

# unir

UNIVERSIDAD  
INTERNACIONAL  
DE LA RIOJA

**Universidad Internacional de La Rioja**  
**Grado en Derecho**

---

## Las leyes de libertad religiosa en España (1967 y 1980): estudio comparado

---

Trabajo fin de grado presentado por:	Eva Castro Rascado
Titulación:	Grado en Derecho
Línea de investigación:	Derecho y Religión
Director/a:	José Luis Llaquet de Entrambasaguas

Ciudad: Pontevedra  
09/07/2015

Firmado por:  
Eva Castro Rascado

CATEGORÍA TESAURO: Derecho Público



## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>5</b>
<b>DESCRIPTORES.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Introducción. ....</b>	<b>7</b>
<b>II. La libertad religiosa como derecho fundamental.....</b>	<b>8</b>
<b>III. Las leyes de libertad religiosa de 1967 y 1980. Una comparativa. ....</b>	<b>9</b>
III.1. Diferencias formales. ....	9
III.2. Diferencias materiales.....	10
III.2.1. Reconocimiento del derecho de libertad religiosa y sus límites. Confesionalidad estatal.....	10
III.2.2. Derechos individuales y colectivos. Contenido.....	11
III.2.3. Derechos individuales. Estudio detallado. ....	12
III.2.4. Derechos de las confesiones religiosas. Estudio detallado. ....	16
III.3. Prueba de la fe y otras cuestiones administrativas y jurídicas sobre el derecho de libertad religiosa .....	20
III.4. Cooperación Iglesia-Estado .....	22
III.5. Disposiciones transitorias, derogatorias y finales.....	22
<b>IV. Controversias en el ejercicio del derecho de libertad religiosa.....</b>	<b>23</b>
<b>V. Conclusiones.....</b>	<b>25</b>
<b>VI. Bibliografía .....</b>	<b>29</b>
<b>VII. Fuentes consultadas .....</b>	<b>30</b>
<b>VII. 1. Fuentes normativas .....</b>	<b>30</b>
<b>VII. 2. Fuentes jurisprudenciales .....</b>	<b>30</b>

## LISTADO DE ABREVIATURAS

CC: Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (BOE núm. 206, de 25/07/1889)

CE: Constitución española de 6 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29/12/1978)

LDCLR: Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa (BOE núm. 156, de 01/07/1967)

LOLR: Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (BOE núm. 177, de 24/07/1980)

RER: Registro de entidades religiosas

## RESUMEN

Este trabajo pretende analizar la evolución de la regulación del derecho de libertad religiosa en España, teniendo en cuenta su carácter de derecho fundamental, a través de la comparativa entre las dos leyes de libertad religiosa aprobadas en España, la Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa (BOE núm. 156, de 01/07/1967) y la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (BOE núm. 177, de 24/07/1980), exponiendo las divergencias y los puntos en común de ambas a nivel formal y material. No se pretende una comparativa artículo a artículo sino teniendo en cuenta los aspectos regulados en cada una de la leyes mencionadas.

Además, este estudio comparado se completará con el repaso de varias sentencias relativas a este tema que nos servirá para exponer alguno de los problemas que ha suscitado el derecho de libertad religiosa.

**DESCRIPTORES:** Ley de libertad religiosa de 1967; Ley orgánica de libertad religiosa de 1980; Regulación de la libertad religiosa en España; Comparativa histórica de la libertad religiosa en España.

*Agradecimientos:*

*A mi familia, por su apoyo y su paciencia,  
al equipo docente de la UNIR, por la ilusión que me han transmitido  
y por supuesto a mi estimado director, por su implicación y su ánimo  
que me han impulsado a concluir este trabajo*

## I. INTRODUCCIÓN.

El carácter de derecho fundamental de la libertad religiosa resulta incuestionable en nuestra sociedad y así lo ha reconocido la normativa nacional e internacional. Aun así, su ejercicio plantea conflictos al colisionar, en ocasiones, con otros derechos fundamentales.

Estas situaciones de conflicto, en España, como en otros Estados europeos, se hacen cada vez más frecuentes, a la vez que aumentan los flujos migratorios, el acceso y la distribución de la información y el conocimiento y el carácter multicultural de la población.

Efectivamente, aunque la presencia de diferentes confesiones religiosas no es un fenómeno novedoso en España, su implantación y su arraigo han variado sustancialmente con la globalización social.

La variedad cultural, incluyendo a la religión como parte de la cultura, enriquece las sociedades, sin embargo, también exige un mayor esfuerzo para posibilitar la convivencia.

El sentimiento religioso además, es vivido con gran intensidad en muchas culturas. Incluso, sociedades como la musulmana, hacen de la religión el eje sobre el que se articula toda su estructura social y jurídica. En este contexto, como dice Schambeck en su artículo “La libertad religiosa y el pluralismo de nuestro tiempo” es especialmente relevante evitar tanto el fundamentalismo como el laicismo, en busca de “una mutua comprensión más allá de las fronteras de iglesias y comunidades religiosas”.<sup>1</sup>

El derecho de libertad religiosa es un derecho complejo, con un aspecto individual que afecta de forma integral a la persona, condicionando y determinando muchos de sus comportamientos, pero también con una dimensión colectiva que se manifiesta en la influencia de esos comportamientos en la sociedad y en los derechos de terceros. La existencia de una multiculturalidad religiosa hace que cada vez sean más frecuentes las colisiones de derechos.

La complejidad de las situaciones confiere a los órganos jurisdiccionales una importante labor interpretativa que se manifiesta en la abundante jurisprudencia en materia de libertad religiosa. Sin embargo, es sobre todo el legislador, quien debe responder a esta nueva realidad, adaptando la normativa a la situación. Este es quizás uno de los retos más complicados a los que se enfrenta a la hora de regular el ejercicio de la libertad religiosa.

También hay que reconocer que, en ocasiones, la libertad religiosa ha sido utilizada como una herramienta al servicio del poder político ya que, como veremos, buena parte de la regulación del derecho de libertad religiosa viene determinada por los Acuerdos concluidos por el Estado con las distintas confesiones, de forma que su ejercicio puede verse influenciado por el signo y la ideología del gobierno de turno.

Queda claro que es necesario hacer una reflexión profunda sobre la actual legislación y los problemas que plantea, dando voz a los distintos agentes

---

<sup>1</sup> SCHAMBECK, M. (2011).

implicados y considerando todas las posturas, ya que la trascendencia de un derecho fundamental requiere un desarrollo legislativo meditado y consensuado.

En este sentido, nos parece pertinente analizar la evolución del derecho de libertad religiosa, valorando los avances en su regulación a nivel europeo y español y su influencia en el resto de normas referidas a otros ámbitos como la educación o el patrimonio histórico. En este trabajo, como germen de la cuestión, nos centraremos en la evolución del derecho de libertad religiosa en España desde que fue reconocido en 1967, comparando la situación en ese momento con la actual, ya que esta comparativa puede servir para aportar una perspectiva histórica de forma que, al comprender los errores y aciertos del pasado, se puedan plantear los movimientos hacia el futuro.

## II. LA LIBERTAD RELIGIOSA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

El derecho de libertad religiosa fue reconocido, a nivel supranacional, como derecho fundamental, en diversos textos que han incluido el derecho de libertad religiosa en su ámbito de protección. Los profesores M.<sup>a</sup> del Mar Martín, Mercedes Salido y José María Vázquez García-Peñuela, en su obra *Derecho y Religión. Lecciones introductorias de Derecho eclesiástico español*, hacen un repaso por los textos legales internacionales en los que se ha reconocido el derecho de libertad religiosa. Así, se menciona la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU*, de 10 de diciembre de 1948 que reconoce la libertad religiosa en su art. 18, el *Pacto internacional de los derechos civiles y políticos* de la ONU, de 19 de diciembre de 1966 o el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950. Todos ellos han reconocido, con más o menos carencias, el carácter de derecho fundamental de la libertad religiosa.<sup>2</sup>

A este reconocimiento se ha referido también el profesor Escobar Marín, en su artículo “El derecho de libertad religiosa y sus límites jurídicos” en el que concreta el contenido de este derecho que se referiría, no sólo a una libertad religiosa propiamente dicha, sino también a una libertad ideológica y a la libertad para manifestarla de forma pública y privada.<sup>3</sup>

A nivel supranacional, también es necesario mencionar, por sus relevantes efectos en España, la *Declaración Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II. El profesor Juan José Corazón Corazón, en su artículo “Historia de la *Declaración Dignitatis Humanae*” hace un análisis de los acontecimientos históricos que precedieron al Concilio y de la evolución de los trabajos del mismo que culminaron en el texto final, en el que se reconocía la libertad religiosa vinculada a la dignidad humana. Como explica este autor, ya desde la *Declaración de los Derechos de Virginia de 1776* y la *Declaración de Derechos francesa de 1789*, se observa una tendencia hacia la separación Iglesia-Estado y hacia la consideración de los derechos de los hombres, entre los cuales figura la libertad religiosa. En el artículo se expone la evolución de la postura de la Iglesia, en principio reacia a aceptar este movimiento, y de los Estados. Tal como explica el profesor Juan José Corazón, finalmente, la libertad religiosa se convirtió en una reivindicación de la Iglesia frente a los Estados totalitarios, de modo que el proceso culminó en la *Declaración Dignitatis Humanae*

---

<sup>2</sup> MARTÍN, M.<sup>a</sup> M.-SALIDO, M.-VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J.M. (2014).

