

Propuestas legislativas para una mejor regulación de la diversidad religiosa en España

Fernando Américo Cuervo-Arango

Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho, Universidad Complutense de Madrid (España)  

<https://dx.doi.org/10.5209/ilur.95457>

Recibido: 09 de abril de 2024 • Aceptado: 15 de octubre de 2024

Resumen: Los diferentes estudios sociológicos contemporáneos en materia de religiosidad en España nos muestran una sociedad plural y diversa, característica propia de las sociedades postseculares es, como es bien conocido, la pluralidad. El actual pluralismo religioso de la sociedad española, que nadie discute, está muy alejado de la homogeneidad católica mayoritaria de 1980. Año en el que se aprobó la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que es el instrumento esencial del desarrollo constitucional de la libertad religiosa y de gestión de la diversidad religiosa. La doctrina ha puesto de manifiesto la falta de acoplamiento de la Ley Orgánica a la nueva realidad social. De ahí que se haya reclamado la necesidad de establecer una nueva Ley Orgánica de Libertad de Conciencia. Esa posibilidad entró en la agenda política en la última legislatura del Gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, sin que llegase a concretarse legislativamente. Posteriormente, la cuestión ha desaparecido de la agenda política de los sucesivos Gobiernos, por lo que sería necesario recuperar esa iniciativa para una mejor gestión de la diversidad religiosa. No obstante, reconociendo que lo mejor sería la elaboración de una nueva Ley Orgánica, cabría la posibilidad, sin derogar la actual Ley orgánica, de elaborar una ley de bases de gestión de la diversidad religiosa, además, el Gobierno podría, mediante la publicación de diferentes Reales Decretos, corregir la falta de acoplamiento a la realidad social introduciendo desarrollos del contenido del derecho fundamental de libertad religiosa. Dichos Reales Decretos permitirían la asunción en España del acomodo razonable como mejor técnica de gestión de nuestra diversidad religiosa.

Palabras clave: Libertad de conciencia; Pluralismo; Secularización; Sociedades postseculares; Necesidad de reformas legislativas.

ENG Legislative proposals for a better regulation of religious diversity in Spain

Abstract: The different contemporary sociological studies dealing with religiosity in Spain show us a plural and diverse society, very far away from the homogeneous catholic majority of 1980, when the Constitutional Law on Religious Diversity was approved, being the essential tool for the constitutional development of religious liberty and the management of religious diversity. The doctrine has highlighted the lack of coupling between the Constitutional Law and the new social reality. Hence, the claim of the necessity of establishing a new Constitutional Law on Religious Conscience. Such possibility entered the political agenda during the last term of the Government of President José Luis Rodríguez Zapatero, not being legally set in force. Afterwards, the question disappeared from the political agenda of the successive governments, it was necessary to retake such initiative for a better management of religious diversity. However, even acknowledging that the development of a new Constitutional Law would be the best option, we must not dismiss the possibility of establishing a new Law on the basic principles of the management of religious diversity without overturning the actual Constitutional Law. Moreover, the Government could correct, through the publication of different Royal Decrees, its lack of coupling to the social reality by including developments of the content of the fundamental right to freedom of religion. Such Royal Decrees would allow to set in force in Spain the reasonable accommodation as the best technique for the management of our religious diversity.

Keywords: Freedom of conscience; Pluralism; Secularization; Post-secular societies; Need for legislative reforms.

Sumario: 1. Introducción. 2. El régimen piramidal de la LOLR y las razones para su modificación. 3. Una nueva Ley orgánica de libertad de conciencia: 3.1. El punto de partida. 3.2. La cuestión del consenso. 3.3. La búsqueda de un régimen común. 3.4. El estatuto de la laicidad. 3.5. Propuestas concretas de regulación de la diversidad religiosa en diferentes ámbitos. 3.6. Mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones. 4. Otras posibilidades legislativas. 5. Conclusiones.

Cómo citar: Américo Cuervo-Arango, Fernando (2024): "Propuestas legislativas para una mejor regulación de la diversidad religiosa en España", *Ílu. Revista de Ciencias de las Religiones*, 29, e-95457. <https://dx.doi.org/10.5209/ilur.95457>.

1. Introducción

Cuando hablamos de la sociedad española de 2024 en materia religiosa, existe un claro consenso en calificar que la sociedad española actual se caracteriza por dos rasgos definitorios, una sociedad muy secularizada y una sociedad diversa, plural y tolerante en materia religiosa, lo que coincide con las llamadas sociedades postseculares. Esa realidad no se corresponde con la legislación vigente en materia de libertad religiosa. Ciertamente podemos decir que el reconocimiento de la libertad religiosa en España es adecuado, pero no así su ejercicio. Como se ha dicho su ejercicio es más complicado para unas comunidades religiosas que para otras, y más para unas creencias que para otras (Contreras Mazarío, 2013: 6), lo que significa que la legislación vigente resulta insuficiente para una adecuada gestión de una diversidad religiosa radicalmente distinta a la que existía en 1980 cuando se desarrolló la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR, en adelante). La conjunción de secularización y pluralidad religiosa ha propiciado el surgimiento de situaciones nuevas, o al menos, con perfiles distintos a los tradicionales, lo que ha colocado a la gestión de la diversidad religiosa y al ejercicio de la libertad de creencias en el primer plano de las políticas públicas (Rodríguez Blanco, 2020: 13).

La rápida, fuerte y continua secularización de la sociedad española muestra un cambio de tendencia claro en nuestra sociedad en la que la religiosidad tiene cada vez un componente más personal y menos institucional. Ese personalismo es propio de las sociedades postseculares y se refleja claramente en la nueva pluralidad de opciones religiosas en la sociedad española. Nuestra legislación de desarrollo de los principios constitucionales que rigen el sistema de protección de la libertad de conciencia y de relación con los grupos confesionales: Libertad de conciencia, Igualdad, Pluralismo, Laicidad y Cooperación, optó por un modelo muy institucionalizado claramente favorecedor de las confesiones por encima de los individuos, de forma que puede decirse que la Ley Orgánica de Libertad religiosa fue más una ley de cooperación que de regulación del derecho de libertad religiosa (Suárez Pertierra, 2011: 49). Ello ha llevado a que nos encontremos, consecuencia del proceso secularizador, con una sociedad mucho más secularizada de lo que lo está el Estado, cuya laicidad podemos calificar como débil (Fernández-Coronado y Suárez Pertierra, 2013: 39).

Durante la última legislatura del presidente Rodríguez Zapatero se planteó la posibilidad de introducir una nueva Ley Orgánica de Libertad de conciencia que sustituyera la de 1980. El proyecto se quedó en eso, una intención, ni siquiera puede hablarse de anteproyecto de ley. Sería un buen momento de retomar la cuestión, desde la perspectiva de la mejor garantía para el ejercicio de la libertad de conciencia de todos y cada uno de los ciudadanos, de forma que la nueva ley se ajustase mejor a los principios constitucionales que rigen nuestro sistema y a la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido decantando sobre el mismo durante años.

