestas de lege ferenda* (coord. A. Torres), Dykinson, Madrid, 2020, pp. 213 ss.

<sup>9</sup> En expresión utilizada por GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico Español*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1991, pp. 111-112.

contraparte del Acuerdo. Entiendo que el dislate jurídico que significa esta posibilidad de adhesión tardía permitida por el 1.2 de los Acuerdos ha tenido efectos perjudiciales a lo largo de la vigencia de los Convenios.

En el caso del Acuerdo evangélico, los estatutos de la Federación, aprobados el 12 de noviembre de 1986, y posteriormente modificados en la fecha de 13 de marzo de 1987<sup>10</sup>, señalan, como requisito indispensable para pertenecer a la misma, «ostentar la consideración de entidad religiosa evangélica legalmente establecida en España y que... también se halle inscrita en la Dirección general de asuntos religiosos [hoy de relaciones con las confesiones] del Ministerio de justicia» (disposición general, Punto A). El artículo 3 de los estatutos sintetiza en ocho puntos las bases doctrinales de la confesión de fe aceptadas por las iglesias evangélicas que componen la Federación y exigida para las futuras incorporaciones de otras iglesias.

En la segunda solicitud de declaración del notorio arraigo presentada por la representación legal de la Iglesia de Jesucristo de los santos de los últimos días ante la entonces Dirección General de Asuntos Religiosos, se reconoce haber explorado diversas fórmulas para obtener los beneficios derivados del acuerdo con el Estado, entre ellas «la de ingresar en la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, lo que finalmente no pudo llevarse a cabo»<sup>11</sup>, sin que se desvelen las razones de ello; pero puede deducirse que los órganos directivos de FEREDE no estimaron que los Mormones cumpliera con los requisitos dogmáticos para ser considerados miembros del movimiento evangélico. Sorprende este deseo de «pureza dogmática» de FEREDE cuando, a la vez, y como ya se puso de relieve, son parte de la Federación el Patriarcado Ecuménico de Constantinopla (Iglesia griega) y la Iglesia Ortodoxa Serbia a pesar de las evidentes diferencias dogmáticas con las Iglesias que nacen de la Reforma Protestante; si bien mantienen una situación del todo peculiar dentro de FEREDE: se benefician, como no, de los Acuerdos que esta firmó con el Estado en 1992, pero no tienen voz ni voto, ni siquiera participan, en los órganos decisorios de la Federación. Situación que, como poco, puede ser calificada de anómala.

Sin embargo, los verdaderos problemas para la Administración en materia religiosa los ha ocasionado el Acuerdo con los musulmanes.

---

<sup>10</sup> Puede consultarse estos estatutos, así como los de las otras Federaciones que han firmado los Acuerdos, en su redacción original, en Mantecón Sancho, «Los Acuerdos del estado con las confesiones acatólicas», Servicio de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén 1995, pp. 129 a 160.

<sup>11</sup> Punto 4 del escrito presentado por Ruiz de Mendoza Ibáñez, representante de la Iglesia y miembro de la Comisión asesora de libertad religiosa, el 3 de febrero de 2003 [fuente propia].

Los estatutos de la CIE<sup>12</sup>, signataria del Acuerdo, establecen que la Comisión permanente deberá decidir sobre la solicitud de comunidades islámicas de incorporación directa a la Comisión islámica (art. 6.3), señalándose que, de ser positiva la decisión, las comunidades adheridas podrán tener su propia representación en la Comisión permanente, de tal manera que cada diez comunidades podrán nombrar una representación común que constará de tres miembros (art. 6.2). Los acuerdos de la permanente «se adoptarán por mayoría absoluta de sus miembros previo el acuerdo también mayoritario de los representantes de cada Federación y, en su caso de los representantes de las agrupaciones de diez comunidades a que se refiere el párrafo 2.º de este artículo» (art. 6.4). La acreditación de las incorporaciones, a los efectos de su constancia en el Registro de entidades religiosas, se realizará «mediante certificación expedida por los representantes legales correspondientes, con la conformidad de la referida Comisión» (art. 1.2 del Acuerdo). La representación legal a la que se refiere el convenio será distinta según la entidad se incorpore a la FEERI –en cuyo caso será la Secretaría general, a quien los estatutos atribuyen la representación de la misma (art. 28)–; a la UCIDE –siendo su órgano representativo el Presidente de la Junta directiva general (art. 9.2 de los estatutos)–; o, directamente, a la Comisión Islámica de España –supuesto en el que corresponde a los dos Secretarios generales (art. 7 de los antiguos estatutos; en los vigentes es competencia del Presidente)–. También estos últimos, los Secretarios generales de la CIE, serán a quienes compete dar la conformidad a las certificaciones de incorporación emitidas por las representaciones legales de cada federación, según las facultades que se les atribuyen en el artículo 7 de los estatutos de la Comisión islámica.

La inoperancia práctica de los órganos rectores de la CIE, en especial en relación con la admisión de nuevas comunidades a la Comisión islámica, hizo que el Gobierno impusiera un procedimiento especial, regulado en el Real decreto 1387/2011, de 14 de octubre, por el que se desarrolla el artículo 1 del Acuerdo de cooperación. La exposición de motivos es suficientemente expresiva de la razón de decretar unilateralmente el procedimiento regulado: «Desde 1992 hasta el momento actual el número de comunidades inscritas ha crecido de manera muy importante. Sin embargo, muchas no han podido beneficiarse del Acuerdo de cooperación porque hasta la fecha sólo una entidad ha accedido a la CIE de manera directa... Esto ha motivado que, en la actualidad,

---

<sup>12</sup> En el año 2015 los Estatutos de la CIE fueron parcialmente modificados. Las dos Secretarías se suprimieron y se reguló la elección de un único Presidente de la Comisión permanente. Riay Tatory fue más tarde elegido Presidente de una nueva Comisión permanente dominada por una de las dos Federaciones, UCIDE.

de las entidades islámicas inscritas más del treinta por ciento no formen parte de la CIE y, por tanto, no estén incluidas en el Acuerdo, a pesar de su voluntad reiterada de acogerse al mismo» (Párrafo 5.º). A partir de la entrada en vigor del Decreto, tras la solicitud de una comunidad islámica de integración en la CIE presentada ante el Registro de entidades religiosas, esta se notificará a la Comisión islámica para que, en un plazo de diez días, manifieste su oposición o su conformidad. En este último supuesto, o ante su silencio, el Registro procede a anotar la inclusión de la entidad en la CIE. En caso de oposición motivada, el Registro denegará la anotación, pudiendo la parte interesada recurrir en alzada ante el Ministro de Justicia (artículo único del Real decreto).