<sup>3</sup> ESCOBAR MARÍN (2006).



que reconocía la libertad religiosa entendida como derecho fundamental, vinculada a la dignidad humana.<sup>4</sup>

En España, la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) recoge la tendencia constitucional de los países de su entorno y, al enumerar los derechos fundamentales y las libertades públicas, en su Sección 1ª, Capítulo II, Título I, incluye, en el catálogo, la libertad religiosa. Como derecho fundamental, reconocido constitucionalmente, la libertad religiosa gozará del régimen especial de protección que figura en el art. 53 de nuestra Carta Magna, de modo que su desarrollo deberá corresponder a una ley orgánica y se establecerá un procedimiento judicial especial para su tutela.

Aclarado por tanto, el carácter fundamental del derecho de libertad religiosa, procederemos a analizar y comparar su tratamiento en las leyes de libertad religiosa de los años 1967 y 1980.

### III. LAS LEYES DE LIBERTAD RELIGIOSA DE 1967 Y 1980. UNA COMPARATIVA.

#### III.1. Diferencias formales.

En primer lugar, conviene hacer una breve referencia a las diferencias, puramente formales, que existen entre ambas leyes.

Lo primero que nos llama la atención, a nivel formal, es su diferente extensión. Así, la Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa (BOE núm. 156, de 01/07/1967) (en adelante LDCLR) consta de 41 artículos, 2 disposiciones finales y 1 disposición transitoria. Los 41 artículos de esta ley se dividen en 6 capítulos: Capítulo I “Del derecho civil a la libertad religiosa” (arts. 1-2); Capítulo II “Derechos individuales” (arts. 3-12), Capítulo III “Derechos comunitarios” dividido a su vez en 4 Secciones: Sección 1ª “Asociaciones confesionales” (arts. 13 a 20); Sección 2ª “Culto público” (arts. 21-24); Sección 3ª “Ministros de culto” (arts. 25-28); Sección 4ª “Enseñanza” (arts. 29-30); Capítulo IV “Disposiciones comunes a los dos Capítulos anteriores” (arts. 31-33); Capítulo V “Competencia administrativa” (art. 35-38); y Capítulo VI “Protección de los derechos” (art. 39-41). La Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (BOE núm. 177, de 24/07/1980) (en adelante LOLR) por su parte, consta tan solo de 8 artículos, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final.

Además, la LOLR adopta forma de ley orgánica, dado que se trata de una ley de desarrollo de un derecho fundamental recogido en los arts. 14 y 16 CE y, por tanto, para su aprobación se deben cumplir los requisitos previstos en el art. 81 de la citada norma. Por su parte, la LDCLR, tal como se justifica en su texto, se dicta a consecuencia de las obligaciones impuestas en Ley fundamental de 17 de mayo de 1958, por la que se promulgan los principios del movimiento nacional, que establecía la obligación del Estado de ajustar su actuación a la doctrina católica de forma que, cuando la Iglesia católica reconoció el derecho a la libertad religiosa, la actuación del Estado quedó condicionada a este reconocimiento.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> CORAZÓN CORAZÓN (1993).

<sup>5</sup> LDCLR, texto introductorio.

Como vemos, se trata de leyes, a *priori*, muy diferentes, tanto en su extensión como en los procedimientos de su aprobación, fuertemente condicionados por la forma del Estado en el momento en que se dictan. En el próximo apartado, intentaremos dilucidar si estas diferencias formales se corresponden también con contenidos muy divergentes.

### III.2. Diferencias materiales.

En cuanto a las diferencias en el contenido de las normas, a continuación, se comparará pormenorizadamente su articulado.

La LDCLR comienza con una introducción en la que justifica su aprobación, apoyada en la obligación del Estado de aplicar una legislación inspirada por la doctrina católica. Así, cuando el Concilio Vaticano II aprobó su *Declaración sobre la libertad religiosa*, en la que reconoce el derecho a la misma, basándose en la dignidad humana, se hizo necesario la adaptación de la normativa estatal a este precepto. Como explica la introducción de la LDCLR, primero se modificó el Fuero de los españoles en su art. 6, que únicamente permitía la libertad religiosa a nivel íntimo e individual y, posteriormente, se desarrolló este derecho mediante LDCLR.<sup>6</sup>

#### III.2.1. Reconocimiento del derecho de libertad religiosa y sus límites. Confesionalidad estatal.

La ley de 1967 comienza, en su art. 1, reconociendo y protegiendo el derecho a la libertad religiosa y su ejercicio, público y privado, con base en la dignidad de la persona. Adopta así una fórmula similar a la utilizada por la Iglesia católica en la *Declaración Dignitatis Humanae*<sup>7</sup>. Además, en su art. 3 prohíbe la discriminación por motivos religiosos, profundizando así en el contenido del derecho de libertad religiosa.

También LOLR garantiza, en su art. 1, el derecho a la libertad religiosa y de culto, de forma que quedan bajo su ámbito de protección tanto el ejercicio individual como el colectivo, si bien se excluyen, de acuerdo con el art. 3 LOLR, fenómenos pseudorreligiosos o de otra naturaleza, como la parapsicología. En este caso, se identifica expresamente el derecho de libertad religiosa como un derecho fundamental en línea con las disposiciones constitucionales. Además, LOLR también proscribía la discriminación por motivos religiosos, al igual que lo hace CE en su art. 14.

En principio no parece que existan grandes diferencias entre ambas normas en esta cuestión, a salvo de las impuestas por el contexto histórico y las que, a nivel meramente formal, se pudieran derivar de la vinculación de la libertad religiosa con la dignidad de la persona en la LDCLR, y con la Constitución en la LOLR.

En cuanto a los límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa, el art. 2 de LDCLR se refiere al respeto al orden público incluyendo las leyes, la moral, la paz, los derechos de terceros o la convivencia. Sin embargo, quizás la limitación más diferenciadora es la que se refiere al respeto al catolicismo, como confesión estatal, y al resto de confesiones. En este sentido, también el art. 1.3 contiene una

---

<sup>6</sup> LDCLR, texto introductorio.

<sup>7</sup> Declaración Dignitatis Humanae, de 7 de diciembre de 1965, Concilio Vaticano II. Capítulo I. Noción general de la libertad religiosa. "2. (...) el derecho a la libertad religiosa está realmente fundamentado en la dignidad humana".

referencia expresa al catolicismo al preceptuar que el ejercicio del derecho de libertad religiosa deberá ser compatible con la confesión católica.

Los límites impuestos por LOLR, en su art. 3, son los derivados de la protección del orden público entendido como la moral pública, la salud y la seguridad, así como el ejercicio de los derechos fundamentales por terceros. Como vemos, en este caso no existen referencias al respeto a las confesiones religiosas sino que se habla de “la moral pública”<sup>8</sup> utilizando un concepto jurídico más acorde con la consideración de un Estado como aconfesional.

Se observan diferencias entre ambas leyes ya que, mientras los límites impuestos por la LOLR tienen una orientación más propia de los valores de un Estado social y democrático, como el mantenimiento del orden público o el respeto a los derechos ajenos, la LDCLR añade limitaciones impuestas por su condición de Estado católico, marcado por la religiosidad, manifestado en el respeto exigido, específicamente, a la doctrina católica, además de a las demás confesiones.

En todo caso, aunque ambas normas proscriben la discriminación por motivos religiosos (art. 1.2 en LOLR y art. 3 en LDCLR), en el desarrollo de este trabajo se podrá comprobar que la LOLR supone un avance en lo que se refiere a la discriminación por cuestiones religiosas ya que el trato dispensado a la Iglesia católica por LDCLR dista de la postura que adopta hacia el resto de las confesiones. La LDCLR introduce el respeto a las creencias no católicas pero ofrece unas condiciones más favorables para la Iglesia católica como confesión estatal.