Ciertamente somos conscientes de que para el establecimiento de esta nueva legislación sería necesario también proceder a una revisión de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, acomodándolos a la nueva realidad social y jurídica, eliminando aquellas cuestiones que pueden calificarse como resquicios de privilegios de una confesionalidad pasada y que inciden de manera negativa en dos de los principios básicos de nuestro sistema. El de igualdad y no discriminación y el principio de laicidad. No creo necesario proceder a una denuncia de los Acuerdos, creemos que antes de proceder a una medida compleja y de limitado alcance jurídico, como es la denuncia de los Acuerdos, sería conveniente abrir conversaciones entre el Estado español y la Iglesia católica para su reforma. No aludiremos al contenido específico de esa reforma, baste con afirmar que se trataría de respetar nuestra laicidad constitucional, una laicidad abierta o liberal en el sentido de Charles Taylor, una laicidad cooperativa en terminología de Baberaut y Millot, o una laicidad positiva, como la califica nuestro Tribunal Constitucional.

En el presente trabajo intentaremos proponer algunas de las líneas principales del cambio de norma para alcanzar una mejor regulación de la diversidad religiosa en España, siempre desde el principio de un adecuado reconocimiento del ejercicio del derecho fundamental de libertad de conciencia de todos y cada uno de los ciudadanos en las mejores condiciones de igualdad, que es, en definitiva, el objetivo de la laicidad constitucional. En la última parte del trabajo propondremos algunas medidas que podrían tomarse en el caso de que no se optara por la reforma de la vigente LOLR. Ciertamente no sería la solución más deseable, pero podría contribuir a limitar algunas de las discriminaciones vigentes en el ejercicio del derecho de libertad de conciencia y contribuir a paliar la inadecuada gestión de la diversidad religiosa en la que nos encontramos.

2. El régimen piramidal de la LOLR y las razones para su modificación

El resultado de la combinación entre los Acuerdos firmados entre el Estado español y la Santa Sede y la LOLR de 1980, ha derivado en una regulación diversa de los grupos confesionales, situados en una pirámide normativa, perfectamente descrita por nuestra doctrina eclesialista (Cfr. Entre otros: Fernández-Coronado y Suárez Pertierra, 2013; Contreras Mazarío, 2013; Torres Gutiérrez, 2020: 241).

La pirámide sería la siguiente: El primer lugar lo ocuparía la Iglesia católica cuya regulación se sustenta esencialmente en los Acuerdos internacionales firmados en 1979, que sustituyeron al Concordato confesional de 1953, para la cual están previstas algunas regulaciones que son exclusivas de la misma y no se extienden al resto de las confesiones, basta un ejemplo, la asignación tributaria. El segundo escalón lo ocuparían aquellas confesiones que, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y que alcanzaron “notorio arraigo” en España, firmaron, en virtud del artículo 7 de la LOLR, en el año 1992, acuerdos de cooperación con el Estado español. Es decir, los evangélicos agrupados en la FEREDE, los judíos agrupados en la FCJE y los musulmanes agrupados en la CIE. Dichos acuerdos se plasmaron en leyes ordinarias aprobadas por nuestras Cortes y en los mismos se reconocían diferentes cuestiones relativas a los miembros de cada una de las federaciones firmantes. Por seguir con un ejemplo del régimen económico, para estas confesiones está prevista la desgravación fiscal por donaciones a estas entidades, también reconocida para la Iglesia católica. No así la asignación tributaria, exclusiva de la Iglesia católica. El tercer escalón estaría compuesto por aquellas confesiones que estando inscritas en el Registro han alcanzado el “notorio arraigo” en España, pero que no han firmado los acuerdos de cooperación a los que se refiere el artículo 7 de la LOLR, ni parece que lo vayan a firmar, toda vez que la potestad para firmar acuerdos depende de la exclusiva voluntad del Estado y el Estado ha demostrado carecer de voluntad para firmarlo. En esta situación se encuentran los Testigos de Jehová (2006), los Ortodoxos (2010), los Budistas (2007), la Iglesia de Jesucristo y de los Santos de los Últimos Días (mormones) (2003) y, desde 2023 los bahá'ís. La única cuestión en la que se equiparan a la Iglesia católica y a las confesiones firmantes de los acuerdos de 1992 es en el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio celebrado de acuerdo con su forma religiosa, lo que fue aprobado por la Ley de Jurisdicción Voluntaria y en el hecho de formar parte de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, junto con la Iglesia católica, los evangélicos, los judíos y los musulmanes. El cuarto escalón lo ocuparían aquellas confesiones que está inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, pero que no han alcanzado la calificación de notorio arraigo. Cabría un último escalón, el de aquellos grupos religiosos que, por diferentes razones, no están inscritos en el Registro de Entidades Religiosas y que se han inscrito en el Registro General de Asociaciones.

Ciertamente la LOLR de 1980 contiene algunos méritos indudables, fue producto de un amplio consenso parlamentario, sin que se produjeran votos en contra de su aprobación (consiguió 294 votos a favor y cinco abstenciones) contribuyó a resolver la llamada cuestión religiosa que había estado presente en toda nuestra historia constitucional. Con ella se estaba tratando de profundizar en el nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, de carácter laico, diseñado en el artículo 16 de la Constitución que superaba el modelo confesional de la Dictadura, y en buena medida, la práctica totalidad de la historia española desde los Austrias, con el único paréntesis de la II República (Torres Gutiérrez, 2020: 240; Rodríguez Blanco, 2008: 3).

Pero aunque la LOLR supuso un notorio intento por regular tempranamente un sistema complicado y, en buena medida, inconcreto como el que había introducido la Constitución, lo cierto es que el resultado final será una diversidad de regímenes jurídicos de muy difícil encaje en los principios de igualdad y no discriminación, así como en el de laicidad del Estado (Torres Gutiérrez, 2020: 247). Como se ha afirmado, la deriva del modelo constitucional a través de la legislación orgánica y ordinaria y a la práctica de la Administración, han ido desarrollando una regulación del hecho religioso distribuido en un conjunto de niveles que, por una parte, arriesgan el principio de igualdad y, de otro, plantean problemas de gestión pública, por lo que es muy dudoso que el legislador constitucional pudiera prever un diseño semejante (Suárez Pertierra, 2020: 52).

A los problemas derivados de una adecuada comprensión de lo establecido por el principio de igualdad y no discriminación, el modelo de la LOLR de 1980 se enfrenta a otras carencias evidentes. En primer lugar, su distanciamiento de la realidad social española (basta comparar cualquier encuesta del CIS o de cualquier otro organismo similar en estos últimos años con los datos de 1980, para comprobar que la realidad social española en materia de religiosidad nada tiene que ver con la que existía en 1980) como ha puesto de relieve gran parte de la doctrina (Cfr. Contreras Mazarío, 2013; Fernández-Coronado, y Suárez Pertierra, 2013). En segundo lugar, a efectos de ejercicio del derecho de libertad religiosa, la normativa española se encuentra con dificultades derivadas de nuestro modelo territorial, de forma que no se traslada una buena parte de la legislación en esta materia tanto a Comunidades Autónomas como a entidades locales (Cfr. Contreras Mazarío, 2013; Areces Piñol, 2020: 154 y ss. Castro Jover, 2023: 6 y ss.). Ese alejamiento de la realidad social y las dificultades derivadas de una ausencia de coordinación en materia territorial, así como los problemas derivados de las contradicciones con los principios constitucionales de laicidad, igualdad y no discriminación, justifican de forma sobrada la necesidad de una reforma de la LOLR de 1980.

