

I.3. DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO

BREVES REFLEXIONES ACERCA DE LA SITUACIÓN DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS EN ESPAÑA¹

Por el Dr. JAIME ROSSELL
Universidad de Extremadura

¹ Conferencia pronunciada en el Congreso organizado por la International Religious Liberty Association (I.R.L.A.), celebrado en Lima (Perú) los días 28-30 de noviembre de 2001.

Soy de la opinión de que para poder llegar al análisis de una realidad jurídica siempre es necesario volver la vista hacia atrás e intentar comprender el devenir histórico de aquello que se pretende estudiar. En este sentido, para poder hablar de la situación jurídica de las minorías religiosas en nuestro país considero imprescindible realizar un breve análisis de cuál ha sido el tratamiento que históricamente se ha dado a éstas dentro de nuestro ordenamiento. Ciertamente esto implica un riesgo. Remontarse en exceso en el tiempo llevaría a que el verdadero objeto de esta ponencia no pudiese ser expuesto por falta de tiempo y lo que es más importante, supondría además un ejercicio propio de un historiador del derecho. Pese a todo me van a permitir que haga una breve referencia a lo acontecido en los últimos sesenta años de nuestra historia. El decidir acotar el análisis a ese período se debe a que ha sido en esta etapa en la que se ha producido una transición desde una concepción confesional del Estado hasta el momento actual en el que podemos subrayar, sin temor a equivocarnos, que España es un Estado aconfesional o cuando menos neutral en materia religiosa.

Durante muchos siglos y con la excepción de breves intervalos de tiempo, mientras estuvieron en vigor las constituciones republicanas de 1873 y 1931, España fue un Estado confesionalmente católico. De hecho finalizada la guerra civil, en 1939, el régimen autocrático del General Franco promulgó una serie de leyes que supusieron la vuelta a la adopción de la religión católica como religión oficial del Estado. Aunque de acuerdo con la legislación de aquel momento el Estado permitía –en razón de la paz social– el culto privado de otras religiones, los poderes públicos se obligaban a intervenir siempre que había una manifestación externa de culto o actividades de carácter proselitista. Esto significaba que *de facto* se prohibía la divulgación de esos credos religiosos, con lo que la idea de tolerancia era el criterio a aplicar en relación con el status de que debían gozar los grupos religiosos no católicos. Pero que los actos de culto se tuviesen que realizar en una situación de semiclandestinidad no me parece la consecuencia más grave de aquella legislación sobre cultos acatólicos. Lo realmente trascendente era la evidente vocación de las normas de impedir la difusión de tales concepciones religiosas, lo cual de hecho significa, en último extremo, la desaparición de las mismas, ya que una idea que no puede ser difundida, es una idea que concluye por desaparecer.

A partir de los años sesenta comienza a producirse un cambio en la actitud del Estado frente a los grupos religiosos acatólicos debido a la confluencia de dos factores. Por un lado, en materia de política exterior, el régimen empieza a propiciar un acercamiento a los países de su entorno. En segundo lugar, la Decla-

ración *Dignitatis Humanae*, que proclama el derecho de libertad religiosa como un principio de observancia necesaria y preferente en toda comunidad política, lleva al Estado a realizar una serie de reformas legislativas a fin de seguir inspiRANDO su legislación en la doctrina de la Iglesia católica. Así, en 1967 se modifica la redacción del párrafo segundo del art. 6 del Fuero de los españoles² y se promulga la Ley 44/1967, de 28 de junio, Reguladora del Ejercicio del Derecho Civil a la Libertad en Materia Religiosa³.

