

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**  
**FACULTAT DE DRET**



**PROGRAMA DE DOCTORADO “SOSTENIBILIDAD Y PAZ EN LA ERA  
POSGLOBAL”**

**TESIS DOCTORAL**

**NOTORIO ARRAIGO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA:  
CONSTRUCCIÓN Y VIGENCIA DE UN CONCEPTO PROPIO DEL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

Presentada por:

**DIEGO TORRES SOSPEDRA**

Dirigida por:

**DRA. D<sup>a</sup> MARÍA ELENA OLMOS ORTEGA**

**CATEDRÁTICA DE DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO**

Septiembre de 2021



**A ti, que en el silencio de tu enfermedad velabas mis noches de ilusión  
interminables.**



<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I: ORIGEN, FUNDAMENTO Y CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA” .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. ORIGEN DE LA EXPRESIÓN, APROXIMACIÓN Y SIGNIFICADO ETIMOLÓGICO... 15</b>	
<b>1.2. FUNDAMENTO Y PRINCIPIO DE COOPERACIÓN..... 17</b>	
<b>1.3. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA (ART. 7º Y 8º LOLR)..... 22</b>	
<b>1.3.1. Congreso de los Diputados. .... 23</b>	
<b>1.3.2. Senado..... 36</b>	
<b>1.4. EL “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA” COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA CATEGORÍA. .... 42</b>	
<b>1.4.1. Interpretación en el seno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR). .... 45</b>	
<b>1.4.1.1. “Ámbito”. .... 50</b>	
<b>1.4.1.2. “Número de creyentes”. .... 82</b>	
<b>1.4.2. Reflexiones de la doctrina. .... 87</b>	
<b>CAPÍTULO II: CONCRECIÓN NORMATIVA DEL “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”..... 93</b>	
<b>2.1. REAL DECRETO 593/2015 DE 3 DE JULIO, POR EL QUE SE REGULA LA DECLARACIÓN DE NOTORIO ARRAIGO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA: ANTECEDENTES E INTENTOS DE REGULACIÓN..... 95</b>	
<b>2.1.1. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 26.05.2014..... 96</b>	
<b>2.1.2. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 23.07.2014..... 98</b>	
<b>2.1.3. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 07.11.2014..... 101</b>	

2.1.4. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 10.12.2014.....	102
2.1.5. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 23.12.2014.....	103
2.1.6. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 02.02.2015.....	104
2.1.7. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 02.06.2015.....	106
2.2. PRESUPUESTO: QUE LA ENTIDAD RELIGIOSA CUENTE CON PERSONALIDAD JURÍDICA CIVIL.....	106
2.3. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS ENTIDADES RELIGIOSAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”.....	110
2.3.1. Tiempo de inscripción.....	111
2.3.2. Presencia territorial.....	114
2.3.3. Número de inscripciones o anotaciones en el RER.....	115
2.3.4. Estructura y representación institucional.....	116
2.3.5. Actividad en la sociedad española.....	117
2.3.6. Posible incidencia del factor digital en los requisitos del RD 593/2015.....	119
<b>CAPÍTULO III: PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN Y PÉRDIDA DEL “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”.....</b>	<b>123</b>
3.1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN.....	123
3.1.1. Solicitud.....	123
3.2. INSTRUCCIÓN Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.....	125
3.2.1. Competencia.....	125
3.2.2. Subsanación de la solicitud.....	125
3.2.3. Solicitud de información complementaria.....	126
3.2.4. Informe de la CALR.....	127
3.2.5. Diligencias finales.....	127

<b>3.3. RESOLUCIÓN.....</b>	<b>128</b>
<b>3.3.1. Órgano competente para la resolución. ....</b>	<b>128</b>
<b>3.3.2. Forma de la resolución. ....</b>	<b>128</b>
<b>3.3.3. Naturaleza jurídica de la resolución.....</b>	<b>129</b>
<b>3.3.4. Silencio administrativo. ....</b>	<b>129</b>
<b>3.4. IMPUGNACIÓN DE LA DECISIÓN.....</b>	<b>130</b>
<b>3.5. ALCANCE DE LA DECLARACIÓN DE NOTORIO ARRAIGO INSTADO POR FEDERACIONES. ....</b>	<b>131</b>
<b>3.6. PROCEDIMIENTO Y SUPUESTOS DE PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN. ....</b>	<b>131</b>
<b>3.7. INICIACIÓN. ....</b>	<b>134</b>
<b>3.8. INSTRUCCIÓN Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>135</b>
<b>3.8.1. Informe de la CALR. ....</b>	<b>135</b>
<b>3.8.2. Alegaciones finales.....</b>	<b>135</b>
<b>3.9. RESOLUCIÓN.....</b>	<b>136</b>
<b>3.9.1. Órgano competente para la resolución. ....</b>	<b>136</b>
<b>3.9.2. Forma de la resolución. ....</b>	<b>136</b>
<b>3.9.3. Naturaleza jurídica de la declaración.....</b>	<b>136</b>
<b>3.10. CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE.....</b>	<b>137</b>
<b>3.11. IMPUGNACIÓN.....</b>	<b>137</b>
<b>3.12. ALCANCE DE LA PÉRDIDA DEL NOTORIO ARRAIGO. ....</b>	<b>137</b>
 <b>CAPÍTULO IV: ESTATUTO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS CON “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”.....</b>	 <b>139</b>
<b>4.1. PRESENCIA EN LA CALR. ....</b>	<b>141</b>
<b>4.1.1. Origen y regulación de la CALR.....</b>	<b>142</b>
<b>4.1.2. Naturaleza jurídica de la CALR.....</b>	<b>144</b>
<b>4.1.3. Composición de la CALR.....</b>	<b>144</b>
<b>4.1.4. Funciones de la CALR.....</b>	<b>149</b>
<b>4.1.5. Presencia confesional: sentido y alcance.....</b>	<b>150</b>
<b>4.2. POSIBLE FIRMA DE ACUERDOS O CONVENIOS CON EL ESTADO.....</b>	<b>152</b>
<b>4.2.1. Naturaleza jurídica de los acuerdos de cooperación. ....</b>	<b>155</b>
<b>4.2.2. Sujetos en los acuerdos de cooperación. ....</b>	<b>157</b>
<b>4.2.3. Procedimiento.....</b>	<b>158</b>
<b>4.2.4. Materias objeto de regulación bilateral. ....</b>	<b>159</b>

<b>4.3. COOPERACIÓN ECONÓMICA.....</b>	<b>161</b>
<b>4.3.1. Directa. ....</b>	<b>162</b>
<b>4.3.2. Indirecta.....</b>	<b>164</b>
<b>4.4. EFICACIA CIVIL DEL MATRIMONIO. ....</b>	<b>168</b>
<b>4.4.1. Contexto normativo.....</b>	<b>169</b>
<b>4.4.2. Matrimonio de las confesiones con notorio arraigo.....</b>	<b>172</b>
<b>4.5. PERSPECTIVAS DE FUTURO: OTROS ÁMBITOS DE POSIBLE DESARROLLO EN EL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS CON “NOTORIO ARRAIGO”. ....</b>	<b>175</b>
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>179</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>187</b>



## **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

**art.** artículo

**arts.** artículos

**BOCG** Boletín Oficial de las Cortes Generales

**BOE** Boletín Oficial del Estado

**C.com** Código de Comercio

**CALR** Comisión Asesora de Libertad Religiosa

**CC** Código Civil

**CE** Constitución Española

**CEE** Conferencia Episcopal Española

**CIC 1983** Código de Derecho Canónico de 1983

**CIE** Comisión Islámica de España

**Coord.** Coordinador/a

**Coords.** Coordinadores

**CP** Código Penal

**Dir.** Director/a

**Dirs.** Directores

**ed.** edición

**Eds.** Editores

**FCIE** Federación de Comunidades Israelitas de España

**FCJE** Federación de Comunidades Judías de España

**FEERI** Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas

**FEREDE** Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España

**FJ** Fundamento Jurídico

**Ibídem.** En el mismo lugar

**Ídem.** Lo mismo

**LEC** Ley de Enjuiciamiento Civil

**LECrím** Ley de Enjuiciamiento Criminal

**LJS** Ley Reguladora de la Jurisdicción Social

**LJV** Ley de la Jurisdicción Voluntaria

**LO** Ley Orgánica

**LOLR** Ley Orgánica de Libertad Religiosa

**MAIN** Memoria de Análisis de Impacto Normativo

**núm.** número

**o. c.** obra citada

**OMPI** Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

**p.** Página

**PNV** Partido Nacionalista Vasco

**RAE** Real Academia Española de la Lengua

**RD** Real Decreto

**RER** Registro de Entidades Religiosas

**STC** Sentencia del Tribunal Constitucional

**STS** Sentencia del Tribunal Supremo

**TC** Tribunal Constitucional

**TS** Tribunal Supremo

**UBI** Unión Budista Italiana

**UCD** Unión de Centro Democrático

**vol.** volumen

**vols.** volúmenes

**VV.AA.** Varios Autores

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis, bajo el título *Notorio arraigo de las confesiones religiosas en España: construcción y vigencia de un concepto propio del ordenamiento jurídico español*, tiene por objeto adentrarse en el análisis de una de las cuestiones medulares del Derecho Eclesiástico del Estado, el notorio arraigo en España. Una enrevesada tarea, la de arrojar luz sobre este concepto, que presenta una tez a priori desfigurada, no exenta de complicaciones.

A tal efecto se hacía necesario la elaboración de un estudio monográfico concreto, inexistente hasta ahora, en el que analizar la evolución de este elemento vivo, su configuración y funcionalidad en cada momento de nuestra historia, la actual centralidad de la que goza en el seno de la disciplina científica en la que se enmarca, e incluso extramuros de ésta, así como sus importantes implicaciones y consecuencias. Este propósito, no exento de dificultades, ha dado lugar al presente trabajo de tesis doctoral en cuya elaboración se ha utilizado una metodología sistemática e histórica-cronológica salpicada con breves pinceladas de Derecho comparado y que consta de cuatro amplios capítulos y de unas conclusiones abiertas a su discusión y mejora.

Así las cosas, la genética indeterminación jurídica del concepto obligaba a comenzar por sentar las bases sobre qué se había entendido por “notorio arraigo” hasta su reciente concreción normativa. La doctrina, en este sentido, no resultó especialmente clarificadora, constando únicamente algunos primeros trabajos, de indudable originalidad y valor, que han servido de sustrato para la posterior reflexión académica y administrativa. Ante esta ausencia, y a la vista de que dichos iniciales trabajos traían su causa en ellos, devino imprescindible la consulta de los correspondientes expedientes administrativos de cada una de las solicitudes de declaración de “notorio arraigo” que se han sucedido y de la documentación obrante en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (en adelante CALR) puesta a disposición del autor por la entonces Subdirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, ahora Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por lo que quiero que conste mi agradecimiento. En este trabajo puede encontrarse por primera vez, al

respecto de dicha información, un extenso, minucioso y detallado análisis que, probablemente, constituya una de las partes más significativas y relevantes del mismo.

Fruto de este estudio es el primer y amplio capítulo de esta tesis doctoral *Origen, fundamento y configuración del concepto de notorio arraigo en España*. En él la atención se centra en conocer el origen y fundamento de la expresión, acudiendo a las primeras referencias de la misma en los trabajos parlamentarios que cristalizaron en el art. 7 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa<sup>1</sup> (en adelante LOLR), en la que aparece primigeniamente el concepto y un acercamiento a su significado etimológico, para seguidamente, como concepto jurídico indeterminado, ofrecer una amplia sistematización de las posiciones sostenidas a lo largo del tiempo por los expertos que formaron parte de la CALR, así como de la doctrina científica, ante la ausencia de una regulación específica. A lo largo del capítulo, se presenta sucintamente al lector el iter recorrido para la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” por las entidades religiosas que, en la actualidad, cuentan con ella.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España<sup>2</sup>, la acusada indeterminación del concepto parecía haberse subsanado, al menos parcialmente, con la previsión de una serie de requisitos así como con la dotación de un procedimiento administrativo tanto de obtención como de pérdida de la declaración de “notorio arraigo”. Del estudio de sus previsiones normativas se ocupan el capítulo segundo *Concreción normativa del notorio arraigo en España* así como el capítulo tercero de este trabajo *Procedimiento de declaración y pérdida del notorio arraigo en España*.

El segundo capítulo se detiene en el examen de esta regulación, llevando a cabo una exposición valorativa-descriptiva de la misma, también en relación a los precedentes, así como de la incidencia de factores como el digital en los parámetros que establece y que deben concurrir en una entidad religiosa para la obtención de la declaración de “notorio arraigo” en nuestro país. Encontramos

---

<sup>1</sup> BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980.

<sup>2</sup> BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015.

un apartado específico relativo a los precedentes e intentos de regulación autónoma del “notorio arraigo” elaborado tras efectuar las oportunas consultas y solicitud de información y documentación a través el Portal de Transparencia del Ministerio de Justicia. Concretamente se hace referencia a los aspectos más significativos de los distintos textos de los proyectos que dieron lugar al vigente Real Decreto 593/2015. Esta comparativa entre los diferentes textos hubiera podido desgranarse a lo largo de cada una de las partes del capítulo segundo y del tercero, ya que alude tanto a aspectos sustantivos como procedimentales, si bien la multitud de fechas y de diferencias de matiz apreciables hubieran dado como resultado un relato denso y confuso. Con la actual organización se ha querido proyectar una imagen nítida de ese proceso del que no existían todavía estudios.

Por su parte, el capítulo tercero viene dedicado al procedimiento administrativo de declaración del “notorio arraigo en España” y, del mismo modo, al procedimiento, también administrativo, previsto para la pérdida de la referida condición. El establecimiento de estos procedimientos específicos es también una de las novedades que presenta la regulación actual respondiendo así a los constantes requerimientos de la doctrina española. Especial atención ha requerido el procedimiento previsto para una eventual pérdida del “notorio arraigo en España” en atención a sus imprecisiones, carencias y ambigüedades que generan dudas acerca de su operatividad, aplicabilidad y sentido.

Finalmente, la actual posición del concepto en nuestro sistema y su funcionalidad imponían el examen de las consecuencias asociadas a la obtención de la declaración administrativa de “notorio arraigo”. Con este propósito el capítulo cuarto *Estatuto jurídico de las entidades religiosas con notorio arraigo en España* presenta una radiografía del estatuto jurídico de las entidades religiosas que cuentan con la declaración de “notorio arraigo en España” a través del análisis de las, cada día mayores, consecuencias jurídicas que lleva aparejadas la ostentación de dicha condición reconocida por el Estado; concretamente se hace mención a la presencia en la CALR, a la posibilidad de suscribir acuerdos de cooperación con el Estado, a la situación en materia fiscal y de cooperación económica y a la obtención de eficacia civil del matrimonio religioso de dichas entidades religiosas. Cada una de ellas cuenta con un concreto apartado dentro

del capítulo en el que se insertan en el que se han intentado exponer sus elementos esenciales con respecto a las entidades religiosas en nuestro Derecho. También se concretan en este capítulo consideraciones y propuestas de futuro del autor que tienen su reflejo en las conclusiones, con las que finaliza este trabajo.

En suma, se ha pretendido realizar un análisis riguroso, fundamentado con aparato bibliográfico y honesto, sin obviar, al menos intencionadamente, posición alguna, y en el que se ha procurado mostrar, con la mayor claridad posible, un tema de real hondura y múltiples implicaciones en distintos órdenes, más allá de la simple manifestación de opiniones, desde una perspectiva formal y crítica. Este trabajo no ambiciona, ni se afana en ofrecer, una interpretación auténtica del concepto ni una reflexión sobre su función y posicionamiento en nuestro Derecho que debiera asumir acríticamente toda la comunidad científica, sino que responde a la vocación de servir como espacio de debate abiertos a todos y, por ello, se recogen las aportaciones más significativas en las conclusiones.

## **CAPÍTULO I: ORIGEN, FUNDAMENTO Y CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”**

### **1.1. Origen de la expresión, aproximación y significado etimológico.**

La expresión “notorio arraigo en España” tiene su origen en el art. 7.1 de la LOLR, anteriormente referida<sup>3</sup>. Según dicho precepto “El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenio 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 de las Cortes Generales”, siendo ésta la única referencia al mencionado concepto en cuanto a su definición o presupuestos en toda la Ley Orgánica que resulta ser de contenido muy amplio pero de extensión breve.

Únicamente, ya en el art. 8 de la referida norma, encontramos la expresión “arraigo notorio” a cuya existencia enlaza como consecuencia, para la entidad religiosa que lo detente, la posibilidad de formar parte de la CALR.

Así las cosas, la expresión objeto de este trabajo, pese a parecer una genuina creación del Derecho Eclesiástico del Estado no deviene única en su especie, esto es, existen, dispersas por nuestro ordenamiento jurídico, multitud de expresiones semejantes<sup>4</sup>, tales como “solvencia suficiente y notoria” (art. 698.2 LEC), “notoria gravedad” (arts. 74.2, 142 bis, 152 bis o 282 bis CP), “notoria importancia” (arts. 289.2 e, 284.2.2ª, 285.2.2ª, 336, 369.1.5ª, 370, 376 CP), “urgencia notoria” (art. 181 CC), “notoria ineptitud” (art. 247 CC), “notoriamente incapaz” (art. 1721.2º CC), “pertenencia notoria” (art. 286 C.Com), “hecho notorio” (art.85.5 LJS), “notoria influencia” (arts. 86.2 y 119.1 c) LJS), “afectación general notoria” (arts.191.3.b) LJS), “notoria temeridad” (art. 44 LECrim),

---

<sup>3</sup> En el marco de la LOLR, el artículo 7 ha sido valorado como “probablemente la novedad más significativa de esta norma” según RODRÍGUEZ BLANCO, M., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su cuarenta aniversario, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 12 y 17.

<sup>4</sup> Así mismo en el ordenamiento canónico también encontramos referencias a términos como “notoriedad” o “notorio” en los cánones 15, 171, 1071, 1184, 1352 o 1983 del CIC 1983.

“responsabilidad notoria” (art. 592 LECrim) o “notoria contradicción” (art. 884.3 LECrim).

A mayor abundamiento, con respecto a la notoriedad, deviene muy relevante la previsión de la LEC cuando habla de “notoriedad absoluta y general” (art. 281.4) asociándola a la no necesidad de prueba de aquellos hechos que gocen de dicha condición.

En este sentido, encontramos referencias afines en la Ley 7/2001, de 7 de diciembre de Marcas<sup>5</sup> como marcas “notoriamente conocidas” en España (arts. 6.2.d) y 34.7.), parafraseando el art. 6 bis del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial de 28 de septiembre de 1979, o “conocimiento notorio” (art. 9.1. d.).

Al respecto, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) ya en 1999 señalaba como factores a considerar para entender que una marca podía considerarse notoria “cualquier circunstancia de la que pueda inferirse” si bien, específicamente, proponía: “1. el grado de conocimiento o reconocimiento de la marca en el sector pertinente del público; 2. la duración, la magnitud y el alcance geográfico de cualquier utilización de la marca; 3. la duración, la magnitud y el alcance geográfico de cualquier promoción de la marca, incluyendo la publicidad o la propaganda y la presentación, en ferias o exposiciones, de los productos o servicios a los que se aplique la marca; 4. la duración y el alcance geográfico de cualquier registro, y/o cualquier solicitud de registro, de la marca, en la medida en que reflejen la utilización o el reconocimiento de la marca; 5. La constancia del ejercicio satisfactorio de los derechos sobre la marca, en particular, la medida en que la marca haya sido reconocida como notoriamente conocida por las autoridades competentes; 6. el valor asociado a la marca”. Terminaba la OMPI indicando que no debería exigirse “que la marca sea notoriamente conocida por el público en general” sino por el sector pertinente, que también define indiciariamente<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 2001.

<sup>6</sup> Recomendación Conjunta relativa a las Disposiciones sobre la Protección de las Marcas Notoriamente Conocidas aprobada por la Asamblea de la Unión de París para la Protección de la Propiedad Industrial y la Asamblea General de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en la trigésima cuarta serie de reuniones de las Asambleas de los Estados



Por su parte, el término “arraigo” viene mayoritariamente utilizado, en la actualidad, en relación a determinadas situaciones previstas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>7</sup>, concretamente las previstas en los arts. 31.3 y 68.3 de ésta.

En cuanto a su significado etimológico, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE) define el adjetivo notorio como “público y sabido por todos”, “claro, evidente” e “importante, relevante o famoso”. Por su parte, define el término “arraigo” como la “acción y efecto de arraigar” si bien es mucho más prolijo con referencia al verbo “arraigar” que define, entre otras, como “echar o criar raíces”, “hacerse muy firme”, con referencia a un uso o costumbre, “establecerse de manera permanente en un lugar, vinculándose a personas y cosas”, “establecer, fijar firmemente algo”. En suma, pareciera que, según dichas voces del diccionario referido, el “notorio arraigo” viniera a ser una presencia, un establecimiento firme y enraizado, de tal entidad y hondura que deviniera por todos conocido.

## **1.2. Fundamento y principio de cooperación.**

---

miembros de la OMPI 20 a 29 de septiembre de 1999, 9-11. Puede consultarse en <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/marks/833/pub833.pdf> (última visita 02.01.2021). Al respecto conviene indicar la superación de la terminología “marca notoria” en virtud de la modificación operada por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (BOE núm. 312, de 27 de diciembre de 2018). Con esta reforma se elimina la distinción entre marca o nombre comercial notorio y renombrado, quedando únicamente la categoría de renombre en España para el supuesto de que nos encontremos ante una marca española. Así el preámbulo de la citada normativa expone que “ha de tenerse en cuenta que, conforme a la jurisprudencia más extendida, para que una marca goce de renombre ha de ser conocida por una parte significativa del público interesado en los productos o servicios”.

Previamente a la reforma, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas STS 6110, de fecha 23 de julio de 2012), entendió que “no necesariamente, en todo caso, debe exigirse a la marca, para que goce de la consideración de “notoriamente conocida”, que, además de serlo para una parte relevante del público interesado, los servicios o productos a los que se aplica sean de gran calidad o, debido a la fuerte inversión en publicidad, la marca transmita una imagen positiva” concluyendo que “el requisito determinante de la notoriedad de la marca es su difusión entre el público interesado por los productos y servicios amparados por dicha marca y por los sectores interesados” (FJ5).

<sup>7</sup> BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

Formuladas las anteriores consideraciones, la existencia de este concepto esencial<sup>8</sup> –el del “notorio arraigo en España”- en este sector del ordenamiento jurídico obedece al mandato constitucional de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas.

Este principio de cooperación<sup>9</sup>, que LLAMAZARES FERNÁNDEZ entiende en dos direcciones, es decir, cooperación del Estado con las confesiones religiosas y cooperación de las confesiones religiosas con el Estado<sup>10</sup>, pudiendo ser ambas de naturaleza directa o indirecta, postulando una interpretación del mismo en conexión con el art. 9.2 CE, que según el autor resulta el fundamento del mismo<sup>11</sup>, lo encontramos formulado en el art. 16.3 CE, donde, tras afirmar que

---

<sup>8</sup> Entiende MOTILLA DE LA CALLE, A., Ley Orgánica de Libertad Religiosa y Acuerdo con las confesiones: experiencia y sugerencias de iure condendo, in: Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado, 19 (2009), 6, que nos encontramos ante un “concepto clave en el Derecho Eclesiástico español”.

<sup>9</sup> La STC 66/1982, de 12 de noviembre, afirma positivamente que se trata de un principio. Sobre el mismo podemos encontrar abundante doctrina: ROSSELL GRANADOS, J., El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo del derecho de libertad religiosa en España, in: MORENO ANTÓN, M. (coord.), Sociedad, derecho y factor religioso: estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez, 2017, 577-587; RODRÍGUEZ MOYA, A., Evolución y vigencia del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, in: OTADUY GUERÍN, J. (coord.), Derecho canónico en tiempos de cambio: actas de las XXX Jornadas de Actualidad Canónica, 2011, 109-124; CEBRIÁ GARCÍA, M<sup>a</sup> D., El principio de cooperación su modo informador de las relaciones Iglesias-Estado: su regulación constitucional, in: VVAA Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls, vol. 1, Alicante: Universidad de Alicante, 2000, 101-115; NAVARRO-VALLS, R., El principio constitucional de cooperación Estado-Iglesias, in: Nueva revista de política, cultura y arte, 118 (2008), 67-77; NAVARRO-VALLS, R., Los modelos de relación Estado-Iglesia y el principio de cooperación, in: FERREIRO GALGUERA, J., Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España, Madrid: Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, 2008, 159-169; OLMOS ORTEGA, M E., Una relectura de la laicidad y la cooperación a la luz de la libertad religiosa, in: GARCÍA GARCÍA, R. (coord.), El derecho eclesiástico a las puertas del siglo XXI: libro homenaje al profesor Juan Goti Ordeñana, Madrid: Fundación Universitaria Española, 2006, 417-430; GARCÍA RUIZ, Y., Cooperación y laicidad: principios vertebradores de las relaciones Iglesia-Estado en España, in: Aconfesionalidad del Estado, laicidad e identidad cristiana: actas del segundo Encuentro Interdisciplinar, Profesores, Investigadores y Profesionales Católicos (Salamanca, 22-24 de Junio de 2005), 2006, 335-344; OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E., El principio de cooperación entre los poderes públicos y las entidades religiosas, in: Presente y futuro de la Constitución española de 1978, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, 595-610; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites, in: Anuario de derecho eclesiástico del Estado, 5 (1989) 69-102; OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E.; VENTO TORRES, M., Las relaciones Iglesias-Estados en la actualidad: cuestiones fundamentales, in: Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro, vol. 2, Valencia: Universitat de València, 1989, 683-702; OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E., Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las Confesiones críticas, in: Las relaciones entre la Iglesia y el Estado: estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía, Madrid: Universidad Complutense de Madrid; Pamplona: Universidad de Navarra; Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 355-362.

<sup>10</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., El principio de cooperación..., o.c., 199.

<sup>11</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., El principio de cooperación..., o.c., 202. En el mismo sentido MARTÍN SÁNCHEZ, I., Laicidad e igualdad religiosa: algunas cuestiones debatidas, in: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 13 (2009) 199; FERNÁNDEZ

“ninguna confesión tendrá carácter estatal”, además añade que “Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, siendo el art. 7 de la LOLR desarrollo del mismo.

Así las cosas, en su génesis, el concepto de “notorio arraigo en España” aparece ligado a un modelo de cooperación inspirado en la tradición concordataria española, ante el paradigma “Iglesia católica”. Se configura la cooperación del Estado por medio de pactos con las confesiones y surge para ello el meritado concepto como la llave de acceso a un hipotético acuerdo, configurado éste en términos de posibilidad y oportunidad política. En este marco, el “notorio arraigo” adquiere un papel relevante aunque con una posición acusadamente instrumental; la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” no aseguraba un estatuto jurídico diferenciado al del resto de confesiones inscritas en la teoría, aunque sí en la práctica ya que aparecía como sinónimo de un futuro acuerdo con el Estado. Este escollo del “notorio arraigo” era superado y considerado como un paso más hacia la firma de un acuerdo con el Estado. A todas luces, no constituía un fin en sí mismo.

Para VILADRICH lo previsto en la CE, “responde al ideal democrático de que los grupos afectados –en este caso, las confesiones religiosas- participen en la elaboración de las normas estatales que regulan su posición y actuación en el ámbito de la sociedad civil”<sup>12</sup>, algo que en este momento no agota el entendimiento de un principio de cooperación que va más allá del acuerdo de cooperación y que incluso, margina este instrumento. Esta idea del dinamismo temporal de la cooperación también la encontramos lúcidamente fundamentada en FERNÁNDEZ CORONADO cuando expone que el término cooperación “lleva en sí mismo la idea de cambio”<sup>13</sup>.