3. Una nueva Ley Orgánica de Libertad de Conciencia

Establecida la necesidad de reforma de la Ley, analizaremos algunos aspectos de lo que, a nuestro juicio, deberían contener los elementos fundamentales de dicha reforma con el fin de conseguir una más adecuada gestión de la diversidad religiosa en España y, en consecuencia, una mejor regulación del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de conciencia de la ciudadanía.

3.1. El punto de partida

Si la LOLR de 1980 partió de una regulación fuertemente institucionalizada de la libertad reconocida en el artículo 16 de la Constitución española, centrando su objeto más en las confesiones que en los individuos y excluyendo otros elementos del reconocimiento de la libertad de conciencia, como las respuestas no

estrictamente religiosas o no asimiladas a las religiones tradicionales, la nueva normativa debería establecer un nuevo paradigma, centrado en el derecho de los individuos a su libertad de conciencia de forma primordial y solo de forma derivada a los aspectos institucionales de los grupos en los que los ciudadanos se integran, además de incluir en su objeto aquellas manifestaciones de convicciones o creencias no estricta o tradicionalmente religiosas, pero perfectamente equiparables jurídicamente a las mismas.

La nueva Ley, por tanto, debe partir de la recuperación del individuo, titular originario de los derechos fundamentales, como centro del sistema. Lo que se acomoda mejor a las sociedades postseculares en las que vivimos. El desplazamiento del eje constitucional al plano institucional (relación Estado-iglesias) oscurece la libertad de conciencia como elemento radical del sistema, al tiempo que sustenta la creación de un cuerpo legal especial para el factor religioso y permite la identificación de la cooperación constitucional con el pacto confesional (Fernández-Coronado, y Suárez Pertierra, 2013: 82). Al situar al individuo como elemento central de la norma se responde mejor al marco legal establecido en nuestra Constitución que como se ha afirmado se enraza como elemento clave en la persona humana y su dignidad (artículo 10. 1 CE) los derechos que la integran y su libre desarrollo, así como la consideración de las creencias como una parte esencial de la identidad personal, integrada en la libertad de conciencia individual. Esa visión no es contraria al principio de cooperación contenido en el artículo 16.3 de nuestra Constitución, al contrario, resulta plenamente coherente con el fundamento de la misma expresado por el Tribunal Constitucional: “hunde sus raíces en el artículo 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido” (SSTC 46/2001; 101/2004). Ciertamente se rebaja la importancia del pacto confesional, que deja de ser centro del sistema para convertirse en residual, únicamente como instrumento para concretar algunas cuestiones referidas al ejercicio del derecho, como es el caso de los pactos de las confesiones con las instituciones penitenciarias para el ejercicio de la asistencia religiosa en prisiones o reducido a algunas circunstancias específicas de alguna confesión religiosa, pensemos, por ejemplo en la posibilidad de un acuerdo para la implementación de plasma artificial en la sanidad pública para las transfusiones de los Testigos de Jehová. Pero lo que resulta evidente es que el pacto confesional no sirve para el reconocimiento y ejercicio del contenido esencial del derecho fundamental a la libertad de conciencia. Ahí estamos ante un mandato constitucional que requiere de la actuación unilateral del Estado, no de pacto con grupo alguno.

En segundo lugar, la nueva ley debería ampliar su objeto a la libertad de creencias y convicciones, de ahí que hablemos de Ley Orgánica de Libertad de Conciencia y no de nueva LOLR. Se podría tomar como modelo el sistema inglés, que como señala Oscar Celador en su ley de 2010, define a las creencias como cualquier creencia religiosa o filosófica señalando que “los criterios para determinar qué es una creencia filosófica son los siguientes; debe ser genuinamente sostenida, debe ser una creencia y no una opinión o punto vista basado en el estado actual de la información disponible; debe ser una creencia que se soporte en un aspecto importante y sustancial de la vida y el comportamiento humano; debe tener un cierto nivel de fuerza, seriedad, cohesión e importancia; y debe ser una creencia digna de respeto en una sociedad democrática, compatible con la dignidad humana y respetuosa con las libertades y derechos fundamentales” (Celador Angón, 2020: 269). En todo caso se trata de incluir en el ámbito de la Ley aquellas manifestaciones de la conciencia individual que, en ocasiones, no se asemejan a las religiones tradicionales o que sin ser estrictamente religiosas contienen una determinada visión global del mundo y de la posición del ser humano en el mismo. Esta posición creemos que resulta mucho más respetuosa con el principio de neutralidad como elemento integrante de la laicidad del Estado.

3.2. La cuestión del consenso

Como se ha dicho la LOLR de 1980 fue aprobada con un amplísimo consenso. El consenso conseguido entorno a la redacción de la Constitución, se mantuvo en la redacción de la ley de 1980, primera ley orgánica que desarrollaba un derecho fundamental contenido en nuestra Constitución, y en el que, sin duda, influyó el hecho de que la práctica totalidad de los grupos políticos tenían clara su intención de superar la llamada cuestión religiosa. La ley inspirada en la declaración *dignitatis humanae* del Concilio Vaticano II (no olvidemos que su impulsor era un reconocido demócrata cristiano como Eugenio Nasarre) suponía el primer reconocimiento de libertad religiosa para confesiones distintas de la católica, toda vez que la ley franquista de 1967 no puede calificarse como de libertad religiosa, sino de mera tolerancia, y tanto el régimen constitucional de 1869 como la II República no tuvieron tiempo de desarrollar la libertad religiosa reconocida constitucionalmente. Ese reconocimiento de la libertad religiosa que, sin duda, ha sido uno de como los grandes logros de la ley, constituyó elemento clave del consenso sobre su contenido, al margen de las posiciones más o menos críticas de los diferentes grupos políticos.

Cuando se ha planteado la reforma de la ley, algunos autores han planteado la cuestión del consenso como un elemento indispensable y obligado para su reforma, de forma que hay quien desecha su reforma por falta de consenso (Areces Piñol, 2020: 159) o quien afirma que su reforma debería alcanzar un grado de consenso similar al de la ley de 1980 (Martínez Torrón, 2020: 67). No podemos compartir esa posición, porque como se ha dicho, lo que parece evidente es que el consenso político no puede ser una condición para iniciar un proceso de reforma, pues sería tanto como elevarlo a categoría de bloqueo a la legítima iniciativa del Gobierno o de los grupos parlamentarios. El consenso no es tanto un punto de partida como un punto de llegada (Rodríguez Blanco, 2020: 14). No podemos olvidar que nuestra Constitución no establece un sistema de colegislación similar al italiano en el que el pacto confesional es obligado. Por otra parte, hablamos de

la reforma de una ley, que, por su condición de orgánica, requiere de una mayoría cualificada para su aprobación (mayoría absoluta) lo que, en ausencia de mayorías parlamentarias absolutas, implica un necesario proceso de negociación política con el fin de alcanzar acuerdos con diferentes grupos políticos. Es evidente, además, que una iniciativa política como la que se pretende implica tener contactos y negociaciones con los representantes de los diferentes afectados por la misma. Ni los intentos de reforma de 2009, ni el presente intento, si se llega a producir, van a hacerse de espaldas a los destinatarios de la norma, que, en este caso, es toda la ciudadanía. Es evidente, además, que en tiempos de radical polarización política como los que vivimos es más que improbable, por no decir imposible, alcanzar un acuerdo semejante al de 1980.