No entraré a juzgar en estas líneas la adecuación de este procedimiento impuesto por el Gobierno, y aprobado por un simple decreto, con el tenor del Acuerdo que, recordémoslo, fue introducido con rango de ley (la Ley 26/1992, de 10 de noviembre) en nuestro ordenamiento. Esta cuestión queda remitida a la valoración que se haga en el epígrafe dedicado al desarrollo normativo de los Acuerdos. Sí quisiera, no obstante, subrayar que la situación actual –a finales del 2021, fechas en las que se escribe el trabajo– de las confesiones beneficiarias de un régimen de cooperación intenso a través de convenios puede ser calificada de caótica. Lejos del criterio de «tener en cuenta las creencias de la sociedad española» al que la Constitución vincula las «relaciones de cooperación», la posición de agraciadas en esta especial lotería de los acuerdos que concede el Estado de manera discrecional a favor de grupos religiosos muy minoritarios –y cuya extensión a otros queda, inexplicablemente, en manos de las Federaciones quienes deciden por motivos doctrinales–, contrasta con la relegación de confesiones con un alto número de miembros. Reiteramos los ejemplos de dos confesiones cristianas-no católicas con mayor número de fieles en España: los Testigos de Jehová y la Iglesia Ortodoxa Rumana. Especialmente esta última, cuya colonia crece exponencialmente en nuestro país debido a la inmigración, resulta sorprendente que se les prive del régimen favorable de los acuerdos y, por ello, de las ventajas fiscales y jurídicas que sí benefician, como ya dijimos, a los dos Patriarcados minoritarios miembros de FEREDÉ<sup>13</sup>. Conclusión que se refuerza al pensar que es la religión ortodoxa en general a la que se le reconoció el notorio arraigo el 15 de abril de 2010. Lo cual evidencia la política contradictoria y paradójica del Estado, en la que está ausente un mínimo criterio de uniformidad y equiparación con las otras confesiones con las que se ha estipulado un Acuerdo de cooperación.

---

<sup>13</sup> *Vid., supra*, nota 8.

## 5. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES Y FINALES DE LOS ACUERDOS

Según la disposición adicional primera de estos, idénticas en los tres casos, el Gobierno pondrá en conocimiento de las Federaciones las iniciativas legislativas que afecten al contenido de los Acuerdos para que estas puedan expresar su parecer. Y la disposición adicional segunda faculta a ambas partes a denunciarlo, notificándolo a la otra con seis meses de antelación, y a «ser objeto de revisión, total o parcial, por iniciativa de cualquiera de ellas, sin perjuicio de su ulterior tramitación parlamentaria».

Por lo que a la extinción o a la modificación se refiere, por ley del Estado se puede realizar a través de la emanación de normas con rango de ley que incidan en su articulado. Ante tal eventualidad, en el proceso de redacción del anteproyecto de ley los tres Acuerdos obligan al Gobierno a poner en conocimiento de la parte confesional su texto para que esta dé su opinión sobre el mismo. «El Gobierno pondrá en conocimiento de la FEREDE, para que esta pueda expresar su parecer, las iniciativas legislativas que afecten al contenido del presente Acuerdo» (disposición adicional primera del Acuerdo con los evangélicos; en el mismo sentido se pronuncian las respectivas disposiciones adicionales de los Acuerdos con la FCJ y la CIE). La intervención de la parte confesional tiene una naturaleza meramente consultiva; a tenor de lo dispuesto en los Convenios, el Gobierno cumplirá con su obligación informando a las Federaciones, si bien el parecer de éstas sobre la reforma parcial de los Acuerdos no vinculará jurídicamente al órgano del ejecutivo en la elaboración de la futura ley. El carácter unilateral de este medio de modificación del contenido de los Convenios se extiende también al trámite de aprobación de la norma legal en el parlamento. Tanto el Congreso de los diputados como el Senado podrán introducir enmiendas parciales al texto de la ley modificadora enviado por el Gobierno, dependiendo en última instancia de las Cortes generales el alcance de la eventual reforma de los Acuerdos de 1992 por este cauce de la aprobación de leyes que afectan a su contenido.

En lo que respecta a la interpretación, en los Acuerdos no se realiza referencia directa alguna respecto de los criterios o el procedimiento para la interpretación de los Convenios. En el plano institucional, las disposiciones adicionales 3.<sup>a</sup> de los Acuerdos reconducen a una Comisión, integrada en igual número por representantes de las dos partes, los problemas que puedan plantear los Convenios: «se constituirá una Comisión mixta paritaria con representación de la Administración del Estado y de la Federación [evangélica o judía, o la Comisión islámica] para la aplicación y seguimiento del presente Acuerdo».



Las tres Comisiones se constituyeron formalmente inmediatamente después de la entrada en vigor de los Convenios, aunque no se reunieron para discutir temas relacionados con los Acuerdos hasta 1999 <sup>14</sup>.

Tanto la aplicación como el seguimiento de los textos pactados requieren previamente la interpretación de las normas contenidas en sus articulados, por lo cual las disposiciones adicionales citadas institucionalizan un cauce bilateral al que le encomienda, entre otras funciones, la labor hermenéutica de los Acuerdos. Aunque no con carácter exclusivo. La solución bilateral de los problemas de interpretación que susciten no cierra la interpretación unilateral de los textos de los mismos; la disposición final única de los Convenios faculta al Gobierno «para que, a propuesta del Ministro de Justicia [hoy de Presidencia] y, en su caso, conjuntamente con los ministros competentes por razón de la materia, dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente Acuerdo». Requiriendo ambas acciones la previa interpretación de los Acuerdos, por esta vía se legitima la actuación unilateral del Gobierno, sin obligación de ponerla en conocimiento de la parte confesional, o de alcanzar un acuerdo interpretativo con esta bien directamente o a través de las Comisiones mixtas paritarias.

## 6. MODIFICACIONES POSTERIORES DE LOS ACUERDOS

La vía unilateral en la modificación y desarrollo de los Acuerdos queda confirmada al atender a los treinta años de vigencia, como veremos en el próximo epígrafe. Y no siempre realizando la modificación a través de normas con el mismo rango que las que aprobaron los Acuerdos. A lo largo de nuestra historia constitucional podemos encontrar algún ejemplo de lo que, entiendo, supone una quiebra del principio de legalidad al que se somete la Administración en el actual Estado de Derecho.

El Real decreto 1387/2011 introduce una auténtica y real modificación del artículo 1 del Acuerdo con la CIE. En anteriores líneas ya expresé mi opinión crítica respecto a la posibilidad de que las Federaciones puedan decidir sobre eventuales incorporaciones posteriores de iglesias o confesiones a un Acuerdo cuyas principales obligaciones vinculan al Estado, sin que este controle el arraigo de la entidad incorporada, o los motivos que sustentan la decisión confesio-

---

<sup>14</sup> Esta información ha sido suministrada oralmente por personas que ocuparon altos cargos de la entonces denominada Dirección General de Asuntos Religiosos, sin que conste su publicación en medio alguno.

nal<sup>15</sup>. Por lo que mi objeción al Real decreto no es sustancial sino formal. Me parece evidente que el contenido de la norma supone una modificación del artículo 1: cambia el sistema de decisión incondicionada de los órganos directivos de la CIE –la Comisión Permanente–, introduciendo un procedimiento reglado que acaba, en la fase administrativa, con la resolución del Gobierno sobre la procedencia o no de la oposición expresada por la CIE a la adhesión. De una libre e incondicionada decisión confesional regulada en el artículo 1 del Acuerdo con la CIE se pasa a someter la adhesión a un procedimiento administrativo que, en última instancia, se subordina al criterio del Estado en torno a la «legalidad» de la resolución de la supra-federación<sup>16</sup>. Por lo que, en buena lógica, nos encontramos ante una modificación del mismo, y no ante un desarrollo o ejecución del precepto. En aplicación de la disposición adicional primera del Acuerdo y siguiendo las reglas de la jerarquía de fuentes del Derecho, tal modificación requiere que se realice a través de una ley de las Cortes Generales, y no un mero decreto del ejecutivo.

Otras modificaciones del tenor de los Acuerdos sí se aprobaron a través de una Ley, la número 15/2015, de 3 de julio, de la jurisdicción voluntaria.