Precisamente, una de las diferencias fundamentales entre las dos normas, la encontramos en la consideración del Estado como católico, en el art. 1 de LDCLR y en las leyes franquistas. En este sentido, en LDCLR las referencias al catolicismo son constantes, de forma que, incluso el ejercicio de cualquier confesión religiosa, debe ser compatible con la doctrina católica, de acuerdo con el citado art. 1.3 de la LDCLR.

Por el contrario el art. 1.3 LOLR define España como un estado aconfesional, en los mismos términos que CE.

Este punto será fundamental a la hora de analizar las diferencias materiales entre las dos normas estudiadas ya que, como hemos dicho, la religiosidad se manifiesta en los preceptos de la LCLR, en los que otorga una cierta preeminencia a la religión católica frente a las demás confesiones. En LOLR sin embargo, no se aprecian estas diferencias aunque sí existen algunas consideraciones particulares hacia la Iglesia católica que se derivan del arraigo y la implantación de dicha confesión en España a lo largo de su historia.

### III.2.2. Derechos individuales y colectivos. Contenido.

La LOLR establece el contenido del derecho de libertad religiosa de forma global en su art. 2. Por su parte, la LDCLR, a partir de su art. 3, comienza una enumeración del contenido del derecho de libertad religiosa, distinguiendo entre derechos individuales y colectivos.

Así, en el art. 2 de la LOLR se protege: la libre elección de las creencias y el derecho a profesarlas, a modificarlas a manifestarlas o a abstenerse de hacerlo; la práctica

---

<sup>8</sup> LOLR, art. 3.

libre de las confesiones religiosas, con todas sus implicaciones, incluido el derecho a no practicar actos propios de otros cultos; el derecho a recibir una educación religiosa acorde a las convicciones de los ciudadanos y la libertad de reunión y asociación religiosa en el ámbito escolar y fuera de él; el derecho a reunirse “públicamente con fines religiosos”<sup>9</sup>. Además, incluye el derecho a establecer sedes de culto, 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”<sup>10</sup>. También establece la obligación de los poderes públicos de “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.”<sup>11</sup>

A partir del art. 5 LOLR se contienen las disposiciones relativas al estatuto jurídico y los derechos de las congregaciones religiosas y no tanto a la libertad religiosa como derecho individual.

Por otro lado, la LDCLR, como comentábamos, desarrolla los derechos inherentes a la libertad religiosa dividiéndolos en capítulos diferentes como derechos individuales (arts. 3 a 12) y derechos comunitarios (arts. 13 a 31).

### III.2.3. Derechos individuales. Estudio detallado.

- **Igualdad en el acceso al empleo y la función pública.**

El art. 4 LDCLR se refiere concretamente al acceso al trabajo y la función pública en condiciones de igualdad. En este mismo sentido se pronuncia el art. 1.2 LOLR derivado de lo dispuesto en la Constitución, en sus arts. 14 y 23.

En este caso, no se aprecian diferencias significativas entre las dos leyes estudiadas si bien LDCLR lo plantea como un derecho de los españoles mientras que LOLR no hace referencia expresa a la nacionalidad.

- **Enseñanza y religión.**

En este apartado abordaremos varias cuestiones: la regulación de la impartición de la enseñanza religiosa y los órganos competentes para ello, la regulación de la enseñanza de la religión en los centros de enseñanza y la creación de centros de enseñanza.

En primer lugar, en el apartado 9.1 LDCLR se reconoce el derecho de las confesiones religiosas a impartir sus enseñanzas, respetando los límites del art. 2 de la citada ley. También el art. 2.1.c LOLR reconoce “el derecho a recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole”<sup>12</sup>. Por tanto, en ambas leyes se reconoce el derecho de los individuos a enseñar y aprender su credo.

Además, el art. 4.2 LDCLR establece que la enseñanza de la religión corresponderá a quien la profese. A este respecto, aunque LOLR, en su art. 2.2, no impone como una obligación la enseñanza de su doctrina por sus propios fieles, sí que reconoce

---

<sup>9</sup> LOLR, art. 2.

<sup>10</sup> LOLR, art. 2.

<sup>11</sup> LOLR, art. 2.

<sup>12</sup> LOLR, art. 2.

como derecho propio de las confesiones, la divulgación de sus creencias y la formación y selección de sus ministros. Así pues, no podemos apreciar diferencias significativas en esta materia.

Por otro lado, el art. 7 LDCLR reconoce la libertad de los padres para educar a sus hijos según sus convicciones religiosas, escoger los centros de enseñanza que consideren más adecuados para la formación de sus hijos y evitar que sus hijos reciban formación en una religión contraria a su moral. Pese a todo, y aunque pudiera parecer contradictorio, con lo expuesto, en el apartado 7.4 se establece que en los centros de enseñanza del Estado, la educación será acorde con los principios de la Iglesia católica, la religión del Estado.

La LOLR, por su parte, también ampara, en su art. 2.1.c., el derecho de los individuos a recibir la educación religiosa acorde a sus creencias y en su apartado 2.3 obliga a los poderes públicos a facilitar la enseñanza religiosa en los centros docentes públicos, sin hacer ninguna referencia a una confesión concreta.

Como vemos, la diferencia sustancial está en el apartado 7.4 LDCLR y en la presencia de la doctrina católica en las escuelas públicas, prevista por dicha ley.

En cuanto a la fundación de centros docentes, la Sección 4.<sup>a</sup>, Capítulo III de LDCLR se refiere a la enseñanza y regula los derechos de las asociaciones confesionales no católicas en esta materia. Según su art. 29, tendrán derecho a fundar Centros de enseñanza de sus miembros, condicionado al número de posibles alumnos. El art. 30 se refiere al derecho de fundar centros para formar sus ministros de culto limitando el número de centros al que se corresponda con las necesidades de la asociación religiosa.

La LOLR no hace mención a esta cuestión. Sin embargo, la Constitución, en su art. 27.6 ampara la libre fundación de centros docentes, y en el apartado 27.3 reconoce el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa acorde a sus creencias. También los Acuerdos concluidos entre el Estado y las distintas confesiones incluyen esta posibilidad.

Por tanto, aunque la legislación actual sí recoge los derechos que contemplaba la LDCLR en esta materia, no lo hace a través de la LOLR sino a través de otras normas.

- [Conciliación entre el ejercicio del culto y las obligaciones laborales.](#)

En el terreno laboral, el art. 5 LDCLR obliga a las instituciones públicas y privadas a adoptar las medidas que garanticen a los trabajadores poder cumplir sus deberes religiosos. Si bien, esta libertad en el terreno laboral es relativa ya que se ve limitada por “la disciplina general”, concepto jurídico indeterminado, y “las disposiciones laborales en vigor”.

Además se protege, en las fuerzas armadas y en los centros penitenciarios, la opción de los no católicos a no participar en actos religiosos, si bien se exige que se declaren como tales.

Este precepto podría subsumirse, en mi opinión, en el reconocimiento que hace el art. 2.2.1.b LOLR del derecho de los ciudadanos a practicar actos de culto y a no ser obligados a participar en actos que se aparten de sus creencias. Además, en el apartado 2.3 LOLR, se impone a los poderes públicos la obligación de facilitar en establecimientos públicos militares, sanitarios o penitenciarios.

Sin embargo, mientras que la LOLR hace una regulación más genérica, el LDCLR se refiere concretamente al ámbito laboral y a la posibilidad de compatibilizar el trabajo con las obligaciones religiosas. Además, LDCLR obliga a los no católicos a declararse como tales para acceder a este beneficio.

En todo caso, la conciliación de la vida laboral y religiosa, no era una realidad absoluta en el período franquista, ni lo es en la actualidad aunque, los Acuerdos firmados con las distintas confesiones han ido adoptando medidas que facilitan la conciliación, tal como detalla la profesora María José Ciaurriz en su artículo “El derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español (Contenido del derecho fundamental)”<sup>13</sup>.

- **Matrimonio.**

En lo referido al matrimonio, sí se aprecian diferencias muy relevantes entre las dos leyes analizadas.

Así, el art. 6 LDCLR permite el matrimonio civil “cuando ninguno de los contrayentes profese la religión católica”<sup>14</sup> y, adoptando un papel más propio del derecho canónico, exige la dispensa para contraer matrimonio en caso de que uno de los contrayentes hubiera sido ordenado sacerdote.

En definitiva, en la LDCLR se le da un carácter subsidiario a la forma civil del matrimonio, limitándose a no prohibirlo en los casos en que los contrayentes no son católicos, sin que además, aparezcan referencias a matrimonios celebrados según las normas de otras confesiones.