La promulgación de esta ley supuso un avance enorme con respecto a la legislación anterior pese a que no se produjo verdaderamente una entrada del derecho de libertad religiosa en el sistema jurídico. Sí es cierto que las confesiones dejan de ser perseguidas, pero no consiguen un grado de libertad suficiente. De hecho aunque se ensancha el ámbito de acción de estos grupos religiosos garantizando la profesión y práctica pública del culto, se establecen tales límites al ejercicio de la libertad religiosa que se minimiza el alcance y contenido del derecho. El vago significado de conceptos como el de moral u orden público acaban concediendo a los poderes públicos un amplio margen de discrecionalidad en su aplicación hasta tal punto, que podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, en las decisiones tanto administrativas como jurisprudenciales, se siguió aplicando la preeminencia de la unidad espiritual como límite al ejercicio de los derechos. Esto trajo como consecuencia que en la práctica fueran pocas las confesiones religiosas que se acogieron a la categoría jurídica creada por la ley. La idea de tolerancia siguió, por tanto, estando presente.

Con la extinción del régimen y la promulgación de la Constitución de 1978 se produjo un cambio radical en la regulación del fenómeno religioso. La Constitución sienta las bases de un Estado social y de derecho y establece un nuevo sistema de relaciones Estado-Iglesias, creándose las condiciones necesarias para la existencia de una auténtica libertad religiosa.

El art. 16⁴ del texto constitucional garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto para el individuo y los grupos con la única limitación del manteni-

² «El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público».

³ La ley se divide en seis capítulos. El primero recoge un reconocimiento explícito del derecho objeto de regulación, así como de sus límites. En el segundo se enumeran una serie de concreciones del derecho de libertad religiosa protegido por la ley. El tercero se dedica a las asociaciones confesionales no católicas, su culto y al status de sus ministros de culto. El cuarto contempla los métodos de prueba de la adscripción religiosa. El quinto se refiere a la dependencia administrativa en tales cuestiones, creando un Registro para su inscripción y una Comisión de Libertad Religiosa. Por último el sexto establece la protección jurisdiccional del derecho de libertad religiosa.

⁴ «1.—Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2.—Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3.—Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones».

miento del orden público. Afirma que nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias y finalmente establece como modelo un Estado no confesional en el que se tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad y donde se mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas.

Pero no es éste el único artículo del texto constitucional que se refiere al fenómeno religioso. Se ha de poner en relación con aquellos otros en los que se proclama la responsabilidad de los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas⁵, la igualdad religiosa⁶, la interpretación de los derechos y libertades fundamentales de acuerdo a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España⁷, o el derecho de los padres a elegir la formación religiosa o moral de sus hijos⁸. Y junto a estos artículos, existen otros que van a influir sobre el modelo final de Derecho eclesiástico: la libertad de cátedra⁹, la libertad de creación de centros docentes¹⁰, etcétera.

Se derivan además de la Constitución cuatro principios que a partir de este momento van a ser guía de las relaciones entre el Estado y las Iglesias.

En primer lugar, el principio de libertad religiosa. La libertad religiosa ya no es entendida únicamente como un derecho fundamental, de titularidad individual y colectiva, que haya de ser reconocido y protegido sino también como una actitud del Estado frente al fenómeno religioso. El Estado no intentará favorecer a una única confesión o grupo religioso sino que ha de promocionar la religión como una libertad propia de cada individuo.

El segundo principio es el de neutralidad y no confesionalidad. El Estado ha de ser imparcial frente a las diferentes opciones religiosas. Profesar una religión no es una libertad o derecho que el Estado pueda ejercer, pero tampoco esto ha de suponer que se esté promoviendo un sistema de estricta separación entre Estado y religión.

⁵ Art. 9.2: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

⁶ Art. 14: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

⁷ Art. 10.2: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

⁸ Art. 27.3: «Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

⁹ Art. 20.1 c) reconoce la protección del derecho «A la libertad de cátedra».

¹⁰ Art. 27.6 señala que «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales».

El tercer principio, conforme a lo estipulado en el art. 14 de la Constitución, será el de igualdad y no discriminación por motivos religiosos, tanto del individuo como de los grupos.