La primera modificación a señalar se realizó a instancias de una de las federaciones signatarias de un Acuerdo. La Federación de Comunidades Israelitas de España cambia de nombre: Federación de Comunidades Judías de España<sup>17</sup>.

De mayor calado es la que se contiene en la disposición transitoria quinta. Del tenor de los Acuerdos se evidenciaba una notable diferencia en la regulación entre, por un lado, los Acuerdos con la FEREDE y la FCJ y, por otro, con la CIE, en lo referente a las formalidades previas a la celebración del matrimonio religioso. En los primeros, se exige promover un expediente ante el encargado del Registro Civil, cuya finalidad es obtener el certificado de capacidad civil que habrán de entregar al ministro de culto encargado de la celebración del matrimonio antes de seis meses desde su expedición. Con ello se extiende a estas confesiones el requerimiento de expediente de capacidad previo al matrimonio regulado en el artículo 56 del Código civil para el matrimonio civil,

---

<sup>15</sup> Críticas expresadas en otros escritos. Así, *vid.*, *Proyectos...* cit., pp. 559 ss.; *La reforma...* cit., pp. 31-32.

<sup>16</sup> Lo cual plantea otro problema que se le presenta al Ministro competente: ¿conforme a qué criterios resolverá la validez o invalidez de la decisión de la CIE? Partiendo del hecho de que lo más probable es que esta se sustente en motivos dogmáticos o doctrinales, ¿se pronunciará el Estado, como si de un ulema o alfaquí se tratase, sobre la correcta interpretación del Corán y la Sunna? ¿Dictaminará, en última instancia, sobre quién es y quién no es musulmán?

<sup>17</sup> El cambio se introduce en la disposición final séptima. Según se refiere en la exposición de motivos de la Ley, se produce previa petición de las comunidades judías federadas.

pero no contemplado para los matrimonios en forma religiosa. El Acuerdo con la CIE no menciona el expediente previo. Si bien el párrafo 1.º del artículo 7 supedita la eficacia civil del matrimonio islámico a que los contrayentes reúnan los requisitos de capacidad civil, en el párrafo 2.º se vincula el certificado de capacidad a la inscripción y no a la celebración<sup>18</sup>.

La Instrucción de 10 de febrero de 1993 de la DGRN, apartándose del tenor literal del precepto, interpretó el referido artículo 7 del Acuerdo con la CIE en el sentido de considerar que el certificado de capacidad no es tampoco necesario para la inscripción del matrimonio; en tal caso, es decir, si se procediera a la inscripción directamente y sin certificado de capacidad, el encargado del Registro Civil deberá realizar una calificación de fondo del matrimonio contraído, comprobando con especial cuidado la capacidad de las partes conforme al Código civil y, singularmente, la inexistencia del impedimento de ligamen, al permitirse en el Derecho islámico los matrimonios polígamos<sup>19</sup>.

Pues bien. La Ley de la Jurisdicción Voluntaria unifica el régimen de los tres Acuerdos introduciendo un párrafo en el artículo 7 por el cual se exige de manera indubitada en todos los casos que los contrayentes antes de inscribir el matrimonio obtengan un certificado de capacidad del Registro Civil; el pastor, rabino o imán ante el cual se exprese el consentimiento remitirá este, junto con la certificación expresiva de haberse celebrado el matrimonio, al Registro Civil para su inscripción<sup>20</sup>. Solución que se ajusta a la lógica si consideramos que no

---

<sup>18</sup> Artículo 7: «1.º Se atribuye efectos civiles al matrimonio celebrado según la forma religiosa establecida en la Ley islámica, desde el momento de su celebración, si los contrayentes reúnen los requisitos de capacidad exigidos por el Código civil... 2.º Las personas que deseen inscribir el matrimonio celebrado en la forma prevista en el número anterior, deberán acreditar previamente su capacidad matrimonial, mediante certificación expedida por el RC correspondiente. No podrá practicarse la inscripción si se hubiera celebrado el matrimonio transcurridos más de seis meses desde la expedición de dicha certificación».

<sup>19</sup> El punto IV, párrafo 3.º de la Instrucción señala dos caminos a elegir entre los que quieren contraer matrimonio islámico: «pueden acudir al mecanismo expuesto en el apartado anterior –lo que, por cierto, es especialmente aconsejable, pues facilitará, según se ha indicado, la posterior inscripción–, pero también pueden, sin acudir previamente al Registro Civil, proceder a celebrar directamente el matrimonio religioso». La declaración sexta se dedica a este supuesto: «Tratándose de matrimonios celebrados en la forma religiosa islámica, si excepcionalmente los interesados prescinden bajo su responsabilidad del trámite previo de expedición del certificado de capacidad matrimonial, la calificación, con vistas a su inscripción, de la certificación del matrimonio celebrado habrá de abarcar no sólo los requisitos formales de esta certificación, sino también la concurrencia de todos los requisitos de fondo exigidos para la validez civil del matrimonio».

<sup>20</sup> La Ley se desarrolla por Orden Jus/577/2016, de 19 de abril, sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprueba el modelo de certificado de capacidad matrimonial y de celebración de matrimonio religioso; según se dice en su introducción, fue sometida al trámite de audiencia de las Federaciones signatarias del Acuerdo y de las confesiones con notorio arraigo en España.

parece que exista justificación legal alguna para diferenciar el tratamiento de los matrimonios evangélico y judío del musulmán, tal y como hizo la interpretación del número 7 del Acuerdo con la CIE que realizó la Administración en la Instrucción de 1992. Al contrario, el legislador, tal y como ha hecho, ha reforzado el control de capacidad civil de estos matrimonios, más alejados de los principios en que se fundamenta el matrimonio en nuestra tradición<sup>21</sup>.

## 7. EL DESARROLLO DE LOS ACUERDOS

A efectos expositivos, podrían ser distinguidos dos tipos de normas de desarrollo de los Acuerdos de 1992.

En una primera categoría incluiríamos aquellas normas que directa y expresamente señalan su función de desarrollar aspectos concretos del régimen de cooperación contenido en los Acuerdos. Las Resoluciones de 23 de abril de 1996, aprobatorias del Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de las enseñanzas evangélica y musulmana, son emanadas «en el marco del artículo 10 del Acuerdo de cooperación del Estado español» (preámbulos de los Convenios). El Real decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el régimen general de la Seguridad social de los ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a FEREDE, se dicta «de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Acuerdo de cooperación» (art. 1. En igual sentido se pronuncia el artículo 1 del Real decreto 176/2006, de 10 de febrero, sobre términos y condiciones de inclusión en el régimen general de la Seguridad social de los dirigentes islámicos e imanes de las comunidades integradas en la CIE). El Real decreto 710/2006, de 10 de febrero de 2006, el cual señala su función en su encabezamiento como «de desarrollo de los Acuerdos de cooperación firmados por el Estado español con la Federación de Entidades Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España, en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria», tiene como objeto «desarrollar el artículo 9 de los respectivos Acuerdos de cooperación» (art. 1.1). Y el Convenio con la CIE, de 30 de junio de 2015, para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia en los establecimientos penitenciarios de competencia estatal, desarrolla el artículo 9.3 del Acuerdo con las asociaciones islámicas integradas en la CIE.

---

<sup>21</sup> Este criterio unificador se defendió en la ponencia presentada ante la CALR; *vid.*, *La reforma...*, cit., pp. 38-40.