Por su parte, en el art. 2 LOLR, de forma genérica se reconoce, el derecho de los individuos a “celebrar sus ritos matrimoniales”. Pero en todo caso, el matrimonio aparece regulado específicamente en los arts. 49 y siguientes del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (BOE núm. 206, de 25/07/1889) (en adelante CC). Concretamente, el art. 60 CC establece que serán válidos los matrimonios celebrados según las normas canónicas y los que se celebren en la forma dispuesta por otras confesiones en virtud de los correspondientes Acuerdos de cooperación.<sup>15</sup>

Así, pese a que el tratamiento que se dispensa al matrimonio canónico se diferencia del otorgado al resto de confesiones, la LOLR prevé la celebración del matrimonio según las formas previstas en los Acuerdos con las distintas confesiones religiosas.

- **Sepelios.**

El art. 8 LDCLR contiene derechos relacionados con los sepelios y los cementerios. Se reconoce el derecho de los españoles a “recibir sepultura conforme a sus convicciones religiosas”<sup>16</sup>, a habilitar en los cementerios municipales un espacio propio y además, se permite a las asociaciones religiosas no católicas establecer cementerios propios.

---

<sup>13</sup> CIÁURRIZ, M.J. (1996).

<sup>14</sup> LDCLR, art.6.

<sup>15</sup> CC, arts. 59-60.

<sup>16</sup> LDCLR, art. 8.

Por su parte, el art. 2.1.b. LOLR recoge el derecho a “recibir sepultura digna<sup>17</sup>” sin hacer mención a ninguna religión concreta.

Como vemos, la LOLR supone un avance en la libertad religiosa ya que, mientras la LDCLR mantiene un trato diferenciado y privilegiado (los cementerios municipales se reservan para los sepelios católicos dejando una parte para el resto de confesiones), la LOLR no hace diferencia entre los sepelios católicos y no católicos.

- **Publicación y difusión de ideas.**

El art. 9 LDCLR podría relacionarse con la libertad de expresión. En el apartado 9.2 se reconoce el derecho de las confesiones religiosas a la difusión de publicaciones y artículos religiosos, en los que deberá constar la confesión a la que se refieren.

En la LOLR, en el art. 2.1.a aunque no trata expresamente el tema de las publicaciones de carácter religioso, también se reconoce el derecho de los individuos a manifestar sus creencias o a no declarar sobre las mismas. Además, CE, en su art. 20 reconoce y protege la libertad de expresión por medios orales y escritos, en publicaciones e incluso, la libertad de cátedra en la enseñanza, así como el derecho a recibir y transmitir “información veraz”<sup>18</sup>.

En este caso, aunque en ambas normas se reconoce el derecho a la libertad de expresión, éste parece tener más límites en el caso de LOLR.

- **Derecho de reunión**

El art. 11 LDCLR se refiere al derecho de reunión, permitido sin autorización previa, en los lugares destinados al culto, los sepelios y los locales de las asociaciones religiosas. En otro caso, según el art. 11.2, el Gobernador civil deberá autorizar la reunión. Por su parte, la LOLR recoge, en su art. 2.1.d, el derecho a “reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos”<sup>19</sup>.

De nuevo, la LOLR amplía el ámbito de la libertad religiosa puesto que el derecho de reunión no se circunscribe a los lugares de culto o sepelio, es decir, no impone una limitación en función del lugar de reunión, como ocurre en el caso de la LDCLR, sino que la limitación es, como cabría esperar en un Estado de derecho, el respeto a las leyes.

- **Derecho de asociación**

El art. 10 LDCLR se refiere al derecho de los españoles no católicos a formar asociaciones religiosas, que se permite en los términos de la propia LDCLR. De hecho, en virtud de su art. 13 el reconocimiento de las comunidades religiosas no católicas pasa por su constitución como asociación y su inscripción en el correspondiente registro.

En cuanto a la LOLR, la referencia a la constitución de asociaciones es totalmente distinta a la que figura en LDLR. En el art. 2.1.d LOLR figura el derecho de las confesiones religiosas a constituir asociaciones para el cumplimiento de sus fines. y

---

<sup>17</sup> LOLR, art. 2.

<sup>18</sup> CE, art. 20

<sup>19</sup> LOLR, art. 2.

en el art. 6 LOLR se reconoce a las confesiones religiosas el derecho a constituir asociaciones o fundaciones.

En esta cuestión nos encontramos con importantes diferencias. Así, la actual legislación establece un trato más igualitario entre las distintas confesiones, de forma que cualquier religión podrá formar asociaciones o fundaciones. En la LDCLR, sin embargo, no se refiere la creación de asociaciones de entidades religiosas sino que la constitución como asociación de las comunidades es su única vía para el reconocimiento de su personalidad jurídica. Es decir, en el caso de LOLR, se permite a las confesiones religiosas crear organizaciones, tales como asociaciones, de las que se valerse en la realización de su actividad. En LDCLR, son las propias confesiones las que deben constituirse como asociación para optar al reconocimiento de su personalidad jurídica.

- **Libertad religiosa de españoles y extranjeros.**

El art. 12 LDCLR se refiere a los derechos de los extranjeros no católicos en España y los iguala a los derechos de los españoles. Por tanto, aunque LDCLR se refiere a lo largo de su articulado a los contenidos del derecho de libertad religiosa como derechos de los españoles, en virtud de este precepto entendemos que españoles y extranjeros ostentaban el mismo derecho, tal como cabría esperar teniendo en cuenta que la declaración vaticana *Dignitatis Humanae* vincula la libertad religiosa a la dignidad humana.

La LOLR no se refiere específicamente a esta materia. Sin embargo, el art. 13 CE garantiza la igualdad de los españoles y los extranjeros de forma que habrá que entender que el derecho de libertad religiosa se reconoce en los mismos términos a españoles y extranjeros.

En conexión con esta materia, sí figura, en el art. 2.2 LOLR, un reconocimiento expreso del derecho de las confesiones y comunidades religiosas “a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero”.<sup>20</sup>

En cualquier caso, no parecen existir diferencias sustanciales entre ambas regulaciones.

### III.2.4. Derechos de las confesiones religiosas. Estudio detallado.

- **Reconocimiento de personalidad jurídica de las confesiones religiosas.**

Como ya hemos apuntado, la LDCLR exige a las confesiones religiosas no católicas para su reconocimiento, que adopten la forma de asociación confesional, tal como establece en su art. 13, a fin de poder realizar sus actividades. Para el reconocimiento de su personalidad jurídica se requerirá además inscripción en el Registro de asociaciones no católicas, dependiente del Ministerio de Justicia, según dispone el art. 14 LDCLR.

En cuanto a la Iglesia católica, no le es aplicable ninguno de estos preceptos que se refieren a asociaciones no católicas, y el reconocimiento de su personalidad jurídica es incluso anterior a LDCLR, no en vano es la religión oficial del Estado.

---

<sup>20</sup> LOLR, art. 2.



La LOLR en cambio ofrece a las comunidades religiosas la posibilidad de constituirse como entidad religiosa con personalidad jurídica propia mediante la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (en adelante RER) de acuerdo con su art. 5. Todo ello sin perjuicio de que, tal como se dispone en el art. 6.2 LOLR, las entidades religiosas puedan constituir asociaciones, fundaciones e instituciones para el cumplimiento de sus fines.

Esta es probablemente una de las diferencias más relevantes entre ambas normas. La LOLR otorga un tratamiento igual a todas las confesiones en el sentido de que una vez constituidas, todas tienen el mismo carácter de entidad religiosa. La LDCLR en cambio, parece distinguir entre la Iglesia católica, única que califica como entidad religiosa, y el resto de confesiones, a las que sólo confiere la posibilidad de constituirse adoptando la forma de asociación. Es decir, mientras que en la LDCLR parecen existir dos categorías diferentes de confesiones religiosas, la Iglesia católica, entidad religiosa propiamente dicha, y el resto de confesiones, consideradas sólo como asociaciones religiosas, la LOLR reconoce la misma forma a todas las confesiones independientemente de que los requisitos para la adopción de personalidad jurídica sean diferentes.

Los requisitos para la inscripción se relatan en el art. 15 LDCLR y en el art. 5.2 LOLR y son similares en ambas normas. Sin embargo, respecto a esta inscripción, la LDCLR hace una regulación más detallada de sus condiciones y requisitos. Así, prescribe que las modificaciones de la inscripción deben comunicarse al Ministerio de Justicia (art. 15.3 LDCLR), limita los casos en los que puede denegarse la inscripción a aquellos que vulneren las leyes o incumplan los requisitos de inscripción (art. 15.4), impone al Ministerio Justicia la obligación de comunicar la constitución y disolución de asociaciones confesionales no católicas al Ministerio de Gobernación (art. 16), obliga a las asociaciones a llevar un registro de sus miembros (art. 17) y permite, en determinados casos, la inscripción en el Registro de secciones locales (art.19). La LOLR por su parte, únicamente limita, en su art. 5.3 los casos en los que pueden cancelarse los “asientos relativos a una determinada Entidad religiosa”<sup>21</sup> a aquellos supuestos en que medie autorización judicial o solicitud de la propia Entidad.