El cuarto principio es el de cooperación y da sentido a nuestro sistema de relaciones Estado-Iglesias. Nuestra Constitución reconoce al Estado y a las diferentes comunidades o grupos religiosos como entidades distintas con diferentes fines y sin que hayan de estar subordinados el uno al otro. Ahora bien, al mismo tiempo el legislador es consciente de que estas dos entidades operan dentro de la misma sociedad y que por lo tanto no pueden ignorarse. De hecho, el Estado y los grupos religiosos tienen intereses que en ocasiones operan en el mismo ámbito lo que trae como consecuencia que en determinados casos ambos regulan materias comunes. El Estado, por tanto, ha de entender la cooperación como la predisposición de éste a facilitar y promover las condiciones que hacen posible el acto de fe y los diversos aspectos o manifestaciones que derivan del mismo, y esa predisposición se expresa en el propósito de llegar a un entendimiento con los sujetos colectivos de la libertad religiosa en orden a regular aquellas expresiones del fenómeno religioso con trascendencia jurídica en el derecho estatal. En consecuencia, ha de asumir su deber de promoción de la libertad religiosa y reconocer a los grupos religiosos como ámbito a través del cual el individuo puede desarrollar su libertad religiosa.

Esta interpretación del principio de cooperación para con las confesiones religiosas ha sido el adoptado por nuestro Estado. Nuestra Constitución reconoce el fenómeno religioso como algo que debe ser especialmente protegido. La materialización del derecho de libertad religiosa no puede dejarse exclusivamente en manos de la sociedad sino que los poderes públicos han de intervenir en orden a establecer el equilibrio donde sea necesario y facilitar el ejercicio de este derecho. Por eso la cooperación con las diferentes confesiones religiosas es necesaria ya que el desarrollo efectivo del derecho de libertad religiosa no puede ser llevado a cabo por el individuo en solitario. Ahora bien, este principio de cooperación con las confesiones debe ser entendido como un criterio orientador. En ningún caso, constitucionalmente, se concreta en una exigencia determinada de las confesiones para con el Estado de manera que éste puede, bien de forma unilateral bien bilateral, prestar su protección a cierto interés religioso o no hacerlo.

Dentro de este contexto jurídico, el Estado ha desarrollado sus relaciones con las confesiones religiosas adoptando un modelo que, a mi juicio, está a medio camino entre el establecido en la Constitución republicana de 1931 y el sistema ideado por el régimen del general Franco. La Iglesia católica ha seguido manteniendo su status dentro del ordenamiento y el resto de confesiones y si bien han visto modificado su tratamiento por parte del Estado, no han conseguido llegar al mismo nivel que aquella. De hecho si tuviésemos que definir cuál es la posición jurídica que ocupan las confesiones religiosas dentro de nuestro ordenamiento deberíamos hacer referencia a tres niveles diferentes. La Iglesia católica,

las confesiones religiosas con acuerdo y las confesiones religiosas sin acuerdo. A todo ello me referiré seguidamente.

En 1980, desarrollando el art. 16 de la Constitución y fruto de los principios constitucionales a los que me he referido, se promulga la Ley Orgánica de Libertad Religiosa¹¹ donde se desarrollan legalmente las previsiones contenidas en la Constitución en relación con el derecho de libertad religiosa del individuo y los grupos religiosos acatólicos.

En este sentido, y dado que el título de la ponencia es «Minorías religiosas en España», me centraré únicamente en aquellos puntos de la ley en los que se regula a las iglesias y confesiones como sujeto colectivo titular del derecho de libertad religiosa, lo que en definitiva viene a ser a mi juicio el verdadero fin de esta ley.

Esta afirmación es consecuencia del análisis del texto legislativo¹² donde se percibe que, además de establecerse el desarrollo y las garantías en el ejercicio del derecho de libertad religiosa del individuo, en la práctica la intención del legislador ha sido la de determinar la posición o status en nuestro ordenamiento de todos aquellos grupos o confesiones religiosas distintos de la Iglesia católica¹³. De hecho la Ley introduce una gran novedad en nuestro sistema que supone un giro radical en la concepción del sistema de fuentes del derecho eclesiástico español: se establece la posibilidad de que el Estado firme acuerdos de cooperación con confesiones distintas de la católica, algo que anteriormente sólo era posible en el sistema alemán e italiano y que ha sido adoptado desde hace pocos meses en el portugués.