Lo cual no significa que otras normas afecten, aunque indirectamente, al contenido de los Acuerdos, bajo distintas finalidades. En este segundo grupo se podrían incluir las siguientes, enumeradas siguiendo el articulado de los Convenios.

En relación con el artículo 2 de los Acuerdos y los derechos y beneficios jurídicos y económicos que se confieren en los textos pactados a los lugares de culto evangélicos, judíos y musulmanes, facilita la aplicación y la seguridad jurídica la posibilidad, contemplada en el artículo 17 del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, de anotar en dicho Registro los lugares de culto de las iglesias y comunidades pertenecientes a las Federaciones signatarias. Similar conclusión se desprende, en relación con el artículo siguiente de los Acuerdos dedicado al régimen de los ministros de culto, la anotación de las personas que realizan las funciones religiosas en el seno de las iglesias y comunidades prevista en el numeral 18 del Decreto mencionado; anotación que, esta vez en aras de unas mínimas garantías de seguridad y certeza de los actos que realizan con eficacia jurídica en el ordenamiento del Estado –especialmente en sus funciones como celebrantes de los matrimonios evangélicos, judíos o musulmanes–, hace obligatoria el Reglamento del Registro. En materia de enseñanza –artículo 10 de los Acuerdos–, representan desarrollos de los pactos las normas estatales que aprueban los currícula de las respectivas religiones<sup>22</sup>; el régimen de equivalencias de títulos de nivel universitario impartidos en centros docentes dependientes de FERED<sup>23</sup>; así como los requisitos y condiciones establecidos, con carácter general, para los profesores que impartan la materia de religión establecidos en el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión. O, por último, la Ley 49/2002, de 2 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, cuyos artículos 5 a 15 son aplicables, según establece su disposición adicional novena, a las confesiones que han suscrito un acuerdo con el Estado, incrementa las exenciones fiscales en el Impuesto de sociedades y en varios impuestos locales respecto a lo establecido en el artículo 11 de los Acuerdos.

---

<sup>22</sup> Resoluciones de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial de 3 de junio y 23 de julio de 2015, para la enseñanza evangélica; y Resoluciones de 14 de marzo de 2016 para la islámica. La Orden de 9 de abril de 1981 aprueba la enseñanza de la religión judía, aunque queda derogada en el sistema posterior a la LOGSE; hoy en día el contenido de la docencia de esta religión no ha sido aprobado a través de una norma administrativa, por lo que no es materia de estudio en los centros públicos. Trataremos de las causas de ello en el capítulo dedicado a la valoración sobre la ejecución de los Acuerdos.

<sup>23</sup> Real decreto 1633/2011, de 14 de noviembre.

Como se puede observar de la lectura del contenido de las normas emanadas para el desarrollo directo de los Convenios, u otras generales que también afectan a estos, no todas tienen como finalidad ampliar los derechos de las iglesias o comunidades que forman parte de las Federaciones signatarias, o posibilitar su efectivo disfrute. También se dictan bajo el propósito de cimentar la seguridad de los actos jurídicos, o el debido control de funciones con relevancia pública; obedecen, pues, a criterios o valores ínsitos al Estado de Derecho, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 9 de nuestra Constitución. En el primer ámbito, la seguridad jurídica, podrían encuadrarse las normas que requieren la anotación registral de los ministros de culto que realicen actos con eficacia civil –como el celebrar matrimonios religiosos con efectos para el Estado–; y la exigencia de la capacidad matrimonial de los contrayentes en los enlaces nupciales, certificada por el encargado del Registro Civil y con carácter previo a la celebración. En el segundo, el control de actos o personas elegidas por las confesiones que realicen funciones religiosas en instituciones públicas, las disposiciones que se refieren a los requisitos y condiciones que han de cumplir los profesores de Religión en los colegios públicos, o la autorización previa requerida a pastores, rabinos o imanes para el ejercicio de la asistencia religiosa en las prisiones. Podría también encuadrarse en la finalidad de control del Estado, esta vez de un procedimiento cuya última decisión los Acuerdos reservan exclusivamente a los órganos directivos de las Federaciones, la norma del Ejecutivo que modifica el proceso de adhesión de comunidades al Convenio con los musulmanes.

Quedan sin desarrollar con carácter general<sup>24</sup> las disposiciones de los Acuerdos con la FCJ y la CIE referentes a descanso semanal y días festivos (art. 12), conservación del patrimonio histórico (art. 13) y prescripciones alimentarias (art. 14).

## 8. VALORACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS ACUERDOS EN SUS TREINTA AÑOS DE VIGENCIA

Llegados a este punto, concluida lo que, a los efectos de este trabajo, es la exposición de los datos más relevantes en torno a los Acuerdos y su desarrollo en el ordenamiento jurídico español, realizaremos, a continuación, una valora-

---

<sup>24</sup> Lo cual no excluye que normas parciales de la Administración del Estado central, de las Comunidades Autónomas, o de sectores sociales (por ejemplo la importancia que para el descanso en las festividades judías o islámicas tienen los convenios colectivos), se refieran a alguno de los temas señalados a los que se refieren los Acuerdos.

ción general de la política del Estado en torno a la ejecución de los pactos. Si bien, y con carácter previo, ha de subrayarse un defecto derivado de la configuración de los Convenios que, en sus líneas generales, fue ya mencionado: el de la parte confesional que firmó los Convenios, las Federaciones –supuestamente aglutinadoras de las comunidades que representan las creencias religiosas históricas en España–. Acuerdos, no lo olvidemos, conformados como «pactos abiertos» a futuras adhesiones decididas, en última instancia, por los órganos ejecutivos de las tres supra-entidades. La decisión de estas de, por motivos doctrinales o políticos, no ampliar los pactos a otras iglesias o comunidades, unido a la falta de voluntad del Gobierno de proceder a la apertura de negociaciones con otras confesiones con notorio arraigo que pudieran culminar en un nuevo convenio, ha relegado a iglesias o comunidades que aglutinan un importante número de adeptos a permanecer en el «conjunto anónimo de los indiferenciados»; no cumpliendo, por ello, con el mandato constitucional de «tener en cuenta las creencias de la sociedad española» en orden a mantener relaciones de cooperación.

Las divergencias que genera la praxis en materia de acuerdos a veces llegan a alcanzar lo sorprendente. Es el caso del estatus que, hoy por hoy, posee en España una de las confesiones a la que se concedió el notorio arraigo en el año 2010: las iglesias y patriarcados que nacen del cisma de Oriente del siglo X, las Iglesias ortodoxas. Resulta llamativo, tal y como se ha señalado a lo largo del trabajo, que dos Patriarcados que agrupan un número muy modesto de fieles, las Iglesias ortodoxas griega y serbia, se benefician a todos los efectos del régimen favorable del Acuerdo aprobado por la Ley 24/1992 y de las demás normas que determinan un régimen de cooperación para las confesiones con las que se haya estipulado un Convenio con el Estado –como es el caso de la Ley de Mecenazgo–, cuando los Patriarcados con un gran número de fieles en España –en especial la Iglesia ortodoxa rumana, con cerca de setenta mil miembros–, aunque también gozan de reconocimiento del notorio arraigo, no se benefician de un régimen especial, singularmente en materia impositiva y de protección de lugares y ministros de culto<sup>25</sup>. Lo cual refleja, insistimos, una discordancia entre la cooperación y las necesidades de la sociedad española. Es