---

CORONADO, A., Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009), 3; y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001 (FJ1) (BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2001).

<sup>12</sup> VILADRICH, P J.; FERRER ORTIZ, J., Los principios informadores del Derecho eclesiástico español, in: FERRER ORTIZ, J. (coord.), Derecho Eclesiástico del Estado, sexta ed., Navarra: Eunsa, 2011, 106.

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación..., o.c., 1: “El termino cooperación no trasluce, en absoluto, una idea de algo estático e inmutable, al que no afecta la evolución”.

En este sentido, el Estado no ignora la dimensión ni el factor religioso dentro de la comunidad política pero tampoco puede satisfacerlo por sí mismo<sup>14</sup>, por lo que este rol corresponde a los sujetos colectivos de la libertad religiosa. Por ello este principio, al que ahora nos referimos, viene plasmado primigeniamente en el reconocimiento de las confesiones religiosas a las que se permite la adopción de un estatuto jurídico civil adecuado a su organización interna<sup>15</sup> para luego mantener con ellas relaciones de cooperación en orden a la satisfacción de sus fines y, por extensión, a la contribución, por medio de los mismos, al bien común<sup>16</sup>.

Y es que el citado precepto constitucional consagra la existencia de relaciones entre el Estado y los sujetos colectivos e institucionales<sup>17</sup> de la libertad religiosa pero además las define como “cooperación”. Por tanto, encontramos una doble exhortación a los poderes públicos en nuestro texto constitucional<sup>18</sup>, esto es, al mantenimiento de relaciones y a que dichas relaciones sean de cooperación.

Por otra parte, CAÑAMARES ARRIBAS expone, con ocasión de su análisis de la LOLR y la oportunidad y fundamento de una futura reforma, que, una “separación cooperacionista”, que es como tilda al modelo español de relaciones Estado-confesiones religiosas, “supone, admitir como presupuesto, por una parte, que tales creencias religiosas tienen una dinámica ad extra, que les

---

<sup>14</sup> MARTÍN SÁNCHEZ, I., *Laicidad e igualdad religiosa...*, o.c., 199: “excede del ámbito del ordenamiento estatal la determinación de las actividades espirituales que las confesiones deban realizar para satisfacer las necesidades de sus miembros”. A esto añade que, “la cooperación [...] se presenta como el medio más razonable y eficaz para instrumentar la regulación y la promoción de la libertad religiosa”. También GUTIERREZ DEL MORAL, M<sup>a</sup> J., *Laicidad y cooperación con las confesiones en España*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 15 (2007), 13, entiende que “como poco es el instrumento más adecuado y conveniente para facilitar el ejercicio del derecho de libertad de conciencia o la libertad religiosa individual y colectiva”.

<sup>15</sup> VILADRICH, P. J.; FERRER ORTIZ, J., *Los principios informadores...*, o.c., 107: “los poderes públicos atenderán las características específicas, los datos diferenciales y el arraigo real en la sociedad española de cada confesión en orden a la determinación de su posición jurídica”

<sup>16</sup> En este sentido MARTÍN DE AGAR, J. T., *Los principios del Derecho Eclesiástico del Estado*, in: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, 14 (2003), 11.

<sup>17</sup> Podemos ver como el TC califica a las confesiones religiosas como “*institucionales*” (ver Sentencia de Tribunal Constitucional 1/1981, de 26 de enero, FJ 10) (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981).

<sup>18</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 93/1983, de 8 de noviembre, contribuye a precisar su naturaleza cuando rechaza que se trate de un derecho: “Como es obvio, el art. 16.3 regula un deber de cooperación del Estado con la Iglesia Católica y las demás confesiones y no un derecho fundamental de los ciudadanos del que sea titular el actor” (FJ5) (BOE núm. 288, de 02 de diciembre de 1983).

permite erigirse en fenómeno socialmente perceptible. Y, por otra, que el espacio público debe ser un lugar de convergencia del fenómeno religioso”<sup>19</sup>.

También se suele hablar de cooperación en sentido negativo y en sentido positivo, entendiéndose en el primero que la cooperación no puede constituir confusión entre Estado y confesiones religiosas ni estructuralmente ni en cuanto a los fines de ambas, ni por el contrario separación absoluta. El sentido positivo se concreta en “la constitucionalización del común entendimiento que han de tener las relaciones entre los poderes públicos y las confesiones en orden a la elaboración de su estatus jurídico específico y a la regulación de su contribución al bien común ciudadano”<sup>20</sup>, esto es, la regulación de sus actividades, con el único límite del resto de principios informadores, o también como “actuación conjunta suo modo de las partes para lograr ese bien social”<sup>21</sup>.

Así las cosas, siguiendo a GUTIERREZ DEL MORAL, el problema se suscita actualmente en cómo ha de materializarse este principio informador<sup>22</sup>, que no podemos entender como mera técnica<sup>23</sup>.

En este momento conviene dejar apuntadas las dos formas de cooperación que la LOLR, dictada en desarrollo del señalado precepto constitucional que nada dice a este respecto, estableció, a saber, una para aquellas confesiones religiosas inscritas en el RER y otra para las que, además de con la inscripción, contaran con la declaración de “notorio arraigo en España”. Para estas últimas, según FERNÁNDEZ CORONADO, se establecía una “cooperación completa”<sup>24</sup>.

En cuanto a las manifestaciones de ambas, las iremos analizando, paso a paso, con ocasión de nuestro trabajo, pudiendo señalar, por ejemplo, los acuerdos, pactos o convenios de cooperación, la CALR, la Subdirección General de

---

<sup>19</sup> CAÑAMARES ARRIBAS, S., Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma, in: *Ius Canonicum*, 50 (2010), 481.

<sup>20</sup> VILADRICH, P J.; FERRER ORTIZ, J., Los principios informadores..., o.c., 107.

<sup>21</sup> CEBRIÁ GARCÍA, M<sup>a</sup> D., El principio de cooperación..., o.c., 114.

<sup>22</sup> GUTIERREZ DEL MORAL, M<sup>a</sup> J., Laicidad y cooperación..., o.c., 12. Por su parte entiende FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación..., o.c., 2, que “no es posible, en consecuencia, programar sine die unos contenidos cerrados en esta materia, sino, únicamente, unas líneas generales de actuación, que dejen claros los límites y el alcance, pero que, a la vez, estén abiertas a las realidades y a las exigencias de cada tiempo concreto”.

<sup>23</sup> GUTIERREZ DEL MORAL, M<sup>a</sup> J., Laicidad y cooperación..., o.c., 13.

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación..., o.c., 5.

Libertad Religiosa<sup>25</sup>, la fundación Pluralismo y Convivencia<sup>26</sup>, así como cualquier iniciativa unilateral de los poderes públicos en sentido amplio<sup>27</sup>; el dialogo, etc...

### **1.3. Tramitación parlamentaria (art. 7º y 8º LOLR)<sup>28</sup>.**

Aproximarnos a un concepto, como es el objeto de esta tesis, nos conduce, inexcusablemente, a tener que acudir a aquellas fuentes en las que podemos ver primariamente circular ese concepto, en nuestro caso, nos empuja a la lectura del proceso creador del mismo, esto es, la tramitación parlamentaria de la LOLR.

La consulta y estudio de los trabajos parlamentarios resultan del todo punto esclarecedores, si no en aras de la integración del contenido del concepto, sí para entender el marco en el que se fraguó, además de para conocer, al hilo de las intervenciones, en qué momento político y social nace el concepto y, por extensión, la idea de cooperación que late ya no solo en el art. 16.3 de la Constitución española de 1978 (en adelante CE) sino también en su desarrollo en el art. 7 LOLR y, necesariamente, en la mente del legislador español; una toma de posición frente a la cooperación consagrada en el texto constitucional, propia de un Estado bautizado hacía pocos meses como de Libertad Religiosa<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Como veremos más adelante, la anteriormente denominada Subdirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, en la actualidad ha quedado adscrita al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (dentro de la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática), pasándose a denominar Subdirección General de Libertad Religiosa, tal y como dispone el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (BOE núm. 43 de 19 de febrero de 2020) concretamente en su art. 7.4 letra f).

<sup>26</sup> Recientemente fueron aprobados los nuevos estatutos de la fundación mediante el Real Decreto 45/2021, de 26 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Fundación Pluralismo y Convivencia, F.S.P. (BOE núm. 24 de 28 de enero de 2021)

<sup>27</sup> OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E., Reflexiones en torno a la colaboración..., o.c., 362.

<sup>28</sup> A lo largo de este apartado iremos citando al pie específicamente las referencias concretas a la correspondiente publicación oficial o, en su caso, al diario de sesiones de la Cámara en la que se haya desarrollado el debate del que se traiga a colación cualquier expresión u idea. Así mismo, los trabajos parlamentarios completos se encuentran publicados en la obra SANTAOLALLA LÒPEZ, F. (ed.), Ley Orgánica Libertad religiosa. trabajos parlamentarios, Madrid: Congreso de los Diputados, 1981. Encontrará el lector también referencias al mismo junto con las anteriores con la finalidad de facilitar la consulta de la información.

<sup>29</sup> Por todos VILADRICH, P J.; FERRER ORTIZ, J., Los principios informadores..., o.c., 94-95.

### 1.3.1. Congreso de los Diputados<sup>30</sup>.

Como ya hemos dicho, el concepto nace con el artículo 7 de la LOLR, pudiendo encontrarlo ya en el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno para su tramitación parlamentaria al Congreso de los Diputados en 1979<sup>31</sup>.

Este Proyecto de Ley iba precedido de una exposición de motivos en la que se recogían los principios inspiradores del mismo y que desapareció en el iter parlamentario. Constaba el citado Proyecto de ocho artículos, una disposición final, una derogatoria y transitorias. Ya en este primer estadio de la tramitación parlamentaria encontramos, además del concepto, algunas ideas claves ya no para integrar el significado del mismo sino relacionadas con el “notorio arraigo” como instrumento, por ejemplo, para la cooperación por vía de acuerdo o convenio, esto es, acerca de la función del “notorio arraigo en España”.

Aparece por primera vez el término en la exposición de motivos del Proyecto cuando, al hilo del desarrollo de la cooperación prevista en el 16.3 CE, se habla de que “se contempla la posibilidad de que las relaciones de cooperación de los Poderes Públicos con la Iglesia Católica y las demás Confesiones se concreten en Convenios o Acuerdos de cooperación” a lo que se añade que estos acuerdos o convenios de cooperación, en caso de llevarse a cabo, se celebrarán “con aquellas Iglesias, Confesiones o Comunidades que, teniendo en cuenta las creencias de la sociedad española, hayan alcanzado notorio arraigo en España”.

Por otro lado, se deja abierto el contenido de los acuerdos o convenios, previendo que “tendrán que elaborarse atendiendo a las características peculiares de cada Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa”.

Resulta curioso cómo en la extinta exposición de motivos del Proyecto se hace referencia a las formas asociativas de los grupos religiosos, aventurando ya la agrupación en Federaciones, cuestión siempre controvertida, cuando dice:

---

<sup>30</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 1-99.

<sup>31</sup> *Id.*, 3. Su publicación oficial se efectuó con fecha 17 de octubre de 1979 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales abriéndose un plazo de 15 días para la presentación de enmiendas (BOCG, C.D., serie A, núm. 77.I).

“no se abordan en la ley las variadas estructuras asociativas que se presentan en el ámbito religioso, pero se establece de manera explícita la posibilidad de su agrupación en Federaciones”.

En su articulado encontramos el término “notorio arraigo en España” en el art. 7 del mismo, del tenor siguiente:

“Art. 7. 1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, podrá establecer 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. 2. En los Acuerdos o Convenios 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. 3. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a las que se hace referencia en los apartados anteriores podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e instituciones educativas y asistenciales”.

Por su parte el art. 8 aparece con la siguiente literalidad:

“Art. 8. Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa, cuya composición y normas de funcionamiento se establecerán reglamentariamente. A las reuniones de esta Comisión podrán ser convocadas personas cuyo asesoramiento se considere de interés en relación con los temas que sean objeto de la reunión, y especialmente los representantes de las Iglesias, Confesiones o Comunidades designados a propuesta de los mismos”.

A este Proyecto se presentaron un total de 82 enmiendas<sup>32</sup>, algunas de las cuales hacían referencia al objeto de nuestro estudio, a saber, el art. 7 y, por extensión, también, de alguna manera, el art. 8.

En las que hacían referencia al art. 7 del Proyecto la dinámica giraba en torno a la mención expresa o no del término Iglesia Católica, en la expresión en términos facultativos o de obligatoriedad de las relaciones de cooperación para el Estado,

---

<sup>32</sup> *Id.*, 11-35.



y, en algún otro caso, sobre la necesidad o no de suprimir el requisito del “notorio arraigo”.

En cuanto a estas últimas podemos encontrar la número 12, correspondiente al Grupo Vasco (en adelante PNV), en la que se propone que el art. 7 termine su dicción tras el término “Registro”, esto es, suprimiendo la coletilla “que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”, aduciendo, con bastante acierto, que ésta resulta “ambigua y se presta a interpretaciones demasiado subjetivas”; opinión primigenia que podremos encontrar también en toda la praxis de la CALR y en la doctrina científica mayoritaria desde la aparición del término.

En la misma dirección encontramos la enmienda número 55, correspondiente al Grupo Parlamentario Comunista, en la que se propone una nueva redacción del art. 7 del Proyecto añadiendo en el precepto que los acuerdos o convenios serán aprobados por ley de las Cortes Generales y eliminando el requisito de “notorio arraigo en España”. El tenor literal propuesto fue el siguiente:

“1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, podrá establecer acuerdos o convenios de cooperación, aprobados mediante ley por las Cortes Generales con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro”.

Por su parte, este grupo parlamentario no aduce ambigüedad ni tendencia al equívoco o subjetividad en la interpretación del concepto, sino que entiende que esta nueva redacción elimina el “criterio discriminatorio” de unas Iglesias respecto a otras, contenido en la última parte del párrafo enmendado, es decir, el de “notorio arraigo”.

El Grupo Parlamentaria Socialistes per Catalunya, en la enmienda número 62 de las presentadas al Proyecto, propone la supresión de la expresión “que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”, aduciendo también que, con ello, se han introducido en el texto unos criterios que tilda de geográficos para referirse al “ámbito” y estadísticos cuando habla de “numero de creyentes”, que, en definitiva, como condición necesaria para la firma de acuerdos o convenios con el Estado “fácilmente pueden convertirse en

discriminatorios respecto de las distintas Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y que darían lugar a tratos distintos” que, según éstos, vulnerarían el principio constitucional del art. 16 en su conjunto y la correcta interpretación del mismo de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por el Estado, según impone el art. 10.2 de la propia CE.

El Grupo Parlamentario Andalucista, por su parte, en la enmienda nº 82, propone en su integridad nueva redacción del art. 7 del Proyecto, interesándonos especialmente el nº 2 del mismo, en el que se elimina el requisito del “notorio arraigo”, quedando de la siguiente manera:

“2. El Estado podrá establecer acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones o Comunidades comprendidas en el ámbito de la presente ley inscritas en el correspondiente Registro oficial”.

Esta nueva redacción se justifica en que, según este grupo, “esta Ley Orgánica debe garantizar la libertad religiosa y la no discriminación en esta materia por lo que no es posible que la misma ley establezca ya, de entrada, desigualdades entre las asociaciones comprendidas en el ámbito de la misma”.

Se sucedieron otro grupo de enmiendas en las que también se hace referencia al arraigo pero con ocasión del art. 8, como, por ejemplo, la número 32, correspondiente al Grupo Parlamentario Coalición Democrática, relativa a la composición de la CALR, que pretendía que se sustituyera la expresión “[...] y especialmente los representantes de las Iglesias, confesiones o comunidades designados a propuesta de las mismas” por “[...] y en todo caso, los representantes de la Iglesia Católica, y demás confesiones designados a propuesta de las mismas, que serán la mitad de sus componentes, con criterio proporcional a su arraigo, en la sociedad española”, cuya importancia radica ya en introducir el requisito del arraigo en la composición de la CALR.

Entendía ese grupo que era necesario establecer en el texto legal, como mínimo, “la preceptiva presencia de tales representantes, en función de su efectivo arraigo en la sociedad española”, sin perjuicio de lo que más tarde se dispusiera en cuanto a la composición de la CALR reglamentariamente. Según la enmienda

es capital la presencia de los miembros confesionales en la CALR pues resulta de la esencia de la misma.

En el mismo sentido encontramos la enmienda nº 43 al art. 8, correspondiente al Grupo Parlamentario Socialista, en la que se propone nueva redacción del mismo, del siguiente tenor:

“Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión asesora de libertad religiosa, compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración, de las Iglesias, comunidades o federaciones que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España, y por personas cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias competencia de la Comisión. Los representantes de los dos primeros grupos mencionados propondrán, de común acuerdo, el nombramiento de estas últimas, que se realizará por la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados”.

La motivación de la misma es que la composición de la Comisión no se remitiera en su totalidad a normas reglamentarias, por lo que entendían que resultaba necesario que fuera la ley que se encontraba en trámite la que estableciera una serie de principios o normas marco respecto a este extremo.

En suma, todas las enmiendas al Proyecto fueron estudiadas e informadas por la correspondiente Ponencia<sup>33</sup>. Fue en esta fase en la que se propuso la calificación de orgánica del proyecto de Ley tramitado.

Los artículos 7 y 8 quedaron redactados en el Informe de la siguiente manera:

“Art. 7. 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 de las Cortes Generales. 2. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el

---

<sup>33</sup> *Id.*, 37-46. El Informe fue publicado con fecha de 15 de febrero de 1980 (BOCG, C.D, serie A, núm. 66. I.I). En dicho Informe se acepta la enmienda número 82 únicamente en su párrafo primero que pasa al art. 6.2 del Proyecto, también en lo sustancial la número 28, número 40, número 41 y número 55, así como la número 42 y número 66, y con referencia al apartado 3 la número 56, número 64 y número 30. Quedaron rechazadas en cambio la 12, 13, 29, 62 y 63.

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”.

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

A dicha Comisión, corresponderán las funciones de 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 a que se refiere el artículo anterior.”

Entre el texto del Proyecto y el texto propuesto por el Informe existen ya algunas diferencias muy significativas.

En cuanto al art. 7 podemos ver que en el texto del Proyecto se habla de que el Estado “podrá establecer”, mientras que en el texto del Informe se habla de “establecerá, en su caso” acuerdos o convenios de cooperación. También el texto del Informe añade al apartado primero un inciso final referido a que estos acuerdos o convenios de cooperación se aprobarán por ley de las Cortes Generales, algo que claramente fue un empeño repetido en las enmiendas presentadas.

En el apartado segundo, que habla de la extensión por vía pacticia a los grupos religiosos a los que se hace referencia en el apartado primero, esto es, a los que gozan de “notorio arraigo en España”, de determinados beneficios fiscales, el texto del Informe añade la expresión “respetando siempre el principio de igualdad”.

Por otro lado, el apartado tercero del texto del Proyecto desaparece en el Informe de su lugar original para, en virtud de la enmienda número 82, pasar al art. 6.2.

En cuanto al art. 8, referente a la CALR, se observan algunos cambios. En el texto del Proyecto la composición de la CALR se deja para un posterior desarrollo reglamentario, mientras que, en el texto del Informe, tras las enmiendas, sí que se lleva a cabo una descripción o regulación en torno a cómo debe estar conformada la CALR, en la que “en todo caso, estarán –como miembros- las que tengan arraigo notorio en España”. Añade, además, que deberá tener un carácter paritario entre Administración y grupos confesionales y prevé la creación de una Comisión permanente.

Por lo que se refiere a las funciones de la CALR el texto del Informe añade, a la función de informar sobre todo lo relacionado con esta ley, las de estudio y propuesta, ya sin necesidad de la propuesta previa del Ministro de Justicia. Por otro lado, a la preparación de los acuerdos o convenios de cooperación se adiciona la de dictamen de los mismos pero, en este caso, se especifica que tendrá un carácter preceptivo.

Dicho Informe fue estudiado y debatido en el seno de la Comisión Constitucional que, a la vista de éste, examinó el Proyecto de Ley y emitió su dictamen<sup>34</sup> sobre el mismo para su consideración por el Pleno del Congreso.

En el dictamen de la Comisión Constitucional el texto queda de la siguiente manera:

“Art. 7. 1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, deberá establecer Acuerdos o Convenios de cooperación con la Iglesia Católica y demás Confesiones 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 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”.

---

<sup>34</sup> *Id.*, 47-52. El dictamen fue publicado con fecha 25 de febrero de 1980 (BOCG, C.D, serie A, núm. 77-I).

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

A dicha Comisión corresponderán las funciones de 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 a que se refiere el artículo anterior”.

Visto el dictamen de la Comisión Constitucional los grupos parlamentarios que así lo estimaron necesario mantuvieron como enmiendas o votos particulares<sup>35</sup> algunas de sus propuestas para su defensa y debate en el Pleno de la Cámara.

Entre los grupos podemos encontrar el Grupo Socialistes per Catalunya, el Grupo Socialista y al Grupo Comunista.

GRUPO PARLAMENTARIO	ENMIENDAS/VOTOS PARTICULAES
<b>Grupo Socialistes per Catalunya</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voto particular consistente en el mantenimiento del texto del art. 7º de la ley, según el informe elevado por la Ponencia de la Comisión.</li> <li>- Las enmiendas números 62, al párrafo primero del art. 7º de la ley, y la número 63, al párrafo 2º del mismo art. 7º.</li> </ul>

<sup>35</sup> *Id.*, 53-54. Publicado el 14 de marzo de 1980 (BOCG, C.D, serie A, número 77-II.1).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7: voto particular de supresión de la mención expresa “Iglesia Católica”</li> <li>- Art. 7.1: enmienda número 62.</li> <li>- Art. 7: enmienda número 63, de adición al final de un nuevo párrafo.</li> </ul>
<b>Grupo Socialista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7º apartado primero: voto particular de supresión de la mención expresa a la “Iglesia Católica”.</li> <li>- Al art. 8 enmiendas números 43 y 44.</li> </ul>
<b>Grupo Comunista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enmienda número 55 al art. 7.1.</li> <li>- Voto particular: contra el texto aprobado en Comisión (art.7.1)</li> <li>- Enmienda número 57, al art. 8.</li> </ul>

En el interesante debate plenario<sup>36</sup>, en el que los grupos antes citados buscaban la vuelta al texto de la Ponencia, algo que en gran medida consiguieron con mucho acierto, podemos ver una profunda reflexión en torno a la libertad religiosa, a la importancia de la misma y, por tanto, del proyecto de ley que se debatía. En el propio debate salen a la palestra detalles que evidentemente denotan posiciones ideológicas concretas pero muy lejos del partidismo, integrados dentro del nuclear sentido de Estado que aletea en la Cámara. Su lectura constituye una analítica de la situación del Estado en ese momento, como podemos ver cuando se habla de qué se quiere superar, en qué temas no se quiere entrar, qué se debe fomentar o evitar, etc...

En la votación se aprobaron los votos particulares de los Grupos parlamentarios Comunista, Socialistas y Socialistes per Catalunya, que propugnaban la vuelta

---

<sup>36</sup>*Id.*, 57-98.

al texto del Informe de la Ponencia<sup>37</sup>. Ello conlleva que el número 1 del art. 7 quede de nuevo como en el texto del Informe de la Ponencia y el número o apartado segundo en la redacción del Dictamen.

En este trabajo nos haremos eco de algunas ideas y expresiones del debate plenario que nos parecen de interés para ilustrar el debate, que ya hemos anunciado en qué ha quedado en el párrafo anterior.

Conviene reseñar, por ejemplo, algunas ideas que encontramos en las intervenciones del Sr. Solé Tura del Grupo parlamentario Comunista en el debate de esta ley de libertad religiosa que él mismo califica, en sede parlamentaria, como “de carácter profundo y de gran trascendencia”<sup>38</sup>.

Este diputado solicita, esencialmente, la eliminación del texto del Dictamen de la expresión “Iglesia Católica”<sup>39</sup>, a la vez que hace suyas las palabras del Ministro de Justicia cuando éste decía, con referencia a la misma, que “constituye un elemento esencial en la historia de la cultura española y que es factor de paz y convivencia”<sup>40</sup>. Dichas palabras son tildadas por el propio diputado como “esencialmente justas”<sup>41</sup>.

Sin embargo, a la vista del texto del Dictamen, acusa un trato diferencial hacia la Iglesia Católica al referirse a ella sin ningún tipo de condicionante mientras que supedita las relaciones de cooperación con las demás Confesiones a la obtención del “notorio arraigo en España”<sup>42</sup>. Añade que esta desigualdad genera “dos categorías, dos pesos, dos medidas”<sup>43</sup>, pues, por un lado, se encuentra la Iglesia Católica, a la que no se le impone ningún condicionamiento, y, por otro, todas las demás confesiones religiosas a las que sí.

Esta idea, a la luz del debate parlamentario, viene rebatida por las palabras del mismo diputado cuando menciona que “sé que la Iglesia Católica no tiene que justificar su arraigo en España porque esto es algo claro y evidente”<sup>44</sup>. Con ello

---

<sup>37</sup> Diario de Sesiones Congreso de los Diputados de 25 de marzo de 1980, núm. 75, 5110.

<sup>38</sup> *Id.*, 5111.

<sup>39</sup> *Id.*, 5112.

<sup>40</sup> *Id.*, 5113.

<sup>41</sup> *Id.*, 5113.

<sup>42</sup> *Id.*, 5113.

<sup>43</sup> *Id.*, 5119.

<sup>44</sup> *Id.*, 5113.



podemos ver que, en este caso, en la eliminación de esta mención expresa a la Iglesia Católica, pesan algunos condicionantes de carácter ideológico más allá de lo argumentado y que tienen su manifestación más evidente cuando este mismo representante expone que lo que busca con todo ello es que no se introduzca en la ley “la idea del privilegio”<sup>45</sup>, algo que remonta a etapas pretéritas ya superadas, o cuando acusa, a los que sostienen el texto del Dictamen, de intentar establecer una “confesionalidad solapada”<sup>46</sup>.

También resultan dignas de mención las intervenciones del diputado Sr. Peces-Barba Martínez en relación al art. 7, que el mismo refiere como “de suma importancia”<sup>47</sup>. Señalaba que el art. 7 del texto del Dictamen, criticado ya por Solé Tura, “pone gravemente en entredicho ese deseo de pacificación de la realidad de las Iglesias y de las comunidades y, en concreto, el principio de libertad religiosa mismo”<sup>48</sup>. Y es que, según sostiene, el texto del Informe de la Ponencia, al que se quiere volver, es “mucho más razonable, prudente, moderno y democrático”<sup>49</sup>, pues entiende que para el Estado y, del mismo modo, para las Comunidades, Confesiones e Iglesias inscritas en el Registro “abre un panorama de posibilidades más razonable”<sup>50</sup>.

El referido parlamentario sostiene, en una opinión que, a la vista del resultado de las votaciones, tenía gran acogida en el arco parlamentario, que la mención expresa del art. 7 a la Iglesia Católica, pese a ser, a su juicio, meramente nominalista, “es antigua, [...] contraria a la libertad religiosa, es discriminatoria para las demás Iglesias”, y que puede conducir a “que se produzcan interpretaciones torcidas”<sup>51</sup>.