Para hacer posible esa cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas la ley contiene diferentes herramientas a las que me voy a referir seguidamente.

La primera de ellas es la creación de un Registro de Entidades Religiosas. La inscripción en el mismo por parte de la confesión religiosa, una vez cumplimentados determinados requisitos, trae consigo que obtenga automáticamente

¹¹ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

¹² La Ley consta de ocho artículos, dos disposiciones transitorias y una derogatoria. El primer artículo reconoce la aconfesionalidad estatal y garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa. El segundo, hace referencia al contenido del derecho de libertad religiosa tanto en su vertiente individual como colectiva. El tercero, establece los límites al ejercicio de este derecho mientras que el cuarto establece la protección jurisdiccional del mismo. El quinto, crea el Registro de Entidades Religiosas y establece los requisitos para la inscripción en el mismo. El sexto, reconoce la capacidad autonormativa de las confesiones inscritas mientras que el séptimo establece la posibilidad que tienen éstas de establecer acuerdos de cooperación con el Estado. Por último, el artículo octavo crea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

¹³ La confesionalidad estatal, siquiera formalmente, está fuera de toda duda. Ahora bien, esto no significa que la Iglesia católica no haya gozado de un tratamiento favorable una vez desaparecido el régimen del general Franco. La firma de los Acuerdos de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede, recién promulgada la Constitución de 1978, y la no aplicación, en la práctica, de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a esta confesión son un ejemplo de ello.

un status especial dentro de nuestro ordenamiento jurídico: la categoría o status de «Iglesia, Comunidad o Confesión religiosa inscrita». Para el legislador esta denominación es la categoría básica que ha de tener todo grupo religioso dentro de nuestro sistema de relaciones Estado-Iglesias. Ahora bien, no todo grupo religioso es automáticamente clasificado dentro de esta categoría. De acuerdo con lo que establece la Ley en su art. 5.2 «la inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación».

Lo verdaderamente importante de estos requisitos es lo que la Ley denomina «expresión de sus fines religiosos», algo que no está definido en la propia Ley salvo en su acepción negativa. De hecho el art. 3.2 establece que «quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». Así pues, resulta que queda en manos de la propia Administración el definir si una determinada confesión cumple con esos «fines religiosos». Esto ha sido duramente criticado por cuanto que supone un control indirecto del Estado acerca del carácter religioso de los grupos religiosos.

El simple hecho de la inscripción de la confesión en el registro conlleva, en principio, una serie de efectos: todos aquellos derechos que le vienen reconocidos al individuo como sujeto titular del derecho de libertad religiosa y aquellos que le vienen reconocidos en los arts. 2.2¹⁴ y 2.3¹⁵. Ahora bien, lo verdaderamente importante es que a estas confesiones inscritas –además de serles reconocida personalidad jurídica por parte del Estado– se les reconoce que «tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguardia de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones,

¹⁴ «... a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

¹⁵ «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos».

Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento jurídico general»¹⁶.

En resumen, sólo a través de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, pueden las confesiones adquirir ese primer status en el que quizás lo más importante es este derecho que se les reconoce en el art. 6 de la Ley.

La segunda herramienta consiste en la creación de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa, dependiente del Ministerio de Justicia, y «compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley»¹⁷. Dicha Comisión tiene como funciones el «... estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, y particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación...»¹⁸.