Como queda de manifiesto, la LDCLR trata más aspectos relativos a la inscripción de entidades religiosas no confesionales. Sin embargo, esto no implica que la regulación actual sea más imprecisa o contenga lagunas ya que, a raíz de LOLR, los Acuerdos, no sólo con la Iglesia católica sino con las demás confesiones minoritarias, concretan muchos de los aspectos que pueden parecer más imprecisos en LOLR.

- **Régimen patrimonial, financiero y fiscal.**

La configuración del régimen económico y financiero de las confesiones religiosas supone un importante punto de análisis por la trascendencia que tiene para las distintas confesiones a los efectos de poder realizar sus fines.

La LDCLR contiene varias disposiciones encaminadas a regular un régimen patrimonial para las asociaciones religiosas no católicas. Para ello, impone obligaciones de tipo contable, como las recogidas en su art. 17 sobre la llevanza de

---

<sup>21</sup> LOLR, art. 5.

libros de contabilidad y la obligación de presentación de balance anual y presupuestos de ingresos y gastos a la que se refiere el art. 18.

Además, en relación con la financiación, el art. 18 también permite a las asociaciones no confesionales recibir donaciones y realizar colectas para financiarse. Los bienes obtenidos deberán, de acuerdo con el art. 20 LDCLR, destinarse a los fines que figuren en los Estatutos de las asociaciones. Tanto el destino dado a los bienes como los presupuestos de las asociaciones católicas no confesionales, serán fiscalizados por el Ministerio de Justicia que podrá, en caso de incumplimiento, suspender las actividades de la asociación religiosa, según lo dispuesto en art. 18 LDCLR.

Finalmente, la LDCLR no contiene disposiciones sobre el régimen fiscal aplicable a las asociaciones religiosas no católicas.

En cuanto a la LOLR, dicha norma no contiene prescripciones relativas al régimen patrimonial ni financiero de las entidades religiosas, si bien, en su art. 7.2 se hace una sucinta referencia al régimen fiscal de las Comunidades religiosas a las que, tras su inscripción en el RER, podrá aplicarse los beneficios fiscales propios de Entidades no lucrativas.

Como queda patente, en este aspecto existen varias diferencias entre ambas leyes. En primer lugar, la LOLR no trata el régimen patrimonial de las entidades religiosas. Únicamente, en su art. 6.2, se refiere a la posibilidad de las confesiones religiosas, de crear asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de sus fines, tal como explica el profesor Rodríguez Blanco en las *Jornadas sobre la posible reforma de la Ley Orgánica de libertad religiosa*<sup>22</sup>. De hecho, como explica este autor, la normativa sobre esta cuestión se encuentra dispersa en distintas leyes (legislación hipotecaria, legislación sobre patrimonio histórico...) y en los Acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas.

Lo mismo podría aplicarse también al régimen financiero y fiscal cuya regulación, para las entidades religiosas inscritas en el RER con las que el Estado haya firmado Acuerdos de cooperación, se encuentra fundamentalmente en esos Acuerdos. Existe así una diferencia entre las entidades que hayan suscrito Acuerdos con el Estado y las que no lo hayan hecho, ya que las primeras tendrían acceso a un régimen económico y financiero más ventajoso.

En cualquier caso, mientras que actualmente la diferencia entre confesiones religiosas se corresponde con la existencia de distintos Acuerdos de cooperación, durante la vigencia de la LDCLR, era esta norma la que aplicaba un trato diferenciado a las asociaciones religiosas no católicas y la Iglesia católica.

- **Derechos de culto público.**

En la LDCLR, la Sección 2ª del Capítulo II, dedicado a los Derechos comunitarios, se ocupa de los derechos de culto. El art. 21 regula los actos de culto público colectivo, que podrán celebrarse en todo caso en los lugares autorizados y en los templos. En otras instalaciones requerirán comunicación previa al Gobernador civil correspondiente, que podrá denegarlos por razones de orden público o por atentar contra el respeto al catolicismo o a otras confesiones. Además, los arts. 22 y 23

---

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, M. (2008).

reconocen el derecho a crear lugares para el culto, que deberán ser autorizados, y que serán inviolables y redundando en los derechos asociados al culto, las asociaciones religiosas podrán publicitar sus reuniones, de acuerdo con el art. 24 LDCLR.

El art. 2.1.b LOLR garantiza a los individuos su derecho a “practicar actos de culto”<sup>23</sup>. Reforzando este derecho, el art. 2.2 reconoce a las confesiones religiosas el derecho a establecer sus propios lugares de culto, sus templos. Además, el art. 2.1.d reconoce el derecho de los ciudadanos a reunirse con fines religiosos, sin precisar un que estas reuniones deban producirse en templos y lugares específicos de culto. En cuanto a los límites de este derecho de reunión en lugares públicos, parece obvio pensar que en todo caso habrán de aplicarse los límites constitucionales al derecho de reunión, contenidos en el art. 21 CE, es decir, el límite será, como en el caso de LDCLR, el respeto al orden público.

En conclusión, el derecho de reunión para actos de culto recibe un tratamiento similar en LDCLR y en LOLR.

- **Ministros de culto**

La Sección 3ª, Capítulo II de LDCLR se refiere a los ministros del culto. En su art. 25 establece los requisitos que deben cumplir los ministros de culto para ejercer sus funciones: solicitud dirigida al Ministerio de Justicia e inscripción en el correspondiente registro. Esta inscripción registral puede ser cancelada, a petición del interesado, de la asociación religiosa o del propio Ministerio de Justicia. La condición de ministro de culto, según el art. 26 LDCLR, se acreditará mediante la identificación facilitada por el Ministerio de Justicia. Por último, en relación con esta cuestión, el art. 27 LDCLR reconoce el derecho de los ministros de culto a objetar en conciencia de las funciones públicas que vulneren sus creencias a excepción del servicio militar.

La LOLR, por su parte, en su art. 2.2 se refiere al derecho de las confesiones “a designar y formar a sus ministros”<sup>24</sup>, sin establecer ningún requisito particular para ello. Sin embargo, por cuestiones jurídicas y administrativas es necesario identificar a los ministros de culto de las distintas confesiones y por ello, los Acuerdos con las confesiones religiosas sí han establecido la certificación emitida por la Iglesia correspondiente como sistema de prueba para acreditar la condición de ministro de culto de una comunidad religiosa.

Queda patente que ambas normas, la LDCLR y LOLR, han considerado pertinente establecer un estatuto jurídico para los ministros de culto, si bien, la LOLR regula la cuestión de forma más general, limitándose a garantizar el derecho de las confesiones a nombrar a sus ministros y dejando a los Acuerdos, la concreción de un régimen específico. Por su parte, la LDCLR, al no prever la firma de Acuerdos con las confesiones minoritarias, hace una regulación más exhaustiva de la materia.

---

<sup>23</sup> LOLR, art. 2.

<sup>24</sup> LOLR, art. 2.

### III.3. Prueba de la fe y otras cuestiones administrativas y jurídicas sobre el derecho de libertad religiosa

A partir del art. 31 LDCLR, se abordan cuestiones generales que afectan a diversos aspectos del derecho de libertad religiosa. A continuación trataremos estos aspectos comparándolos con lo dispuesto por la LOLR sobre esas mismas cuestiones.

- **Declaración sobre la fe.**

Los arts. 31 a 33 LDCLR, contienen diferentes disposiciones relativas a la prueba de la adhesión a una concreta confesión religiosa y a su modificación y abandono. Así, según el art. 32, la adhesión a una comunidad religiosa podrá acreditarse mediante una certificación del ministro de culto correspondiente, mientras que para probar que no se profesa bastará el testimonio del interesado. Además, “el abandono de una confesión religiosa”<sup>25</sup> requerirá, según el art. 32.3 LDCLR, comunicación al Ministro de la confesión correspondiente. Los efectos del cambio de confesión se regulan en el art. 33 LDCLR, que establece que dichas modificaciones no afectarán a las obligaciones contraídas con anterioridad a dicho cambio.

También en relación con esta cuestión, retomando el art. 17 LDCLR, las confesiones religiosas deberán llevar un registro de sus miembros.

Por el contrario, la LOLR recoge específicamente, en su art. 2.1.a, el derecho a elegir entre expresar públicamente sus creencias o no hacerlo, así como a cambiarlas o abandonarlas. Este precepto se dicta de conformidad con el art. 16.2 CE, que ampara el derecho de los ciudadanos a no declarar sobre sus propias creencias.