Por su parte, el diputado Sr. Fraga Iribarne, con referencia al término “deberá”, en defensa del texto del Dictamen, considera que “esa terminología del deberá establecer está compensada por el notorio arraigo” a lo que añade que está en

---

<sup>45</sup> *Id.*, 5119.

<sup>46</sup> *Id.*, 5113.

<sup>47</sup> *Id.*, 5114.

<sup>48</sup> *Id.*, 5114.

<sup>49</sup> *Id.*, 5115.

<sup>50</sup> *Id.*, 5115.

<sup>51</sup> *Id.*, 5115.

perfecta consonancia con “el mantendrán imperativo a que se refiere el número 3 del art. 16” de la Constitución de 1978<sup>52</sup>.

Así las cosas, a juicio de quien suscribe, si bien es cierto que aparentaba ser del todo punto acorde con lo preceptuado por la CE 1978, no parece que el texto del Dictamen estableciera el requisito de “notorio arraigo” para compensar ese “deberá” imperativo, pues el requisito para la firma de acuerdos ya aparecía en el texto del proyecto de ley cuando hablaba de “podrá establecer”, por lo que esta idea parece difícilmente sostenible. El requisito se asemeja más a un tamiz no para la cooperación sino para una determinada forma de cooperación, que es la firma de acuerdos o convenios, por razones muy diversas; de índole jurídica, de oportunidad política, necesidad y también prácticas.

El propio diputado Sr. Fraga Iribarne calificó el art. 7 como de “indudable importancia histórica”, tildando su apartado primero como “capital”, en una ley “particularmente importante”<sup>53</sup>.

Por último, resulta interesante analizar sucintamente también lo dicho por el Sr. Alzaga, del Grupo Centrista, con ocasión de la explicación de su voto. Este diputado entiende que el art. 7º no es una traducción del art. 16.3 de la CE 1978, como argumentaba Fraga Iribarne, sino que “establece una modalidad de relaciones de cooperación, [...] mediante la posibilidad de que el Estado establezca acuerdos o convenios de cooperación con Iglesias y Confesiones religiosas que hayan alcanzado notorio arraigo en nuestro país<sup>54</sup>”. También señala, con atino, que la novedad del precepto no es otra que “la adopción del sistema convencional de regulación bilateral como sistema normativo de las cuestiones religiosas”, que, añade, “permite una regulación bilateral abierta en igualdad de condiciones a todas las confesiones y comunidades religiosas”<sup>55</sup>, algo que ciertamente parece así.

---

<sup>52</sup> *Id.*, 5117.

<sup>53</sup> *Id.*, 5116.

<sup>54</sup> *Id.*, 5122. Resulta un comentario significativo dada la discusión doctrinal o posturas distintas que, como veremos, en el seno de la CALR generó el elemento de presencia internacional de las entidades religiosas solicitantes de la declaración administrativa de “notorio arraigo en España”.

<sup>55</sup> *Id.*, 5122.

Esta fórmula de relaciones bilaterales que establece el art. 7, según el diputado, tiene su origen o viene inspirada en el art. 137 de la Constitución de Weimar, y en el art. 140 de la Ley Fundamental de Bonn, y que no es otra cosa que una cautela o garantía con el fin de evitar que el Estado pudiera llegar a suscribir acuerdos o convenios con “entelequias jurídicas”<sup>56</sup>, en palabras del propio Sr. Alzaga. Este diputado refiere, en paralelo, dos expresiones como son el acudir al “notorio arraigo” para la suscripción de acuerdos o convenios que lleva a cabo el proyecto de ley y la consideración de “las creencias existentes en la sociedad española” de la CE 1978, esto es, como dos menciones a la realidad sociológica del país. Ciertamente no le falta razón, anudando esto con el perfecto encaje constitucional del art. 7 del proyecto y el 16 CE 1978, justificando la mención a la Iglesia Católica en el texto constitucional en que, en esa realidad sociológica a tomar en consideración, el papel de la Iglesia Católica es preponderante<sup>57</sup>. Finalmente denuncia una “redacción en términos austeros, en términos poco retóricos, como corresponde a las buenas leyes y a las leyes importantes”<sup>58</sup>.

En cuanto al art. 8º y la expresión “arraigo notorio” nada digno de reseñar podemos encontrar en el debate del Pleno del Congreso de los Diputados ya que se rechazaron las enmiendas y se aprobó el texto del Dictamen.

Los debates en sesión plenaria sobre el dictamen de la Comisión Constitucional tuvieron lugar los días 16 y 27 de marzo, mientras que la votación final sobre la totalidad del texto se efectuó el día 27<sup>59</sup>. El resultado fue de 288 votos a favor, seis en contra y una abstención<sup>60</sup>. El texto quedó del siguiente modo:

“Art. 7. 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

---

<sup>56</sup> *Id.*, 5123.

<sup>57</sup> *Id.*, 5123.

<sup>58</sup> *Id.*, 5123.

<sup>59</sup> *BOCG, C.D.*, núms. 75, 76 y 77.

<sup>60</sup> El texto aprobado fue publicado en 10 de abril de 1980 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (*BOCG, C.D.*, serie A, núm. 67-III). Del mismo modo fue publicado por el Senado el 12 de abril de 1980 (*BOCG, Senado*, de Serie II, núm. 89 a). Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 99 y 105-108.

arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por ley 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”.

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

A dicha Comisión, corresponderán las funciones de 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 a que se refiere el artículo anterior”.

### **1.3.2. Senado.**

El texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados fue remitido al Senado y publicado por esta Cámara con fecha 12 de abril de 1980<sup>61</sup>. A dicho texto se presentaron seis enmiendas dentro del plazo reglamentario<sup>62</sup>.

Con referencia a los arts. 7 y 8 podemos encontrar algunas relativas a la inclusión de la mención expresa a la Iglesia Católica, como la enmienda número 1 del Grupo Mixto (senador Sr. Bosque Hita), con base en “la evidente abrumadora mayoría de profesión de fe católica de los españoles”, usando el criterio sociológico, tan comentado por la doctrina y que también tiene su reflejo, como veremos, en las discusiones de la CALR. Por otro lado, propone una nueva redacción para el art. 8, en la que se incluya que “en todo caso, estarán la Iglesia

---

<sup>61</sup> *BOCG, Senado*, II, núm. 89, a.

<sup>62</sup> *BOCG, Senado*, de 28 de abril de 1980, serie II, núm. 89. B.). Ver SANTAOLALLA LÒPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 111-116.

Católica y las que tengan arraigo notorio en España, en forma proporcional a su importancia”.

Esta propuesta adolece de imprecisión y vaguedad, ya que incorpora, al ya de por sí difuso concepto del “arraigo notorio”, otro requisito más, a saber, la importancia de la Iglesia, Comunidad o Confesión, lo que determinaría, según este grupo parlamentario, su presencia, entiendo que cuantitativa, ya que estamos hablando de composición, en la CALR.

El mismo grupo, ahora en la persona del senador Sr. Pinilla Turiño, con referencia al art. 7 reiteró la misma idea. El grupo parlamentario UCD (senador Sr. Ballarín Marcial) siguió la misma línea, basándose en que esta redacción propuesta, en la que se mencionaría a la Iglesia Católica, “guarda así la armonía con el artículo 16 de la Constitución”. Propuso lo mismo para el art. 8.

En suma, nada podemos citar como reseñable con referencia al concepto de “notorio arraigo” en el trámite de enmiendas.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Constitución emitió Informe sobre el proyecto legislativo y las enmiendas formuladas al mismo con fecha 14 de mayo<sup>63</sup>. En el mismo se desechaban las enmiendas al art. 7 y al art. 8. Por su parte, la Comisión citada estudió el proyecto y presentó su Dictamen al Pleno de la Cámara con fecha 27 de mayo<sup>64</sup>. Se mantuvieron solo dos votos particulares.

Los debates en sesión plenaria sobre dicho dictamen y los votos particulares sostenidos tuvieron lugar el día 10 de julio de 1980<sup>65</sup>. Ambos, relativos al art. 7 y 8, fueron sometidos a votación y rechazados. Así mismo, los debates del pleno del Senado, de recomendable lectura, encierran en ricos discursos las claves de bóveda para un acertado entendimiento ya no solo del Proyecto de Ley sino de la Libertad Religiosa misma. En este sentido, me parece oportuno traer a colación algunas ideas vertidas en el seno del debate por los senadores de los diferentes grupos parlamentarios que en él intervinieron.

---

<sup>63</sup> *BOCG, Senado*, II, núm. 89, c.). Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 119-124.

<sup>64</sup> *BOCG, Senado*, II, núm. 89, d.). Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 127-130.

<sup>65</sup> *Diario de Sesiones, Senado*, núm. 59.

En primer lugar, conviene analizar las palabras del senador Sr. Iglesias Corral, en defensa del Dictamen de la Comisión, centradas en desgranar o poner de manifiesto lo que él mismo denomina como el “espíritu” de la ley<sup>66</sup>.

Este “espíritu” podemos resumirlo con sus iniciales palabras: “debemos examinar las relaciones de la religión con la política, desde el ensueño de tocar las playas de la Democracia”<sup>67</sup>, en lo que es, sin lugar a dudas, una cristalina declaración de intenciones; ese “ensueño” pone de manifiesto la finalidad de esta regulación. Además, evidenció que, en la ley que se pretendía aprobar, “cabén todas las conciencias, cabén todos los pensamientos” y “cabén todos los derechos”<sup>68</sup>.

Por su parte, el Ministro de Justicia, D. Iñigo Cavero Lataillade, en su intervención calificó este proyecto, desarrollo necesario de la CE, como “instrumento para la necesaria concordia religiosa; imprescindible para una auténtica convivencia española”, que en su tramitación, según el mismo, había disfrutado de “espíritu de apertura, de comprensión y de compromiso”<sup>69</sup>. Y es que lo que, según el Ministro, este proyecto buscaba es un marco para “una solución equilibrada y armonizadora, flexible y al mismo tiempo abierta, para el complejo problema de la libertad religiosa”<sup>70</sup>.

Así las cosas, lo más relevante lo encontramos cuando hace mención al art. 7 y a la elección mediante el mismo del sistema convencional o de regulación bilateral de las cuestiones religiosas pues expone que, si bien este sistema resulta perfectamente configurado para las relaciones Estado-Iglesia Católica, con este artículo, ese sistema quedará también abierto más allá de la Iglesia Católica a todas aquellas confesiones que hayan alcanzado, y aquí viene lo interesante, “arraigo suficiente en España”<sup>71</sup>; en una mención que parece asimilar aquello que es “notorio” a aquello que es “suficiente”, esto es, o lo

---

<sup>66</sup> *Id.*, 2844.

<sup>67</sup> *Id.*, 2844.

<sup>68</sup> *Id.*, 2845.

<sup>69</sup> *Id.*, 2846.

<sup>70</sup> *Id.*, 2846.

<sup>71</sup> *Id.*, 2848.

suficiente es la notoriedad, o aquello que es suficiente podemos considerarlo notorio.

Por otro lado, el Sr. Ojeda Escobar, del Grupo Socialista Andaluz, en su intervención, además de subrayar que el art. 7 viene a ser el desarrollo del art. 16.3 CE, se pregunta algo que la CALR se planteó en una de sus primeras sesiones, a saber, la forma que revestirán y la naturaleza jurídica de los Acuerdos o Convenios de cooperación, entre el Estado y las confesiones acatólicas<sup>72</sup>. En otro momento del debate señala que la Iglesia Católica es la que goza de mayor arraigo en España, esto es, volvemos otra vez a la idea de la notoriedad incontrovertida y, por tanto, no necesitada de prueba alguna, de lo que evidentemente se hace eco el proyecto.

Curiosas son algunas de las expresiones del senador Sr. Arbeloa Muru del Grupo Socialista, quien “aprovechando el buen tiempo político que reina en la sala”<sup>73</sup> lleva a cabo un breve repaso histórico sobre la libertad religiosa en España.

Así el senador Sr. Pérez Crespo, del Grupo Unión de Centro Democrático (UCD), apostilló que la ley que se pretendía aprobar, en esencia, hacía extensiva a todas confesiones la paridad con la Iglesia y lo hacía, según el senador, mediante la instauración del régimen convencional del art. 7<sup>74</sup> en el que no encontró visos de posibles futuros abusos al existir para ello barreras como las “de la igualdad, de la libertad y la de la no discriminación”, a las que añadió, como cláusula de cierre, “el muro de la ley”<sup>75</sup> referido al último inciso del apartado 1º del citado art. 7.

Con referencia al art. 8 debemos dejar aquí apuntadas solo algunas pinceladas referidas a la presencia en el mismo precepto del requisito del “arraigo notorio”, a raíz del cual el senador Sr. Bosque Hita, en su intervención, comentó que la ley discrimina en vez de igualar<sup>76</sup>. No tiene en cuenta, a nuestro juicio, el significado pleno de la igualdad en un terreno repleto de singularidades, idiosincrasias y formas distintas de entender el hecho religioso que dificultan el

---

<sup>72</sup> *Id.*, 2851.

<sup>73</sup> *Id.*, 2852.

<sup>74</sup> *Id.*, 2857.

<sup>75</sup> *Id.*, 2858.

<sup>76</sup> *Id.*, 2862.

encaje en categorías jurídicas uniformes, de ahí la idea de la regulación bilateral o pactada.

Dicho senador consideró, pese a no darle el trámite oportuno, plantear “la eliminación de todas las frases que significasen religiones o confesiones de notoria presencia o de notoria influencia”, aduciendo que le parecía de todo punto injusto que “solamente éstas tengan todos los derechos a la libertad religiosa”<sup>77</sup>.

En este punto no compartimos su opinión ya que todos los grupos religiosos cuentan con todos los derechos en materia de libertad religiosa pues ésta tiene una cobertura individual y también colectiva; cuestión distinta es que hayan alcanzado un status de cierta elevación que les dé acceso y probablemente les implique necesidad de obtener, mediante una regulación pactada, una serie, ya no de mejoras, sino de concreciones de aquello que en la Ley aparece de forma probablemente menos cerrada. Esta idea la ejemplifica con el caso de la falta de igualdad de efectos jurídicos del matrimonio de todas las confesiones<sup>78</sup>, probablemente inspirado por la lectura de los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, de reciente cuño. Apostilla sobre lo mismo que “todas ellas –las confesiones-, notoriamente o no, deben tener igualdad de derechos”<sup>79</sup>, olvidando, por ejemplo, que no existe un derecho subjetivo al acuerdo o convenio ni aunque se haya alcanzado y reconocido el “notorio arraigo” en nuestro país.

Por último, merece nuestra atención la radiografía sociológica que lleva a cabo en su intervención<sup>80</sup>:

Católicos que manifiesten en este momento que lo son:	84%
No creyentes	15%
Otras religiones	1%

---

<sup>77</sup> *Id.*, 2862 y 2864.

<sup>78</sup> *Id.*, 2862.

<sup>79</sup> *Id.*, 2862.

<sup>80</sup> *Id.*, 2864.



Esta información la completa con datos cuantitativos sobre las confesiones no católicas más significativas presentes en España:

Confesión	Nº miembros
Protestantes	100.000
Testigos de Jehová	42.000
Adventistas	10.000
Mormones	4.000
Judíos	15.000

Según el senador, en términos de probabilidad, puede que solo gozaran de “notorio arraigo” judíos y musulmanes, pese a que no se contaba con datos sobre estos últimos<sup>81</sup>. También apuntó, entiendo que como criterio para integrar el concepto de “notorio arraigo”, el criterio estadístico, al señalar que “hay que utilizar criterios estadísticos a todos los efectos”<sup>82</sup>. Esta opinión fue desechada inicialmente por la CALR con la premisa de que si solo se atendiera a ese criterio únicamente la Iglesia Católica gozaría de “notorio arraigo en España”, argumento que incorpora elementos no jurídicos de oportunidad a una cuestión netamente jurídica como es si concurren o no en el caso concreto una serie de factores determinantes.

En suma, la tramitación en el Senado únicamente supuso la modificación de dos apartados del art. 5, de la disposición transitoria segunda y del orden de colocación de las disposiciones final, derogatoria y transitorias<sup>83</sup>. Estas enmiendas aprobadas tuvieron que ser remitidas al Congreso de los Diputados a efectos del trámite de ratificación o rechazo previsto en el art. 90.2 CE.

El debate en el Pleno del Congreso sobre las enmiendas aprobadas en el Senado se llevó a cabo en la Sesión Plenaria de 24 de junio de 1980<sup>84</sup>, quedando aprobadas las mismas. En el mismo Pleno se votó de forma conjunta el proyecto

---

<sup>81</sup> *Id.*, 2864.

<sup>82</sup> *Id.*, 2864.

<sup>83</sup> *BOCG, Senado*, II, 89, e). Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 163-168.

<sup>84</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 102 de 24 de junio de 1980. Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica...*, o.c., 179-182.

y se aprobó con 294 votos a favor de la aprobación y 5 abstenciones, de los 299 emitidos.

Los artículos que analizamos quedan en la misma literalidad del texto remitido por el Congreso de los Diputados. El texto aprobado definitivamente por el Congreso de los Diputados fue publicado en el BOCG el 2 de julio de 1980<sup>85</sup>.

#### **1.4. El “notorio arraigo en España” como concepto jurídico indeterminado: aproximación conceptual a la categoría.**

Sucintamente, sin profundizar en las diferentes definiciones doctrinales que se han ido sucediendo a lo largo de la historia y en las diferentes escuelas o corrientes que se han adentrado en el estudio de este tipo de conceptos<sup>86</sup>, entendemos por “concepto jurídico indeterminado” aquel concepto presente en una determinada norma y que define un supuesto de hecho con imprecisión.

Su existencia en las normas jurídicas, común a la generalidad de ordenamientos modernos y sistemas jurídicos civiles<sup>87</sup> e incluso confesionales, resulta un claro ejemplo de que no siempre las normas ofrecen respuestas ni soluciones automáticas a todas las situaciones que se plantean. El concepto objeto de este trabajo, el “notorio arraigo en España”, deviene, si solo nos atenemos a lo expuesto en el art. 7. LOLR, como uno de estos conceptos, si bien no en términos absolutos.

---

<sup>85</sup> BOCG, C.D., Serie A, núm. 77-IV. Se incorpora corrección de error en BOCG, C.D., de 8 de julio de 1980, Serie A, núm. 77-IV.1. Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), Ley Orgánica..., o.c., 183-190.

<sup>86</sup> Entre la abundante bibliografía al respecto: RUIZ PALAZUELOS, N., A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial, in: Revista española de derecho administrativo, 196 (2019), 143-166; ORTEGA GUTIÉRREZ, D., Los conceptos jurídicos indeterminados en la jurisprudencia española, Madrid: Dykinson (2009); IGARTUASALAVERRÍA, J., Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa, in: Revista española de derecho administrativo, 92 (1996), 535-554; MARTÍNEZVARES GARCÍA, S., Eficacia, discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados, in: Cuadernos de derecho judicial. Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo, Madrid 1994, 65-109;

<sup>87</sup> MARTÍNEZ ESTAY, J I., Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional, in: Revista de derecho político, 105 (2019), 161-196. En este trabajo encontramos un minucioso estudio en torno a la presencia de conceptos jurídicos de carácter indeterminado en las constituciones tanto española como estadounidense, alemana y chilena.

Este tipo de conceptos, que vagamente precisan el supuesto factico que pretenden abarcar, responden, con independencia de las distintas opiniones doctrinales, al deseo del legislador, a veces forzado por la necesidad, de incluir en la formulación de las normas jurídicas realidades heterogéneas difícilmente acotables o que, en un futuro, devendrán inimaginablemente diferentes.

En este sentido la indeterminación resulta positiva pues genera normas de amplia cintura y espectro, más atemporales y con visos de una mayor permanencia en el tiempo. También alivian la tarea del legislador que se ve liberado de analizar profundamente y con acierto la realidad fáctica y de concretar con detalle los presupuestos de la norma, trasladando, con ello, la tarea de deslinde y concreción de la norma a la doctrina y, en esencial medida, a los Juzgados y Tribunales que conocerán de los casos concretos que se susciten en aplicación de la misma<sup>88</sup>.

Por otro lado, no es tarea fácil generar un concepto de este tipo ya que debe ser lo suficientemente amplio pero sin caer en la desmesura, si bien es cierto que mucho tendrá que ver el deseo del legislador y el tipo de norma que se pretende promulgar.

Así ARA PINILLA entiende que, ante este tipo de conceptos, “debemos efectuar un esfuerzo adicional al normalmente exigible, o en su caso apelar a una instancia superior, con vistas a solucionar la indeterminación semántica, esto es, a hacer que el concepto en cuestión resulte convenientemente determinado”<sup>89</sup>.

Con referencia a la expresión “notorio arraigo en España”, su indeterminación, limitada a “ámbito y número de creyentes”, ya fue denunciada, como vimos, en sede parlamentaria en la tramitación de la LOLR. La doctrina, por su parte, también lo calificó en el mismo sentido<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> En el mismo sentido GARCÍA SALGADO, M J., Determinar lo indeterminado: sobre cláusulas generales y los problemas que plantean, in: Anuario de Filosofía del Derecho, 20 (2003), 127.

<sup>89</sup> ARA PINILLA, I., Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados, in: Anuario de filosofía del derecho, 21 (2004), 108.

<sup>90</sup> Por citar algunos: IBAN, I C., Mis errores de previsión acerca de la LOLR, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 38; SUÁREZ PERTIERRA, G., Consideraciones críticas sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su 40º aniversario, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 44; VIEJO-XIMENEZ, J M., ¿Tolerancia o libertad religiosa?: cooperación y adaptación razonables, in Derecho y Religión, 15 (2020), 123; POLO SABAU, J R., La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas y su nueva función en el sistema matrimonial, Derecho y Religión, 15

Esta falta de unos criterios objetivos<sup>91</sup> era considerada por algunos como la puerta a una manifiesta arbitrariedad<sup>92</sup> a la hora de la concesión o no de la declaración de “notorio arraigo en España”<sup>93</sup> Existen autores, en cambio, que entienden que no se daba esta arbitrariedad denunciada<sup>94</sup>.

Coinciden, por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA y E. FERNÁNDEZ que “la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un caso de aplicación de la ley, puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (configurada no obstante su imprecisión de límites con la intención de acotar un supuesto

---

(2020), 230; MORENO ANTÓN, M., El artículo 7 de la LOLR y su presumible obsolescencia ante el largo impás de los pactos confesionales, *Derecho y Religión*, 15 (2020), 312; POLO SABAU, J R., El artículo 16 de la Constitución en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa, in: *Revista de Derecho político UNED*, 100 (2017), 330; PONS PORTELLA, M., La declaración del notorio arraigo de las Confesiones Religiosas en España tras el Real Decreto 593/2015, de 3 de Julio, in: *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 41 (2016), 6; OLMOS ORTEGA, M. E., La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España, in: DAMMACCO, G.; PETRILLI, S. (coords.) *Fedi, credenze, fanatismo*, Milano-Udine: Mimesis, 2016, 217-227; LÓPEZ SIDRO, A., El notorio arraigo de las confesiones religiosas en España a partir del Real Decreto que regula su declaración, in: *Ius Canonicum*, vol. 55, 110 (2015), 218; RUANO ESPINA, L., La protección de la libertad religiosa ante una posible reforma de la LOLR, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 25 (2011), 26; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, in: *Laicidad y libertades*, 9 1 (2009), 240, señalaba que la “fórmula que utiliza la ley vigente –con referencia al requisito de “notorio arraigo” sustentada sobre la base de los parámetros “ámbito y número de creyentes”- no puede ser ni más indeterminada ni más indeterminable”. También podemos citar MOTILLA DE LA CALLE, A., *Ley Orgánica de Libertad Religiosa...*, o.c., 7 y 9; SANTOS ARNAIZ, J A., El impacto de la confesión budista en el ordenamiento jurídico español, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), 5; GUTIERREZ DEL MORAL, M J., *Laicidad y cooperación...*, o.c., 16; MORENO ANTÓN, M., Algunos aspectos controvertidos sobre los Acuerdos de cooperación con las Confesiones religiosas, in: *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 2(2000), 117; MANTECÓN SANCHO, J., *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas*, Jaén: Universidad de Jaén, 1995, 17; VÁZQUEZ PEÑUELA, J M., El objeto del derecho Eclesiástico y las confesiones religiosas, in: *Ius canonicum*, 34 (1994), 289.

<sup>91</sup> En este sentido MANTECÓN SANCHO, J., *Los acuerdos del Estado...*, o.c., 17, apuntaba, entre otros, que “su identificación en cada caso carece de referencias o parámetros de tipo objetivo”.

<sup>92</sup> CAÑAMARES ARRIBAS, S., *Ley orgánica...*, o.c., 449, señalaba que el “amplio margen de discrecionalidad” del que gozaba la Administración en la concesión de la declaración de “notorio arraigo en España” había quedado “claramente constatado a lo largo de estos años”.

<sup>93</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., *Ley Orgánica de Libertad Religiosa...*, o.c., 8.

<sup>94</sup> A este respecto COELLO DE PORTUGAL, J M., señala en su Informe de 2 de junio de 2015 en relación a la solicitud de declaración de “notorio arraigo” de la Comunidad Odinista de España-Asatru: “Nos encontramos así ante el ejercicio de una potestad intensamente reglada y vinculada a la existencia de unos hechos –y no de un criterio discrecional de la Administración- de los que dependerá el sentido de la decisión administrativa. Potestad administrativa, por tanto, de comprobación o constatación de la existencia positiva o negativa de un dato fáctico –dentro de los inevitables márgenes de discrecionalidad inherentes a toda acción humana- que van a ser objetivamente valorados por un órgano colegiado y que constituyen la base fáctica sobre la que se proyecta la eficacia del Derecho”.

concreto) unas circunstancias reales determinadas; justamente por ello es un proceso reglado que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido que el concepto jurídico indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional”<sup>95</sup>. Y es que la determinación de la existencia o no de “notorio arraigo en España” no responde a la discrecionalidad, como sí encontramos en la decisión por parte del Estado de suscribir o no un acuerdo de cooperación con una determinada entidad religiosa, ya que “la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere entre indiferentes jurídicos porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc...) no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”<sup>96</sup>.

#### **1.4.1. Interpretación en el seno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR).**

Como hemos comentado anteriormente, la primera noticia que tenemos del ambiguo concepto “notorio arraigo” resulta de lo preceptuado en la citada LOLR, que data de 1980. Desde ese momento hasta la entrada en vigor del Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España<sup>97</sup>, en el periodo histórico que hemos convenido en acotar, aproximadamente unos 35 años, se suceden las peticiones de reconocimiento de “notorio arraigo”.

Este periodo se caracteriza por las múltiples solicitudes de reconocimiento de “notorio arraigo” y por la falta de una regulación jurídica relativa, tanto al concepto, como al procedimiento de declaración del mismo. Y es que, tras un periodo de confesionalidad y a la estela de los recientes Acuerdos con la Iglesia Católica, el resto de confesiones ansiaban, en un primer momento, regularizar

---

<sup>95</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T R., Curso de Derecho Administrativo, tomo I, 12 ed., Madrid: Aranzadi, 2004, 460-461.

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015.

su situación y, seguidamente, la consecución del mayor estatus jurídico posible a través del acuerdo de cooperación al que posibilitaba la declaración de “notorio arraigo”.