La tercera herramienta, a la que ya nos referimos anteriormente, no es otra que la posibilidad de poder concluir acuerdos de cooperación con el Gobierno lo que viene reconocido en el art. 7¹⁹ de la Ley. Para poder realizar estos acuerdos, dos condiciones son necesarias: la inscripción en el Registro de entidades Religiosas y tener «notorio arraigo» en España. Este segundo requisito es un concepto jurídico indeterminado y ello ha llevado en la práctica a que haya sido utilizada de forma discrecional por el Estado. De hecho el criterio que ha primado para otorgar este «notorio arraigo» no ha sido el numérico sino el histórico. Esto explica el por qué se han firmado acuerdos con judíos, protestantes y musulmanes y no en cambio con otros grupos religiosos que cuentan con un mayor número de fieles en nuestro país. En el caso de la Iglesia católica no ha sido aplicada esta cláusula toda vez que los Acuerdos firmados con la misma son anteriores a la promulgación de la Ley y siéndole además supuesta, toda vez que es la única confesión que ha sido nombrada explícitamente en la Constitución.

De acuerdo con estos requisitos, en 1992 España firmó acuerdos con tres grupos religiosos: la Federación de Entidades Religiosa Evangélicas de España

¹⁶ Arts. 6.1 y 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

¹⁷ Art. 8.1.

¹⁸ Art. 8.2.

¹⁹ «1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley a de las Cortes Generales.

2. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

(FEREDE)²⁰, con la Federación de Comunidades Israelitas (FCI)²¹ y con la Comisión Islámica de España (CIE)²². Si bien la firma de estos tres acuerdos supuso un hito en el sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones acatólicas, no ha venido a resolver totalmente el problema de las relaciones estatales con los grupos religiosos acatólicos y ello, a mi juicio, por varios motivos.

En primer lugar, la Ley nada decía acerca de establecer acuerdos con Federaciones de Iglesias. El art. 7 sólo se refiere a la posibilidad de que las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas puedan firmar acuerdos de cooperación. El legislador, haciendo caso omiso del texto de la Ley, obligó a los grupos religiosos a federarse y eso conllevó la pérdida de capacidad negociadora de los mismos de manera que los acuerdos no responden específicamente a las necesidades de cada confesión sino que se convierten en un acuerdo marco. Además, hoy día, el desarrollo legislativo del texto de los acuerdos está encontrando dificultades toda vez que no todos los grupos integrados en una federación están dispuestos a defender los mismos intereses.

En segundo lugar, el contenido de los tres acuerdos es prácticamente idéntico. Si uno lee detenidamente el texto de los mismos observa que no hay diferencias sustanciales²³. Además, a diferencia de los Acuerdos firmados en 1979 con la Iglesia católica, tienen naturaleza de ley ordinaria lo que supone que pueden ser modificados e incluso derogados en sede parlamentaria sin contar con la aquiescencia de los grupos religiosos.

Por último y a pesar de que contienen los mismos temas que los acuerdos con la Iglesia católica, la diferencia es que están necesitados de un posterior desarrollo legislativo. Se trataba de unos meros acuerdos programáticos en su mayor parte.

La impresión es que estos tres acuerdos no fueron el resultado de una verdadera negociación con la Administración sino que fue un texto que ésta ofreció a las confesiones y que aceptaron sin introducir grandes modificaciones al mismo. Únicamente aquellas que les eran propias debido a las características de cada uno como grupo religioso.

Realmente el texto de los acuerdos otorga a estas confesiones pocas ventajas que no tuviesen ya reconocidas todas ellas por el mero hecho de estar inscritas. En este sentido el texto de los acuerdos ofrece la posibilidad de obtener venta-

²⁰ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

²¹ Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

²² Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

²³ Los tres acuerdos hacen referencia a las siguientes materias: lugares de culto, archivos y cementerios; ministros de culto; efectos civiles del matrimonio; asistencia religiosa; educación y enseñanza religiosa; asuntos económicos y fiscales; descanso semanal y otras festividades religiosas; patrimonio histórico-artístico y marcas y productos judíos e islámicos.

jas fiscales; prestar asistencia religiosa en Fuerzas Armadas, Hospitales y Prisiones; la posibilidad de que se imparta una enseñanza religiosa en los colegios; la eficacia civil de los matrimonios contraídos en forma religiosa; normas que prevén la posibilidad de la inhumación según determinados ritos religiosos o el establecer una serie de festividades religiosas en el calendario laboral. Pero todo ello sometido a un posterior desarrollo legislativo, que en algunos casos ya existía y que en otros está pendiente de ser promulgado. Así, en numerosas materias lo único que hacen los acuerdos es remitir, en unos casos a una legislación existente –en el caso de la Iglesia católica– propugnando la interpretación analógica de la ley, mientras que en otros no hay más que una voluntad del legislador de cambiar la situación actual.