---

<sup>25</sup> En materia de ministros de culto también llama la atención que se haya acogido en el régimen de la Seguridad social a los clérigos de la Iglesia ortodoxa rusa del Patriarcado de Moscú y no a la Iglesia ortodoxa rumana, siendo los fieles de esta última mucho más numerosos. *Vid.*, en general, las exposiciones que se realizan en el libro «Estatuto Jurídico de las Iglesias Ortodoxas en España...», cit., en especial los trabajos de TORRES GUTIÉRREZ, A., *Financiación económica directa y exenciones fiscales en el caso de las Iglesias ortodoxas en España* (pp. 211-235), y VIDAL GALLARDO, M., *Propuestas en materia de Seguridad Social de los ministros de culto de la Iglesia ortodoxa en España* (pp. 147-169).

evidente que una cooperación ilimitada e indiscriminada para todas las confesiones es algo irrealizable; luego, siguiendo el mandato constitucional, el grado de colaboración de los poderes públicos y la concesión de un régimen especial favorable ha de calibrarse en función del dato, objetivo, del número de miembros y la derivada necesidad social. No hacerlo así, privilegiar a unos pocos e ignorar a otros muchos, podría ser calificado como una discriminación por razón de la religión –aunque nuestros tribunales sean muy reacios a considerarlo así en materia de la cooperación del Estado–.

Dicho lo cual pasará a analizar –y valorar– las líneas generales por las que ha transcurrido el desarrollo de los Acuerdos de 1992. Entramos en un terreno subjetivo. Acepto de antemano, por tanto, otros planteamientos que puedan aducirse. No obstante, pretendo con estas observaciones críticas reflexionar sobre cómo se han ejecutado los pactos, y, tal vez, ayudar a corregir excesos, enmendar defectos o abordar omisiones.

1. Carácter unilateral del desarrollo de los Acuerdos. Si, como ya dijimos, el ejecutivo –o, en su caso, el legislativo– pueden aprobar normas que modifiquen o deroguen aspectos concretos regulados en los Acuerdos, con tan solo la obligación de ponerlas en conocimiento de la parte confesional con carácter previo (disposición adicional primera y disposición final), a lo largo del *iter* de vigencia de los pactos ha sido esta la vía normal de modificación o desarrollo. El cauce unilateral se consagra como el medio de aprobación de normas que inciden en el contenido de los Acuerdos. Se relega, pues, la participación –mediante la previa negociación o discusión– de las Federaciones como regla general<sup>26</sup>. Prueba de ello es que en el plano institucional el órgano al que se refieren las disposiciones terceras de los Acuerdos, las Comisiones Mixtas paritarias, no han tenido un papel relevante en las funciones a ellas encomendadas: la aplicación y seguimiento de su contenido. Aunque se constituyeron formalmente después de la entrada en vigor de los pactos, hasta 1999 no se reunieron para discutir temas relacionados con sus funciones<sup>27</sup>, sin que tampoco más tarde norma alguna de desarrollo se refiera a haber sido discutida, o negociada, en el seno de las Comisiones.

2. Posible efecto del uso –o abuso– del cauce unilateral para la modificación o desarrollo de los Acuerdos pudiera ser que el objeto de la mayor parte

---

<sup>26</sup> Lo cual no excluye que algunas normas de desarrollo, como las Resoluciones de 23 de abril de 1996 sobre la financiación del profesorado de Religión evangélica e islámica, se diga expresamente que las normas fueron dictadas a propuesta de las respectivas Federaciones.

<sup>27</sup> Información suministrada oralmente por personas que ocuparon altos cargos de la entonces Dirección General de Asuntos Religiosos.



de las normas que han incidido en ellos haya sido, tal y como dijimos, garantizar intereses del Estado –que se engloban en los fines generales de la seguridad, la certeza jurídica, el orden público...–, más que el desarrollo de los derechos atribuidos a las confesiones o la ejecución de las cláusulas *not self-executing* de los Acuerdos. Al primer propósito señalado, esto es, las que sirven a la seguridad o al orden público, obedecen las que obligan a la anotación registral de los ministros de culto que realicen actos con eficacia civil; la exigencia del certificado de capacidad civil previo a la celebración y condición *sine qua non* para la inscripción del matrimonio; la autorización de los poderes públicos para que las personas designadas por las confesiones puedan realizar labores de asistencia religiosa en las prisiones; o, en fin, los requisitos exigidos a los profesores de religión evangélica o islámica para que puedan impartir la enseñanza confesional en los colegios públicos.

3. La legítima, y necesaria en nuestro Estado de Derecho, preocupación de los poderes públicos por desarrollar los Acuerdos bajo el prisma del interés público –lograr la seguridad jurídica o la certeza de los actos o instituciones con eficacia civil–, no excluye de por sí que el Gobierno también hubiera atendido, de conformidad con los requerimientos de las Federaciones, el desarrollo de los artículos de los Acuerdos bien que incluyen cláusulas *not self-executing* que reclaman sean aplicadas por normas posteriores, o bien en declaraciones genéricas que no crean derechos subjetivos. Es verdad que los Convenios, a lo largo de esta larga etapa de vigencia, no adolecen de las primeras, esto es, de normas ejecutorias de cláusulas generales; tales como, por ejemplo, en las materias de la inclusión en el régimen general de la Seguridad social de los ministros de culto, o de financiación de los gastos que origine la asistencia religiosa islámica en las prisiones (en conformidad con el art. 9.3 con la CIE). Nótese, en todo caso, la tardanza de la Administración de proceder, en la primera cuestión señalada, a otorgar a los ministros de culto el derecho universal a la protección social (para los pastores evangélicos en 1999; para las imanes en el año 2006 –no se ha dispuesto nada en referencia a los rabinos de las comunidades pertenecientes a la FCJ–), así como las reticencias que han mostrado los poderes públicos respecto a equipararlos a los ordenados *in sacris* y los religiosos de la Iglesia Católica<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Tal es el caso de la extensión a los pastores evangélicos que se jubilaron antes de la inclusión del colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social, mediante el reconocimiento como periodos cotizados siempre que ingresen en la Tesorería del organismo el capital y el coste correspondiente. La FEREDE impugnó el Real Decreto 839/2015 ante los tribunales solicitando, en sustancia, que se aplicaran las mismas condiciones que las otorgadas a los clérigos y religiosos católicos. El Tribunal Supremo, por Sentencia de 13 de noviembre de 2017, confirmada por el Auto de 23 de enero de 2019, consideró la regulación del Gobierno discriminatoria y, en consecuencia,

Dicho lo cual cabe afirmar que en otras muchas cuestiones el contenido de los Acuerdos en lo que se refiere a conceder derechos y facultades a la parte confesional permanece todavía hoy –tras treinta años de vigencia– en barbecho. Pueden enumerarse, entre otras materias enunciadas directamente en los pactos –o susceptibles de extensión por su conexión indirecta–, el régimen de las fundaciones creadas por las Federaciones, los centros de enseñanza de Teología y los efectos civiles de los estudios realizados en tales instituciones, la reserva de suelo para la construcción de lugares de culto o para la ubicación de los cementerios islámicos y judíos, el reforzamiento del derecho de los trabajadores evangélicos, judíos o musulmanes al descanso en los días sagrados según su religión, o el derecho de los fieles de esas confesiones a la alimentación acorde con sus creencias en los centros públicos.