Por otra parte, más allá del consenso político también se podría aludir al consenso social. La sociedad española ha demostrado ser muy favorable a iniciativas legislativas que han profundizado en el reconocimiento de derechos, lo que no ha impedido la fragmentación política o la ausencia de consenso parlamentario. Pensemos lo que nos dicen las encuestas en cuestiones como el reconocimiento del matrimonio homosexual o la Ley de eutanasia, las dos llevadas antes el Tribunal Constitucional con los resultados conocidos. Una ley que profundice en el ejercicio individual de todos y cada uno de los ciudadanos a su libertad de conciencia, a vivir de acuerdo a sus convicciones sin verse por ello discriminado, que adopte una regulación normativa que resulte común a todas las confesiones religiosas, con independencia de su implantación cuantitativa en la sociedad española, o de su capacidad de hacer lobby político o cualquier otra ocurrencia de muy difícil justificación (Torres Gutiérrez, 2020: 248) tiene bastantes papeletas de alcanzar un amplio consenso social. Ello dependerá, en buena medida, de la capacidad de los impulsores de la ley de explicar el contenido de la reforma.

3.3. La búsqueda de un régimen común

Como se ha dicho el resultado de la coyuntura de Acuerdos con la Iglesia católica y desarrollo de la LOLR ha establecido un modelo no homogéneo que establece una pluralidad de regímenes jurídicos (Torres Gutiérrez, 2020: 240) Ese régimen incide de manera directa sobre uno de nuestros principios constitucionales, el principio de igualdad y no discriminación, provocando que el ejercicio del derecho por parte de algunos ciudadanos se vea restringido, cuando no directamente ninguneado. Por ello es necesario establecer un régimen lo más común posible, igual para todos los ciudadanos y los grupos en que se integra (confesiones religiosas y grupos de convicción) que permitan de manera más adecuada “tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española” (artículo 16.3 CE) y promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad de los individuos y los grupos en que se integra alcance su plenitud (artículo 9.2 CE), que como ya se ha dicho es el fundamento de la cooperación constitucional.

La nueva Ley no tiene que implicar necesariamente la derogación de las leyes que contienen los acuerdos de cooperación con evangélicos, judíos y musulmanes, las leyes pueden seguir vigentes. En todo caso, la nueva ley ha de permitir que se desarrollen de manera efectiva, respecto del ejercicio del derecho de libertad de conciencia algunas cuestiones contenidas en los acuerdos y que han tenido dificultades de implementación y desarrollo, por mencionar algunas, la asistencia religiosa en algunos centros públicos, la conmemoración de festividades religiosas y su implicación en el ámbito laboral, la alimentación religiosa en centros educativos, laborales y hospitalarios, los espacios para los enterramientos, etc.

Distinta es la cuestión relativa al “notorio arraigo” de las confesiones religiosas, una categoría innecesaria, a nuestro juicio y que debería desaparecer. Desde su aparición en la LOLR ha sido un concepto jurídico indeterminado, cuando no directamente un artificio jurídico de compleja explicación y cuyo recorrido es ciertamente muy limitado, toda vez que su principal función, la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación con el Estado ha quedado completamente difuminada, por no decir desechada. Pensemos a modo de ejemplo en los mormones, que obtuvieron el notorio arraigo en 2003, veintiún años después no han firmado acuerdo alguno, ni se conoce iniciativa alguna en ese sentido, lo mismo cabe afirmar de Testigos de Jehová, Ortodoxos o Budistas. Es evidente que la tendencia del Estado no es volver a la vía de los acuerdos globales como los firmados en 1979 y 1992 (Fernández-Coronado, 2020: 167).

La regulación de 2015, dirigida a reducir el margen de discrecionalidad e incertidumbre en la que se manejaba el concepto, no ha resuelto los problemas derivados de la presencia de esa figura, de forma que algún autor ha llegado a preguntarse si el notorio arraigo no es la nueva religión de la nación española (Ibán Pérez, 2020: 37).

La nueva regulación del notorio arraigo es, como se ha dicho, es una regulación para una realidad anterior, en la que se suplió la ausencia de una regulación pormenorizada en la LOLR de una figura que era sinónimo de acuerdo, por una gran discrecionalidad del Estado para otorgar su concesión caso por caso. Es como una asignatura pendiente que es necesario superar, pero se hace con criterios ya pasados. Y aunque la propia exposición de motivos del Real Decreto sobre notorio arraigo, señala precisamente como una de las razones que justifican por fin la regulación de la figura, la reducción de ese margen de discrecionalidad de la Administración y el aumento del grado de certidumbre de los solicitantes de esa declaración, lo cierto es que esa certidumbre se establece únicamente para las religiones tradicionales, con raigambre histórica, pero no para las minoritarias, donde incluyo los nuevos movimientos religiosos, cuyos miembros también necesitan realizar su derecho de libertad de conciencia que forma parte de su propia identidad. (Fernández-Coronado, 2020: 167-168).

Por todo ello entendemos que, en aras de conseguir un régimen común, lo más respetuoso posible con la libertad de conciencia individual y sobre todo con el principio de igualdad y no discriminación, lo más razonable es la desaparición de esa figura.

Lógicamente para establecer un régimen común, igual para todos los ciudadanos y los grupos en que se integra, sería necesaria la revisión de los acuerdos con la Santa Sede, en el sentido de eliminar algunos de los privilegios exclusivos de la Iglesia católica que generan problemas de acomodo tanto con la laicidad del Estado como con el principio de igualdad. La nueva Ley puede presionar en ese sentido y generar a su vez que, durante el proceso de revisión se realice una interpretación de los acuerdos lo más ceñida posible a los principios constitucionales en la línea sugerida por algunos autores (Fernández-Coronado, y Suárez Pertierra 2013: 72 y ss.). No obstante, en algunas cuestiones tales como la asignación tributaria, el pago por el Estado de los profesores de la asignatura de religión católica, el reconocimiento de efectos civiles de las sentencias canónicas de nulidad y disolución de matrimonio rato y no consumado o el nombramiento del Arzobispo General Castrense, los conflictos con los principios constitucionales hacen necesaria una nueva redacción.

3.4. El estatuto de la laicidad

Uno de los elementos integrantes de la nueva ley debería ser el de fijar ciertos alcances del principio de laicidad del Estado, siguiendo la interpretación que nuestro Tribunal Constitucional ha dado de sus principios constitutivos, neutralidad y separación. No se trata de establecer, como algunos autores defienden de imponer una religión política (Rossell Granados, 2022: 35) ni de situar a las confesiones religiosas fuera del espacio público en una especie de semiclandestinidad. No conduce al laicismo radical, como algunos afirman, el hecho de que se regule la presencia de símbolos religiosos institucionales en el espacio público o la presencia de autoridades públicas en actos religiosos (Areces Piñol, 2020: 159).