Esta necesidad de desarrollar legislativamente algunas de las materias junto con la especificidad de nuestro sistema de organización política ha hecho que el sistema de acuerdos opere en varios niveles. De esta manera, las Comunidades autónomas, en las materias en las que es competente, también tiene posibilidad de firmar acuerdos con estos grupos religiosos. De hecho en los últimos años han sido varios los acuerdos que –en materia de conservación de patrimonio histórico-artístico, de enseñanza religiosa en los centros docentes y de asistencia religiosa– han firmado algunas comunidades con confesiones que ya tenían firmados acuerdos a nivel nacional. Incluso los ayuntamientos y otros organismos dependientes del Estado han establecido acuerdos con las mismas en materias propias de su competencia. El problema es que siguen siendo normas esencialmente programáticas que nada nuevo añaden a lo ya suscrito en los acuerdos de 1992.

Pero como ya hemos dicho anteriormente la Constitución no determina que este sea el sistema a través del cual la cooperación se implementa en nuestro sistema. De hecho los acuerdos con confesiones acatólicas pueden resultar un signo de cooperación puesto en la práctica pero no es el único posible. Dentro de nuestro sistema de derecho eclesiástico existen tres niveles de relación entre el Estado y los grupos religiosos entendidos como tales. El primer lugar lo ocuparía la Iglesia católica seguido de las confesiones con acuerdo y por último aquellas confesiones sin acuerdo pero inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. En todos los casos, todas ellas tienen reconocido, como sujetos colectivos, el derecho de libertad religiosa. A todos ellos la Ley les reconoce el derecho a ejercer su libertad religiosa y a desarrollar los contenidos de la misma aunque en la práctica esto sólo ha sido conseguido por aquellos grupos que pertenecen a alguna de las federaciones que han suscrito un acuerdo con el Estado. Quizás no sea, en opinión de algunos, el sistema más igualitario pero no cabe duda de que hoy en día, en Europa, es el más operativo. Si bien tuvimos como modelo el sistema alemán e italiano hoy podemos afirmar que lo hemos superado. El desarrollo de nuestra legislación eclesiástica es un hecho desde la promulgación de la Constitución, va a hacer ahora 23 años, y el impulso que desde el Gobierno, a través de la Dirección General de Asuntos Religiosos, se está dando a la creación de

Comisiones Mixtas Estado-Iglesias para el desarrollo del texto de los acuerdos es evidente.

Ahora bien, no podemos olvidar que el fenómeno religioso tiene su origen en el individuo como ser religioso. Es el hombre el que al asociarse a otros como consecuencia de su fe, da sentido a la confesión religiosa como sujeto titular del derecho de libertad religiosa. Por ello no sólo ha de legislarse a favor de las confesiones religiosas sino que no ha de perderse de vista al individuo como titular primario de este derecho. La legislación debe prever la posibilidad de que el individuo pertenezca a una confesión o grupo religioso que no haya firmado un acuerdo con el Estado y que quiera desarrollar y ejercitar su derecho de libertad religiosa en las mismas condiciones que el resto de confesiones con acuerdo. Tal vez la solución sea, preservando el actual sistema de relaciones acordadas entre el Estado y las confesiones, la promulgación de una nueva ley de libertad religiosa que, de la misma manera que la ley portuguesa, establezca una regulación –si no exhaustiva lo más completa posible– del derecho individual y colectivo de libertad religiosa. De esta forma tanto los individuos como los grupos religiosos inscritos en el Registro de Entidades Religiosas, que no cumplen con el requisito del «notorio arraigo», podrían ver desarrollado efectivamente su derecho de libertad religiosa, por qué no, a través de una normativa unilateral del Estado.