Por lo que se puede apreciar, el trato que se da a católicos y no católicos en la LDCLR es muy diferente. No se establece ninguna obligación de los católicos de declarar su catolicismo porque de hecho, la condición de católico se presupone. Sólo los fieles de otras confesiones deberán probar que lo son, para el ejercicio de determinados derechos, y deberán comunicar las modificaciones que se produzcan en sus creencias. Esta situación es difícilmente imaginable tras la aprobación de la LOLR e incluso tras la aprobación de CE ya que como se ha dicho, el derecho a no declarar sobre las creencias íntimas del individuo, a hacerlas públicas o a ocultarlas, es uno de los derechos fundamentales que incluye nuestra Carta Magna y que goza de un más alto grado de protección.

- **Organismos públicos administrativos con competencia en materia de libertad religiosa**

A continuación nos referiremos a los organismos creados por la LDCLR y la LOLR con competencias en materia de libertad religiosa.

El art. 34 LDCLR atribuye las competencias relativas a la libertad religiosa, al Ministerio de Justicia, que constituirá una Comisión de la Libertad Religiosa cuya composición se establece en el art. 34.2 y que reúne a diversas personalidades del Gobierno y la Administración, organizaciones sindicales y funcionarios. Esta Comisión, de acuerdo con el art. 35 emitirá las propuestas de resolución de las cuestiones relativas a la libertad religiosa.

---

<sup>25</sup> LDCLR, art. 32.

Por su parte, también la LOLR, en su art. 8, crea una “Comisión Asesora de Libertad Religiosa”, dependiente del Ministerio de Justicia y compuesta 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”<sup>26</sup> y prevé la creación de una Comisión permanente de similar composición. Esta Comisión emitirá informes de carácter facultativo sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de la LOLR y, con carácter preceptivo, en materia de Acuerdos de cooperación entre el Estado y las Confesiones religiosas.

Ambas normas, como se ha expuesto, crean Comisiones con labores consultivas que se ocupan de emitir informes y propuestas en materia de libertad religiosa. Sí resulta significativo el hecho de que, en el caso de LDCLR, la composición de la Comisión creada no incluye miembros de las confesiones religiosas, a diferencia de lo establecido en la LOLR. Este hecho podría limitar su objetividad en las soluciones presentadas por la Comisión, en las que sólo se representaría la visión del Gobierno y la Administración.

La LDCLR también crea, en su art. 36, el “Registro de asociaciones confesionales no católicas y de ministros de los cultos no católicos en España”, un órgano trascendental para el ejercicio del derecho de libertad religiosa por las asociaciones confesionales no católicas ya que, el reconocimiento de personalidad jurídica a la asociación se hace depender de su inscripción en este registro.

Por su parte, el art. 5 LOLR también vincula el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas a su inscripción en el RER. Sin embargo, como ya se ha comentado, en este caso la inscripción en el RER no requiere que las confesiones religiosas adopten la forma de asociación sino que se trata de una categoría jurídica distinta.

Por último, en cuanto a las facultades de vigilancia de cumplimiento de la ley, la LDCLR en su art. 37 las atribuye a los Gobernadores civiles y al Ministerio de Justicia. Aunque LOLR no menciona específicamente estas facultades, el Ministerio competente en la materia es el Ministerio de Justicia, al que se adscribe la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones.

- [Procedimientos de defensa de la libertad religiosa](#)

Tanto la LDCLR como la LOLR establecen procedimientos de protección del derecho de libertad religiosa.

La LDCLR dispone, en su art. 38, que el procedimiento administrativo en materia de protección de la libertad religiosa se regirá por lo dispuesto en la Ley de procedimiento administrativo. En materia de competencias, el art. 40 LDCLR faculta al Ministro de Justicia para resolver los recursos de alzada presentados contra los actos de los Gobernadores civiles. A su vez, las resoluciones que dicte el Ministro de Justicia en primera instancia, podrán ser recurridas en súplica ante el Consejo de Ministros y, las dictadas en alzada o por el Consejo de Ministros agotarán la vía administrativa. Como vemos, aunque no detalla el procedimiento de impugnación sino que se remite a la Ley de procedimiento administrativo, sí distribuye la competencia entre los distintos órganos administrativos. La LOLR por el contrario, no

---

<sup>26</sup> LOLR, art. 8.

recoge ninguna disposición específica sobre la impugnación en vía administrativa de los actos contrarios a esta ley.

En cuanto a la vía judicial, el art. 39 LDCLR atribuye a los Tribunales de Justicia competencias en materia de protección de los derechos y el art. 41 LDCLR concreta la jurisdicción competente, que será la jurisdicción contencioso-administrativa. Por su parte, el art. 4 LOLR se refiere al fuero jurisdiccional bajo el cual está amparado el derecho de libertad religiosa, que será la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Constitucional de acuerdo con su carácter de derecho fundamental constitucionalmente reconocido.

En todo caso, ambas normas establecen órganos de garantía de cumplimiento y protección del derecho de libertad religiosa.

#### **III.4. Cooperación Iglesia-Estado**

La LDCLR no contempla ningún instrumento de colaboración entre el Estado y las asociaciones religiosas no católicas, probablemente debido a que, aunque en ella se hace un reconocimiento del derecho de libertad religiosa y en virtud del mismo se reconocen derechos a confesiones distintas de la Iglesia católica, la religión declarada del Estado es el catolicismo y la promulgación de esta ley viene impulsada por el reconocimiento de la libertad religiosa que hace la Santa Sede.

En la LOLR, la colaboración Iglesia-Estado, exigida en la Constitución, se articula a través de los “Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas”<sup>27</sup>, establecidos en su art. 7. Estos Acuerdos, firmados por el Gobierno con confesiones inscritas en el RER, constituyen una de las novedades más trascendentales que aporta la LOLR ya que permiten la regulación del estatuto jurídico de las comunidades religiosas, de forma consensuada con sus representantes.

Actualmente se han firmado Acuerdos con la Federación de Entidades Evangélicas de España, la Comisión Islámica de España y la Federación de Comunidades Israelitas de España.

#### **III.5. Disposiciones transitorias, derogatorias y finales**

Las disposiciones finales de la LDCLR facultan al Ministro de Justicia y al Gobierno para dictar disposiciones de desarrollo de esta ley y derogan las normas que se opongan a ella. Además, en la disposición transitoria se regula el régimen provisional al que podrán acogerse las asociaciones religiosas no católicas que se hubieran inscrito con anterioridad en los Registros públicos a través de personas interpuestas

Por su parte la LOLR, en su disposición transitoria primera, reconoce la personalidad jurídica de las Entidades religiosas que la tuviesen con anterioridad a su promulgación pero les concede un plazo de tres años para su inscripción en el RER a efectos probatorios, y en la disposición transitoria segunda, se refiere al plazo de un año que se concede a las Asociaciones religiosas para regularizar su situación patrimonial en cuanto a la inscripción de sus bienes en el Registro de la propiedad. Por último, la ley contiene una disposición derogatoria en la que se deroga la LDCLR y una disposición final en la que obliga al Gobierno, a propuesta del Ministerio de

---

<sup>27</sup> LOLR, art. 7.

Justicia, a dictar los reglamentos pertinentes para la creación del RER y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

Por tanto, como es habitual en la técnica legislativa, en ambos casos las disposiciones transitorias, finales y derogatorias, se limitan a regular situaciones contingentes y a aclarar la vigencia de las normas pero sin alterar, en este caso, el contenido del derecho de libertad religiosa.

#### IV. CONTROVERSIAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

Una vez analizada la evolución de la regulación del derecho de libertad religiosa en España, convendría apuntar los problemas que se han planteado en su aplicación y los límites a su ejercicio.

El profesor López Alarcón, en su artículo “Contenido esencial del derecho de libertad religiosa”, expone los límites del derecho de libertad religiosa en sus vertientes individual y colectiva. En este sentido se refiere a la laicidad del Estado, entendida como la separación entre el poder político y religioso, e indica que es, el orden público, el ámbito en el que la colisión entre el derecho de libertad religiosa y otros derechos es más frecuente. En esos casos, la estrecha frontera entre el respeto a la libertad religiosa y los derechos de terceros, así como la actuación neutral del Estado complican la adopción de medidas que satisfagan los intereses individuales y colectivos de los afectados<sup>28</sup>.

La jurisprudencia ha ido dando respuesta a los conflictos suscitados y, sobre la cuestión, existe abundante jurisprudencia con aplicación en España, incluyendo tanto resoluciones procedentes de órganos internacionales como nacionales. A continuación comentaremos sólo una breve muestra de las mismas.