Se trata de incidir en que la laicidad es un elemento imprescindible para el pleno reconocimiento de la libertad religiosa de forma que la relación entre ambos elementos puede formularse así: sin laicidad no puede haber libertad religiosa. O bien, como quiera que en este campo no hay absolutos, puede decirse que en la medida que la laicidad sufra limitaciones, se estará limitando correspondientemente la libertad religiosa. (Fernández-Coronado, y Suárez Pertierra, 2013: 54). La laicidad es la fórmula que adopta el compromiso del Estado neutral con los ciudadanos con respecto a sus ideas como garantía del pluralismo (Suárez Pertierra, 2006: 24).

Consecuencia de todo ello, el Estado debe eliminar, por contrarios al principio de separación, los actos conmemorativos de contenido religioso, como los funerales religiosos de Estado o similares. Se trata de establecer un protocolo de actos civiles, lo que no impide que paralelamente, en función de la libertad religiosa de los individuos afectados, puedan realizarse actos religiosos, pero no con el adjetivo de actos del Estado. En dichos actos religiosos puede producirse la presencia, de manera voluntaria y a título particular, de autoridades del Estado.

Respecto de la presencia de símbolos institucionales en el espacio público, la propuesta debe ser la retirada de los mismos, salvo que dichos símbolos sean el resultado de una cuestión cultural, por tanto, que se hayan secularizado, porque como hemos defendido para que un símbolo de carácter religioso tenga carácter secular es necesario que o bien el Estado lo califique como bien jurídico a proteger (ya sea declarándolo como parte del patrimonio histórico artístico, como bien de interés cultural, como bien de interés turístico, etc.), o bien que su secularización resulte evidente, que sería el caso de escudos, banderas, topónimos, festividades, etc. (Américo, 2021: 41).

Respecto de la presencia de autoridades públicas en actos religiosos, debe partirse del principio de que nadie puede ser obligado a participar en dicho tipo de actos en contra de su voluntad. Y debe evitarse la identificación de las autoridades públicas con una religión concreta. Juega lógicamente, en este caso también, el carácter cultural o el grado de secularización de dichos actos (Cfr. Ferreiro Galguera, 2020: 218).

También por presión del principio de laicidad debe quedar prohibida la exhibición de símbolos religiosos en aquellas personas, que, en razón de sus funciones, tengan asignada una uniformidad obligatoria que las identifique con su función estatal (miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, militares, jueces, etc.).

3.5. Propuestas concretas de regulación de la diversidad religiosa en diferentes ámbitos

Llegados a este punto vamos a realizar algunas propuestas concretas de desarrollo de la libertad de conciencia de la ciudadanía en diferentes ámbitos, en concreto atenderemos a la asistencia religiosa, al reconocimiento de efectos civiles a las diferentes formas de contraer matrimonio, al régimen económico de las confesiones religiosas, al establecimiento de acomodos razonables en materia de descanso laboral y de alimentación por razones de convicción y a la enseñanza confesional en centros sostenidos con fondos públicos. Caben más propuestas, como el uso de símbolos religiosos personales en el espacio público, pero por razones de espacio no nos referiremos a este asunto. Baste con decir que cualquier limitación al uso de símbolos religiosos personales debe quedar sometida al principio de salvaguarda del orden público: defensa de los derechos fundamentales de los demás y salvaguarda de la seguridad, salud y moralidad públicas. Y que cualquier limitación debe ser además regulada por ley, ya sea ley de carácter estatal aprobada por la Cortes Generales o ley de carácter autonómico aprobada por los parlamentos de las Comunidades Autónomas. (Cfr. Américo, y Pelayo Olmedo, 2013)

Respecto de la asistencia religiosa en centros públicos la situación actual, respecto de los grupos no católicos, es ciertamente irregular. Existen ámbitos donde se aplica adecuadamente, es el caso de los centros penitenciarios. En otros, como la asistencia religiosa en centros hospitalarios, dependiendo si las consejerías de sanidad de las Comunidades Autónomas han firmado convenios con las confesiones (normalmente y al margen de la Iglesia católica, con las confesiones con acuerdo de cooperación) se aplica adecuadamente. Respecto de otras confesiones inscritas, la aplicación de la asistencia religiosa depende de la voluntad de los gerentes de

los hospitales, que autorizan o no el acceso de los correspondientes ministros de culto a los enfermos que la solicitan. Similar es la situación en otros centros públicos como son los centros de menores, las residencias de la tercera edad o los centros de internamiento de extranjeros, en todos ellos se asegura la asistencia religiosa católica y en muchos de ellos las de las confesiones que firmaron acuerdos en 1992. Distinta es la situación en las Fuerzas Armadas, donde, a fecha de hoy, solo existe asistencia religiosa católica. A pesar de estar prevista en los acuerdos de 1992 para evangélicos, judíos y musulmanes, no se ha desarrollado dicha previsión. Es decir, 32 años después de la firma de los acuerdos no ha existido voluntad política de hacer real y efectivo el ejercicio del derecho, lo que demuestra la inoperatividad de los acuerdos en esta materia. Recordemos además que hablamos de una facultad que forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa recogida expresamente en la LOLR de 1980, por lo que su ejercicio no puede depender de la existencia o no de un pacto confesional.

La solución que planteamos en la nueva ley sería la de implementar el sistema de asistencia religiosa más acorde con nuestro texto constitucional, el de libertad de acceso de los representantes de las confesiones y grupos de convicción a los establecimientos públicos (Cfr. Contreras Mazarío, 1989). Dichos centros deberán ofrecer los locales adecuados para ejercer el derecho a la asistencia, correspondiendo a las administraciones públicas el mantenimiento y conservación en condiciones adecuadas de dichos centros. Entendemos que la financiación de dicha actividad corresponde a las confesiones religiosas y a los grupos de convicción, puesto que hablamos de una actividad estrictamente religiosa o de convicción. Habría que establecer, igualmente, una cláusula específica respecto de la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas para los militares españoles destinados en misiones internacionales. En dicha cláusula, debería estar prevista la situación de que, ante la petición expresa de cualquiera de los militares destinados en la misión, las Fuerzas Armadas se encargasen del traslado, manutención y alojamiento de los ministros de culto correspondientes. Respecto de la asistencia religiosa en hospitales, residencias de la tercera edad y centros de internamiento de menores, habría que establecer mecanismos de coordinación con las Comunidades Autónomas que aseguren la efectividad del ejercicio del derecho.

Respecto del reconocimiento de efectos civiles a las formas de contraer matrimonio, la propuesta que contemplamos es la de ampliar esa posibilidad a todas las confesiones inscritas, porque como ha señalado Adoración Castro, tratándose de un derecho de libertad y a la vista de los controles existentes en los procedimientos de reconocimiento de efectos previstos para garantizar que no se vulnere el orden público, no se entienden estas restricciones que lesionan la igualdad, al facilitarse el ejercicio del derecho a unos y no a otros (Castro Jover, 2020: 59). En similar sentido manifiesta José Ramón Polo que resulta también patente que si de lo que se trata es de garantizar una plena vigencia del principio de igualdad religiosa en ese sector de la ordenación jurídica, lo que a mi modo de ver en rigor debería haberse producido es la implantación de un régimen verdaderamente común de reconocimiento aplicable a todas las formas religiosas sin excepción, aunque ello hubiese obligado al legislador a hacer tabla rasa de los diversos estatutos especiales preexistentes, tal y como se hizo, ya se vio, en la República de Irlanda en el año 2004 (Polo Sabau, 2020: 235-236) y continua, como muy bien se ha señalado el hecho de que una confesión religiosa tenga una mayor o menor presencia sociológica no tiene absolutamente nada que ver con que su propia forma de celebración marital pueda satisfacer o no, adecuadamente, los requerimientos los principios de seguridad jurídica en esta materia; esto último es algo que, en buena lógica, solo depende de que la forma religiosa en cuestión contenga los elementos imprescindibles para que la existencia de un consentimiento matrimonial válido sea jurídicamente constatable con la debida certeza, esto es básicamente que en dicha forma de celebración se verifique inequívocamente una mutua y expresa declaración de voluntad conyugal por parte de los contratantes, con la necesaria publicidad y en presencia de testigos (Polo Sabau, 2020: 236).