Desde esta perspectiva, parecen justas las quejas de los representantes de las Federaciones: citando palabras del Secretario ejecutivo de la FEREDE, «el principal problema que plantean los Acuerdos de 1992 es el de la ejecución, es decir, su aplicación real y efectiva, para lo cual se requiere auténtica voluntad política para impulsar y desarrollar legislativamente las diferentes materias que se contemplan en ellos, entre las cuales figura la enseñanza religiosa»<sup>29</sup>. A lo cual podría añadirse la demanda, frecuente especialmente entre los líderes de la CIE, de la falta de aplicación del Acuerdo por parte de las distintas Administraciones: a veces ignorando su contenido, otras poniendo obstáculos para su efectivo cumplimiento. Relegación de los Convenios y de sus normas de desarrollo que se hace especialmente patente en las materias de las licencias para la construcción de las mezquitas, la delimitación de zonas para situar los cementerios islámicos, o la contratación del profesorado de Religión islámica en las escuelas públicas<sup>30</sup>.

---

anuló parcialmente el Real decreto, e instó a la Administración a extender a los ministros de culto evangélicos las mismas obligaciones y derechos que les fueran reconocidos a los católicos.

<sup>29</sup> Intervención de Mariano Blázquez en la «Jornada internacional con motivo del XX aniversario de los Acuerdos de colaboración entre el Estado español y la FEREDE, LA FCJE y la CIE», celebrada el 30 de enero de 2013 y organizada por la Dirección General de Cooperación Internacional y Relaciones con las Confesiones (cit., en MORENO ANTÓN, M., «La enseñanza religiosa no católica en la escuela pública», *La enseñanza de la religión en la escuela pública. Actas del VI Simposio internacional de Derecho concordatario, Alcalá de Henares, 16-18 de octubre de 2013*, Editorial Comares, Granada 2014, p. 365).

<sup>30</sup> Según las declaraciones del que fuera Presidente de UCIDE y, más tarde, de la CIE –hasta su fallecimiento en el año 2020– Riay Tatary, publicadas en la prensa (*El País Digital*: <http://elpais.com/diario>, 23 de Diciembre del 2004; *Diario ABC*: <http://abc.es/hemeroteca>, 16 de marzo del 2004; *Fundación Siglo Futuro*: [fundacionsiglofuturo.org](http://fundacionsiglofuturo.org), 24 de agosto de 2011). Soy testigo directo de esta misma crítica expresada por las confesiones acatólicas representadas en el seno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa durante los años que fui miembro de ella como vocal experto (de 1996 a 2004).

Un ámbito especialmente sensible y en el que coinciden las críticas de los dirigentes de las Federaciones –especialmente de la FEREDE y la CIE– a la falta de interés y colaboración de los poderes públicos, es el de la enseñanza de la religión en la escuela<sup>31</sup>. Además de lo recientemente apuntado –la desidia de las Administraciones en facilitar y organizar una efectiva enseñanza de las Religiones evangélica e islámica–, se consolida una diferencia notable con la impartición de la católica. La vigente LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación) vuelve a la redacción original de la LOE, por la cual la enseñanza de la Religión en las escuelas públicas se impartirá conforme a lo dispuesto en los acuerdos con el Estado. Como es bien sabido, la católica es configurada en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales con la Santa Sede como una disciplina equiparada a las fundamentales y, por tanto, materia ordinaria en los planes de estudio –aunque optativa para los alumnos–. El diseño de la impartición de la Religión en los Acuerdos de 1992 difiere sustancialmente; el Estado solo facilitará el acceso a los centros y locales como actividad extraescolar. La LOMLOE acaba, pues, con la equiparación que se establecía en la Ley de calidad de la enseñanza (LOMCE) entre el estudio de la Religión católica, y la evangélica o islámica: estas últimas podrían ser impartidas en los planes de estudio como opción a la católica; se configuraban como materias integradas y evaluables. De nuevo la expulsión de la evangélica e islámica de los planes de estudio y de su posición como materias opcionales y curriculares supone una diferenciación con la católica. Consecuentemente, no se garantizan en igualdad los derechos de los padres y alumnos católicos, y los de evangélicos y musulmanes: desde el punto de vista del ejercicio de los derechos fundamentales, la situación actual en la que los estudiantes evangélicos o islámicos tienen que cursar una asignatura alternativa durante la hora de religión católica, y si quisieran atender a la propia han de esperar a que se les imparta después de las horas lectivas –y si hay suficiente número de alumnos para ello–, no parece la solución más adecuada a la garantía de la igualdad y la libertad religiosa.

## 9. CONSIDERACIONES FINALES

Llegamos al final del trabajo; momento para recopilar y valorar la información expuesta. Me permitirá el lector que lo realice a modo de ensayo per-

---

<sup>31</sup> *Vid.*, la exposición exhaustiva de esta cuestión que se realiza en MORENO ANTÓN, M., *La enseñanza...*, cit., pp. 365-369.

sonal en donde verteré mis reflexiones en torno al Derecho eclesiástico postconstitucional. Me parece necesario, desde la lógica de la unidad de un sistema que entronca –o debería entroncar– en la Constitución, dividir la exposición en dos partes. La primera se dedicará a la fundamentación constitucional del Derecho eclesiástico y la posición y función de los acuerdos con las confesiones. En la segunda entraré en lo específico de nuestro tema: los Acuerdos de 1992 y su desarrollo posterior, para concluir, finalmente, valorando cómo afectan estos a los derechos y libertades, pilar fundamental de nuestro sistema político.

Dada la extensión de los temas que tratamos, intentaré sintetizar esta reflexión última de manera numerada.

### 9.1 Acuerdos con las confesiones y Constitución

1. El Título Primero de la Constitución española contiene una declaración de derechos y libertades de los ciudadanos, que se proclama dentro del marco de la igualdad y no discriminación ante la ley (art. 14). La materia religiosa adquiere una especificidad en el artículo 16, de tal manera que a la vez que se reconoce el derecho de libertad ideológica y religiosa para todos los individuos y comunidades (párrafo primero), se afirma la cooperación con la Iglesia y las confesiones institucionalizadas (párrafo tercero), dentro del principio de neutralidad y aconfesionalidad del Estado. Podríamos sintetizar el marco normativo que crea el texto constitucional en la materia afirmando que pretende un equilibrio entre *un favor libertatis* general en ideología y creencias, combinado con *el favor religionis* en cuanto a las relaciones con los grupos institucionalizados presentes en la sociedad española; dentro de la perspectiva general del principio de laicidad o secularismo de los poderes públicos.

2. La Constitución no determina, al contrario que hace la Norma fundamental italiana en sus artículos 7 y 8, los instrumentos de cooperación; se utiliza una fórmula genérica que puede ser realizada a través de vías unilaterales o bilaterales. No obstante, son razones políticas las que llevan a establecer que serán los acuerdos la vía principal de cooperación: es el medio tradicional utilizado históricamente para la relación con la Iglesia Católica –los concordatos–, prevista su proyección en la nueva etapa constitucional que se delineaba tras la muerte del General Franco; propósito que expresamente se enunciaba en la exposición de motivos del Acuerdo con la Santa Sede de 1976 –la sustitución del Concordato de 1953 por una serie de acuerdos–. Tal intención se cumplió tras la vigencia de nuestra Carta Magna con la firma, en

enero de 1979, de cuatro Acuerdos con la Santa Sede, ratificados por el Estado en diciembre de ese año después de obtener la autorización de las Cortes Generales.