Ante la falta de una definición legal del “notorio arraigo”, la CALR tuvo que ir desgranando caso por caso, llevando a cabo una “generosa interpretación” según VAZQUEZ PEÑUELA<sup>98</sup>, sin mayor precisión normativa que la escueta dicción del art. 7 LOLR, cada una de las solicitudes y, con su praxis, conformando precedente administrativo y con ello integrando el concepto, si bien, de lo que a continuación analizaremos se desprende con claridad que dicho precedente no fue seguido sino que, como comprobaremos, cada solicitud y los informes sobre la misma se ven influenciados por múltiples condicionantes. Así las cosas, la composición en cada momento de la CALR jugará un papel esencial en este sentido.

En suma, ambos factores, unidos en íntima relación, convergen en una situación nada sencilla, aunque no, por ello, siempre problemática en la que la CALR ha desempeñado un papel esencial pese a no ser considerado en muy generosos términos por parte de la doctrina<sup>99</sup>.

Por tanto, y pese a ello, deviene indubitadamente necesario el estudio de todo el trabajo realizado por la CALR a lo largo de esos años frente a cada uno de los supuestos planteados. Esto nos conducirá, al menos, a conocer qué caracteres

---

<sup>98</sup> VAZQUEZ PEÑUELA, J M., El objeto..., o.c., 289. Por su parte SANTOS ARNAIZ, J A., El impacto de la confesión budista..., o.c.,10, señala que, en algunas ocasiones como en el caso de la declaración de “notorio arraigo” de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, dicha interpretación ha sido “excesivamente amplia”. Dicha interpretación tan amplia, según el autor, se siguió también a la hora de valorar la concurrencia del “notorio arraigo” en las solicitudes que se sucedieron tras ella. Así mismo ROCA FERNÁNDEZ, M J., La eventual reforma de la ley orgánica de libertad religiosa. Consideraciones de política legislativa y de régimen jurídico, in BLANCO, M.; CASTILLO, B.; FUENTES J A.; SÁNCHEZ DE LAS HERAS, M. (coords.), *Ius et Iura. Escritos de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada: Comares, 2010, 292, entiende, con referida específicamente a la declaración de “notorio arraigo” a los budistas, que una interpretación tan amplia del concepto “se aparta del tenor literal del precepto legal en el que aparece”. A mayor abundamiento vemos a MANTECÓN SANCHO, J., Las Confesiones como partes contratantes de los acuerdos de cooperación con el Estado, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 11 (1995), 290.

<sup>99</sup> CAÑAMARES ARRIBAS, S., Ley orgánica..., o.c., 499, señala que los intentos de la CALR por concretar qué debía entenderse por “notorio arraigo en España” “no parece que hayan tenido una eficacia bien definida”; MOTILLA DE LA CALLE, A., Ley Orgánica de Libertad Religiosa..., o.c., 8. ; SANTOS ARNAIZ, J A., El impacto de la confesión budista..., o.c., 6, entiende que “ni tan siquiera la CALR ha disipado las dudas al respecto”; en parecidos términos MANTECÓN SANCHO, J., Las Confesiones como partes contratantes..., o.c., 288.

se le han atribuido al indeterminado concepto del “notorio arraigo”, aunque probablemente no a poder formular una definición conceptual de carácter dogmático pues, como veremos, en los informes emitidos, con causa en cada una de las solicitudes presentadas, los autores de los mismos llevaron a cabo un mayor esfuerzo en intentar acotar o dibujar los contornos del “notorio arraigo” que en emitir un juicio sobre el supuesto planteado. Así mismo, a falta de una definición legal y general, la constatación de la concurrencia o no de dicha especial condición variará, como es lógico, en función de qué entendía el informante por “notorio arraigo en España”<sup>100</sup>.

En un primer momento, la CALR se reunió en su Ponencia de 23 de junio de 1982<sup>101</sup>, que había sido formada para estudiar la determinación de los interlocutores de la Administración para la conclusión de Acuerdos con las distintas confesiones, con el objeto de poner sobre la mesa la metodología de trabajo para determinar los requisitos de negociación de los Acuerdos o Convenios de colaboración con las Iglesias o Confesiones religiosas. En la misma, básicamente, se plantean cuatro amplias cuestiones a las que ofrecer respuesta:

La primera de ellas gira en torno a “¿Cuáles con los requisitos, a juicio de la Ponencia, que deben cumplir las confesiones que quieran pactar con el Estado?”, interrogante esencial en nuestro análisis desde la perspectiva del momento en el que se formula la pregunta a la vista de los efectos de la declaración de “notorio arraigo”. Seguidamente se precisa si estos criterios “¿habrán de concretarse en una norma jurídico-administrativa?”, y sobre “¿quién debe iniciar las negociaciones?”, extremo este último ante el que se plantean dos posibles alternativas, a saber; “¿consensuan las confesiones entre sí un Acuerdo marco a proponer al Estado?” o “¿empieza el Estado a discutir uno a uno los

---

<sup>100</sup> Para la consulta de dichos Informes hemos acudido a los antecedentes administrativos obrantes en la entonces Subdirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, ahora de Libertad Religiosa, por lo que deseo que conste mi agradecimiento por su puesta a disposición. En lo sucesivo, a la hora de señalar los informes a los que se hace referencia, se citará únicamente al informante y la fecha del informe emitido así como los aspectos más relevantes del mismo, dada la multiplicidad de modelos de Informe que obran en los expedientes administrativos que hacen imposible un mayor detalle a la hora de referenciar la información.

<sup>101</sup> Designada por el Pleno de la CALR en reunión de 16 de junio de 1982.

convenios que se le propongan?”. El último objeto a consideración del estudio estriba en la naturaleza jurídica de los Acuerdos.

A este planteamiento inicial se aportan una serie de reflexiones, concretadas en algunas coincidencias, como se observa del contenido del Acta, y de las que aquí nos haremos eco delimitándolas a la cuestión objeto de nuestro trabajo.

A juicio de la ponencia, la declaración de idoneidad para concertar Acuerdos, es una cuestión de hecho que deberá dilucidarse en cada caso, lo que no es óbice para que la CALR, a los efectos de asesorar en esta materia al Ministro de Justicia, “adopte un lenguaje común en la interpretación del art. 7 LOLR, fijando unos criterios orientadores sobre lo que constituye el arraigo”<sup>102</sup>, pero “que, en principio, no parece conveniente normativizar...”. Así las cosas se explicitan algunos de ellos, a saber:

“1º. Suficiente número de miembros, referido a la federación u órgano jurídico en el que quedaran vinculadas todas la Iglesias locales y las distintas denominaciones pertenecientes a la confesión religiosa solicitante,

“2º. Organización jurídica adecuada, de tal manera que se constituya un único interlocutor válido de la Administración,

“3º. Arraigo histórico, referido al establecimiento en España (legalmente o en clandestinidad) desde un número de años que se considere adecuado,

“4º. Importancia de las actividades sociales, asistenciales, culturales de las Iglesias peticionarias, puesto que si la Constitución y la LOLR estimulan y promueven el hecho religioso, lo es no solo por razones históricas, sino por razones sociológicas en tanto en cuanto las actividades religiosas trascienden el ámbito del perfeccionamiento del ser humano y de la comunidad nacional,

“5º. Ámbito de la Iglesia, valorado por su extensión territorial, el número de sus iglesias locales, lugares de culto, etc....,

---

<sup>102</sup> Esto es lo que años más tarde el RD 593/2015 vendrá a realizar. Las coincidencias entre algunos de los requisitos del art. 3 de dicha norma y los criterios que señala la ponencia resultan muy significativos.



“6º También debiera valorarse la institucionalización de los ministros de culto, que habría de tener en cuenta la proporcionalidad entre su número y el de miembros de la Confesión, la asiduidad en su función, la certificación de estudios adecuados en un seminario, noviciado, etc... y la ordenación sagrada”<sup>103</sup>.

Como podemos observar, no parece fácil subsumir estos criterios orientadores, prima facie, dentro de las categorías “ámbito y número de creyentes” de las que habla el art. 7 LOLR. Pese a esto, los criterios arriba citados, han sido el punto de partida de toda la discusión posterior, además del antecedente de la regulación actual.

En este trabajo, a efectos metodológicos, iremos desgranando las posturas de los diferentes Informes que se fueron sucediendo a lo largo del tiempo con respecto a la interpretación tanto del “notorio arraigo en España” como de los elementos que lo integran tras cada una de las solicitudes que fueron presentadas. Cabría quizá una sistematización que pusiera de manifiesto cuáles han sido las interpretaciones más importantes y por qué expertos fueron propuestas, defendidas o respaldadas pero ello generaría en el lector, a juicio de quien suscribe, un desconcertante baile de fechas, datos y referencias. Pareciera más lógico ir conduciendo el análisis al tiempo que fueron apareciendo cada una de las interpretaciones. Advertirá el lector que las notables diferencias acabaron por reconducirse en una unidad o suerte de doctrina común en los últimos Informes<sup>104</sup>.

Las primeras interpretaciones que encontramos en el seno de la CALR vienen marcadas por el binomio “ámbito y número de creyentes” como elementos cuyo contenido cifrar o descifrar, apareciendo en los últimos Informes ya no separadamente el uno del otro. En nuestro caso trataremos primero cómo han entendido los expertos de la CALR el elemento “ámbito” y seguidamente el

---

<sup>103</sup> Según lo manifestado en la ponencia, la expresión “ordenación sagrada” viene referida a ministros de culta con función estable, pese a utilizar una expresión, la de “ordenación sagrada”, propia de la Iglesia Católica. Lo que se buscaba con dicha mención no era otra cosa que poner de manifiesto la necesidad de un rito que conllevara la estabilidad en el tiempo de la función del ministro de culto.

<sup>104</sup> Con especial claridad podemos observarlo en aquellos informes emitidos con ocasión de las dos últimas entidades solicitantes.

referido al “número de creyentes”. El primer apartado devendrá especialmente amplio reproduciendo consideraciones de aplicación para el segundo.

#### 1.4.1.1. “Ámbito”.

Con referencia a este elemento encontramos en los antecedentes obrantes en la CALR varias etapas:

##### - **Presencia territorial y temporal o histórica circunscrita a España.**

En 1984, con ocasión de la solicitud de formalización de Acuerdos con el Estado por parte de la Federación de Comunidades Israelitas, las Iglesias Evangélicas<sup>105</sup> y la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día, la CALR encarga un dictamen, relativo al requisito de “notorio arraigo” de las solicitantes, a Jesús LEGUINA, Francisco LAPORTA y Víctor REINA, del que se da cuenta en la Reunión del Pleno de la CALR, de 14 de diciembre de 1984.

El dictamen, tras un particular análisis en torno a los conceptos jurídicos de carácter indeterminado, categoría en la que inserta el concepto de “notorio arraigo”, parte de la premisa de que la declaración o no de “notorio arraigo” en España depende única y estrictamente de la constatación de una serie de factores de naturaleza empírica con relación a aquellas Iglesias, Confesiones o

---

<sup>105</sup> Dada la simultaneidad en el tiempo de los dos procesos para la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España”, ambas, protestantismo y judaísmo, pueden tratarse a la vez. Ambos tuvieron su inicio en la solicitud de acuerdo de cooperación con el Estado español y su “notorio arraigo” fue visto siempre con miras a la suscripción de un futuro acuerdo del que la declaración era casi un sinónimo. Del mismo modo sucederá con la comunidad islámica. En este sentido fue necesaria la agrupación en Federaciones tanto de las iglesias protestantes, que se constituyeron como Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE) como de las comunidades israelitas que lo hicieron bajo la denominación de Federación de Comunidades Israelitas (FCI). El Protestantismo y el Judaísmo obtuvieron la declaración de “notorio arraigo en España” en 1984. Prueba de ello resulta el tenor literal de las exposiciones de motivos de los acuerdos suscritos por estas Federaciones con el Estado Español en 1992, ya referenciados. Según datos ofrecidos por el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, en cuanto al Judaísmo, en la actualidad cuenta en nuestro territorio nacional con no más de cuarenta mil miembros pese a su presencia histórica secular en nuestro país. En la actualidad, como ya dijimos, la primigenia FCI se denomina Federación de Comunidades Judías de España (FCJE). Así mismo, en nuestro país contamos con un cada vez mayor número de cristianos evangélicos. (ver <http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/judaismo.html> y <http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/evangelicos.html> [última visita 10.07.2020] ).

Comunidades religiosas que solicitan la concesión y nunca “de consideraciones políticas ni de voluntades administrativas más o menos pasajeras o coyunturales sino pura y simplemente de que los datos empíricos que concurren en este supuesto concreto permitan afirmar o no la presencia de aquel atributo”<sup>106</sup>.

Sentado lo anterior, el Informe, continuando en su empresa de concretar aquellos requisitos de necesaria constatación para la concesión, acude a la LOLR<sup>107</sup>, que en su art. 7.1 introduce dos elementos a constatar en la concesión; el “ámbito y número de creyentes”. Según el Informe, “a ellos pues ha de atenerse el intérprete al aplicar la noción a los casos concretos, teniendo en cuenta todos los datos empíricos que pudiendo reconducirse a aquellos dos elementos normativos, permitan delimitar con mayor precisión el campo semántico y por lo tanto, el alcance jurídico de la expresión notorio arraigo en España”, y alrededor de los que, en ocasiones matizados o flexibilizados, se ha sustentado la discusión interpretativa principal en el seno de la CALR, como quedará de manifiesto más adelante.

El citado Informe se pronuncia sobre ambos elementos integradores del concepto “notorio arraigo” con referencia al caso planteado a su consideración. En cuanto al ámbito, lo califica como elemento objetivo integrador del concepto de “notorio arraigo” y lo analiza desde una doble dimensión; su significación cotidiana o vulgar y su significación temporal o histórica “equivalente en este sentido a espacio de tiempo, duración o periodo de existencia de la entidad religiosa”, ambas circunscritas a España “a su territorio y a su historia, siendo irrelevante a efectos de la determinación del notorio arraigo la mayor o menor difusión de la entidad religiosa en otros países.”

La dimensión espacial o ámbito territorial, el informante la concreta en la necesidad de contar con grupos de naturaleza organizada en la mayor parte del territorio nacional. Por su parte, en cuanto a la dimensión temporal o histórica, exige que “la vida de la confesión religiosa en España” resulte duradera e

---

<sup>106</sup> Idea que años más tarde podemos encontrar también en COELLO DE PORTUGAL, J M<sup>a</sup>, con ocasión de su Informe en la segunda solicitud de la comunidad Odinista.

<sup>107</sup> A pesar de que, como ya hemos dicho, tiene una dicción considerada escasa a la luz de la posterior problemática, pero no por ello baladí, ni fruto del descuido del legislador, como veremos posteriormente.

ininterrumpida, con independencia de su implantación a nivel territorial, de manera que la sociedad española perciba o pueda percibir el enraizamiento de dicho grupo religioso. Se aprecia una radical importancia del factor histórico entroncando con una concepción del “notorio arraigo” como presencia firme, antigua y por todos conocida.

Por otro lado, aboga por que la constatación de cualquiera de esas dos realidades, territorial o histórica, resulte suficiente para poseer “notorio arraigo”.

**- Valoración de la presencia internacional y debilitamiento del componente histórico local.**

Unos años más tarde, ya en 1989, se plantea, ante la CALR, el caso de la religión islámica<sup>108</sup>, con referencia al “notorio arraigo” de la misma en nuestro país, y, siguiendo la práctica habitual, se encargan sendos dictámenes o informes a expertos de reconocida competencia, como son Ana FERNÁNDEZ-CORONADO, Dionisio LLAMAZARES, y Víctor REINA<sup>109</sup>.

En el primero de los dictámenes<sup>110</sup>, realizado conjuntamente por FERNÁNDEZ CORONADO y LLAMAZARES, se lleva a cabo un esclarecedor análisis del binomio cooperación estatal y fenómeno religioso, a la luz del paradigma legal y

---

<sup>108</sup> En 1989 le fue reconocido al Islam la condición de “notorio arraigo en España”. Dicha declaración fue obtenida tras la solicitud de la Asociación Musulmana de España. Dos años más tardes, con miras a la firma del acuerdo con el Estado, todavía vigente, nace la Comisión Islámica de España (CIE) (nº inscripción RER 3093-SE/D // 016109, del 19/02/1992) como ente aglutinador de gran parte de las entidades religiosas musulmanas, situándose frente al Estado como interlocutor válido de éstas. Según FERNÁNDEZ CORONADO, A., Estado y confesiones religiosa..., o.c., 79, “el reconocimiento del notorio arraigo de la Comunidad Islámica fue posterior en bastante tiempo al de la FEREDE y FCI, a causa de problemas de pura organización interna de los propios islámicos”. Algo que, según la autora, acarreó mayores dificultades en la negociación del acuerdo de cooperación de 1992 que en el caso de FEREDE y FCI.

La CIE deviene internamente formada principalmente por dos Federaciones, la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI) y la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), si bien existen muchas otras de menor entidad. Del mismo modo que la CIE, las Federaciones existentes y las distintas comunidades religiosas, poseen inscripción propia en el RER. Según los datos ofrecidos por la web del Observatorio del Pluralismo Religioso en España, nuestro país cuenta con más de un millón de musulmanes (<http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/islam.html> [última visita 21.03.2020]).

<sup>109</sup> En cuanto al Informe del referido experto únicamente consta en las actas consultadas el encargo del mismo, si bien no el texto del mismo ni su discusión en el seno de la CALR.

<sup>110</sup> Se informa del mismo a la CALR en la Reunión del Pleno de la CALR, de fecha 14 de julio de 1989 (Acta nº 20)

constitucional, tras el que se concretan una serie de consideraciones de carácter general en un esfuerzo de conceptualización, a mi juicio, elevadamente clarificador y en el que se reitera la idea de la constatación de la existencia de “notorio arraigo” caso por caso.

Dicho Informe remite a aquellos elementos que, de manera explícita, señala la LOLR que, como ya hemos visto, son “ámbito” y “número de creyentes”. Será en la concreción de qué se ha de entender por ambos elementos donde radique la importancia del análisis llevado a cabo.

Por lo que respecta al “ámbito” acoge, en su mayoría, las consideraciones formuladas con anterioridad en la CALR pero lleva a cabo una suerte de flexibilización en varios aspectos; proponiendo que la territorialidad y temporalidad, en suma, el espacio donde se ha establecido la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa y el tiempo de existencia de la misma a valorar no queden solamente circunscritos a España, esto es, que se tenga en consideración, a la hora de colmar este elemento del “notorio arraigo”, la presencia de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa en otros países, justificando esta extensión en el largo pasado de “confesionalidad intolerante” en España. Esta novedad no resulta exenta de críticas ya que la dicción legal habla de que “por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”.

Esta extensión o flexibilización del “ámbito”, salvados los requisitos de legalidad, puede desnaturalizar el concepto de “notorio arraigo” y que una Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa con arraigo mundial pero de valor meramente testimonial en España acceda a todo lo que implica tener “notorio arraigo” en España. Parece de toda lógica que no se puede declarar que algo tiene “notorio arraigo en España” con base en su presencia en el resto del mundo si bien caben también motivos fundados sobre los que sostener dichas afirmaciones.

En cuanto al aspecto temporal, la ponencia entiende que nada obsta para que una Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa goce en el momento presente de un arraigo evidente en España pero que carezca de un recorrido histórico importante. Aquí parece apuntar a que no se extiende la valoración fuera de nuestras fronteras. Además, se habla de que “tan importante, al menos, como la proyección hacia el pasado, es la presencia actual y la garantía de permanencia

en el futuro. Es decir, no solo es importante que la confesión haya existido históricamente, sino también que exista actualmente y que haya garantía de subsistencia y estabilidad en el futuro”. Por otro lado, también hace suya la idea de que no resulta indispensable la presencia cumulativa de espacio y tiempo, entendidos como antes comentábamos, para satisfacer el elemento “ámbito”<sup>111</sup>.

- **Criterio restrictivo.**

En 1990, con causa en la primera solicitud de Testigos de Jehová<sup>112</sup>, la CALR se encuentra con uno de los supuestos más problemáticos y que se dilatarían más en el tiempo de todos aquellos de los que ha conocido, de hecho, la solicitud es de fecha 27 de marzo de 1990 y la resolución desfavorable de la misma está fechada el 24 de febrero de 1997.

En este caso encontramos el Informe de CARVAJAL, en el que se presentan una serie de ideas, muchas de ellas desmarcándose de la línea seguida por anteriores Informes en el devenir de la CALR.

---

<sup>111</sup> En el Informe se cita a LEGUINA, J., Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo, in: Revista española de Derecho Administrativo, 44 (1984), 691.

<sup>112</sup> Esta entidad religiosa también necesitó de una segunda solicitud para obtener la declaración de “notorio arraigo en España”, que acabó obteniendo en 2006. La primera de las solicitudes fue presentada el 27 de marzo de 1990, finalizando con una Resolución desfavorable de la solicitud en 24 de febrero de 1994. Dicha resolución fue atacada por la entidad religiosa mediante recurso contencioso-administrativo que tuvo como consecuencia Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de marzo de 1995 (nº recurso 428/94) cuyo fallo fue desfavorable con las pretensiones de la actora que, no recurrió en casación ante el Tribunal Supremo la misma. Así mismo, el 6 de noviembre de 2003 la entidad religiosa presentó de nuevo solicitud de reconocimiento de “notorio arraigo en España”, al respecto de la cual el Pleno de la CALR se pronunció favorablemente en su reunión de 29 de junio de 2006, tras haberse alcanzado empate entre los miembros del Pleno en su reunión de 14 de noviembre de 2005. Al respecto de la referida entidad religiosa, los Testigos Cristianos de Jehová, podemos señalar que obtuvo la inscripción en el RER en 1970 (nº 024-SG/A // 000068, del 10/07/1970). La misma deviene única para todos sus lugares de culto en España. También aparece en los antecedentes registrales del RER la inscripción de la Orden Religiosa de los Testigos de Jehová, practicada en 2003 (nº 699-SG/C // 002177, del 28/11/2003). Orgánicamente la entidad Testigos Cristianos de Jehová no reviste forma federativa sino que está estructurada como una única entidad con multitud de comunidades locales o congregaciones. Según datos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España ([http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/testigos\\_de\\_jehova\\_.html](http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/testigos_de_jehova_.html) [visita 21.03.2020]), cuentan con más de cien mil seguidores así como con una amplia red de lugares de culto, llegando a señalarse incluso que cuenta con “la implantación geográfica más tupida de entre las minorías religiosas en España”.

Parte de que el “notorio arraigo” no es un “status jurídico”-qué duda cabe que esta afirmación en la actualidad carecería de sentido-, sino de una realidad fáctica a constatar, por lo que entiende que no puede ser visto el “notorio arraigo” como un fin en sí mismo, sino como un medio. De ahí que crea que no puede pedirse al Estado que lleve a cabo esa declaración de “notorio arraigo”, pero sí la presencia en la CALR o el inicio de negociación o firma de Acuerdos con el Estado, a colación de lo que éste valorará si concurre en la solicitante el “notorio arraigo” en España.

En palabras del propio Informe “El “notorio arraigo” a nuestro parecer no es objeto, en abstracto, de un reconocimiento formal de la administración. No tiene una finalidad en si mismo. Es un hecho que jurídicamente no tiene más valor que el de constituir una condición previa, “sine qua non” para obtener un derecho particular y específico: la pertenencia a la CALR o la firma de acuerdos de colaboración”. Pero lo más novedoso no resulta lo anterior, sino la interpretación que del concepto indeterminado “notorio arraigo” ha de hacerse. Es partidario de una interpretación “rigurosa y restrictiva”, con base en una serie de razones o consideración -que enumera de manera no exhaustiva-, como es “el espíritu mismo de la LOLR y del Real Decreto 1980/1981, de 19 de julio, sobre constitución de la CALR en el ministerio de justicia”; aduciendo que en éste último existe una limitación cuantitativa de representantes de Confesiones religiosas, concretamente 7, en la CALR, en la que en todo caso tendrán presencia aquellas Confesiones religiosas con “notorio arraigo” en España. Por otro lado, apoya esta tesis de la interpretación restrictiva del concepto en los diferentes dictámenes del Consejo de Estado con causa en los anteproyectos de Acuerdos con FEREDE y FCIE.

Por otro lado, vuelve a asimilar “arraigo” con esa presencia de raíces profundas, que lo es tanto que es notoria, es decir, existe notoriedad del arraigo, que circunscribe a España. Con ocasión del “arraigo” cita lo manifestado otra vez por el Consejo de Estado en los citados dictámenes, que caracteriza el término como “situación adornada por las notas de permanencia, establecimiento y fijeza”. No podemos confundirlo con que la Confesión por cualquier causa sea conocida a cualquier nivel, la notoriedad no se predica en este caso de su conocimiento sino de su arraigo, de su enraizamiento.

En la segunda ponencia o Informe, esta vez a cargo de José CARDONA, no siguiendo la interpretación restrictiva postulada por CARVAJAL, éste reitera los criterios fijados por la CALR con ocasión de la valoración de Judíos, Protestantes y Musulmanes, haciendo hincapié en la necesaria identidad diferenciada, que no se da en Testigos Cristianos de Jehová como escisión moderna de la Iglesia Adventista del Séptimo Día<sup>113</sup>. Y es que –como advierte el informante-, si a la Iglesia Adventista por si sola considerada, sin estar dentro del “protestantismo español” no se le reconoció el “notorio arraigo”, parece del todo punto evidente que tampoco se haga con Testigos Cristianos de Jehová. Además advierte de que de lo contrario, esta decisión podría generar un incómodo agravio comparativo.

Desde mi punto de vista, este último motivo excede lo que sería necesario para la valoración de si concurre o no “notorio arraigo” en la solicitante, ya que si la CALR ha reiterado en numerosas ocasiones que esta valoración debe darse caso por caso, a la luz de las especiales circunstancias, no tiene sentido denegar por analogía, pasado además tanto tiempo.

Acaba señalando que “carecen de una actividad de acción social, no prestan servicio alguno de este tipo en favor de la sociedad, siendo inexistente su cooperación con el Estado en tal sentido”; factores que si bien resultan elementos importantes a valorar, no devienen o no deberían devenir decisivos a la hora de la declaración, más allá de la constatación del enraizamiento notorio que se demanda.

La tercera de las ponencias o Informes de los que se da cuenta en la Reunión de Pleno de la CALR 28 de febrero de 1991 (primera solicitud de Testigos de Jehová) es el de Ana FERNÁNDEZ-CORONADO y Dionisio LLAMAZARES. Dicho informe no puede, en ningún caso, subsumirse dentro de una denominada “interpretación restrictiva” pues su parecer deviene totalmente opuesto siendo el germen de la holgada interpretación que luego veremos tanto en otros informes

---

<sup>113</sup> Al hilo el Informe señala que “otra cosa sería que en el futuro variara la realidad sociológica o la legislación del estado”, poniendo una vez más de manifiesto que el “notorio arraigo” es una situación que requiere tiempo y que, por tanto, no es inmutable.



de dichos autores como en la interpretación de M<sup>a</sup> Luisa JORDÁN VILLACAMPA con ocasión de la segunda solicitud de esta entidad religiosa-

Y es que en el Informe de dichos autores –FERNÁNDEZ CORRONADO y LLAMAZARES-, podemos ver la plasmación de criterios diametralmente opuestos a los expuestos en el Informe de José CARDONA, centrándose en la valoración de las variables “ámbito y número de creyentes”, aplicadas de forma relativa, es decir, lejos de la absolutividad o el rigorismo, que tienen como consecuencia previsible la exclusión. Según los informantes “no es preciso que la religión de que se trate esté extendida en la mayor parte del territorio nacional, ni que tenga una antigüedad extendida en la mayor parte del territorio nacional, ni que tenga una antigüedad de siglos” por lo que respecta al “ámbito”. En cuanto al “número de creyentes” –denominados “fieles” en el Informe-, entienden que, desde la relatividad defendida, habrá que considerar al momento de la valoración la situación en la que se ha encontrado históricamente la Confesión, algo de radical importancia a la hora de ponderar el número de creyentes o fieles con los que cuenta.