Respecto del régimen económico de las confesiones religiosas, no somos partidarios de extender la asignación tributaria a otras confesiones. En primer lugar, porque como se desprende de la lectura del Acuerdo sobre Asuntos Económicos firmado entre el Estado español y la Santa Sede, la asignación tributaria se concibe como un sistema transitorio de financiación para la Iglesia católica, previo a la autofinanciación que no excluye otras formas de colaboración económica. Y, en segundo lugar, y más relevante, porque como hemos manifestado la asignación tributaria choca con el principio constitucional de igualdad tributaria al permitir que determinados ciudadanos, los que manifiestan en la casilla correspondiente asignar un 0,7 de sus impuestos a la Iglesia católica, contribuyen con un 0,7 por ciento menos al sostenimiento de los fondos públicos, toda vez que las cantidades recaudadas por la iglesia se destinan, en su práctica totalidad, al mantenimiento del clero para asegurar el culto, actividad estrictamente religiosa, fuera de todo fin estatal. Quienes asignan a otros fines de interés social, contribuyen al sostenimiento de esos fines, que no dejan de ser fines estatales, con independencia de que sean gestionados por entidades no gubernamentales, lo que supone tanto una violación a del principio de laicidad del Estado, como del principio de igualdad y no discriminación, en este caso concretado en el principio de igualdad tributaria (Cfr. Amérigo, 2006).

La propuesta que realizamos es la de establecer un régimen común para todas las confesiones inscritas, similar al modelo francés o estadounidense, consistente en el reconocimiento de desgravaciones fiscales a las donaciones realizadas en favor de las confesiones religiosas y los grupos de convicción o sus entidades. Es decir, extender el actual régimen de la Ley de Mecenazgo a todas las confesiones y no solo, como ocurre en la actualidad a la Iglesia católica y a las confesiones que firmaron acuerdos en 1992. Y es que ciertamente no se puede explicar por qué una donación de un particular para la construcción de un templo católico, evangélico, judío o musulmán tiene una determinada desgravación, en tanto que, si la donación se realiza para la construcción de un templo budista, hinduista, ortodoxo, mormón, Salón del Reino, etc., no haya desgravación alguna. Siendo las situaciones jurídicas iguales, creemos que no existe justificación razonable ni proporcionada, que permita el trato diferenciado. Es decir, una manifiesta violación del principio de igualdad.

Se podría plantear, también, el establecimiento de un sistema de cuota eclesiástica como el sueco, como ya defendimos (Américo, 2006) un sistema heredado del modelo de impuesto religioso que funciona igual, salvo por el hecho de que cuando el fiel no paga, el Estado se abstiene de intervenir con su aparato fiscal para recaudar lo no pagado por el fiel (lo que ocurre en el modelo alemán). Aquí el Estado no interviene considerando que es un problema entre el fiel y su confesión que a ella le corresponde resolver. Por ello hablamos de cuota eclesiástica y no de impuesto eclesiástico o religioso.

En materia fiscal habría que hacer extensivo el régimen previsto para la Iglesia católica y para las confesiones que firmaron acuerdos en 1992, para bienes y actividades dedicadas a finalidades religiosas, a todas las confesiones y grupos de convicción inscritos (Motilla, 2020: 166) equiparándolas a las entidades sin ánimo de lucro (Rodríguez García, 2020: 282). Respecto del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) no vemos problemas en establecer su exención para todos los templos de culto o locales similares en el caso de grupos de convicción.

En cuarto lugar, proponemos que la nueva ley contemple el establecimiento de acomodos razonables, de manera similar a la canadiense, en materia de descanso laboral y de alimentación por razones de convicción. Respecto del descanso laboral se ha afirmado que su articulación produce un agravio comparativo en relación con las confesiones minoritarias y con los no creyentes al identificarse el Estado más allá de lo que requiere la laicidad, como garantía de la igualdad en libertad, con una confesión religiosa (Castro Jover, 2020: 60), reconociendo que se pueden esgrimir argumentos de carácter cultural-religioso, históricos o de mayorías para justificar el respaldo estatal a la mayor presencia de festividades católicas (Castro Jover, 2020: 60). En los acuerdos de 1992, los artículos 12 de cada una de las leyes que contienen los acuerdos se refieren al descanso semanal en el ámbito laboral. En las tres normas se supedita la posibilidad de cumplir los deberes religiosos a la existencia de acuerdo entre las partes, esto es entre empresario y trabajador o, lo que es lo mismo, se deja en manos sin más de la voluntad del empresario, lo que ciertamente no constituye la mejor solución. Entendemos que habría que reconocer la posibilidad de ejercer el derecho a la conmemoración de festividades para todas las confesiones religiosas y grupos de convicción mediante la aplicación de la técnica del acomodo razonable. Correspondiendo al empresario demostrar que su aplicación le genera perjuicios y, por tanto, le impide aplicarlo. En un contexto como el actual, con una amplísima libertad horaria a la hora de establecer los turnos laborales, la implementación del acomodo razonable no parece suponer grandes dificultades y se ajusta mejor a la diversidad de la sociedad española en esta materia, así lo apoyan algunos autores, si bien con la denominación de “ajuste razonable” (Castro Jover, 2020: 60).

La misma técnica, la del acomodo razonable, habría que aplicarla en centros hospitalarios, en aquellos centros laborales que ofrezcan la posibilidad de alimentación en sus instalaciones y en centros educativos, ámbito al que nos hemos referido (Cfr. Américo, 2016) y que, en la situación actual, nos encontramos con centros educativos que respetan la alimentación de sus alumnos por razones religiosas en sus menús escolares, frente a otros en los que no se contempla dicha posibilidad. Se trataría, en consecuencia, de unificar ese régimen reconociendo la posibilidad de establecer menús escolares por razones religiosas y de convicción (pensemos en vegetarianos y veganos) para todos los escolares que así lo reclamen. La aplicación del acomodo razonable permite afrontar una realidad, como la escolar, ciertamente plural respecto del sistema de implementación de los menús escolares y recordando que el menú vegetariano contenta a la mayoría de las prescripciones religiosas en materia de alimentación y a gran parte de los grupos de convicción (Cfr. Américo, 2016).