3. El Gobierno en 1980 quiso abrir el sistema de cooperación con las confesiones a través de fuentes bilaterales a las creencias no católicas. Para ello introdujo en el proyecto de Ley de libertad religiosa –primera Ley orgánica aprobada para desarrollar un derecho fundamental– un artículo (número 7 de la Ley) por el cual aquellas confesiones inscritas y que hayan alcanzado notorio arraigo en España pueden concluir con el Estado un acuerdo de cooperación. Y así fue aprobada la Ley en julio de 1980. En realidad, los convenios se separan sustancialmente de los concordatos con la Iglesia por su valor en el sistema de las fuentes del Derecho: si estos últimos tienen la naturaleza de tratados internacionales, sometidos a la Convención de Viena que garantiza el mutuo acuerdo en su desarrollo, modificación y eventual derogación, los pactos del artículo 7 serán aprobados por ley ordinaria, lo cual dará al Estado la potestad de desarrollarlos o modificarlos unilateralmente.

4. Tal y como se configuran los acuerdos en el artículo 7 de la LOLR, el Estado se reserva la potestad de pactar con las confesiones con notorio arraigo. Es el Gobierno quien lo decide de manera discrecional; es una decisión de naturaleza política. Debe, naturalmente, ser validada por las Cortes Generales ya que dicho acuerdo ha de ser aprobado a través de la emanación de una ley ordinaria, pero se excluye, por su índole, del control judicial de los actos administrativos. Queda, pues, al albur de lo que el Ejecutivo determine que favorece el interés general de España.

La figura de los convenios, expresión normativa de la relación bilateral que cristaliza la cooperación –como *imago* imperfecta del arquetipo histórico de los concordatos con la Santa Sede–, supone una cierta organización jerárquica –al modo de la Iglesia Católica– de las confesiones que pretenden acceder a él. No se adapta, pues, a aquellas «religiones» divididas en múltiples iglesias –como las innumerables denominaciones surgidas en el seno del cristianismo<sup>32</sup>– o comunidades –como en el ámbito del judaísmo o el Islam–, autónomas e independientes entre sí. Se podría afirmar que el sistema de relaciones bilaterales a través de acuerdos casa mal con el amplio pluralismo religioso existente en nuestro país.

---

<sup>32</sup> Sólo en Europa el Consejo Mundial de las Iglesias agrupa a 349 denominaciones distintas, en su mayoría separadas de la Iglesia católica tras los Cismas de Oriente y Occidente.

## 9.2 Los Acuerdos de 1992 y su desarrollo... o el *Esperando a Godot* del Derecho eclesiástico español

1. A doce años desde la vigencia de la Ley de libertad religiosa se firman los primeros Acuerdos; no con confesiones individualizadas, sino con Federaciones que aglutinan distintas iglesias o comunidades, a veces, como en el caso de la Federación evangélica, muy diversas por sus orígenes, creencias y dogmas. El proceso de formación y vigencia conjunto de los pactos y la diversidad del sujeto confesional tal vez puedan explicar que el contenido de los Acuerdos de 1992 fuera prácticamente idéntico: en realidad, y tras la técnica utilizada *de copy and paste* para crear estos Convenios fotocopia uno de otro<sup>33</sup>, de hecho lo que realiza el Ejecutivo es aplicar a las tres Federaciones normas generales que pudieran sin problema haberse extendido a aquellas confesiones con notorio arraigo.

2. El desarrollo posterior de los Acuerdos ha sido realizado de manera unilateral por el Estado –conforme a lo dispuesto en las disposiciones adicionales y finales establecidas en los propios pactos–. Las modificaciones de los Acuerdos no siempre han respetado el principio de jerarquía normativa; teniendo los convenios aprobados según el artículo 7 de la LOLR el rango de ley ordinaria, en ocasiones normas reglamentarias han variado el contenido de los de 1992, como en el caso del procedimiento introducido en el 2011 por Decreto que modifica sustancialmente el derecho que otorga a los órganos ejecutivos de la CIE el decidir respecto de la adhesión al Acuerdo de comunidades islámicas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. A lo cual habría que añadir, tal y como se señaló líneas atrás, que en las normas de desarrollo de los Acuerdos de 1992 son numerosas las que tienen como objeto cumplir con finalidades públicas, bien la garantía o la certeza de los actos jurídicos, o mantener el orden y la seguridad en previsión de posibles actos criminales. Sin embargo, apenas se ha avanzado en el desarrollo de aquellas cláusulas de los pactos en interés de la parte confesional (en materias, por ejemplo, como alimentación según las prescripciones religiosas en los centros públicos, conmemoración de festividades y días de descanso, defensa del patrimonio histórico confesional...); o, en otras, como en la enseñanza de la religión en los colegios, la normativa vigente parece a todas luces insuficiente.

---

<sup>33</sup> Más allá de detalles en la redacción de los artículos, la diferencia más relevante es la inclusión en los Acuerdos con la FCJ y la CIE de dos preceptos finales dedicados a la conservación del patrimonio histórico-artístico y las garantías que ofrece el Estado para el cumplimiento de los preceptos confesionales sobre alimentos puros (kosher o halal) en las instituciones públicas.

Las diferencias entre el concordato o sistema de Acuerdos parciales estipulado con la Santa Sede y los Convenios de 1992 son muy notables. Por supuesto en cuanto al contenido y el alcance de los acuerdos concordatarios y los firmados con los acatólicos. Pero también en su naturaleza jurídica y correlativa posición desde la perspectiva de las fuentes del Derecho español: la garantía que presta el Derecho internacional sobre tratados a los Acuerdos con la Santa Sede, que se refleja en la escrupulosa bilateralidad tanto en su interpretación como en su desarrollo, modificación o eventual derogación<sup>34</sup>, lo cual se observó en la modificación del Acuerdo sobre asuntos económicos<sup>35</sup>. No hace falta insistir más en las diferencias que median con la aplicación y desarrollo de los Acuerdos de 1992, que se han tratado *in extenso* líneas atrás.

Podría concluirse, en resumen, que la falta de voluntad política en la implementación de los Acuerdos con la FEREDE, la FCJ y la CIE, así como los problemas que muestra la aplicación efectiva de los mismos, lleva, tras treinta años desde que entraron en vigor, a la situación en que se encontraban Estragón y Vladimir en la obra de Samuel Beckett: Godot no ha venido –es muy probable que no venga nunca–... pero le esperan. O trasladando la escena al tema que nos ocupa: el desarrollo de un estatuto íntegro con las minorías religiosas no preocupa a los partidos políticos<sup>36</sup> ni a los Gobiernos que se han sucedido, a

---

<sup>34</sup> Un análisis de este tema se realiza en MOTILLA, A., *Contribución al estudio de las Entidades religiosas en el Derecho español...*, cit., pp. 27-41. Nuestro Tribunal Supremo ha extendido la naturaleza de tratado internacional a los convenios entre la Conferencia episcopal y el Gobierno dictados en aplicación de cláusulas concordatarias *not self-executing*, afirmando su superioridad sobre las leyes del Estado (*vid.*, en materia de enseñanza de la Religión católica, Sentencias de 12 de abril y 10 de diciembre de 2002, y 25 de enero de 2005. Una exposición, *ibidem*, pp. 66-72).

<sup>35</sup> La virtual derogación de la exención fiscal al IVA de la adquisición de objetos destinados al culto por parte de la Iglesia católica (art. 3.C del Acuerdo) se realizó, como ya se dijo, siguiendo un procedimiento propio del Derecho internacional: el intercambio de Notas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Nuncio realizado los días 21 y 22 de diciembre de 2006. Sobre tal procedimiento, sus causas y efectos, puede consultarse el estudio que realizo en el artículo «Modificación y desarrollo del Concordato (Consideraciones en torno a la praxis de aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede)», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXI (2015), pp. 285-320.