Esta valoración hace pensar que, a diferencia de CARDONA, los informantes entienden la declaración como una suerte de escalón mayor en el status jurídico de la Confesión –pero tengamos en cuenta el momento del Informe-, como un fin y ya no tanto, aunque sea inevitable también así considerarlo, como un medio. Con la admisión de las variables y factores que los informantes introducen, al igual que lo hicieron en otro informe de otro caso, parece que sería bastante difícil que cualquier confesión o grupo religioso no obtuviera la declaración de “notorio arraigo” pretendida, ya que puede que por causa de la por ellos denominada “confesionalidad intolerante”, su difusión y presencia fuera de nuestras fronteras, etc... casi con toda seguridad si adaptamos el concepto, o mejor dicho, la interpretación del mismo a la casuística de cada solicitante encontraremos algún motivo, porque debe de haberlo por pura lógica, para que cuente un ámbito y número de creyentes poco significativo. Por otro lado, sobra decir que indubitadamente cuentan con toda la protección propia de la Libertad Religiosa.

Los ponentes añaden, en la interpretación de este concepto de carácter indeterminado, un criterio interesante, lo dispuesto en el art. 3 del Código Civil Español de 1889, cuyo tenor literal es el siguiente: “1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. Los ponentes solo hacen referencia a “la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas y al espíritu y finalidad de las mismas”. Con mayor motivo, si se debe valorar la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, que no entre en juego la reiterada variable de la dificultad pretérita de pertenencia a la confesión o el devenir de la misma más allá de constatar su presencia histórica significativa, con independencia de las circunstancias. En cuanto al espíritu y finalidad de las normas, dejamos ese apartado para cuando nos refiramos al proceso legislativo de la LOLR. Entiendo que no podemos ver el “notorio arraigo”, ni valorar su declaración subjetivamente, ni flexibilizar los criterios casuísticamente; habrá que valorar presente y pasado y simplemente valorar si se encuentran enraizados de manera notoria en la sociedad española. Evidentemente, desde la perspectiva del momento de la solicitud, en la actualidad, vistas, como ya hemos mencionado en más de una ocasión, las posibilidades que ofrece a la confesión la declaración.

Parecen considerar el “notorio arraigo” como un estatus a alcanzar, y también a diferencia de CARDONA, en consecuencia algo a solicitar por sí mismo, con entidad propia ya que en la reunión de pleno citada se dice que lo radicalmente importante no es el número de fieles, sino la presencia social relevante, que sea de tal relevancia que merezca que “el ordenamiento jurídico del Estado deba tenerla en cuenta para una mejor protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, fieles de la misma”. Con ello introduce un nuevo concepto indeterminado, como es esa presencia social “relevante” para el ordenamiento jurídico, y también la idea de que aquellos que gocen ya no de “notorio arraigo” sino de la declaración, disfrutarán de una mejor protección de sus derechos fundamentales, pues entienden que así el Estado tiene en mayor “consideración las peculiaridades específicas de la creencia que profesen, favoreciendo así el ejercicio real y efectivo de su derecho de LR”.

Acaba diciendo que “su existencia en España es notoria en todas las CCAA, con estabilidad y con locales abiertos al culto, que, sin embargo su existencia histórica es reciente, tanto en España como en otros países, debido en el nuestro a las dificultades del desarrollo sociológico y que es una confesión religiosa conocida por el español medio”<sup>114</sup>.

- **Vuelta a la circunscripción únicamente española y presencia temporal como clave del enraizamiento.**

En 1996, la CALR vuelve a tener que pronunciarse sobre el “notorio arraigo” con ocasión de la solicitud de declaración de “notorio arraigo” y de Acuerdo de Cooperación con el Estado de la confesión religiosa “Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos días” (en adelante “Iglesia Mormona”)<sup>115</sup>. En 2003, la

---

<sup>114</sup> Resultan de interés las intervenciones de algunos miembros de la comisión como Daniel VIDAL que apuntaba que el calificativo “notorio” ha de ser aplicado al arraigo y no a la mera existencia de la confesión. Por su parte Samuel TOLEDANO señaló, con respecto a la interpretación que había de hacerse sobre el “notorio arraigo” que ésta debía tener un carácter restrictivo y debía acometerse mediante la interpretación de la legislación. Así mismo MANZANARES manifestó, muy elocuentemente, que, a su juicio, el “notorio arraigo” no resultaba un elemento autónomo sino que estaba ligado y circunscrito a la figura del Acuerdo de cooperación, por lo que entendía que habrá de valorarse si concurre el “notorio arraigo” cuando las confesiones quieran pactar con el Estado. Esta idea o configuración como elemento accesorio del acuerdo de cooperación goza de sentido en dicho momento histórico, no así en la actualidad.

<sup>115</sup> En 2003 obtuvo la declaración de “notorio arraigo en España” la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (Mormones). Dicha entidad religiosa inició el camino para la obtención de dicho reconocimiento en 1996 con una primer solicitud de 1 de mayo de dicho año, en la que, además del reconocimiento referido, solicitaba la celebración de un acuerdo de cooperación con el Estado español. Tras los preceptivos informes, expuestos en este trabajo, y distintas reuniones con los representantes de la entidad religiosa (Acta nº 37 de la Comisión Permanente de la CALR de 8.05.1997, se solicita por parte de ésta la suspensión temporal de su solicitud (solicitud de 25.11.1997), acogida por la CALR (Acta Pleno CALR de 27.11.1997). Ya en 2003, presentan una segunda solicitud (solicitud de 25.02.2003), obteniendo ese mismo año la declaración solicitada con el parecer favorable del Pleno de la CALR 23.15.2003. En España destaca el gran templo edificado en Madrid y en la actualidad aglutinan a 56.496 seguidores comprometidos y tienen más de un centenar de lugares para el culto (según datos de la web del Observatorio del Pluralismo Religioso en España [http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/mormones\\_.html](http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/mormones_.html) [visita de 19.03.2020]). Concretamente, según datos de la web de la entidad religiosa en España (<https://es.laiglesiadejesucristo.org/about> [visita de 19.03.2020]), cuentan con 58.061 miembros. En la misma, destacan como hitos más relevantes de su trayectoria en España la aprobación de la Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa y su reconocimiento legal como Asociación Confesional no Católica “La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, de España” el 22 de octubre de 1968. Por otro lado, señalan como significativa la dedicación de España a la predicación del Evangelio efectuada por Marion G. Romney en la Casa de Campo de Madrid el 20 de mayo de 1969 y la firma del Pacto de Madrid entre España y los Estados Unidos el 26 de septiembre de 1953 que facilitó la llegada a nuestro país de militares estadounidenses miembros de la Iglesia. En el Registro de Entidades

misma solicitante, tras la primera negativa, reitera su solicitud de declaración de “notorio arraigo”, esta vez con resultado positivo.

Con causa esta primera solicitud, la CALR encargó varios Informes; a Agustín MOTILLA DE LA CALLE, Carlos CORRAL SALVADOR y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.

En el primero de ellos, en el marco de una solicitud de declaración de “notorio arraigo” y de inicio de proceso negociador para la firma de un Acuerdo de cooperación con el Estado, el informante - MOTILLA DE LA CALLE-, tras reiterar la necesidad previa al inicio de cualquier negociación de haber obtenido la declaración de “notorio arraigo”, lleva a cabo un deslinde de ambas pretensiones y del procedimiento y resolución de ambas, como dos momentos distintos y además sucesivos, esto es, sin la declaración de “notorio arraigo” no existe posibilidad de iniciar la negociación de un Acuerdo o convenio con el Estado, y esto es así a la luz del art. 7 LOLR. No cabe en este sentido otra posibilidad.

En el Informe se habla de dos momentos en un mismo iter, expresión en la que vemos cómo la hermenéutica interpretativa se lleva a cabo desde el prisma del binomio “notorio arraigo”-“Acuerdo de cooperación”.

Fundamenta además este deslinde en que los requisitos de carácter legal de ambas situaciones son diferentes. Lo que tiene su reflejo, según el ponente, en la naturaleza de las potestades administrativas que concurren en ambos procedimientos y que afectan a su resolución, esto es, en el procedimiento para la declaración del “notorio arraigo”, con causa en el carácter indeterminado del concepto, la administración actuante no goza de la discrecionalidad de la que sí disfruta a la hora de llevar a cabo la decisión de apertura y negociación de Acuerdos o Convenios. En el primer caso, la potestad de interpretación resulta de naturaleza reglada, en el segundo, de carácter discrecional (art. 7.1 LOLR: “El Estado,...., establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación...”). En el mismo sentido LEGUINA, LAPORTA Y REINA en su dictamen de noviembre de 1984.

---

Religiosas del Ministerio de Justicia existe un número de inscripción único para todas las comunidades locales que forman parte de esta Iglesia (nº 019-SG/A // 000055, del 22/10/1968).

En la misma línea añade que “la Administración debe subsumir, en la integración del concepto, la solución querida por la norma en una categoría legal no delimitada con precisión”. Según el Informe “El margen de apreciación administrativa se circunscribe al ámbito interpretativo de la “mens legis” a fin de adecuarse al supuesto normativo”, a lo que además añade con referencia al precedente administrativo que “no obstante, también ha de reconocerse que la interpretación administrativa goza de una presunción de objetividad en su decisión previa que, aunque controlable ante los tribunales, constituye un precedente de indudable importancia si tenemos en cuenta la mayor libertad de que goza en la determinación de la zona intermedia o de incertidumbre, y el hecho de experiencia de que sea esta interpretación la que rijan durante años, hasta que exista una doctrina jurisprudencial al respecto”. Con ello, expone la radical importancia del precedente administrativo a la hora de concretar el concepto de “notorio arraigo” al caso concreto, en este caso, el precedente lo cifra en las resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos resolviendo solicitudes de reconocimiento de confesiones concretas.

En primer lugar coloca el precedente, administrativo y jurisprudencial de existir éste, y en un segundo lugar, esto es, de no encontrar precedente válido, la integración a la que pueda llegarse a la luz de la dicción legal del art. 7 LOLR.

Al hilo, critica que en el proceso de reconocimiento de “notorio arraigo” de las tres federaciones con Acuerdo, esto es, evangélica, judía y musulmana, no consta declaración expresa y motivada. Reconocimiento implícito que fue criticado por el Consejo de Estado en sus Dictámenes a los proyectos de Acuerdo evangélico y judío. “... Los proyectos (o anteproyectos) de Acuerdo – afirma- parece que parten de la constatación implícita de la indicada exigencia; por cuanto consideran que las comunidades evangélicas – o israelitas- reúnen o tienen el arraigo en España que se define en los textos mencionados, para establecer los cauces jurídicos de cooperación, mediante los Acuerdos...” Y más adelante constata que “... en el expediente no obra informe alguno en el que se interprete y aplique al caso concreto la exigencia legal antes transcrita; no obra, ni siquiera una estimación cuantitativa del número de creyentes...”.

Por otro lado, y con ocasión en el reconocimiento implícito denunciado, deduce de los debates parlamentarios previos a los Acuerdos y del contenido de las exposiciones de motivos de los Acuerdos con FCIE y CIE, que éste se fundamentó “en la presencia histórica de las tres creencias en España”, sin hacer mención ni a ámbito geográfico de presencia ni al número de creyentes, retomando al hilo la idea que de que basta la constatación de uno de estos elementos para reconocer el “notorio arraigo”.

Dentro también de la praxis administrativa lleva a cabo una mención al proceso de reconocimiento del “notorio arraigo” de los Testigos de Jehová, en el que critica que, en la Resolución de la DGAR de 24 de febrero de 1994, denegatoria de la solicitud de acceder al inicio de las negociaciones para la firma del Acuerdo, no existía referencia alguna sobre el “notorio arraigo” de los Testigos Cristianos de Jehová.

Ante esta falta de precedente administrativo motivado y ausencia de jurisprudencia hasta el momento, la integración del concepto pasa por “intentar directamente la integración de tal categoría a la luz de la regulación del art. 7.1 LOLR y dentro de la axiología constitucional”. Es decir, habrá que subsumir la realidad fáctica de la Confesión, Iglesia o Comunidad religiosa solicitante en las categorías “ámbito y número de creyentes” que establece la LOLR. Es aquí cuando se van a tener en cuenta los dictámenes, informes y acuerdos de la CALR sobre la materia.

Con esto, el Informe no se aparta de lo dicho en anteriores informes, solo hemos de tener en cuenta que analiza una serie de precedentes administrativos de los que otros no gozaron por el mero hecho de no existir, o a los que no se refirieron por llegar a la misma conclusión que el ponente, es decir, que no constituían un precedente útil en la labor de integración del concepto de “notorio arraigo”.

Lo más significativo de su interpretación es que al referirse al ámbito espacial, territorial o geográfico de la Iglesia, Comunidad o Confesión religiosa lo acota a España, con base en dos ideas, la primera, ya mencionada en alguna ocasión, que la norma se refiere al arraigo “en España”, y la segunda, muy interesante, que si el principal efecto de la declaración de “notorio arraigo” es la eventual firma de Acuerdos con el Estado, es decir, convierte a la Iglesia, Confesión,

Comunidad o Federación en sujeto hábil para negociar y firmar un Acuerdo de cooperación con el Estado, y este Acuerdo debe ser aprobado por Ley de las Cortes Generales, “la extensión de la confesión deberá ir en proporción para que justifique su regulación por una disposición general, vigente en todo el ámbito nacional”. Se podrá valorar la concurrencia o no de este elemento territorial a la vista de factores como “el alcance de su propia estructura organizativa: operatividad en el territorio español, entes locales creados por ella y su distribución, asociaciones y fundaciones dependientes, número de iglesias y lugares de culto, etc...”.

En cuanto al ámbito temporal o histórico, habla de que en la continuidad de la presencia de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa no existan rupturas temporales “que hagan dudar de su estabilidad”. En suma, parece referirse a una presencia estable, con cierto recorrido histórico.

Con el mismo objeto, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, lleva a término en su Informe una serie de consideraciones, entre las que parece que asoma la idea de que la iniciativa para la firma de Acuerdos concierne al Estado, dando respuesta a una de las primeras cuestiones suscitadas en la CALR, y que al inicio enumerábamos. Según el ponente, el concepto “notorio arraigo” está integrado, entre otros, por factores como la presencia efectiva, la consistencia de las actividades religiosas (entiendo que incluye aquellas de carácter asistencial, benéfico y cultural), la incidencia sobre la población española (nada se dice de fuera de nuestras fronteras), la distribución por diversos puntos del territorio nacional, un “cierto protagonismo social” y “sin faltar, el factor temporal o histórico”, que valora de forma capital desde el prisma que aporta la RAE del término arraigo, echar raíces. Añade por último una receta ante la falta de este requisito; “el arraigo requiere su tiempo y demanda un poso histórico”, “es solo cuestión de perseverancia, de enraizarse así en la historia social de una nación”.

Entiendo que no acoge el criterio dentro del ámbito de que si concurre el espacio o el temporal con cualquiera de ellos se colman las exigencias del “notorio arraigo”, pues según el ponente “tal criterio (el histórico) no debe conducir a un juicio negativo en otros aspectos. Puede funcionar todo con normalidad, pero falta solo eso, poso histórico”.

En suma, su informe destaca en concretar o desmenuzar las categorías legales “ámbito y número de creyentes”, descendiendo un poco más al detalle de las mismas.

Por su parte, el profesor CORRAL, analiza, en su Informe de 23/10/1997, el asunto desmenuzando semánticamente la expresión “notorio arraigo en España” de la mano de las definiciones que la RAE aporta de los términos “arraigo” y “notorio”. Con ocasión de ambas definiciones expone que lo esencial para echar raíces o arraigar no es el número de miembros, con independencia de la cantidad, sino “que su presencia sea firme, estable y profunda”, siendo una presencia de carácter cualificada, esto es, “que tenga peso e incidencia en la sociedad”, y más allá, “que, de alguna forma la marque o configure”. Parece tener en mente para dar una definición aquello que son la Iglesia Católica en España, y aunque en menor medida también, el Judaísmo, protestantismo e Islam.

Por otro lado, reitera lo que queda meridianamente claro de lo antes dicho, este “arraigo” debe darse en España, aduciendo que así lo exige la LOLR, como antes comentábamos. Según él, “el hecho de que la confesión religiosa tenga arraigo en otros países no prueba ni garantiza el arraigo en España. Lo decisivo es que pertenezca a la historia de España”. Algo evidente al exigir esa presencia cualificada con peso e incidencia social, la necesaria para configurar la sociedad. Por otro lado, vemos la radical importancia del factor histórico; es comprensible a la luz, como decíamos de los ejemplos de confesiones con “notorio arraigo” hasta el momento, y a la reciente praxis administrativa, pese a que no existiera resolución expresa para FEREDE, FCIE y CIE. Se añade además que no solo debe tener “pasado” en nuestro país, sino que tenga proyección futura en España, con ciertas garantías de permanencia. En conclusión, se habla de un “arraigo social”, que según el ponente su falta se cura con el tiempo, factor que consolida “solo el tiempo puede consolidar el requerido arraigo social”, “arraigo” como “firmemente implantada en España”.

El “arraigo” del que hablamos debe además tener una cualificación especial, debe ser “notorio”, pero no solo debe ser notoria la existencia de la Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa, sino su “arraigo”. Ese enraizamiento debe ser “público y sabido por todos”, no solo “muy conocido”.



En el año 2003<sup>116</sup>, la misma confesión vuelve de nuevo a intentar obtener la declaración de “notorio arraigo” en España. En esta ocasión nos consta un Informe de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en el que lleva a cabo una gradación “en tres escalones, cada uno con su alcance y contenido”; siendo el primero la presencia, seguido del arraigo y en tercer lugar notorio arraigo. A lo que añade que todo ello independientemente de que la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa esté inscrita o no en el RER.

Este “notorio arraigo”, que constituye el tercer escalón en el recorrido fáctico, propuesto por el informante, de una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa, tiene la peculiaridad de ser, como ya antes se ha dicho “público y sabido por todos” o “claro y evidente”, siguiendo de nuevo la RAE. En suma, “esencia y una presencia, realidad efectiva, implantación consistente y continuada presencia real en la sociedad española, de una parte, pero además, que ésta trascienda, y sea así percibido por la propia sociedad, que sea algo asumido por los ciudadanos”<sup>117</sup>.

En la misma línea de los anteriores pero acogiendo la tesis de la flexibilización encontramos el Informe de Mariano BLÁZQUEZ BURGO.

La primera de las ideas que se plantean en el citado Informe de 31/10/1997, de forma bastante novedosa hasta al momento, es que el “notorio arraigo” no es un requisito para establecer “relaciones de cooperación”.

Nadie duda de que sí constituye un requisito indispensable para llevar a cabo un eventual Acuerdo de cooperación con el Estado, pero aquí lo que se plantea es que la “cooperación” es mucho más que un Acuerdo o no solo un Acuerdo, esto es, el Acuerdo no es el único instrumento o forma de cooperación. Existen muchas otras alternativas, con lo que para que el Estado y la Iglesia, Comunidad

---

<sup>116</sup> La segunda solicitud es de fecha 25/02/2003. Por su parte, el Pleno de la CALR se reúne el 23.04.2003.

<sup>117</sup> JORDAN VILLACAMPA, M L., en ACTA nº 73 de Reunión de la Permanente de 17/03/2003, señalaba que la CALR en su sesión de 6.02.2003 aceptó ese “notorio arraigo” porque los solicitantes accedieron al RER en 1968 y habían alcanzado tras 35 años un “claro arraigo con su implantación prácticamente en toda la geografía española, con un importante centro en Madrid, una presencia institucional y un sistema de relaciones fluido con las autoridades”. Según la autora el caso mormón se muestra como todo un precedente, en aras del principio de igualdad.

o Confesión llevan a cabo relaciones de cooperación no será necesario sujetarse a la existencia y declaración de “notorio arraigo” en España.

Podemos decir que, existe un amplio abanico de posibilidades a la hora de “cooperar”, uno de ellas es mediante de la negociación y firma de Acuerdos, para el que es totalmente necesario haber obtenido la declaración de “notorio arraigo”, pero para los demás no será necesario, por lo que, como decía el informe “el notorio arraigo no es un requisito para establecer relaciones de cooperación”.

En el Informe se habla de “el establecimiento de un proceso intermedio (entre las normas aplicables a la libertad religiosa y las de los Acuerdos de Cooperación)”, que, a la luz de lo acaecido hasta el momento, podemos ver que ha derivado más por la aplicación de las normas aplicables a la Libertad religiosa y a los principios informadores del Derecho Eclesiástico español. Añade, además, el informante que este proceso intermedio – término “proceso” que no comparto, ya que al final la cooperación fuera de los Acuerdos, fundada en la aplicación de las normas de Libertad religiosa, no es más que la tarea del Estado por garantizar, desde el prisma de la igualdad y dignidad humanas, un derecho humano fundamental- debe configurarse de forma que “resulte beneficioso para la confesión que aspira a conseguir el reconocimiento del notorio arraigo y la firma de Acuerdos” –volviendo de nuevo a la perspectiva de los Acuerdos, dejando entrever esta cooperación “intermedia” como una suerte de premio de consolación para aquellos que no consiguen “notorio arraigo” y Acuerdo, llevando con ello a cabo una gradación dentro de la Cooperación, hoy a todas luces superada-, y que por otro lado “permita a la Administración conocer mejor y regular las condiciones para la aplicación de esta cooperación básica o intermedia, que no necesita venir limitada por un número elevado de miembros, un arraigo histórico, etc... ni por la afinidad de las entidades religiosas destinatarias de la repetida cooperación”.

Lo que nos adelanta, en suma, es que con la denegación de la declaración, la Iglesia, confesión o comunidad religiosa no queda fuera de la cooperación con el Estado, que no olvidemos viene dada por la propia CE en el art. 16 “mantendrá relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, en lo que no es más que un aviso a todas las confesiones, de que es posible

alcanzar la misma posición que la Iglesia Católica en España, a la que sitúa como paradigma.

Añade la idea, de que si la declaración de “notorio arraigo” es indispensable para la eventual firma de un Acuerdo con el Estado, que es a lo único que el “notorio arraigo ha de ir orientado a la eventual firma de acuerdos de cooperación” – recordemos las posibilidades del momento y el desarrollo actual de las posibilidades del “notorio arraigo”- “no será necesario pronunciarse sobre el notorio arraigo si existiesen razones objetivas que desaconsejen la cooperación, (inexistencia de la función social de la confesión, conducta antisocial, etc...)”. Esta última idea no parece lógica, ya que si es la Confesión, Iglesia o Comunidad la que solicita su declaración parece que, cuanto menos, deberá llevarse a cabo una valoración, con independencia de que exista después una resolución expresa o no.

En cuanto al “notorio arraigo” como presupuesto indispensable para la firma de acuerdos de cooperación, en el Informe se lleva a cabo un genuino análisis:

Se parte de la declaración de “notorio arraigo” como presupuesto necesario para la firma de acuerdos con el Estado. A partir de esa idea se configura la figura de la cooperación mediante Acuerdo, los Acuerdos en sí mismos, como un bálsamo o reparación que tiene como destinatarios a FEREDE, FCIE y CIE, por causa un pasado tiempo “intolerante”. Aceptada la necesidad de reparación y el Acuerdo como instrumento para llevar a cabo esa reparación, el Estado se encuentra con el requisito legal de “notorio arraigo”, que declara existente teniendo en cuenta el arraigo histórico de las confesiones mencionadas, más allá de llevar a cabo un análisis o tener en cuenta a la hora de decantar su valoración “su ámbito y número de creyentes”, valorado en una pequeña medida. Con esto, el Informe para situar el requisito “notorio arraigo”, en ese momento, como una mera formalidad salvable, que en aras de una supuesta reparación ni se conceptualizó como se lleva a cabo en todas y cada una de las declaraciones objeto de valoración de la CALR. Se tuvo en cuenta, parece deducirse, el único requisito que éstas cumplían, que no era otro que un pasado centenario en España<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> En el Informe tercero se dice que “Aunque en algunos casos se haya mencionado el ámbito y número de creyentes, parece que las razones de arraigo histórico (antigüedad de siglos,

Tras estos tres casos, es incontrovertido que si se aplicara el mismo requisito o condición, esa presencia histórica tan amplia, ninguna confesión, iglesia o comunidad religiosa obtendría la declaración de notorio arraigo en España. Al igual que si se hubiera tenido en cuenta de manera absoluta el facto “ámbito y número de creyentes”, especialmente el “número de creyentes”, las tres confesiones mencionadas tampoco hubieran obtenido tal declaración de “notorio arraigo en España”.

Con el mismo actuar, para los casos que se van presentado, si no se quiere cerrar la “vía” de la declaración, el Informante propone ir por otra “vía”. Esa otra “vía” es la que llevamos desgranando durante el texto, que no es otra que integrar este concepto que también califica de “indeterminado”.

En cuanto a los elementos integrantes del concepto “notorio arraigo”, el informante dice que “La LOLR exige que el notorio arraigo se valore al menos por el ámbito de la confesión y el número de sus miembros”, es decir, la Ley marca los mínimos a valorar, pudiendo añadirse otros muchos. Lo que parece evidente es que sin esos mínimos no se puede obtener la declaración de “notorio arraigo” en España. Los mínimos son “ámbito” y “número de creyentes”, ambos circunscritos a España, citando para ello además al profesor CARVAJAL en su dictamen sobre “notorio arraigo” de Testigos de Jehová de 1991 donde deslinda del “arraigo notorio en España”<sup>119</sup>.

Es partidario también de una flexibilización de los requisitos exigibles. Esto además de verse claramente en el tenor literal del Informe “el análisis de los elementos de notorio arraigo que seguidamente se señala, debe ser ponderado con esta circunstancia histórica de intolerancia que dificulta el arraigo”, “según

---

incidencia en la cultura y vida española, etc...), de intolerancia contra las confesiones musulmana, judía y protestante (su expulsión y persecución), han sido motivos más que poderosos para reparar la herida histórica y el desarraigo que han sufrido en España estas tres confesiones minoritarias, y declarar el “notorio arraigo” y suscribir con ellas los correspondientes Acuerdos de Cooperación”.

<sup>119</sup> Así, CARVAJAL en su dictamen de la CALR sobre el “notorio arraigo” de Testigos de Jehová de 1991 deslinda así el concepto: “que una confesión religiosa tenga arraigo o esté arraigada en la sociedad quiere decir, por lo tanto, no solo que exista, por grande que sea el número de sus miembros, sino que su presencia sea firme, estable y profunda; que tenga peso e incidencia en la sociedad; que de alguna forma la marque y configure. [...] el hecho de que la confesión religiosa en cuestión esté profundamente implantada en otros países no prueba ni garantiza el arraigo en España”.

nuestro criterio, en la consideración de este arraigo notorio, no se debe aplicar excesivo rigor”, se puede deducir del carácter instrumental que a la luz de todo el Informe se observa del “notorio arraigo”, como algo a superar en aras de la firma de un Acuerdo, cuyos requisitos y exigibilidad mutan dependiendo del objeto analizado o solicitante.

Además de entender integrado dentro del concepto el “ámbito y número de creyentes”, éste último de carácter “suficiente” y circunscrito a España, añade algunos criterios interpretativos que en la CALR ya se habían dado como son “organización jurídica adecuada que se constituya como único interlocutor válido ante la Administración”, “importancia de las actividades sociales, asistenciales y culturales de las peticionarias y la institucionalización de los ministros de culto de la confesión”. En algunas ya podemos observar el germen del reciente RD.