Para finalizar el presente epígrafe vamos a referirnos a la enseñanza de la religión en centros sostenidos con fondos públicos. Como es bien conocido, a día de hoy, esa posibilidad existe para la Iglesia católica como consecuencia de la firma del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979 (de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos) y para evangélicos, judíos y musulmanes como consecuencia de los Acuerdos de 1992, si bien con un régimen distinto al de la Iglesia católica. La propuesta que defendemos es la de establecer como actividad extraescolar la posibilidad, dependiendo de las peticiones de los padres de alumnos o de los alumnos mayores de dieciséis años, la impartición de la enseñanza de todas las confesiones religiosas y grupos de convicción inscritos. Lógicamente dicha actividad extraescolar no puede tener alternativa alguna y carece de relevancia de cara al expediente académico. Se puede plantear o no, a efectos organizativos, un número mínimo de alumnos para activar la actividad extraescolar, teniendo en cuenta la posibilidad de agrupar a alumnos de diferentes niveles educativos para la activación de la actividad. Lógicamente el contenido de dicha materia, así como los materiales escolares necesarios para desarrollarla, corresponden a las confesiones y grupos de convicción, con la única limitación de impedir aquellos contenidos que puedan resultar atentatorios contra los derechos fundamentales.

Entendemos que esa fórmula es la más adecuada a los principios de laicidad, igualdad y cooperación. El Estado coopera con las confesiones religiosas y grupos de convicción poniendo a disposición de dichos grupos las instalaciones escolares, es decir estableciendo condiciones para que el ejercicio de la libertad de los individuos y los grupos en que se integra sea real y efectiva y pueda alcanzar su plenitud.

La financiación de dichas actividades corresponde a cada confesión o grupo de convicción (el Estado se hace cargo de las condiciones de los locales) correspondiendo a las confesiones o grupos de convicción el pago de los profesores o encargados de impartir las materias, así como del material necesario para desarrollar la actividad. El pago de los profesores como ocurre con la Iglesia católica, difícilmente se justifica bajo los enunciados principios de neutralidad del Estado y el menor coste para éste (Motilla, 2020: 107). Aun no siendo objeto del presente trabajo no me resisto a reivindicar la enseñanza aconfesional de las religiones y convicciones en los programas escolares, lo que, sin duda, corresponde a otra regulación normativa. El grado en Ciencias de las Religiones ofertado por la Universidad Complutense podría ofrecer un magnífico elenco de profesionales para impartir esa materia.

3.6. Mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones

Con el fin de superar los problemas de coordinación entre competencias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales en materia de gestión de la diversidad religiosa, la nueva ley debería establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones. Como se ha señalado, los problemas de igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa se encuentran, en gran medida, en la ausencia de instrumentos de cooperación que conecten los distintos niveles competenciales, prestando una atención particular al ejercicio del derecho de libertad religiosa. En los últimos años se advierte un avance, muy lento y desigual de las distintas Comunidades Autónomas. En general, la deficiente atención hacia esta materia se traduce en un obstáculo no fácil de sortear, que requiere un gran esfuerzo por parte de las minorías religiosas para lograr que sus demandas sean atendidas concretándose en la creación de las condiciones de ejercicio del derecho de libertad religiosa. Aunque hay que valorar los ejemplos de buenas prácticas en algunas instituciones públicas, éstas dependen de la voluntad política (Castro Jover, 2023: 6).

En ese sentido se podrían recuperar las propuestas contenidas en el intento de reforma del año 2009, que abordaban el establecimiento de órganos de participación y coordinación. En el primer ámbito, se incluyó a la Comisión de Libertad de Conciencia y Religión, entendida en esta ocasión como un órgano de defensa y promoción de esta libertad. Mientras que, respecto al segundo contenido, se entendió necesario potenciar la coordinación administrativa en desarrollo de las políticas y las competencias en la gestión de esa libertad en la que existe un centro directivo especializado, pero en la que tienen también intervención otros órganos del Estado, así como las Comunidades Autónomas y los entes locales. Por ello se crea un órgano específico de colaboración interadministrativa en el que estaban presentes los Ministerios afectados por el desarrollo de esta ley, así como las Comunidades Autónomas —que fueran asumiendo competencias en este ámbito— y las entidades locales (Contreras Mazarío, 2020: 149).

También pudiera resultar interesante la propuesta de la profesora Castro Jover, de llevar la cuestión al ámbito de las Conferencias sectoriales, que son un instrumento central porque implican a todas las Comunidades Autónomas (Castro Jover, 2023: 15). La Conferencia sectorial, en aquellos ámbitos en que se proyecta la libertad religiosa debería ser la sede donde se intentara crear las condiciones de igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa en todo el territorio nacional, ya que, por un lado, el Estado sería el garante de que se respetasen las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos, y las Comunidades Autónomas, estarían vinculadas a cumplir los acuerdos suscritos en el mencionado órgano (Castro Jover, 2023: 15).

Cualquiera de las dos fórmulas, la creación de un órgano específico de colaboración interadministrativa, o la inclusión de la gestión de la diversidad religiosa en aquellas Conferencias sectoriales en las que la gestión de la diversidad religiosa pudiera verse afectada, resultan perfectamente compatibles con la creación de una “alta autoridad” en materia de Laicidad (Contreras Mazarío, 2020: 149). Recogiendo así, la propuesta de los profesores Fernández-Coronado y Suárez Pertierra de crear la figura de un *Comisionado* para la libertad de conciencia, la laicidad o la neutralidad con la misión de vigilar la adecuación del ordenamiento a las pautas constitucionales y, en la medida en que no supongan la invasión de. Campo de otros órganos constitucionales, la corrección de la acción administrativa en la materia (Fernández-Coronado y Suárez Pertierra, 213: 80).

También resultaría interesante incluir en la ley la propuesta del profesor Contreras de convertir la Fundación Pluralismo y Convivencia y el Observatorio del Pluralismo Religioso en una “agencia estatal” relacionada con la gestión de la diversidad religiosa. La misma se ocuparía, además de las funciones de las citadas Fundación y Observatorio, también de cuestiones relacionadas con la gestión de la diversidad religiosa, como son, entre otras, la asistencia religiosa en centros públicos, el patrimonio cultural-religioso, la enseñanza de la religión e, incluso, el régimen económico de las confesiones religiosas si a éste se le asignara temáticas finalistas; patrimonio, asistencia religiosa, enseñanza religiosa, etc. (Contreras Mazarío, 2020: 15).

4. Otras posibilidades legislativas

Defendemos en estas líneas que la mejor solución para resolver los problemas de gestión de la diversidad religiosa en España es, sin lugar a duda, la de establecer una nueva Ley Orgánica de Libertad de Conciencia y Convicción. No obstante, podría ocurrir que, como en 2009, la iniciativa política se estancase de forma que no se produjera la modificación de la LOLR. Por ello, vamos a proponer algunas medidas alternativas que pudieran paliar la situación de desigualdad que sufren algunos ciudadanos en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa.