En este sentido, la profesora Carazo Liébana, en su artículo “El derecho a la libertad religiosa como derecho fundamental” plantea uno de los aspectos más controvertidos, el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y sus repercusiones en el ámbito educativo.<sup>29</sup>

En concreto, la profesora Carazo Liébana explica el conflicto relativo al uso del velo en las escuelas. A este respecto se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 29 de junio de 2004 sobre el Caso *Leyla Çahin contra Turquía*. Como expone la autora, en dicho asunto, la demandante invoca el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* y “alega que la prohibición de llevar el velo islámico en los establecimientos de enseñanza superior constituye una violación de los derechos y libertades”<sup>30</sup> protegidos en dicho Convenio. En este caso, el Tribunal da la razón al Estado Turco, valorando que el marcado carácter religioso que tiene el uso del velo puede dificultar su conciliación con el orden público, la laicidad, y la igualdad entre hombres y mujeres<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> LÓPEZ ALARCÓN, M. (1997).

<sup>29</sup> CARAZO LIÉBANA, M.J. (2011).

<sup>30</sup> CARAZO LIÉBANA, M.J. (2011).

<sup>31</sup> CARAZO LIÉBANA, M.J. (2011).

En relación con la inclusión de la asignatura de Educación para la ciudadanía en los *currículums* formativos, y la posibilidad de los padres de objetar en conciencia, la profesora Carazo Liébana cita la Sentencia, de 7 de diciembre de 1976, dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca* referida a la educación sexual en el colegio. Dicha sentencia resalta que los Estados pueden difundir “conocimientos o informaciones que tengan, directamente o no, carácter religioso o filosófico” siempre y cuando lo haga de forma “*objetiva, crítica y pluralista*”.<sup>32</sup>

Otra de las controversias suscitadas en el ámbito educativo viene referida a la presencia de símbolos religiosos en las escuelas. En este sentido, el profesor Solar-Cayón analiza la Sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Lautsi contra Italia*, en el que el Tribunal falló que la presencia del crucifijo en las escuelas italianas no obstaculizaba el derecho de libertad religiosa, ya que éste debía ser valorado de forma más global, teniendo en cuenta otras medidas protectoras de dicho derecho por el Estado italiano. Así, según exponía, el crucifijo únicamente suponía una manifestación de la cultura mayoritaria en Italia.<sup>33</sup>

Aun así, estos no son los únicos puntos cuestionados de la regulación de la libertad religiosa en España. También, en el ámbito nacional, existe abundante jurisprudencia sobre el uso de símbolos religiosos en espacios públicos o la posibilidad de la objeción de conciencia a la asignatura de *Educación para la Ciudadanía*.

Especialmente interesante resulta la Sentencia núm. 3837/2012, dictada por la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en fecha 25 de mayo de 2012, en relación con la objeción de conciencia a la asignatura Educación para la ciudadanía. Dicha sentencia niega que exista “un derecho a la objeción de conciencia de alcance general”, amparado en el art. 16 CE ni un derecho a la objeción de conciencia especialmente referido a la enseñanza. En su caso, la objeción de conciencia debería referirse a algunos de los contenidos de la materia *Educación para la Ciudadanía* en los que pudiera apreciarse un “adoctrinamiento” de los alumnos y que se refiriesen a aspectos religiosos y morales.<sup>34</sup>

También, el uso del burka en espacios públicos ha suscitado gran controversia. Al respecto, se ha pronunciado la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 693/2013, de fecha 14 de febrero de 2013. En dicha resolución, el Tribunal determina que “la prohibición del velo integral constituye directamente una limitación del ejercicio de la libertad religiosa”. Además, a juicio del Tribunal, los límites en el ejercicio de los derechos fundamentales deben interpretarse de la forma más favorable a la eficacia de los mismos. En ese sentido el orden público debe interpretarse como “la existencia de un peligro cierto para la seguridad, la salud y la moralidad pública, sin que en ningún caso pueda utilizarse como un parámetro preventivo.”<sup>35</sup>

Por último, también en relación con la presencia de símbolos y referencias religiosas, podemos comentar la Sentencia núm. 34/2011, de 28 de marzo de 2011, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en la que se pronuncia

---

<sup>32</sup> CARAZO LIÉBANA, M.J. (2011).

<sup>33</sup> SOLAR CAYÓN, J. I. (2011).

<sup>34</sup> STS DE 25 DE MAYO DE 2012 (ROJ: STS 3837/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3837).

<sup>35</sup> STS DE 14 DE FEBRERO DE 2013 (ROJ:STS 693/2013-ECLI:ES:TS:2013:693).



sobre la “supuesta vulneración” del derecho de libertad religiosa al proclamar patrona del Colegio de Abogados de Sevilla, a la Virgen María. El fallo del Tribunal determina que no existe dicha vulneración ya que aunque reconoce que la relevancia de los símbolos, también entiende que su uso se debe, en muchas ocasiones, a motivos más históricos que a su significación propiamente. Así se afirma que “cuando una religión es mayoritaria en una sociedad sus símbolos comparten la historia política y cultural de ésta, lo que origina que no pocos elementos representativos de los entes territoriales, corporaciones e instituciones públicas tengan una connotación religiosa (...) no basta con constatar el origen religioso de un signo identitario para que deba atribuírsele un significado actual que afecte a la neutralidad religiosa”<sup>36</sup>.

## V. CONCLUSIONES

El derecho a la libertad religiosa tiene el carácter de derecho fundamental, tal como lo reconocen los organismos internacionales y la propia CE. Este reconocimiento encuentra su fundamento en el concepto mismo de derecho fundamental como derecho inherente a la dignidad humana. El posicionamiento sobre el hecho religioso forma parte de la moral del individuo y se manifiesta tanto a nivel individual como de forma colectiva. Son esas manifestaciones las que deben ser objeto de protección y, en su caso, limitación a través de la legislación en la materia.

El objetivo esencial de este trabajo era analizar la situación en España, comparando las dos leyes que han regulado el derecho de libertad religiosa, la LOLR y la LDCLR, y poniendo de manifiesto sus diferencias y similitudes.

Del estudio comparado de ambas leyes podemos extraer las siguientes conclusiones fundamentales:

1. En primer lugar, en el aspecto formal, existe una notable diferencia de extensión: 8 artículos en el caso de la LOLR frente a los 41 de la LDCLR. Como se apuntaba al inicio del trabajo, cabría preguntarse si esa diferencia formal se corresponde también con una diferencia material.

Efectivamente, la LDCLR contiene una regulación de los contenidos del derecho de libertad religiosa mucho más detallada que la LOLR. Así, por ejemplo, contiene disposiciones relativas al régimen patrimonial de las confesiones religiosas o a los requisitos exigidos a sus Ministros de culto.

Esta afirmación, sin embargo, no implica que la regulación de la libertad religiosa vigente en la actualidad sea incompleta o más restrictiva que la prevista en la LDCLR. Por el contrario, esta diferencia responde a otras razones. Cuando la doctrina católica impuso al Régimen franquista el reconocimiento de la libertad religiosa, el legislador tuvo que regular su ejercicio de forma pormenorizada, ya que no existía una ley que pudiera servir de base para el reconocimiento de los derechos fundamentales. En cambio, la LOLR se promulga en un contexto de protección de los derechos fundamentales que tiene su base en la CE. Por ello, aunque algunos aspectos no figuren expresamente incluidos en la LOLR,

---

<sup>36</sup> STC, 34/2011, DE 28 DE MARZO DE 2011 (BOE NÚM. 101 DE 28 DE ABRIL DE 2011).

quedan protegidos por el texto constitucional o están previstos por los Acuerdos de cooperación con las distintas entidades religiosas.

2. Resulta especialmente interesante descubrir que entre ambas normas existen más similitudes de las que cabría esperar, teniendo en cuenta el distinto contexto histórico en el que se desarrollan. Así, ambas amparan y reconocen, no sólo la libertad íntima de profesar una fe, sino también, aunque en distinta medida, las manifestaciones públicas y colectivas de carácter religioso, los actos públicos de culto o el derecho de los padres a escoger la educación religiosa de sus hijos.
3. También existen muchas diferencias entre ambas normas. Así, por ejemplo, como se ha indicado, la LDCLR es una ley detallada, que regula de forma pormenorizada un amplio abanico de cuestiones relativas a la libertad religiosa mientras que la LOLR adopta un carácter más general, sirviendo de marco legislativo y sentando las bases de la regulación del derecho de libertad religiosa.

En el caso de la LOLR, el desarrollo del estatuto jurídico de las confesiones religiosas y de las condiciones que han de regir sus relaciones con el Estado, se recoge fundamentalmente, en los Acuerdos de cooperación previstos en su art. 7 y suscritos por el Estado con las confesiones inscritas en el RER y con notorio arraigo en España.