#### - **A vueltas con la presencia histórica.**

Con fecha 16 de octubre de 2001 se lleva a cabo solicitud de reconocimiento de “notorio arraigo en España”, de resolución desfavorable, por parte de la Federación de Entidades Budistas de España<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> La Federación de Comunidades Budistas de España (FCBE), presentó solicitud para la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” el 26 de octubre de 2001, presentándose en la CALR los informes encargados por ésta al respecto en el Pleno de 18 de diciembre de ese mismo año, deviniendo en un pronunciamiento desfavorable de ésta, según Pleno de 25 de junio de 2002 (acta nº 64). Dicha decisión ya se debatió en sesión del Pleno de la CALR de 18 de diciembre de 2001 (acta nº 62) si bien al no constar específicamente dentro del Orden del Día previsto para dicha reunión se postergó para la de junio de 2002 ya referenciada. En nota interna de la Subdirección se propone que el Informe emitido con respecto de dicha solicitud se adecue formalmente como acuerdo del Pleno de la CALR, omitiéndose el nombre de su autor y siendo redactado en impersonal. Así mismo se decide su inclusión como anexo al acta de 25 de junio de 2002. Se resolvió, por tanto, negativamente mediante Orden Ministerial de 12 de noviembre de 2002. En 2005 dicha entidad religiosa presenta una segunda solicitud con fecha de 4 de octubre. La misma fue informada favorablemente por el Pleno de la CALR en su sesión de 18 de octubre de 2007, obteniéndose la declaración solicitada. Según datos ofrecidos por la web del Observatorio del Pluralismo Religioso en España <http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/budismo.html> [visita 21.03.2020]) el número de seguidores de esta creencia “si tenemos en cuenta los simpatizantes, puede superar en España las 40.000 personas, pero si se computa también a quienes siguen las formas muy difusas del nuevo budismo podrían triplicarse (o incluso más) estos números”.

Registralmente, la primera inscripción de dicha entidad aglutinadora en el RER es (nº 317-SG/D // 000855, del 10/03/1995), si bien, las entidades religiosas budistas gozan de independencia y autonomía, contando cada una de ellas con un número de inscripción registral en el RER.

Para esta ocasión de nuevo se encarga un Informe a Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BARBER. Dicho Informe de 27 de noviembre de 2001, según consta en el mismo, se fundamenta en la documentación aportada por la solicitante, los precedentes administrativos, concretamente los referentes a la Iglesia Cristiana de Testigos de Jehová y Mormones. Por otro lado, el Derecho aplicable lo cifra en la Constitución Española de 1978, la LOLR, y la normativa propia de la CALR.

Vuelve a reiterar los tres estadios básicos para la consecución del “notorio arraigo”, que califica como “proceso social”; presencia más o menos generalizada, arraigo o presencia afianzada en tiempo y espacio, y presencia más arraigo, pero de carácter o naturaleza notoria, esto es, de “magnitudes sobresalientes”, que concreta en “actividad destacada y que trascienda, presencia generalizada en el territorio, continuidad que solo el transcurso del tiempo otorga, incidencia social, influencia del mensaje propio”, como caracterizadores de ese arraigo de carácter notorio. Y es que como bien dice el autor, la cooperación prevista en el art. 16.3 CE, reclama presencia, en el caso del “notorio arraigo” una presencia cualificada dentro de la sociedad española, lo que “aboca así a tener que tomar en consideración la realidad social e histórica”, aunque no necesariamente de manera rigurosa entiendo.

De todo ello se deduce que resulta del todo esencial el transcurso del tiempo, pues como decía el Informe estamos ante un “proceso social”, y éstos “reclaman inexcusablemente un cierto tiempo”. En suma, se pronuncia desfavorablemente acerca de la concurrencia del “notorio arraigo en España” de la solicitante.

El referido Informe se debate en el Pleno de la CALR de 18 de diciembre de 2001 (acta número 62), sumándose por unanimidad sus miembros a lo contenido en el mismo si bien, al no haberse previsto en el Orden del Día de dicha sesión plenaria no se lleva a cabo formalmente el pronunciamiento. Así el Pleno de la CALR de 25 de junio de 2002 (acta número 64) se acuerda la resolución desfavorable acerca de lo solicitado. La denegación se llevó a cabo por medio de Orden Ministerial de 12 de noviembre de 2002.

---

Actualmente Unión Budista de España - Federación de Entidades Budistas de España (UBE-FEBE).

- **Proscripción definitiva de la interpretación en términos absolutos.**

En 2003, concretamente el 6 de noviembre de 2003 se presenta por la citada confesión nueva solicitud, ante la negativa anterior, cuestión que se informa y debate en Pleno CALR 14 de noviembre de 2005, siendo necesario un segundo Pleno CALR en 29 de junio de 2006, debido al empate producido en el primero de ellos.

En esta segunda solicitud, nos consta el Informe de María Luisa JORDÁN VILLACAMPA. Dicho Informe tiene como fundamentos jurídicos la Derogación legal de la Leva obligatoria y de la prestación social sustitutoria y la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2002, de 18 de julio.

Recoge la idea de “notorio arraigo” como un medio, señalando que “una resolución denegatoria del “notorio arraigo” en nada lesiona, empece o aminora los derechos colectivos de la confesión, ni de sus fieles a nivel individual”, desde la base de que con independencia de la declaración o no de “notorio arraigo”, todas las personas y grupos religiosos tienen garantizado su derecho de Libertad Religiosa de forma integral. Entiende JORDÁN VILLACAMPA que “la denegación únicamente limita su acceso, en un momento histórico concreto a los efectos asociados. Deja intacta la posibilidad de volver a pedirlo por el advenimiento de nuevas circunstancias”.

En cuanto a cómo interpretar el término “notorio arraigo”, señala como ya hicieron FERNÁNDEZ-CORONADO y LLAMAZARES, que la metodología resulta la del art. 3 del Código Civil Español, que anteriormente hemos reproducido en su literalidad. Teniendo en consideración como premisa metodológica por ejemplo, qué efectos produce la declaración de “notorio arraigo”. Por otro lado, deja sentados algunos principios básicos.

Según JORDÁN VILLACAMPA, el concepto de “notorio arraigo” es sin duda un concepto jurídico, por lo que “declaración del notorio arraigo es una cuestión meramente jurídica”, al contrario que la negociación y/o firme de un Acuerdo de cooperación, que es “en todo caso, una cuestión de política jurídica”. Sin perjuicio de que el “notorio arraigo” “desde la óptica puramente conceptual, literal y

semántica, [...] puede contemplarse desde una doble perspectiva, tanto sociológica como jurídica”. Y es que, añade además que “el sentido último del notorio arraigo, en buena lógica de interpretación sistemática debe ser jurídico aunque se pueda auxiliar de la sociología”, lo que comporta a su juicio la posibilidad de “que pudiera determinarse un notorio arraigo sociológico pero no jurídico”.

Lleva a cabo además una valoración del precedente de Mormones, en 2003, que a su juicio ha ensanchado el concepto de “notorio arraigo”, que tiene como consecuencia la facilitación en el acceso a la declaración, algo de punto lógico, a mayor amplitud y flexibilidad del concepto, menor dificultad de acceso y cumplimiento. De todos modos, siendo precedente válido, vincula, más allá de cómo valoremos la integración del concepto tras la resolución.

Este supuesto ensanchamiento del que habla el Informe, trae causa en que en el caso de Mormones, a juicio de la informante, pese a considerarse y valorarse la presencia dilatada en el tiempo y en el espacio de la Confesión, no se le ha requerido una presencia temporal de siglos en nuestro país. Esto ha supuesto para la informante un avance.

No cabe duda de que el concepto se ha “ensanchado”, que se ha rebajado el listón exigido, pero otra cosa será que esto pueda ser considerado un avance. Podríamos considerarlo avance si resultara incontrovertido que la norma, la LOLR, pensó en el “notorio arraigo” como un fin, que conlleva un nuevo status jurídico, ideado para que accedieran a él todas y cada una de las confesiones, con lo que la flexibilización de los elementos que lo integran sí que constituiría un avance en cuanto se llega a lo que la norma desea. No parece que estemos en ese caso.

Se ha llevado a cabo en el mismo también con referencia al caso de los Mormones una comparativa muy oportuna relativa al necesario respeto y cumplimiento de la legalidad del Estado, expresado en que “tanto el Arraigo como la notoriedad deben haberse alcanzado en el respeto y cumplimiento de normas constitucionales y de la legalidad vigente establecida”. Algo que se valoró con ocasión del caso de los Mormones, dentro de “los aspectos derivados del reconocimiento social de la confesión”, conjuntamente con las acciones



benéficas que la misma realiza. Y ello desde dos perspectivas; la primera es “la no generación de problemas específicos”, y la segunda, “su colaboración con las autoridades” del Estado.

En suma, lo interesante de este Informe, es que añade a todo lo anterior, un factor esencial, qué duda cabe que generado por el propio caso y todo lo que en el momento de la valoración conllevaba la citada Confesión; y es que la notoriedad debía haberse cimentado y sustentado en el respeto a la Ley, esto es, por actos de naturaleza no conflictiva o benéficos y asistenciales y por colaboración con las autoridades del Estado. Esto se enlaza con los fundamentos jurídicos que se enuncian al inicio del Informe, y que pueden suscitar extrañeza si pensamos en qué pueden aportar a la integración del concepto “notorio arraigo”, en definitiva, no son más que dos ejemplos, válidos solo para el caso concreto, y que podemos usar como paradigma de notoriedad no válida a efectos de arraigo; puede existir notoriedad, pero esta debe ser apta, subsumible en el art. 7 LOLR: no hay “notorio arraigo” apto, en términos jurídicos, si esta notoriedad es contra legem o fruto de la conflictividad, que a su vez genera rechazo social. La visión del Estado, en definitiva, que tiene la confesión, fue un factor de gran importancia.

Discrepa en su parecer el informe de Jose M<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARIO en términos jurídicos y el otro informe de ESTRUCH también pero desde la perspectiva sociológica, algo que JORDÁN no pone en duda.

En este procedimiento vemos como el Informe de FERNANDEZ-CORONADO y LLAMAZARES de la primera solicitud, pese a no ser seguidos a la hora de resolver la solicitud presentada, constituyen el germen sobre el que JORDAN VILLACAMPA añade la nota de “aptitud del arraigo” en relación no solo al cumplimiento de la ley sino a la conflictividad, propugnando una suerte de “arraigo” pacífico.

- **Interpretación a la luz de la realidad social en el momento de su valoración y superación de los paradigmas precedentes.**

En 2005 la Federación de Comunidades Budistas de España, llevó a cabo una segunda solicitud, de fecha 04 de octubre de 2005, con resultado esta vez favorable en el Pleno de la CALR de 18 de octubre de 2007. Para el estudio del presente supuesto se encargó Informe a FERNÁNDEZ-CORONADO, que informa favorablemente.

En el mismo se recogen algunas ideas ya presentes en los precedentes; establece como criterio interpretativo del concepto indeterminado de “notorio arraigo” lo dispuesto por el art. 3 CC, específicamente “la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas” –las normas- y “el espíritu o finalidad de las mismas”. A lo que añade que existe a la hora de valorar la existencia de “notorio arraigo” un “amplio margen de maniobra de los poderes públicos para su constatación, precisamente por la propia falta de concreción de su contenido”; idea sobre la que no existe opinión pacífica, ya que algunos, en esta misma sede de “notorio arraigo” han predicado de los conceptos jurídicos de naturaleza o carácter indeterminado un supuesto de actividad reglada para la Administración en aras de la evitación de la tan indeseada y denunciada arbitrariedad.

Siguiendo esa misma línea discursiva en la que para integrar el concepto “notorio arraigo” se tiene en cuenta “la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”, lo que sí parece ser admisible es que no podemos perder de vista el devenir social, esto es, cómo ha ido cambiando y dotándose de una nueva configuración la sociedad española con el paso de las décadas. Dentro de esta sociedad cambiada y cambiante, ya no parece lógico aducir un pasado adornado por la “intolerancia” religiosa. Por tanto, debemos llevar a cabo, en palabras de la autora del Informe, “una interpretación del notorio arraigo adecuada a las nuevas necesidades sociales y a la consolidación de un sistema jurídico ya maduro en el uso de las libertades”.

En el citado Informe, de manera sucinta, se resume lo que, a juicio de la informante, ha sido el devenir de la CALR en la interpretación del concepto objeto de nuestro estudio; entendiendo que “la propia CALR a la hora de interpretar los elementos de la figura, ha ido evolucionando desde los primeros criterios orientadores”, entre los que cita a título de ejemplo “suficiente número de miembros”, “organización jurídica adecuada, implantación histórica en España

aunque fuese en clandestinidad”, “extensión territorial evidente”, a lo que añade que “siempre sobre la base de los dos elementos exigidos expresamente por la Ley”, hasta nuevos paradigmas que modulan estos criterios “clásicos”, como puede ser la proyección de futuro de la Confesión. Evidentemente propugnando una interpretación del ámbito y número de creyentes no necesariamente en términos absolutos.

Con el cambio de realidad social que aduce, entiende que debe darse carta de naturaleza a otros “evaluadores”. Esto es, puede constatarse “notorio arraigo” teniendo en cuenta por ejemplo “la presencia de núcleos confesionales dotados de personalidad jurídica” o también “la constancia de que realizan actividades religiosas”, cuando esto tenga como consecuencia la producción de un conocimiento social de existencia dentro de la sociedad española “que se pueda manifestar por criterios tales, como: la continuidad de la confesión en la historia, la contribución al desarrollo de la cultura, la previsión de estabilidad futura, la implantación externa al propio Estado, su implicación en actividades valiosas desde el punto de vista social, etc...”

Así las cosas, aporta también, más que una definición del concepto, un resumen de lo que podríamos ver que ha sido valorado, a mi juicio, aunque fuere de manera implícita sobre todo en los primeros casos que se plantearon ante la CALR, a la hora de declarar la existencia de “notorio arraigo” en España. Es, por tanto, lo que sigue, según mi parecer, una idea general común y también un desiderátum a tener en cuenta a la hora ya no solo de valorar el supuesto en ese momento enjuiciado sino, a la hora de futuras valoraciones; considera que “el notorio arraigo debe de entenderse, menos como exigencia de unos elementos concretos en el tiempo y en el espacio y, más como una cultura común, permanente y con posibilidad de futuro, que produzca la evidencia de una presencia geográfica, socioeconómica y cultural de la que se tenga una evidencia notoria”.

Señala, además, que debemos entender el “notorio arraigo” como un instrumento, como un medio para la consecución de un eventual Acuerdo con el Estado. Este constituye el segundo elemento sobre el que gira su análisis, la interpretación y la finalidad, que es esta. Que también se ve afectada por los

cambios sociales, pues puede que el Acuerdo no sea ya el instrumento más adecuado o deseado, con lo que la informante entiende “necesario revisar posturas clásicas y realizar una evolución en la finalidad del notorio arraigo”. Y ello parece evidente; pasan por garantizar que ese derecho a la Libertad Religiosa, garantizado a todas las personas y grupos religiosos sin distinción, quede no mejorado sino en algunos aspectos reforzado, teniendo una función también promocional. Esto la autora del Informe lo circunscribe al momento presente de la valoración, donde el Acuerdo no posee la función que tenía. Desde mi punto de vista, ese argumento resulta aplicable desde la entrada en vigor de la CE, o si se quiere de la propia LOLR.

Ya en el Informe se vislumbra lo que más tarde ha devenido el “notorio arraigo”, que luego veremos, “con el notorio arraigo lo que se hace es poner de relieve un dato que el Estado constata y del que se pueden derivar efectos favorables de diversa índole, como, por ejemplo, formar parte de determinados organismos, como la CALR, acceder a beneficios económicos, esencialmente en materia fiscal; o la posibilidad de que la confesión alcance un estatus adecuado para ser interlocutor del Estado”, entre otros; siendo lo interesante aquello de “del que se pueden derivar efectos favorables de diversa índole”.

El Informe se presentó y debatió en el Pleno de la CALR de 28 de diciembre de 2006. En el mismo la informante valoró el concepto de “notorio arraigo” como un concepto “artificial, porque había sido elaborado en un momento histórico en que urgía apuntalar las libertades, concretamente la LR, reconociéndola a unas confesiones que habían carecido de ella”, añadiendo además, lo ya reiterado en muchas ocasiones, que “en aquellos momento, notorio arraigo en sentido estricto, esto es, desde una interpretación rigurosa, solo lo tendría la Iglesia Católica”. En la citada sesión, como consta en el Acta donde se recoge, se comentó por parte de alguno de los miembros presentes que la CALR, había cambiado demasiadas veces los criterios. Se añadió además por parte de la presidencia que “cualquiera puede constatar que hasta 2003 la CALR había tenido en cuenta unos criterios”, que según señalaba “era una mezcla de tradición histórica, extensión por la geografía española y presencia simbólica”, pero que el cambio de criterio, que sí se había producido, se fraguó en 2003

“cuando la CALR había decidido informar favorablemente al notorio arraigo de los mormones, que no gozaban de una tradición histórica en nuestro país”.

En el acta que ahora citamos aparecen datos de especial relevancia a la hora de concretar qué pide la CALR de una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa para declarar su “notorio arraigo”, como es la siguiente afirmación literal con referencia a la cuestión mentada de los Mormones: “nos instaron a que se notase que estábamos aquí para permanecer y echar raíces” con referencia a su segunda solicitud, solicitándoles a que presentaran un hecho diferencial a la primera de las solicitudes.

**- Desdibujando las líneas precedentes: ejemplificación de un desconcierto.**

En 2010 encontramos la cuestión del “notorio arraigo” en este caso referido a la Iglesia Ortodoxa<sup>121</sup>. Se les reconoce en el acta del pleno CALR de 15 de abril de 2010, en la que los vocales de los Informes en defensa de la declaración de “notorio arraigo” de esta confesión destacan “su antigua presencia en España” así como “el crecimiento de su membresía”.

Ya en 2009 la CALR en su Acta reunión Pleno 14 de diciembre de 2009 nombró a dos vocales expertos, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO y Bernabé LÓPEZ GARCÍA, este último que pese a no ser su informe de carácter jurídico manifiesta que suscribe lo dicho en esta CALR por FERNÁNDEZ CORONADO con ocasión de los Budistas.

---

<sup>121</sup> En 2010 la confesión ortodoxa obtiene la declaración de “notorio arraigo” a solicitud de la Asamblea Episcopal Ortodoxa.

Según datos del Observatorio del Pluralismo religioso en España en el seno de esta confesión religiosa tienen cabida dos excepciones ya que “tanto el Patriarcado Ecuménico de Constantinopla, como la Iglesia Ortodoxa Serbia han recibido “hospitalidad jurídica” en la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) por medio de la Iglesia Española Reformada Episcopal (Comunión Anglicana), bajo el nombre “Iglesia Ortodoxa Griega en España”, la primera, y como “Iglesia Ortodoxa Española” la segunda. A pesar de no ser evangélica y no poder llegar a formar parte íntegra de FEREDE, participa de los beneficios fiscales y otros derechos reconocidos en el Acuerdo de cooperación del Estado Español con la FEREDE”. <http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/estructuras-institucionales/ortodoxos.html> [visita 13.03.2020]).

Por otro lado, MARTÍN RETORTILLO, fundamenta su informe favorable en el art. 16 CE 1978, arts. 7.1 y 8 LOLR, los antecedentes de la CALR, los datos obrantes en la CALR y en el RER, y en los 4 Informes sobre Iglesia ortodoxa griega, rusa, servia y rumana.

Ambos informes son favorables al reconocimiento. Se llega a decir en la sesión que la griega podría entrar generosamente en FEREDE y con ello acceder al “notorio arraigo”..

En abril de 2010 se solicita la declaración de “notorio arraigo en España” para “el paganismo politeísta indoeuropeo” aduciendo en la misma que “es a todas luces un proceso de normalización [...] positivo para todo el colectivo social [...] máxime cuando es la religión preexistente a otras confesiones merecedoras de la concesión del notorio arraigo”.

En el pleno de la CALR de 6 de abril de 2011, se trataron las solicitudes de notorio arraigo en España de la confesión Odinista de España-Asatru y de la confesión Bahais. A tal efecto se encargan sendos Informes. Sobre la primera a Ana FERNÁNDEZ-CORONADO y Joan ESTRUCH y sobre la segunda a Javier MARTÍNEZ TORRÓN y a Bernabé LÓPEZ GARCÍA.

En la citada sesión plenaria ya MARTÍNEZ TORRÓN sugirió la conveniencia de que, con ocasión de dichos informes, se hiciera un esfuerzo por perfilar los criterios para el reconocimiento del “notorio arraigo en España”.

Conviene referirse especialmente al Informe de ESTRUCH, de julio de 2011, cuando señala que “la respuesta más honesta que cabe dar a la comunidad odinista es que deberían dejar transcurrir unos cuantos años antes de poder aspirar con garantías a obtener un eventual reconocimiento de su arraigo en España”. Y es que, según dicho Informe, “la vaguedad y la ambigüedad de las informaciones y los datos que aportan denotan la fragilidad de los argumentos en que basan su solicitud”.

La solicitud fue desestimada por silencio administrativo, acto presunto que fue atacado en vía contencioso-administrativa. Dicho proceso judicial terminó por desistimiento firme de los recurrentes.

En enero de 2015 solicitan de nuevo la declaración de “notorio arraigo en España”, esta vez de la denominada religión “cultos nativos europeos”. El pleno de la CALR de 5 de marzo de 2015 designa como informantes a Jaime ROSSELL GRANADOS y a José María COELLO DE PORTUGAL MARTÍNEZ DEL PERAL.

Con independencia de que seguidamente analicemos sendos Informes el resultado devino la denegación de nuevo de lo solicitado. En el pleno de la CALR de 16 de septiembre de 2015 se expuso que no se había acreditado, por parte de la solicitante, representación legal por lo que no gozaba de legitimidad para solicitar la declaración de “notorio arraigo en España” de las religiones que menciona en su escrito. Del mismo modo, entiende el pleno, no acredita arraigo histórico pues no existe constancia de la misma hasta el año 2007 en el que se inscribe en el RER. En cuanto al número de miembros la solicitantes hace suyos otros de confesiones religiosas distintas, incluso irrogándose la fiesta de Halloween como propia. Aduce la existencia de alrededor de 28 lugares de culto pero no se acredita su existencia, según la CALR. Nada señala la solicitante en cuanto a su estructura orgánica más allá de que el culto se reduce al ámbito doméstico de los fieles, teniendo por templo la naturaleza.

En la resolución de esta solicitud conviene señalar que no se aplicaron las disposiciones del RD 593/2015, por lo que se está a los precedentes administrativos.

En suma, el Pleno de la CALR acordó por unanimidad el resultado desfavorable de la solicitud. Se solicitó posteriormente por los interesados la nulidad de dicha resolución denegatoria.

Así mismo, idéntica solicitud de reconocimiento de “notorio arraigo en España” se presentó ante el Ministerio de Justicia el 7 de abril de 2016, siendo también denegada el 8 de junio de 2016 del mismo año. La misma fue recurrida<sup>122</sup>.

El Informe de COELLO DE PORTUGAL de 25 de julio de 2015 hace especial hincapié en la medular premisa de que a la hora de valorar el “notorio arraigo en España” de una confesión religiosa debemos acudir inexcusablemente al análisis

---

<sup>122</sup> Dicho recurso (nº 736/2016) fue desestimado íntegramente por la Sentencia de la Audiencia Nacional 970/2018 de 27.02.2018.

de una cuestión puramente fáctica, asimilando el informante, acertadamente y siguiendo en gran medida el precedente, el “arraigo” a una situación o estado de implantación, enraizamiento, hablando incluso de “representividad” o común reconocimiento.

Entiende que “el carácter notoriamente arraigado [...] o no de una confesión religiosa en España no es un derecho sino un hecho”, señalando el deber de obrar con objetividad en la apreciación de tal realidad fáctica, algo que, como apunta, lleva a la Administración a disponer de un “muy estrecho margen de actuación”. Acoge la gradación “presencia, arraigo y notorio arraigo” señalada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER con ocasión del “notorio arraigo” de los Mormones.

Conviene apuntar también la circunscripción del “notorio arraigo” a España<sup>123</sup>, extremo sobre el que han existido opiniones divergentes, como hemos visto, en el seno de la CALR que, según COELLO DE PORTUGAL, “se ha mostrado, dentro del marco legal vigente, claramente accesible a la declaración de notorio arraigo de aquellas confesiones minoritarias que, en legítimo ejercicio de su derecho, la han solicitado”.

Por otro lado, en relación a lo expuesto por la solicitante, se aduce en el Informe que “La declaración de notorio arraigo se configura así en nuestro ordenamiento jurídico como una consecuencia del arraigo y no como un medio para el arraigo de una confesión religiosa en España”.

Por último se hace referencia al “método comparativo” con otras confesiones a la hora de enjuiciar la concurrencia o no de ese “notorio arraigo”<sup>124</sup>, sin embargo, no parece como el sistema más adecuado para llevarlo a cabo. La sujeción al precedente administrativo supone acogerse, en este caso, a los mismos criterios que se tuvieron en cuenta a la hora de resolver acerca de lo solicitado si bien no comparar a los sujetos que lo solicitaron; esta comparación, sin duda, puede resultar interesante en aras de una más completa información pero quedaría lejos de una motivación suficiente. Por otro lado, la CALR no ha utilizado este

---

<sup>123</sup> Con referencia a las confesiones que ya obtuvieron la declaración de “notorio arraigo” señala que “aun siendo minoritarias en términos estadísticos, han alcanzado en España una presencia arraigada y comúnmente reconocida”.

<sup>124</sup> En ningún caso en cuanto a las creencias o ritos de las confesiones.



sistema o método pues, de haber sido así, en la primera comparativa con la Iglesia Católica, opción rechazada ab initio, cuyo arraigo y presencia viene refrendada ex art. 16.3 por la propia CE, no se hubiera declarado el “notorio arraigo” en ninguna ocasión, opción que, a mi juicio, no hubiera sido descabellada aunque sí inoperante.

El Informe de ROSSELL GRANADOS del 15 de julio de 2015 acoge también la gradación de “presencia, arraigo y notorio arraigo” señalada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en 2003 además de la siguiente literalidad de su Informe:

“Se van a exigir así una esencia y una presencia, realidad efectiva, implantación consistente y continuada presencia real en la sociedad española, de una parte, pero además, que ésta trascienda y sea así percibido por la propia sociedad, que sea algo asumido por los ciudadanos”

Dicha suerte de definición o síntesis de “notorio arraigo en España” resume en gran medida lo dicho hasta el momento por la CALR.

Por su parte, el informante, a la hora de valorar el caso concreto, analiza distintos criterios como son el criterio histórico o el geográfico así como el cuantitativo en el que apunta la innecesariedad de aportación de un listado de miembros o fieles para la acreditación de dicho requisito o criterio, e incluso un criterio de carácter orgánico referente a su estructura.

Entiende el informante que el “notorio arraigo en España” deviene sucintamente una “presencia notoria dentro de nuestra sociedad y de que así sea percibida por la misma”.

En cuanto a los Bahai’s esta confesión religiosa presentó solicitud de reconocimiento de “notorio arraigo en España” con fecha de 4 de abril de 2011, desistiendo de la misma en fecha de 14 de mayo de 2014 a la espera de la posterior regulación del “notorio arraigo” que se llevó a cabo en 2015.