<sup>36</sup> Los programas políticos de los partidos de derechas suelen incluir la defensa de las posiciones de la Iglesia católica, ya sea en moral pública, o en la presencia de la asignatura de Religión en las escuelas. Los de izquierda abogan por un mayor secularismo en la acción de gobierno y en las leyes en materia religiosa, pero no directamente el apoyo a las minorías religiosas. Tal es el caso del Partido Socialista. El PSOE ha adoptado, respecto al fenómeno religioso en general, una postura que queda reflejada en Manifiestos como el de 2004 «En defensa de la sociedad laica» y el de 2006 «Constitución, laicidad y Educación para la ciudadanía (EPC)». Puede sintetizarse en los siguientes puntos: 1. Visión negativa del fenómeno religioso, que globaliza bajo el término «fundamentalismos monoteístas o religiosos»; se subraya la radicalización producto del fenómeno migratorio, aunque se sobreentiende que ahí estarían incluidas ciertas actitudes y sectores del catolicismo español. Estas concepciones morales o ideológicas «siembran la división entre los ciudadanos» e impiden lo que se denominan «nuevos derechos de la ciudadanía», entre los que se

pesar de que ello pueda generar diferencias importantes con respecto a la Iglesia católica –bien protegida en su «torre de marfil» de su concordato/tratado internacional–. Lo cual de alguna manera extiende en el tiempo la discriminación que secularmente ha existido en España en materia de creencias y religiones. Trataremos de esta cuestión en el epígrafe siguiente.

### 9.3 Epílogo: acuerdos, derechos fundamentales y discriminación

El desarrollo normativo de los principios y valores constitucionales ha girado, básicamente, hacia una cooperación con las confesiones que reúne los siguientes caracteres: se reduce al instrumento de los acuerdos de cooperación; su alcance varía radicalmente entre la que se garantiza a la Iglesia Católica, o a las confesiones minoritarias; y se inclina a favorecer aspectos que promueven los intereses institucionales de las confesiones, por encima del desarrollo del derecho de libertad religiosa individual haciendo su ejercicio real y efectivo (art. 2.3 LOLR).

Si a estas conclusiones sumamos que el grado de cooperación –y, consecuentemente, los beneficios que reciben las confesiones y otros elementos definidores de sus respectivos estatutos jurídicos– depende del Gobierno, quien decide con plena libertad, en un acto de naturaleza política, los sujetos confesionales con los que negociará un convenio del artículo 7, y que la praxis de estos ha relegado a confesiones con notorio arraigo y, por número de creyentes, muy presentes en la sociedad española –como los Testigos de Jehová o la Iglesia ortodoxa rumana–, concluiremos que los datos normativos apuntan a un progresivo alejamiento del mandato constitucional de «tener en cuenta las creencias» a la que el artículo 16.3 anuda las relaciones de cooperación.

Por otro lado, la diversidad, tan notable, de estatutos jurídicos dependiendo del alcance de la cooperación repercute en el ejercicio, real y efectivo, del derecho de libertad religiosa individual, por lo que habría que preguntarse si los

---

enumera el derecho al aborto, al matrimonio homosexual, o a la igualdad y no discriminación de las mujeres. En sus últimas consecuencias, esta visión establece una cierta incompatibilidad entre democracia y religión. 2. La garantía de la salvaguarda de los derechos humanos y libertades, así como del Estado de Derecho y la soberanía popular, la cifran en el reforzamiento del principio constitucional de la laicidad del Estado; este garantiza la libertad de conciencia (opción personal no mediatizada por dogmas religiosos) y la convivencia entre las culturas e ideologías. Laicidad se concibe como la prohibición de «subordinar la acción institucional del Estado de Derecho a un credo o a una jerarquía religiosa» y el no reconocimiento de un «orden preestablecido de rango superior». 3. Este concepto de laicidad va más allá de la mera neutralidad para desembocar en una cierta militancia; de ahí que se proponga una asignatura obligatoria que refuerce ese mínimo ético (la igualdad, la libertad, el pluralismo, la dignidad...).



resultados de la cooperación, que sin duda afectan al grado de libertad según la pertenencia a una religión –a la Iglesia católica; a las Federaciones que firmaron los Acuerdos de 1992; o a las confesiones con notorio arraigo...–, no incide en distinciones discriminatorias, por desproporcionadas, en razón de las creencias. Especialmente, reitero, cuando posee un efecto directo en el ejercicio de un derecho fundamental.

Desde esta óptica, podría ser razonable variar la política a seguir por los poderes públicos en materia de religión y creencias adoptando los siguientes criterios-guía:

1. Potenciar los medios unilaterales de cooperación con las confesiones; cauce apenas explorado, como ya dijimos, en nuestro ordenamiento. Particularmente idóneo como medio a través del cual se desarrollase el estatus jurídico de las confesiones que han adquirido el reconocimiento de «notorio arraigo en España». Las garantías y los derechos que se contienen en los Acuerdos de 1992 en materia de lugares de culto, ministros, conmemoración de festividades, asistencia, etc., así como en materia de beneficios fiscales para bienes y actividades dedicados a finalidades religiosas, podrían serles aplicados. Con ello se reducirían las diferencias entre las confesiones, en aras de una consecuente igualdad entre las creencias.

2. A la luz del análisis de la evolución histórica de nuestro ordenamiento, considero que un importante logro ha sido la disminución de la discrecionalidad de la Administración en sus potestades de delimitación de los diversos estatutos jurídicos de las confesiones y el correlativo control judicial de lo que se convierten en procedimientos reglados. Cómo no habría que reconocer a la labor de control de los tribunales de justicia gran parte de los méritos de limitar las competencias de la Administración. Dos aspectos de ello son paradigmáticos: las correcciones y los límites introducidos por la doctrina del Tribunal Constitucional –a partir de la trascendental Sentencia 46/2001– en materia de inscripción en el RER, desarrollada por la jurisprudencia posterior y que, en buena parte, se han visto plasmados en el Real decreto 594/2015, de regulación del RER; y el procedimiento de declaración del notorio arraigo de las confesiones, cuyo régimen se regula *ex novo* en el Real decreto 593/2015. En otro ámbito, que ya señalamos en anteriores líneas, merecería limitarse la referida discrecionalidad: la elección del sujeto con el cual se pacta un convenio de cooperación. Una vía para ello podría ser vincular la declaración del notorio arraigo con el derecho de la confesión, si así lo estima conveniente, a entablar negociaciones con el Gobierno para la consecución del acuerdo.

3. Entrando en el terreno de los contenidos de la cooperación, entiendo que deberían reconducirse –la cristalizada en los convenios o en sus normas de desarrollo– a garantizar y facilitar el ejercicio de la libertad religiosa, individual y colectivo, en aras de una profundización en los principios de igualdad y neutralidad del Estado. Desde esta perspectiva resulta necesario el desarrollo normativo de los Acuerdos de 1992 en materias enunciadas en los pactos tales como las garantías para el cumplimiento de las festividades religiosas y días de descanso, la alimentación conforme a las prescripciones rituales, la protección de los lugares de culto o el señalamiento de parcelas para los enterramientos en cementerios públicos, o, en fin, la salvaguarda del patrimonio histórico-artístico.