Además, encontramos preceptos relativos a cuestiones conexas con el ejercicio de la libertad religiosa en otras normas. Por ejemplo, la legislación educativa regula ciertos aspectos de la enseñanza religiosa, la legislación sobre Patrimonio Histórico afecta a cuestiones relativas al patrimonio de la Iglesia o la legislación urbanística puede contener preceptos relativos al establecimiento de centros de culto.

4. Quizás, las diferencias más importantes entre las dos leyes analizadas, se manifiestan en los aspectos relativos al ejercicio colectivo de la libertad religiosa y a la consideración de las confesiones religiosas.

En la LDCLR, el reconocimiento de personalidad jurídica a las confesiones religiosas, a excepción de la Iglesia Católica, pasa por su constitución como asociación religiosa y su inscripción en un Registro creado al efecto. En la LOLR, en cambio, existe un Registro de Entidades Religiosas (en adelante RER) en el que se inscribirán las distintas confesiones que no tendrán la consideración de asociación religiosa, sino que específicamente, tendrán la categoría de confesión religiosa.

Sin embargo, hay que admitir que el trato dispensado en ambas leyes, a la Iglesia católica, difiere de las condiciones impuestas al resto de las confesiones. Así ocurre, por ejemplo, con la distinta forma de financiación de las confesiones religiosas o la exención de inscripción en el RER para el caso de la Iglesia católica.

Esta diferencia se plasma en los Acuerdos con las distintas confesiones mediante los cuales se determinarán las condiciones para el ejercicio de su derecho de libertad religiosa. Estos pactos, concretan el mandato constitucional de colaboración entre las distintas confesiones y el Estado, dotando a las

confesiones religiosas de un régimen jurídico consensuado y no meramente impuesto, tal como ocurría con la LDCLR.

5. En todo caso, la LOLR es, sin duda, más avanzada en lo que se refiere a la protección y el reconocimiento de la libertad religiosa. Se trata de una ley desarrollada en un régimen democrático, en un Estado aconfesional y de derecho en el que las instituciones están sometidas al imperio de la ley y en un contexto de apertura internacional, de modo que se recoge la creciente preocupación por los derechos humanos, motivada por los acontecimientos sucedidos durante la II Guerra Mundial. Estos factores condicionan el espíritu de la LOLR y determinan, en buena medida, su carácter más tolerante.

La LDCLR sin embargo, es fruto de un régimen dictatorial y se desarrolla en un Estado declarado como católico, por eso, en dicha norma se observan constantes referencias a la religión estatal, a la que se le otorga un papel privilegiado. Pese a ello, no podemos infravalorar el enorme avance que supuso esta ley, impulsada por la postura adoptada por la Iglesia católica en lo que se refiere al respeto y el reconocimiento de la libertad religiosa. Así, la LDCLR, reconoce el derecho de libertad religiosa y otorga un estatuto jurídico a las doctrinas no católicas, aunque sea a través de su constitución como asociaciones religiosas.

En definitiva, la LDCLR supone un hito en la regulación de la libertad religiosa en España. De hecho, es la primera ley que reconoce el derecho de libertad religiosa en España. Así pues, pese a sus limitaciones, supone un punto de inflexión y un paso fundamental e imprescindible en el reconocimiento de la libertad religiosa. Sin embargo, la norma está condicionada por ser promulgada en un país que se proclama como católico, siendo la doctrina de la Iglesia, la que inspira su legislación, y el trato especialmente favorable a esta doctrina queda patente en toda la ley.

La LOLR, en cambio, representa una regulación más avanzada, en línea con los países de nuestro entorno. A esto ayuda el reconocimiento de España como un país aconfesional, lo cual obliga a los poderes públicos a actuar con una mayor neutralidad a la hora de elaborar y publicar las normas.

Aunque a partir de esta ley se han suscrito acuerdos con las Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Comisión Islámica de España y la Federación de Comunidades Judías de España, sí es cierto que, al igual que ocurría con la LDCLR, el trato que se dispensa a la Iglesia Católica es diferente al trato dispensado a las restantes confesiones, quizás por razones históricas, por los Acuerdos concluidos con la Santa Sede, por el carácter de organismo internacional del Vaticano o por el grado de implantación del catolicismo en la sociedad española.

Pese a que en este estudio nos hemos limitado a comparar exclusivamente las dos leyes de libertad religiosa aprobadas en España, sería interesante, para estudios posteriores, analizar la influencia de cada una de estas leyes en su marco legislativo contemporáneo, es decir la repercusión que tuvieron en la aprobación de normas referidas a otros ámbitos legislativos como la educación o la seguridad ciudadana.

Para concluir, es necesario también mencionar que, debido a la repercusión de la libertad religiosa en todos los aspectos de la vida de los individuos, siempre han existido controversias originadas por el conflicto con otros derechos fundamentales. Sin embargo, la evolución social de España hace que, el carácter cada vez más

plural y multicultural de la población, aumente el número y, en ocasiones, la virulencia de estas situaciones.

Esta situación no es exclusiva de España y, en este aspecto, en un estudio más amplio, también podría ser útil analizar las soluciones que han adoptado los países de nuestro entorno y comparar la evolución de la regulación del derecho de libertad religiosa en España con la evolución en Europa.

En todo caso, el legislador se enfrenta al reto de dar respuesta a estas cuestiones a la hora de orientar las posibles reformas legislativas y es por ello que parece pertinente y relevante también, conocer la evolución de la legislación en materia de libertad religiosa. Conocer los pasos dados, facilitará avanzar en el sentido correcto.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

CARAZO LIEBANA, M.J. (2011), “El derecho a la libertad religiosa como derecho fundamental”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 14, págs. 43 a 74 (disponible en <http://universitas.idhbc.es/n14/14-04.pdf>; fecha de la última consulta 22-03-2015).

CIÁURRIZ, M.J. (1996), “El derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español (Contenido del derecho fundamental)”, *Revista de Derecho Político*, 41, págs. 37 a 96 (disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/8679/8273>; fecha de la última consulta 02-07-2015).

CORAZÓN CORAZÓN, J.J. (1993). “Historia de la Declaración “Dignitatis Humanae”. Cuadernos doctorales: derecho canónico, derecho eclesiástico del Estado”, 11. (disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4065255&orden=366823&info=link>; fecha de la última consulta 08-06-2015).

ESCOBAR MARÍN, J.A. (2006). “El derecho de libertad religiosa y sus límites jurídicos”. *Anuario jurídico y Económico escurialense*, 39 (disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1465562>; fecha de la última consulta 08-06-2015).

LÓPEZ ALARCÓN, M.,(1997), “Contenido esencial del derecho de libertad religiosa”, *Anales de derecho*, 15, págs. 25-40 (disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=53106&orden=353060&info=link>; fecha de la última consulta: 22-03-2015).

MARTÍN, M.<sup>a</sup> M.-SALIDO, M.-VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J.M. (2014), *Derecho y Religión. Lecciones introductorias de Derecho eclesiástico español*, 2ª edición, Granada, Editorial Comares, S.L., págs. 33-45.

SCHAMBECK, H. (2011), “La libertad religiosa y el pluralismo de nuestro tiempo”, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, (Ejemplar dedicado a: La Nueva Europa), 65, págs. 159-167 (disponible en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/34754/1/8.%20Schambeck.pdf>; fecha de la última consulta 22-03-2015).

SOLAR CAYÓN, J.I., (2011), “Lautsi contra Italia: sobre la libertad religiosa y los deberes de neutralidad e imparcialidad del Estado”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 23, págs. 566-586 (disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3731881&orden=315636&info=link>; fecha de la última consulta 22-03-2015).

## VII. FUENTES CONSULTADAS

### VII. 1. Fuentes normativas

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (BOE núm. 206, de 25/07/1889).

Art. 60.

Constitución española, de 6 de diciembre de 1978.

Art. 14.

Art. 16.

Art. 21.

Art. 27.

Art. 53.

Art. 81.

Declaración *Dignitatis Humanae*, de 7 de diciembre de 1965, Concilio Vaticano II.

Capítulo I. Noción general de la libertad religiosa. Apartado 2.

Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa.

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

### VII. 2. Fuentes jurisprudenciales

#### 2011

STC, 34/2011, de 28 de marzo de 2011 (BOE núm. 101 de 28 de abril de 2011).

#### 2012

STS de 25 de mayo de 2012 (ROJ: STS 3837/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3837).

#### 2013

STS de 14 de febrero de 2013 (ROJ:STS 693/2013-ECLI:ES:TS:2013:693).