En el seno del procedimiento se encargan dos Informes, uno de carácter jurídico a Javier MARTÍNEZ TORRÓN y el otro –no jurídico según el informante- a

Bernabé LÓPEZ GARCÍA. En nuestras consultas solo hemos podido conocer el segundo de ellos de fecha 12 de septiembre de 2011.

El citado Informe se remite, en gran medida, a lo dicho por FERNÁNDEZ CORONADO en 2006 sobre el Budismo.

El Informe presenta la indeterminación del concepto “notorio arraigo” como la puerta o el sinónimo de un amplio margen de maniobra para su apreciación por parte de la Administración y que, según el informante, ha propiciado la evolución de los criterios “orientadores” para el reconocimiento.

En su argumentación favorable a la concesión desecha que en la actualidad el “número de miembros” no responde, a juicio de la CALR, a un criterio cuantitativo, si bien, como hemos visto nunca ha sido considerado en términos absolutos por la CALR. Une además esos fieles al criterio de ámbito geográfico en lo que califica como “la extensión territorial de los fieles por el Estado español” y que, según su criterio, “debe servir para valorar positivamente el reconocimiento del notorio arraigo”. Tal consideración resulta de muy complejo encaje teniendo en cuenta que el criterio cuantitativo ha quedado proscrito.

Además, el Informe alude a la organización (criterio orgánico), la presencia temporal histórica y geográfica, además de su participación en actividades sociales asistenciales y solidarias. También hace mención a su “trayectoria doctrinal” e incluso a que en Portugal obtuvieron “Atestado de Radicação”.

#### **1.4.1.2. “Número de creyentes”.**

En el Informe, antes citado, relativo al “notorio arraigo” del Protestantismo y Judaísmo en cuanto al número de creyentes, como elemento integrador del concepto de naturaleza subjetiva, entiende el Informe que “no requiere, a nuestro juicio, una cuantificación mínima en términos absolutos, ni precisa tampoco de cálculos aritméticos exactos (el número exacto de creyentes de cada iglesia será, por lo general, de imposible o muy difícil estimación)”.

En la misma línea, recurriendo al sempiterno argumento de la histórica confesionalidad intolerante católica sigue diciendo que: “El elemento cuantitativo

es, por el contrario, un dato esencialmente relativo, y con este carácter ha de ser tomado en consideración, singularmente en un Estado como el español que ha sido durante siglos confesionalmente católico y en extremo intolerante con otras creencias o confesiones religiosas”. Por otro lado, siguiendo la idea de la relatividad del elemento cuantitativo, desdeñando la cuantificación absoluta, propone que el requisito “numero de creyentes” responda a “número significativo de fieles que permita crear en la sociedad española la idea de que constituye una Iglesia o una confesión religiosa diferenciada”<sup>125</sup>.

Y para fundamentar tal afirmación, a nuestro juicio de todo punto opinable, se arguyen una serie de ideas, como es que “Si solo se atendiera a este ingrediente aritmético para determinar el notorio arraigo podría llegar a afirmarse sin exageración que sólo la Iglesia Católica cumpliría con aquel requisito, pues, en comparación con el número de creyentes católicos (o de bautizados en la fe católica), todas las demás Iglesias, Confesiones o comunidades religiosas ofrecen cifras muy exiguas”. Afirmación que va más allá de la integración jurídica del concepto.

Siendo estas las líneas maestras del dictamen, se subsumen esas apreciaciones relativas al número de fieles en el concepto, acudiendo a la definición que aporta la RAE de manera aislada de “arraigo” y “notorio”. Y es que, pese a decirnos que para tener “arraigo” la cantidad de fieles puede no ser elevada, para que éste sea “notorio”, esto es, según la RAE “público y sabido por todos”, “ese mismo grupo ha de alcanzar un número de miembros lo suficientemente importante como para que su existencia y su identidad diferenciada puedan ser conocidas por el ciudadano medio de nuestra sociedad” y añade además que “para que ese mismo ciudadano medio, pueda sin dificultad tomar contacto con la entidad religiosa o tener, en su caso, acceso a sus templos o lugares de culto o reunión”. Con ello podemos ver un precedente de lo que, en posteriores informes, será una gradación esencial en la constatación; puede que exista

---

<sup>125</sup> Propone que “Sin necesidad, por tanto, de señalar una cifra mínima aplicable con carácter general a todas las confesiones o Iglesias, entendemos que, en orden a la integración y aplicación del concepto de notorio arraigo, es bastante un número significativo de fieles que permita crear en la sociedad española la idea de que constituye una Iglesia o una confesión religiosa diferenciada”.

“arraigo”, pero que éste no tenga el elemento de notoriedad. Además la propia lógica impone que la notoriedad ha de ser del “arraigo” como primer escalón, por lo que sin “arraigo” no puede darse notoriedad del mismo<sup>126</sup>.

En suma, el dictamen informa favorablemente la concesión de “notorio arraigo” a FCIE, y a las Iglesias Evangélicas que se agrupan en la inicialmente llamada Comisión de Defensa Evangélica.

Así las cosas, conviene tener en consideración el momento temporal en que se lleva a cabo el análisis y las consecuencias de la declaración de “notorio arraigo” en dicho momento histórico. No porque el número de creyentes incluso en la actualidad no pueda ser comparable con los fieles católicos, sino el momento en que, por razones de convivencia, podía resultar tan conveniente conceder el “notorio arraigo”, y, con ello, abrir la puerta a un eventual Acuerdo. No olvidemos que estas confesiones no solicitaron la declaración de “notorio arraigo” como se puede dar en la actualidad, a la vista del amplio abanico de posibilidades que ofrece su concesión, sino con miras a la firma de Acuerdos; se buscaba Acuerdo, el “notorio arraigo”, no resultaba conveniente como escollo en el iter de los Acuerdos.

En el referenciado en relación al Islam en lo relativo al “número de creyentes”<sup>127</sup>, éste se relaciona con la mayor o menor aceptación social de la Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa. Se parte de que el criterio cuantitativo no puede valorarse en términos absolutos sino que debe suavizarse en vista de las especiales circunstancias y demás criterios que pueden afectar; volviendo a la secular premisa de que si no fuera de este modo, solo la Iglesia Católica tendría “notorio arraigo en España”, argumento que, a la hora de conceptualizar el término, poco o nada debería influir, a juicio de quien suscribe.

En este punto, relativo al “número de creyentes,” nada nuevo se dice, acogiendo la idea de la suficiencia de un número de fieles de tal significación que sea posible la creación en la sociedad española de la idea de que devienen una

---

<sup>126</sup> Sigue el Informe: “De no ser así, un grupo podría eventualmente haber echado raíces en España, puede tener arraigo en nuestro país, pero carecería sin duda de notoriedad”.

<sup>127</sup> Ya se apuntó en la Ponencia de 1982 la dificultad de poder obtener datos numéricos al respecto y las implicaciones de su averiguación en el marco de la libertad religiosa.

Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa diferenciada, como ya antes apuntó LEGUINA VILLA. No resulta indispensable, por tanto, la existencia de un número concreto de fieles.

En el propio dictamen se plasman una serie de conclusiones generales en las que se aboga por la una interpretación flexible de los elementos integrantes del “notorio arraigo”, baste con que la confesión cuente con un ámbito o extensión y un número de miembros “suficiente”, acreditados “mediante la existencia de núcleos dotados de personalidad jurídica, y mediante la constancia de que realizan actividades religiosas”, lo que según el Informe “produce, como consecuencia, una sensación social de existencia de esa confesión, en la que influyen diversos factores”.

Por último se enumeran con carácter no exhaustivo una serie de criterios con cuya comprobación podemos ver si concurre ese arraigo evidente o notorio, como son “La historia y su contribución a la formación institucional del Estado y a los componentes de la propia cultura; La continuidad de la confesión en la historia; La previsión de estabilidad futura; La implantación externa al propio Estado; Las dificultades de implantación en España”.

En la ya citada Reunión del Pleno de la CALR, de 14 de julio de 1989 (acta nº 20)<sup>128</sup> se presenta y discute el Informe anterior, con interesantes conclusiones o líneas discursivas que conviene traigamos a nuestro trabajo.

En la misma los informantes proponen una interpretación del indeterminado concepto del “notorio arraigo” desde un criterio finalista, en atención “al fin o razón de ser que persigue el legislador, en relación con las particularidades concretas de cada caso específico”, a lo que añaden que es absolutamente necesario “dar una mayor amplitud al concepto, con la adición de otros elementos, tales como el arraigo de la confesión de que se trate en otros países, la tradición histórica, así como la estabilidad o permanencia de la creencia religiosa, que la diferencien de una mera entelequia”. En el mismo orden de cosas, expusieron sin ambages su concepción del arraigo, que, a su juicio, “debe

---

<sup>128</sup> La lectura de la misma resulta de gran interés, ya que los propios autores del Informe nos dan las claves del mismo de forma sintética y exponen qué criterios han seguido para, en este caso, informar en un sentido u otro.

entenderse menos como una exigencia de unos elementos concretos en el tiempo y más como una cultura común permanente, con posibilidades de futuro, que produzcan la evidencia de una presencia geográfica, socio-económica y cultural de la que se tenga una sensación evidente, “notoria”.

En la discusión posterior, plasmada en la misma acta, queda patente que algunas de las afirmaciones de los ponentes no eran compartidas por todos los miembros presentes que, pese a acoger muy favorablemente el Informe, a todas luces de una innegable calidad y rigor, evidenciaron su discrepancia en algunas cuestiones.

Se sucedieron voces de algunos miembros como la de MANZANARES según la que “es preciso considerar que el notorio arraigo ha de darse en España, y que no se consigue con una población creyente foránea o flotante, la cual tiene derecho a la libertad religiosa, pero no siempre al notorio arraigo en España”. Una opinión que, pese a ser compartida en su primera parte por quien suscribe, no lo es en cuanto, deja entrever el “notorio arraigo” como un derecho subjetivo de la confesión, no siendo más que una constatación de la realidad fáctica, no se tiene derecho al “notorio arraigo”, sino que se tiene “notorio arraigo” o no, a la luz de la realidad de hecho de la solicitante.

Además, VIDAL expuso que “en España el concepto de notorio arraigo debe entenderse de una manera que trascienda tanto hacia dentro (Comunidades Autónomas), como hacia fuera (principalmente a Europa), superando el concepto de un Estado unitario y centralista”. Por su parte LLAMAZARES señaló que “la clave del notorio arraigo está en el adjetivo, es decir, el arraigo que exige la Ley en estos casos ha de ser obvio, evidente, “notorio”. No hay soluciones definitivas, pues se trata de un concepto que varía en el tiempo y en el espacio, siendo preciso tener muy presente la finalidad perseguida por el legislador, a la hora de determinar su existencia en cada caso”. En este punto conviene recordar que, en aquellos momentos, como ya hemos dicho en algunas ocasiones, la consecuencia fundamental de la declaración de “notorio arraigo” es la posibilidad de un eventual pacto con el Estado. En la actualidad, esa finalidad del legislador, quedaría desdibujada a la luz de la regulación actual.

Por lo que respecta al “número de miembros”, el Informe de MOTILLA DE LA CALLE con ocasión de la solicitud de “notorio arraigo en España” de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos días añade la variable de que su valoración, acogiendo los criterios de flexibilización y de valoración no en términos absolutos, se llevará a cabo teniendo en cuenta la distribución de éstos en el territorio nacional “y podrá ser considerado tanto en números absolutos como en proporción a los habitantes de una determinada región o de la nación entera. Partiendo de la base, claro está, que este elemento es esencialmente de carácter relativo, sin que se requiera una cuantificación mínima o en términos absolutos. Tan solo su relevancia, como se señalará a continuación, para acreditar socialmente que la confesión está acreditada”. Conviene señalar que solo hace referencia a España.

Además, apostilla que, tanto “ámbito” como “número de creyentes”, deben estar conectados con el “arraigo notorio”, que según el ponente sería “demostrar que permiten constatar en la sociedad española que es una confesión diferenciada y firmemente establecida – por lo tanto, duradera- en el territorio español”. Hace suya también la opinión de LLAMAZARES y FERNÁNDEZ CORONADO cuando, en su Dictamen de 23 de junio de 1989 afirmaron que no solo debía la confesión tener un recorrido histórico pretérito, sino también es esencial su existencia actual, y su estabilidad o garantía de continuidad.

En lo referente a la situación de la confesión en otros países, lo considera un dato a valorar, relevante, pero que queda del todo punto subordinado a “la demostración del efectivo arraigo en España”.

En este sentido las anteriores son, con referencia al elemento “número de miembros”, las más significativas, seguidas por unos u otros. Deben darse por reproducidos todos aquellos argumentos o ideas relativos a las interpretaciones en abstracto que se han expuesto en el apartado “ámbito”.

#### **1.4.2. Reflexiones de la doctrina.**

En la doctrina científica observamos la ausencia de estudios específicamente centrados en el análisis del concepto del “notorio arraigo” o en el de los

elementos que lo integran más allá de aquellos primeros trabajos de LEGUINA VILLA<sup>129</sup>, VILLA ROBLEDO<sup>130</sup> o FERNÁNDEZ CORONADO<sup>131</sup> que han sido tomados como base y referencia por casi todos, incluso por los informantes en el seno de la CALR.

Posteriormente los autores han centrado sus esfuerzos en situar el concepto observándolo desde las muchas vertientes desde las que puede iniciarse su estudio, esencialmente desde la óptica del principio de cooperación<sup>132</sup> como una suerte de accesorio. Así las cosas, también ha suscitado interés descifrar las repercusiones de su concurrencia y su problemática, sobre todo a los efectos de dilucidar si podía constituir un factor de discriminación ya no solo entre los sujetos colectivos de la libertad religiosa<sup>133</sup> sino, por extensión, entre los sujetos individuales de ésta.

Por otro lado, ningún autor ha escapado de la tentación de la calificación del meritado concepto como indeterminado en su origen ni tampoco de hacer cábalas acerca de su intimidad con la arbitrariedad a la hora de su declaración.

En suma, la academia no ha proporcionado una definición a la que acogernos ni ha propuesto elementos distintos a los que ya encontramos en la CALR. Así mismo, hemos de tener en cuenta que los expertos de la CALR constituyen, ad extra de ésta, también parte de la Academia. Ellos, que de primera mano han conocido el devenir y suerte del concepto, han resultado la bibliografía de referencia en este campo, trasladando, en muchas ocasiones, sus estudios para

---

<sup>129</sup> LEGUINA, J., *Dos cuestiones...*, o.c., 683-692.

<sup>130</sup> VILLA, M J., *Reflexiones en torno al concepto de notorio arraigo en el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1 (1985), 143-183. También resulta de interés el trabajo posterior de la misma autora VILLA, M J., *Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas*, in: CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A.; RODRIGUEZ BLANCO, M. (coords.), *La Libertad religiosa en España, XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Granada: Comares, 2006, 211-219.

<sup>131</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., *Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo*, in: *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 0 (2000), 285-302.

<sup>132</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., *Acuerdos con las confesiones y notorio arraigo. ¿Acuerdo de cooperación o norma legislativa?*, in: FERREIRO GALGUERA, J. (cord.), *Jornadas jurídicas sobre la Libertad Religiosa en España*, Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Justicia, 2008, 451-461.

<sup>133</sup> Por ejemplo, MARTÍ SÁNCHEZ, J M<sup>a</sup>., *Pluralismo y reconocimiento de las instituciones religiosas (con particular atención al Derecho portugués)*, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 27, (2011), 294.



la CALR a diferentes trabajos y publicaciones académicas<sup>134</sup>, lo que ha conllevado una inhibición por parte del resto de la doctrina científica, que no ha pasado por la CALR, a adentrarse con demasiada intensidad en la cuestión.

Con todo y con eso, encontramos autores que en sus trabajos han hecho referencia al concepto que da origen a este trabajo si bien en su mayoría reiterando lo que ya es “doctrina común”<sup>135</sup>, no ya por su aceptación sino más bien por su obstinada repetición, u opinando sobre el acierto o desatino de un concepto que a nadie deja indiferente y que ha sido recibido en su literalidad por ordenamientos jurídicos extranjeros de Estados como la República de Guinea Ecuatorial<sup>136</sup>, Perú<sup>137</sup> o México<sup>138</sup>. También encontramos trabajos en los que se compara dicho concepto y su posición con figuras afines en otros ordenamientos<sup>139</sup>.

---

<sup>134</sup> Como ejemplo: FERNÁNDEZ CORONADO, A., Notorio arraigo de la Federación de Comunidades Budistas de España (Consideraciones jurídicas sobre la evolución del concepto de notorio arraigo), in: *Bandue: revista de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, 3 (2009), 137-154; MOTILLA DE LA CALLE, A., Reconocimiento administrativo del notorio arraigo y de la capacidad de pactar acuerdos de cooperación a la confesión Testigos Cristianos de Jehová, in: REINA, V.; FÉLIX BALLESTA, M<sup>a</sup> A. (coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid: Marcial Pons, 1996, 545-577; FERNÁNDEZ CORONADO, A., *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid: Civitas, 1995.

<sup>135</sup> Así mismo, vemos voces singulares como MANTECÓN SANCHO, J., *Las Confesiones como partes contratantes...*, o.c., 290, que propuso, en un determinado momento, que “el notorio arraigo hubiera debido objetivarse combinando el número de fieles con un criterio de implantación territorial; es decir, señalando un número mínimo de miembros y un número mínimo de Comunidades religiosas con presencia en un número determinado -también mínimo- de provincias o Comunidades Autónomas”.

<sup>136</sup> Art. 36 de la Ley Reguladora del Ejercicio de la Libertad Religiosa fecha de 4 de junio de 1991 de la República de Guinea Ecuatorial. Sobre dicha regulación MANTECÓN SANCHO, J., *Dos documentos importantes de Derecho Eclesiástico ecuatoguineano*, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 32 (2016), 1032-1042.

<sup>137</sup> MANTECÓN SANCHO, J., *Apuntes sobre el Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa del Perú*, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 30 (2014), 612.

<sup>138</sup> BELTRÁN DEL RÍO, S., *El marco normativo de la libertad de creencias y de culto en México*, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 26 (2010), 159.

<sup>139</sup> Con referencia al ordenamiento jurídico y experiencia alemana encontramos ROCA FERNÁNDEZ, M J., *La eventual reforma de la ley orgánica...*, o.c., 294-298. Sobre la experiencia portuguesa TORRES GUTIERREZ, A., *Libertad religiosa y de conciencia en Portugal: ¿El nuevo concepto de confesión religiosa radicada como presupuesto de un modelo de derecho común?*, in: *Derecho y religión*, 7 (2012), 33-64; TORRES GUTIERREZ, A., *Derecho común versus derecho especial: el individuo como sujeto del derecho de libertad de conciencia y religiosa en España y Portugal*, in: BARRANCO AVILÉS, M<sup>a</sup> C.; CELADOR ANGÓN, O.; VACAS FERNÁNDEZ, F. (coords.), *Perspectivas actuales de los sujetos de Derecho [colección Gregorio Peces-Barba, 2]*, Madrid: Dykinson, 2014, 55-85. Así mismo sobre la regulación portuguesa del factor religioso podemos ver TORRES GUTIERREZ, A., *Neutralidad ideológico religiosa en Portugal: estudio del nuevo marco jurídico legal Portugués*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 34 (2014); GARCÍA GARCÍA, R., *La Ley de Libertad*

Así las cosas, entre todos los pareceres manifestados, resulta, a juicio de quien suscribe, de gran acierto y actualidad la definición de RUANO ESPINA cuando califica el “notorio arraigo” como “criterio de referencia y de orientación para los poderes públicos, a efectos de otorgar a la concreta confesión religiosa, un estatuto jurídico determinado y especial”<sup>140</sup>, algo que puede enlazarse con lo señalado por ROSSELL GRANADOS cuando afirma que “el legislador no ha querido establecer un sistema de igualdad entre todas las confesiones”<sup>141</sup>, si bien, como indica con acierto MARTÍ SÁNCHEZ, “la selección no será discriminatoria en tanto obedezca a principios constitucionales, aplicados con proporcionalidad y transparencia”<sup>142</sup>.

Por su parte MANTECÓN SANCHO asimila el “notorio arraigo” a una “presencia social importante”<sup>143</sup> que más tarde veremos también en autores, como PONS PORTELLA<sup>144</sup>, que entienden el “notorio arraigo” como “un parámetro con el que se especifica el mandato general de la Carta Magna en el que se subordina el deber de cooperación del Estado con las Confesiones religiosas a su presencia sociológica en España”<sup>145</sup>, si bien, aisladamente, pareciera que no existiera cooperación con las entidades religiosas que no cuentan con dicha declaración. Además, MANTECÓN SANCHO, siguiendo a VILLA ROBLEDO<sup>146</sup> y

---

Religiosa portuguesa, in: *Derecho y religión*, 8 (2013), 53-84; o llevando a cabo una comparativa entre el modelo español y el portugués en ROSSELL GRANADOS, J., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma: ¿hacia el modelo de ley de libertad religiosa portugués?*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009); ROSSELL GRANADOS, J., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y los Proyectos italiano y portugués: un análisis comparativo*, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 16 (2000), 341-397.

<sup>140</sup> RUANO ESPINA, L., *La protección de la libertad religiosa...*, o.c., 26.

<sup>141</sup> ROSSELL GRANADOS, J., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma...*, o.c., 33.

<sup>142</sup> MARTÍ SÁNCHEZ, J M<sup>a</sup>., *Pluralismo y reconocimiento...*, o.c., 294.

<sup>143</sup> MANTECÓN SANCHO, J., *En torno a la anunciada reforma de la ley orgánica de libertad religiosa*, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXVI (2010), 345. El mismo autor en MANTECÓN SANCHO, J., *Confesiones Religiosas y Registro*, in: *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Madrid: Ministerio de Justicia, 1999, 114, hablaba de que “hayan alcanzado notorio arraigo en España por su número de creyentes, implantación y presencia en el territorio nacional, y se hayan significado por sus aportaciones a la cultura y a la sociedad españolas”. Dicha propuesta fue también apuntada con ocasión del proyecto de reforma de la ley orgánica en 2003.

<sup>144</sup> Con independencia de que su trabajo sea posterior al RD 593/2015.

<sup>145</sup> PONS PORTELLA, M., *La declaración del notorio arraigo...*, o.c., 5.

<sup>146</sup> VILLA ROBLEDO, M J., *Reflexiones en tomo al concepto...*, o.c., 178.

SEGLERS<sup>147</sup> propone la posibilidad de deslindar “entre un «notorio arraigo» de ámbito nacional y otro autonómico”<sup>148</sup>.

Así mismo, no han faltado voces, como la de CAÑAMARES ARRIBAS, que se han planteado la necesidad de la continuidad del concepto en nuestro ordenamiento, pues, según el autor, “cabe plantearse si es útil mantener un elemento de difícil precisión tanto conceptual como en el ámbito de sus consecuencias prácticas”<sup>149</sup>. Unas consecuencias prácticas que TORRES GUTIERREZ indica que “sólo con benevolencia pueden ser calificadas como nefastas”<sup>150</sup>.

Tampoco han faltado literarios recursos ni originales adjetivos para calificar el concepto del cual se ha denunciado, entre otras, su artificialidad<sup>151</sup>, su naturaleza etérea y misteriosa<sup>152</sup>, su contenido vaciado<sup>153</sup>, la práctica por parte de la CALR que lo dejó “inutilizado”<sup>154</sup> o su deficiente definición<sup>155</sup>.

Finalmente, conviene señalar la inexistencia de pronunciamientos judiciales relativos al concepto de “notorio arraigo en España” en cuanto a su contenido, los elementos que lo integran o la determinada forma de interpretarlo, lo que no ha ayudado a solventar lo que ha sido, como señala MANTECÓN SANCHO, una interpretación “conflictiva”<sup>156</sup>.

---

<sup>147</sup> SEGLERS, A., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro, in: La libertad religiosa y su regulación legal, Madrid: Iustel, 2009, 149-163.

<sup>148</sup> MANTECÓN SANCHO, J., En torno a la anunciada reforma..., o.c., 346.

<sup>149</sup> CAÑAMARES ARRIBAS, S., Ley orgánica..., o.c., 501

<sup>150</sup> TORRES GUTIERREZ, A., El desarrollo postconstitucional del Derecho Fundamental de Libertad Religiosa en España, in: Revista de estudios políticos, 120 (2003), 248.

<sup>151</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación..., o.c., 6. La misma autora lo denomina como “artificioso” en FERNÁNDEZ CORONADO, A., La nueva regulación del notorio arraigo en el marco de la cooperación institucional, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 162.

<sup>152</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., Ley Orgánica de Libertad Religiosa..., o.c., 7. Por su parte MARTÍNEZ TORRÓN, J., La Ley orgánica de libertad religiosa, veintiocho años después, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009), 24, se refiere al “notorio arraigo” como “enigmática expresión legal”.

<sup>153</sup> SANTOS ARNAIZ, J A., El impacto de la confesión budista..., o.c, 13.

<sup>154</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., opina que el concepto de ‘notorio arraigo’ religioso está ya inutilizado, in: [https://protestantedigital.com/espana/19738/Dionisio\\_Llamazares\\_opina\\_que\\_el\\_concepto\\_de\\_notorio\\_arraigo\\_religioso\\_esta\\_ya\\_inutilizado](https://protestantedigital.com/espana/19738/Dionisio_Llamazares_opina_que_el_concepto_de_notorio_arraigo_religioso_esta_ya_inutilizado), [última visita 29.03.2020].

<sup>155</sup> MARTÍ SÁNCHEZ, J M<sup>a</sup>, Pluralismo y reconocimiento..., o.c., 292.

<sup>156</sup> MANTECÓN SANCHO, J., MANTECÓN SANCHO, J., Las Confesiones como partes contratantes..., o.c., 288.



## **CAPÍTULO II: CONCRECIÓN NORMATIVA DEL “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”.**

Como hemos podido comprobar, la interpretación de esta expresión, la del “notorio arraigo”, ha llevado a concepciones distintas e intensos debates. Con el objetivo de poner punto y final, o como ya veremos, punto y seguido, a dicha cuestión, vio la luz el Real Decreto 593/2015 de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España<sup>157</sup>, ya referido.

Y es que la ostensible ausencia de unos criterios objetivos llevaba, según algunos, a una manifiesta arbitrariedad en la concesión o no de la declaración de “notorio arraigo en España”<sup>158</sup> por parte de la Administración, resultando cada vez más necesaria la concreción normativa de dicho concepto<sup>159</sup>, algo que ya se vindicó en una de las primeras ponencias al respecto de la CALR<sup>160</sup>, y que se concretó en 2015<sup>161</sup> con la entrada en vigor del RD 593/2015. Por el contrario, SANTOS ARNAÍZ, entendía que “la regulación de los elementos del notorio arraigo crearía, en la práctica, más problemas que soluciones”<sup>162</sup>.

Este instrumento normativo, compuesto de una decena de artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales, precedido todo ello por una breve exposición de motivos, regula el procedimiento para la obtención o pérdida de la declaración de “notorio arraigo en España” (art. 1), previsto en el art. 7.1 LOLR, de las Iglesias, Confesiones y Comunidades

---

<sup>157</sup> Tras este Real Decreto encontramos, entre otros, trabajos como GARCÍA GARCÍA, R., El notorio arraigo, in: MORENO ANTÓN, M<sup>a</sup>. (coord.), *Sociedad, Derecho y factor religioso*, Granada: Comares, 2017, 259-268; PONS PORTELLA, M., *La declaración del notorio arraigo...*, o.c.; OLMOS ORTEGA, M. E., *La declaración de notorio arraigo...*, o.c.; 217-227; LÓPEZ SIDRO, A., *El notorio arraigo...*, o.c., 621-833.