La primera sería la de la aprobación en las Cortes de una ley de bases de gestión de la diversidad religiosa, se trata de una norma aprobada (por mayoría simple) por las Cortes Generales por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar un texto articulado con rango de ley que adoptará la forma de decreto legislativo y que deberá seguir los principios y criterios contenidos en aquella, según la regulación del artículo 82 de la Constitución española. Esos principios y criterios no invadirían los contenidos establecidos en la LOLR, sino que, simplemente, se referirían a determinadas formas relativas al ejercicio de la libertad religiosa. De forma que, el principio básico de la ley sería el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la administración general del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas y las administraciones de las entidades locales. De tal manera se intentarían paliar algunas de las dificultades derivadas de la dispersión normativa que provoca una desigualdad en el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos que, en ocasiones, depende de la Comunidad Autónoma o de la entidad local en la que vive.

Junto a esa iniciativa legislativa, el Gobierno podría promulgar algunos Reales Decretos, en desarrollo de lo contenido en la LOLR. Así, podría dictarse un Real Decreto de Asistencia Religiosa en los centros públicos en desarrollo de lo contenido en el artículo 2, 1, b) de la LOLR que estableciera como régimen para todas las confesiones religiosas inscritas, con excepción de la Iglesia católica, cuyo régimen se fija en los Acuerdos de 1979, el modelo de asistencia religiosa más coherente con la laicidad y que al mismo tiempo atiende las necesidades de los fieles y a un coste, en su caso, de la administración, razonable y proporcionado, que es el de libertad de acceso, modelo por el que se opta en los acuerdos con las confesiones minoritarias, que consiste en que las autoridades administrativas deberán facilitar la entrada del ministro de culto previa solicitud de los internos, asumiendo éstas o no, validando los casos concretos, el coste del servicio (Castro Jover, 2023: 23), se podrían resolver de esa forma los problemas de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, hospitales, residencias de la tercera edad, centros de internamiento de extranjeros y centros de menores. Se podría, también, dictar un Real Decreto en materia de alimentación religiosa en centros escolares y laborales. Es cierto que la LOLR no se refiere expresamente a la alimentación por motivos religiosos, pero si atendemos a los tratados internacionales firmados por España en la materia, no se discute que la alimentación acorde a las propias creencias constituye parte del contenido del derecho de libertad religiosa y puede considerarse como una manifestación de las creencias, esta sí contenida en la LOLR (Cfr. Américo, 2016). Este Real Decreto establecería la implementación del acomodo razonable en esta materia. No cabe, sin embargo, aplicar la misma solución a la conmemoración de las festividades en el ámbito laboral, toda vez que las leyes que establecen el contenido de los acuerdos de 1992, fijan el acuerdo entre empresarios y trabajadores como elemento necesario para su aplicación, por lo que un Real Decreto que estableciese el acomodo razonable en esta materia al margen del acuerdo con el empresario, sería nulo al establecer un contenido contrario al fijado en una ley. La implementación del acomodo razonable en materia de descanso laboral requiere de una modificación legislativa en el sentido que hemos defendido en líneas anteriores.

5. Conclusiones

El sistema de desarrollo constitucional de protección de la libertad de conciencia y de relación entre el Estado y los grupos religiosos, resultado de la combinación entre los Acuerdos con la Iglesia católica de 1979 y la LOLR no se corresponde con la actual realidad social española.

El sistema ha establecido un régimen piramidal que redundo en perjuicio del principio de igualdad, haciendo que el ejercicio del derecho de libertad religiosa sea más difícil para unos ciudadanos que para otros.

Es necesaria una modificación legislativa que sitúe al individuo en el centro del sistema y que establezca un régimen lo más común posible, dando sentido así a los principios constitucionales de laicidad, libertad, pluralismo, igualdad y cooperación. Situar al individuo en el centro del sistema se acomoda mejor, además, a las sociedades postseculares en las que vivimos, permitiendo una mejor participación de los ciudadanos en el espacio público.

Es necesario, asimismo, establecer mecanismos de coordinación interadministrativa entre el estado las Comunidades Autónomas y las entidades locales con el fin de garantizar el igual ejercicio de la libertad religiosa.

6. Bibliografía

- Américo, Fernando (2006): *La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho español vigente*, Madrid, UNED.
- Américo, Fernando (2016): "La problemática de la alimentación religiosa y de convicción en los centros educativos", *Revista de Derecho Político*, 97, pp. 141-178.
- Américo, Fernando (2021): "Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional en materia de símbolos institucionales", *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 21, pp. 19-42.
- Américo, Fernando y Daniel Pelayo (2013): *El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Areces Piñol, María Teresa (2020): "¿Realmente es necesario modificar la Ley Orgánica de Libertad Religiosa", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 151-160.
- Castro Jover, Adoración (2020): "Presupuestos para una reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 53-64.
- Castro Jover, Adoración (2023): "El derecho de libertad religiosa y su ejercicio entre centralización y descentralización territorial. Luces y sombras en la experiencia española", *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15, pp. 1-24.
- Celador Angón, Óscar (2020): "Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 263-273.
- Contreras Mazarío, José María (1989): *Régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema español*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- Contreras Mazarío, José María (2020): "El borrador "non nato" de la ley Orgánica de Libertad de Conciencia y Religiosa de 2009", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 135-149.
- Contreras Mazarío, José María. (2013): *Gestión pública del hecho religioso en España*, Madrid, Fundación Alternativas.

- Fernández-Coronado, Ana (2020): "La nueva regulación del notorio arraigo en el marco de la cooperación constitucional", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 161-168.
- Fernández-Coronado, Ana y Gustavo Suárez Pertierra (2013): *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Ferreiro-Galguera, Juan (2020): "Retoques a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y reordenación normativa con los acuerdos de cooperación", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 211-226.
- Ibán Pérez, Iván C. (2020): "Mis errores de previsión acerca de la LOLR", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 33-42.
- Martínez Torrón, Javier (2020): "Reflexiones sobre una hipotética reforma de la LOLR de 1980", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 65-72.
- Motilla, Agustín (2020): "Algunas reflexiones en torno a la libertad religiosa en el Estado postsecular", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 103-111.
- Polo Sabau, José Ramón (2020): "La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas y su nueva función en el sistema matrimonial", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 227-237.
- Rodríguez Blanco, Miguel (2008): "Documento para el debate: qué cambiar de la ley Orgánica de Libertad religiosa", en VV.AA. *Jornadas sobre la posible reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, Funciva, pp. ¿?-¿?.
- Rodríguez Blanco, Miguel (2020) "La ley Orgánica de Libertad Religiosa en su cuarenta aniversario", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 11-22.
- Rodríguez García, José Antonio (2020): "La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y el artículo 149.1.1 de la Constitución Española: cuestiones controvertidas", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 275-284.
- Rossel Granados, Jaime (2022): "Cuarenta años de libertad religiosa en España: la vigencia de la Ley Orgánica de Libertad religiosa", *Anuario de Derecho canónico*, 11, pp. 15-37.
- Suárez Pertierra, Gustavo (2006): "Estado y religión. La calificación del modelo español", *Revista catalana del dret públic*, 33, pp. 15-42.
- Suárez Pertierra, Gustavo (2011): "Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 92, pp. 41-64.
- Suárez Pertierra, Gustavo (2020): "Consideraciones críticas sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su 40 aniversario", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 43-52.
- Torres Gutiérrez, Alejandro (2020): "Análisis retrospectivo de la LOLR y de sus claroscuros desde la perspectiva de las minorías religiosas", *Derecho y Religiones: "40 aniversario de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa"*, XV, pp. 239-249.