<sup>158</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., *Ley Orgánica de Libertad Religiosa...*, o.c., 8.

<sup>159</sup> Resulta de interés el análisis de GARCÍA GARCÍA, R., Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España [BOE n.º 183, de 1-VIII-2015], in: *Ars Iuris Salmanticensis*, 4 junio (2016), 260.

<sup>160</sup> Ponencia CALR de 23 de junio de 1982.

<sup>161</sup> No parece que fuera fruto de la casualidad, sino más bien el primer paso en una nueva vía de cooperación que prescinde del Acuerdo de cooperación como instrumento. El establecimiento de unos criterios relativamente objetivos se hacía necesario para poder dotar de fuerza, centralidad y sentido al concepto, deseada meta hoy para cualquier grupo religioso.

<sup>162</sup> SANTOS ARNAIZ, J A., *El impacto de la confesión budista...*, o.c., 6.

religiosas, y las Federaciones de las mismas, todas ellas inscritas en el RER (art. 2), respondiendo este RD 593/2015 a la idea, manifestada en su exposición de motivos, de establecer “unos requisitos precisos para obtener la declaración de notorio arraigo en España y un procedimiento público con todas las garantías”, con la finalidad de reducir “el margen de la discrecionalidad de la Administración”<sup>163</sup> y, del mismo modo, elevar “el grado de certidumbre de los solicitantes de esta declaración”<sup>164</sup>.

Dichos requisitos o exigencias, que prevé con respecto a qué debe entenderse por poseer “notorio arraigo”, pretenden ser “unas notas comunes que caractericen a cualquier iglesia, confesión, comunidad religiosa o federación de las mismas que deben conocerse con carácter previo por parte de los diversos grupos religiosos, pero también por parte de la sociedad”, con las que el “notorio arraigo en España” dejó de ser un concepto jurídico de carácter indeterminado<sup>165</sup>, al menos en apariencia<sup>166</sup>.

Por ello, considera OLMOS ORTEGA que el establecimiento de los criterios que presenta el RD 593/2015 ha supuesto “mayor seguridad y certeza jurídica, tanto para las Entidades religiosas [...] que aplicando dichos criterios conocerán si pueden gozar o no de notorio arraigo, como para la Administración estatal encargada de su concesión”<sup>167</sup>, si bien IBÁN les augura un final no demasiado halagüeño a corto plazo<sup>168</sup>.

Y es que con la concreción de dichos requisitos se tiende hacia un sistema cercano al automatismo, que libera a la Administración del peso del

---

<sup>163</sup> Algunos autores entienden que con el referido Real Decreto se ha aminorado “notablemente” el margen de discrecionalidad precedente. En este sentido VIEJO-XIMENEZ, J M., ¿Tolerancia o libertad religiosa?..., o.c., 125.

<sup>164</sup> El Dictamen del Consejo de Estado nº 247 de fecha 28 de mayo de 2015 resalta la finalidad de esta norma en los términos indicados.

<sup>165</sup> PALOMINO LOZANO, R., La función del artículo 3.2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 191; OLMOS ORTEGA, M. E., La declaración de notorio arraigo..., o.c., 220. En el mismo sentido GARCÍA GARCÍA, R., Real Decreto 593/2015..., o.c., 258.

<sup>166</sup> POLO SABAU, J R., La declaración del notorio arraigo..., o.c., 230.

<sup>167</sup> OLMOS ORTEGA, M. E., La declaración de notorio arraigo..., o.c., 220. También MORENO ANTÓN, M., El artículo 7 de la LOLR..., o.c., 312. En el mismo sentido MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma de la LOLR de 1980, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 74; LÓPEZ SIDRO Á., El notorio arraigo..., o.c., 831.

<sup>168</sup> Para el referido autor no resultaría una sorpresa que los tribunales acabaran por establecer que los requisitos del RD 593/2015 “son contrarios a algún precepto legal o constitucional” (IBAN, I C., Mis errores de previsión..., o.c., 38.

reconocimiento o no del “notorio arraigo”, ya que, acreditado el cumplimiento de los requisitos legales, la Administración se verá limitada al reconocimiento de lo solicitado, algo que, pese a resultar positivo, reduce el margen de acción estatal, si bien expone LOPEZ SIDRO “aún tendrá cabida la discrecionalidad, siquiera más limitada, en la apreciación de las circunstancias a tener en cuenta para estimar como notorio el arraigo de una confesión o creencia en España”<sup>169</sup>. Por su parte RODRÍGUEZ MOYA apunta a que los requisitos establecidos no han dado como resultado que el concepto haya quedado mejor definido<sup>170</sup>.

## **2.1. Real Decreto 593/2015 de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España: antecedentes e intentos de regulación.**

En torno al “notorio arraigo en España” han existido diversos intentos de regulación, tanto de los requisitos exigibles para su concurrencia como del procedimiento para su declaración.

Un ejemplo lo podemos encontrar en el Proyecto de reforma del RER de 2011 dentro del que, como expone HERRERA CEBALLOS, sorprendentemente aparece una regulación con referencia a los requisitos y al procedimiento de declaración y en la que, incluso, se incluye como acto inscribible la declaración de “notorio arraigo”<sup>171</sup>. En dicha tentativa de regulación se plantean, a juicio de quien suscribe, cuestiones muy interesantes, como es la inscripción de la declaración de “notorio arraigo en España” en el RER, que ya mencionaremos

---

<sup>169</sup> LÓPEZ SIDRO Á., *El notorio arraigo...*, o.c.,831.

<sup>170</sup> RODRÍGUEZ MOYA, A., *Repensando el artículo 16.3. C.E. la nueva cooperación y el pluralismo religioso*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 42 (2016), 20.

<sup>171</sup> HERRERA CEBALLOS, E., *Dos proyectos de reforma del registro de entidades religiosas. aproximación crítica*, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXIX (2013), 427-428 y 436-439. También encontramos con ocasión de un proyecto de reforma de la LOLR en 2003 la aportación de MANTECÓN SANCHO, que ostentaba en esos momentos el cargo de subdirector de Organización y Registro, que señalaba literalmente “[...] hayan alcanzado notorio arraigo en España por su número de creyentes, implantación y presencia en el territorio nacional, y se hayan significado por sus aportaciones a la cultura y a la sociedad españolas”. MANTECÓN SANCHO, J., *Confesiones religiosas y Registro*, in: *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Madrid: Ministerio de Justicia, 1999, 114.

en el apartado dedicado a la cooperación económica entre el Estado y las entidades religiosas.

En cuanto a los requisitos, según el autor citado, en dicho proyecto se exigía para la concurrencia del “notorio arraigo” que la entidad religiosa llevara inscrita al menos treinta años, salvo que se acreditara el establecimiento o presencia activa en España por el mismo plazo y contara con un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años. También que acreditara su presencia en, al menos, diez Comunidades Autónomas y tuviera inscritos entre entidades, lugares de culto, secciones o comunidades locales, al menos, setenta y cinco; que contara con una estructura y representación idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios y que acreditara su presencia y participación activa en la sociedad española a favor del interés general, en los términos previstos en el artículo 32 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación<sup>172</sup>. Los referidos requisitos que se proponen en dicho proyecto han operado influencia en los que seguidamente veremos<sup>173</sup> o, cuanto menos, pueden compararse.

Así mismo el primer precedente de regulación autónoma del “notorio arraigo” lo encontramos en el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 26.05.2014.

En este apartado vamos a significar aquellos aspectos de mayor interés, en atención al objeto de este trabajo, de los proyectos de regulación autónoma que se han sucedido hasta la actual regulación.

### **2.1.1. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 26.05.2014.**

Este proyecto de Real Decreto ve la luz siendo ministro de Justicia D. Alberto Ruiz-Gallardón, y se constituye como el precedente primero de la actual regulación contenida en el RD 953/2015, si bien existen algunas diferencias que

---

<sup>172</sup> HERRERA CEBALLOS, E., Dos proyectos de reforma..., o.c., 436-437.

<sup>173</sup> En el referido Proyecto se presentan incluso en el mismo orden de prelación.



centraremos sobre todo en lo referente a los requisitos para la obtención de la declaración administrativa de “notorio arraigo en España”.

El proyecto, estructurado en dos únicos capítulos<sup>174</sup>, dedica su artículo primero a relacionar los requisitos que deben concurrir en la entidad religiosa solicitante de la declaración de “notorio arraigo” que, tal y como puede leerse en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN)<sup>175</sup>, se tradujo fundamentalmente, con respecto a los intentos de regulación anteriores, en un incremento del número de inscripciones o anotaciones en el RER de entes inscribibles y/o lugares de culto.

Por su parte, resulta especialmente elocuente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia<sup>176</sup> al respecto del proyecto de Real Decreto que, en esencia, sostiene, en referencia al régimen jurídico del procedimiento utilizado para la declaración de “notorio arraigo” hasta el momento, que “con independencia del margen de discrecionalidad disponible para la Administración, ha de considerarse que no incurría en arbitrariedad y proporcionaba una suficiente seguridad jurídica”<sup>177</sup>. Justamente el proyecto nace de la premisa contraria, tal y como consta en su preámbulo cuando al inicio señala que “se ha venido formalizando esa declaración de notorio arraigo [...] dentro de un procedimiento que no garantizaba la necesaria seguridad jurídica”<sup>178</sup>.

En este sentido, el informe acertadamente pone de manifiesto algo de lo que también carecerá posteriormente el RD 593/2015, esto es, la ausencia de referencia a la eficacia jurídica de la declaración administrativa de “notorio arraigo”.

Con respecto a los requisitos, el Proyecto exigía:

---

<sup>174</sup> Concretamente consta de un Preámbulo, ocho artículos ordenados en dos capítulos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única y una disposición final única.

<sup>175</sup> Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de fecha 13.06.2014.

<sup>176</sup> Informe 165/2014 de fecha 03.07.2014.

<sup>177</sup> Informe 165/2014, 9-16.

<sup>178</sup> Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 26.05.2014, 1.

*a) Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite su establecimiento o presencia activa en España durante un plazo menor y cuente con un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad.*

*b) Acreditar su presencia en, al menos, diez Comunidades Autónomas.*

*c) Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.*

*d) Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo.*

*e) Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española, a favor del interés general.*

Estas exigencias o requisitos, como se expone a lo largo del trabajo a la hora de analizar los establecidos por la vigente regulación, beben fundamentalmente de los trabajos de la CALR que se han ido desgranando. Del mismo modo, en los intentos de regulación conjunta con el RER de 2011 ya se observa cómo se ha recogido todo el acervo doctrinal y de praxis administrativa anterior. El presente Real Decreto, en ese sentido, no resulta novedoso ni tampoco rupturista, más bien una continuación con matices.

### **2.1.2. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 23.07.2014.**

En este Proyecto de Real Decreto se recogen las indicaciones propuestas en el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia al proyecto precedente.

Así, entre otras cosas, se elimina del preámbulo, ahora dividido en dos números, la referencia a la arbitrariedad y la falta de garantías del régimen jurídico del procedimiento seguido hasta el momento para la concesión de la declaración de

“notorio arraigo” y se incorpora un párrafo relativo a la eficacia jurídica de la declaración. También se incorpora un nuevo capítulo de Disposiciones generales.

En cuanto a los requisitos, que pasan al artículo 3 del proyecto, el único cambio que se practica es la supresión, en la letra e) de la expresión “*a favor del interés general*”, tal y como proponía el informe de la Secretaría General Técnica citado. En suma, los requisitos quedaban conforme a la siguiente literalidad que se reproduce.

- a) *Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite su establecimiento o presencia activa en España durante un plazo menor y cuente con un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad.*
- b) *Acreditar su presencia en, al menos, diez Comunidades Autónomas.*
- c) *Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.*
- d) *Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo.*
- e) *Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española.*

Con respecto al procedimiento se produce un cambio sustancial pues el art. 4 de este proyecto indica que la solicitud se dirigiría al titular de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, y no al titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, como establecía el proyecto anterior, si bien la instrucción del procedimiento seguiría en manos de la Subdirección General.

Por otro lado, siguiendo de nuevo lo señalado por la Secretaría General Técnica, concreta qué requisitos pueden ser susceptibles de “modificación sustancial”, a los efectos de una eventual pérdida de la declaración de notorio arraigo, y se reformula el procedimiento de pérdida, si bien, el inicio de oficio que aparece en el art. 8, no está exento de resultar jurídicamente controvertido. Finalmente, se añaden tres disposiciones transitorias finales, quedando cuatro.

Así mismo en su tramitación se dio trámite a las distintas entidades o grupos religiosos con la finalidad de que hicieran llegar sus consideraciones al proyecto.

Constan, entre otras, las alegaciones de la Iglesia de Scientology de España, en cuyo escrito, fechado a 22.09.2014, proponían una reducción de los tiempos previstos en el requisito a) y del número de CCAA en las que ostentar presencia del requisito b). Con respecto al primero se sugería reducirlo a 10 años en España y 30 años en el extranjero. En cuanto a las CCAA, entendían que la presencia en 3 o 4 de ellas resultaría más que suficiente. Así las cosas, el contenido de estas alegaciones es especialmente crítico y duro fundamentalmente con el actuar de la CALR y de sus miembros expertos, si bien también con la presencia confesional en la misma a la hora de valorar la concurrencia o no del “notorio arraigo” de una entidad religiosa tercera. Consideraban además que los requisitos establecidos por la normativa no pueden exigirse de forma cumulativa.

También la FEREDE presentó sus alegaciones, en escrito fechado a 18.09.2014, en las que incide fundamentalmente en lo relativo a los efectos o implicaciones jurídicas que conlleva la declaración de “notorio arraigo”, proponiendo la supresión de referencias en el Real Decreto y su desarrollo en otra norma de rango legal, sobre todo fiscales, así como en el papel de la CALR en el procedimiento. Por su parte, la CIE, como consta en su escrito de 22.10.2014, planteaban una ampliación de los plazos en el procedimiento, la posibilidad de suplir los treinta años de inscripción en el RER, que exige el requisito a), por la acreditación de una presencia activa en España de esa misma duración temporal. Por otro lado, estimaban necesaria la reducción, en el requisito c), del número de inscripciones necesarias de 100 a 60, así como que, en las correspondientes resoluciones de los procedimientos iniciados de obtención o pérdida, apareciera el sentido del parecer de la CALR incluso aunque éste fuera discordante con el fallo de la resolución del Ministro de Justicia.

La Asamblea Espiritual Nacional de los Bahá'ís de España en sus alegaciones proponía acertadamente la necesidad de concreción de la expresión “actividad y número de miembros” del requisito c) a los efectos de la especial relevancia que señala el texto. Sugerían además la minoración a 50 o menos del número de

inscripciones requeridas, así como que se estableciera la concurrencia de “notorio arraigo” de cumplirse cuatro de los cinco requisitos exigidos o incluso que, de cumplirse los de las letras a) b) d) y e), bastara con la acreditación de la inscripción de 50 entes o centros en el de la letra c). La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos días, haciendo uso de este trámite, manifestó una clara predisposición al resurgimiento y fortalecimiento de la fórmula pacticia, proponiendo la incorporación de un compromiso de apertura de negociaciones asociado a la obtención de la declaración de notorio arraigo. Con respecto a los requisitos, únicamente señalaron la necesidad de concretar qué ha de entenderse por “presencia y participación activa”.

Así mismo, la Plataforma en favor de la Libertad religiosa del Paganismo, mediante escrito de fecha 20.09.2014, sugirieron, con respecto al requisito a), que se fijara en 10 años tanto la inscripción como la previsión del reconocimiento en el extranjero. En la misma línea que la presencia del requisito b) se redujera a 3 CCAA y el número de inscripciones del requisito c) se limitara a 30. También manifestaron la conveniencia de concreción de los requisitos d) y e).

Por último, encontramos las alegaciones efectuadas por la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Generalitat de Cataluña de 23.09.2014. Estas últimas plantean diversos interrogantes en torno a cuestiones problemáticas que incluso la vigente regulación no ha aclarado, tales como las consecuencias sobre los acuerdos de cooperación de la eventual pérdida del “notorio arraigo” de la entidad religiosa firmante del mismo.

### **2.1.3. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 07.11.2014.**

La novedad fundamental del este proyecto es la incorporación en el art. 5.1 de la previsión de que en la Orden ministerial a través de la que se resolverá el procedimiento de obtención constará el parecer de la CALR al respecto. También para el procedimiento de pérdida (art. 8.1). Los requisitos del art. 3 aparecen inalterados.

Así las cosas, dicho proyecto fue tratado por el Pleno de la CALR en su reunión de 26.11.2014, concretamente en su punto tercero del Orden del Día. En la misma se propuso por parte de algunos de los miembros que el art. 8.2 fuera redactado en términos de obligatoriedad, esto es, que el trámite de información previa con audiencia al interesado con ocasión del procedimiento de pérdida deviniera obligatorio y no potestativo. Se señaló, entre otros extremos, la conveniencia de concretar cuál es el “plazo menor” al que se refiere el art. 3 en su apartado a), así como la sustitución de la expresión “pérdida de la declaración de notorio arraigo” por la de “pérdida de la condición”<sup>179</sup>.

Por otro lado, el propio Subdirector General de Relaciones con las Confesiones Sr. D. Ricardo García García, puso de manifiesto, como ya apuntábamos con ocasión del análisis del procedimiento para la pérdida del notorio arraigo, que en su configuración se había seguido el esquema del procedimiento administrativo sancionador.

Finalmente, con fecha 09.12.2014 el borrador de proyecto obtiene el Informe favorable del Pleno de la CALR incorporando ya las observaciones referidas tanto en la reunión del Pleno de fecha 26.11.2014 como las posteriores al mismo remitidas por escrito, como puede observarse en el siguiente proyecto de Real Decreto de 10.12.2014.

#### **2.1.4. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 10.12.2014.**

El texto de este proyecto contiene algunos cambios a señalar. El preámbulo prescinde de las consideraciones relativas a la supuesta falta de cobertura legal más allá de las previsiones del art. 7.1 LOLR, e incorpora las fechas en que protestantes, judíos y musulmanes obtuvieron la declaración de “notorio arraigo en España”.

---

<sup>179</sup> Esta apreciación de RUANO ESPINA puede además encontrarse en las Observaciones escritas de fecha 01.12.2014 remitidas por la referida vocal, con posterioridad al pleno, a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y de Relaciones con las Confesiones Religiosas.

En relación a los requisitos del art. 3, se observa en el primero de ellos la sustitución del término “menor” por “quince años”, atendiendo a las recomendaciones de concreción llevadas a cabo en los trámites del texto precedente a éste. Por otro lado, en el de la letra b) se incorporaría la previsión de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El resto de requisitos quedan inalterados.

También desaparece del texto parte del apartado 2 del art. 4, relativo a la presentación del detalle completo de las entidades federadas y de sus representantes para el supuesto de que la entidad solicitante formara parte de una federación o existiera un órgano de naturaleza superior inscrito de ámbito nacional.

Concretamente, los cambios indicados responden a las propuestas y observaciones del Pleno de la CALR de 26.11.2014.

#### **2.1.5. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 23.12.2014.**

En este proyecto el cambio más significativo resulta la supresión de la Disposición final primera del texto del proyecto anterior, relativa a la “Modificación del Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales”.

Con ello el proyecto quedaría únicamente con tres Disposiciones finales, la primera referente al régimen supletorio de la regulación contenida en el proyecto, la segunda el concerniente al denominado “título competencial” en virtud del que se dicta la norma que se pretende y la tercera en relación a la entrada en vigor.

El proyecto contiene una completa y pormenorizada MAIN también de fecha 23.12.2014, que sustancialmente también deviene una memoria de los

anteriores proyectos que no contaron con dicho instrumento aglutinando en su contenido los sucesivos cambios que dieron lugar al presente texto.

Resulta especialmente interesante cómo la MAIN expone, al analizar la regulación relativa al alcance de la declaración de “notorio arraigo” instada por federaciones, que, cuando FEREDE, FCIE (ahora FCJE) y CIE “solicitaron la declaración de “notorio arraigo”, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa la reconoció, respectivamente, a favor de la religión o creencia evangélica, judía y musulmana. No obstante, los efectos jurídicos derivados de dicha declaración sólo se atribuyen a las entidades que forman parte de las respectivas federaciones” <sup>180</sup>. En relación a los anteriores sujetos, ahora ya en lo concerniente a las eventuales consecuencias que conllevaría la pérdida del “notorio arraigo” teniendo suscritos acuerdos de cooperación, sostiene que la salida a tal situación podría venir dada por el accionamiento de la denuncia de los acuerdos conforme a lo previsto en ellos o su posible revisión<sup>181</sup>.

Así mismo el proyecto obtuvo la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el día 28.01.2015, si bien se remitieron a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia una serie de observaciones e informes concernientes sobre todo a las posibles cargas e implicaciones administrativas y de organización así como al encaje competencial de la regulación contenida y propuesta en el proyecto.

#### **2.1.6. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 02.02.2015.**

El texto de este proyecto, en atención a las observaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, desarrolla las previsiones de los arts. 5.4 y 9.4 sobre los recursos frente a las distintas resoluciones dictadas en los procedimientos tanto de solicitud de declaración, el primero, y en el procedimiento de pérdida, citando expresamente los artículos relativos al recurso

---

<sup>180</sup> Memoria de impacto normativo de 23.12.2014, 13.

<sup>181</sup> *Id.*, 14.



de reposición en la ley de procedimiento administrativo común, en aquel momento Ley 30/1992 de 26 de noviembre, (arts. 116 y 117) y al recurso contencioso-administrativo de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en aquel momento Ley 29/1998 de 13 de julio, (art. 46). Así mismo, la nueva redacción no hace mención a los plazos para la interposición tal y como se le propone desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otro lado, se añade un nuevo apartado al art. 4, que pasaría a ser el apartado 3 del mismo. Este apartado regula la posibilidad de presentar la solicitud por medios telemáticos con firma electrónica. En atención a lo expuesto ya no resultaría necesaria la Disposición adicional única que se mantiene pese a esto, desoyendo de nuevo las observaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que proponían la eliminación de dicha Disposición adicional única y la integración de su contenido en el art. 4 o en el articulado mediante la creación de un precepto *ex novo*.

También se observa la supresión de la expresión “autónomas” en relación a las ciudades de Ceuta y Melilla del apartado b) del art. 3, y la sustitución, en la Disposición Adicional Única del término “utilizarán” por el de “promoverán la utilización”.

Este proyecto cuenta con MAIN de fecha 20.02.2015, con Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia<sup>182</sup> y con Dictamen del Consejo de Estado<sup>183</sup>.

El Dictamen referido presenta algunas cuestiones de interés. El mismo denuncia la falta de coordinación, en relación a los requisitos del art. 3, entre los recogidos en las letras a) y e), instando a la desaparición de la referencia a la “presencia activa” de la letra a). Así se eliminará del texto la excepción prevista en la letra a) relativa a la acreditación de “establecimiento o presencia activa en España durante un plazo de quince años” que será sustituida por la inscripción en el RER

---

<sup>182</sup> Informe 165/2014 de fecha 02.03.2015. Curiosamente este informe cuenta con el mismo número que el emitido con fecha 03.07.2014 por el mismo órgano. Esta circunstancia puede ser debida a un descuido o error en la redacción del mismo ya que su contenido es distinto.

<sup>183</sup> Dictamen del Consejo de Estado 247/2015 de fecha 28.05.2015.

durante quince años, manteniendo la exigencia de acreditación de reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años.

También insta a la sustitución de la rúbrica del art. 7 “requisitos” por la expresión “supuestos de pérdida”, modificación que encontramos en el texto del proyecto siguiente, y a la reformulación de la rúbrica y contenido del art. 10 de la que únicamente se modifica finalmente la rúbrica de forma parcial quedando finalmente como “alcance de la pérdida de notorio arraigo” e intacto el contenido.

#### **2.1.7. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España de fecha 02.06.2015.**

Este proyecto, con MAIN de fecha 02.06.2015, deviene el actual Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España, que acoge las observaciones efectuadas por el Consejo de Estado en los términos anteriormente expuestos.

#### **2.2. Presupuesto: que la entidad religiosa cuente con personalidad jurídica civil.**

El art. 7.1 de la LOLR establece vagamente que el Estado “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 de las Cortes Generales”.

Tras una primera lectura del precepto pareciera que pueden existir Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas con “notorio arraigo en España” que estén inscritas y Confesiones y Comunidades religiosas con “notorio arraigo en España” que no cuenten con la inscripción registral, solo que, únicamente las inscritas pueden acceder a la negociación de un acuerdo de cooperación. Nada obsta, a la luz del artículo referido, para llegar a dicha conclusión. Si bien es

cierto que dicha inscripción registral es sinónimo de adquisición de personalidad jurídica civil a la vista del art. 5.1 LOLR cuando prescribe que “Las Iglesias, Confesiones, y Comunidades religiosas, y sus Federaciones, gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente registro público que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia”<sup>184</sup>.

De ahí que se haya venido entendiendo esta personalidad jurídica previa como presupuesto para la solicitud y declaración de “notorio arraigo en España” pese a no resultar taxativo al respecto el art. 7.1 LOLR.

Podríamos diferenciar entre un “notorio arraigo” sin reconocimiento institucional y un “notorio arraigo” declarado institucionalmente. Para alcanzar la primera situación fáctica no cabe duda de que es apto cualquier grupo religioso, según el art. 7.1 LOLR, si bien, como es lógico, no para la segunda y no porque un ente sin personalidad jurídica no pueda iniciar un procedimiento administrativo, véase el supuesto de una Comunidad de Bienes, sino porque sin personalidad jurídica no se puede ser interlocutor apto para la suscripción de acuerdos con el Estado.

Todo ello, a juicio de quien suscribe, ha quedado resuelto por el art. 2 del RD 593/2015, cuando señala que “este real decreto es de aplicación a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como a las Federaciones de las mismas, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia”.

En definitiva, podemos afirmar que la previa adquisición de personalidad jurídica civil a través de la correspondiente inscripción del grupo religioso en el RER es presupuesto necesario para el acceso al procedimiento de “notorio arraigo en

---

<sup>184</sup> El referido registro público, pese a haber sido regulado en distintas ocasiones, puede ser definido, siguiendo a OLMOS ORTEGA, como “el instrumento oficial concebido para el reconocimiento de personalidad jurídica civil a las Confesiones Religiosas; o también como el organismo del Estado o institución administrativa a cuyo cargo se halla la publicidad de las Entidades Religiosas” (OLMOS ORTEGA, M. E., El registro de entidades religiosas, in: Revista Española de Derecho Canónico, Vol. 45, 124 (1988), 101). Sobre la adquisición de la personalidad jurídica OLMOS ORTEGA, M. E., Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro de Entidades Religiosas”, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19, 2009; GARCÍA RUIZ, Y., Entidades religiosas en España: dimensión jurídica y colectiva de la religiosidad, in: MARTÍN GARCÍA, M. M. (coord.), Entidades eclesiales y derecho de los estados: Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 9-11 de noviembre de 2005, Granada: Comares, 2006, 461-467.

España”. La citada inscripción goza de naturaleza constitutiva<sup>185</sup>, esto es, en virtud de lo dispuesto en el art. 5 LOLR, otorgará personalidad jurídica civil a la entidad religiosa<sup>186</sup> una vez practicada.

En la actualidad dicha inscripción viene regulada específicamente por el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas<sup>187</sup> cuyo art. 4 establece que: “Solo podrá denegarse la inscripción cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa o en el presente real decreto”, haciendo especial referencia a la determinación de los fines religiosos del grupo solicitante del art. 3.2 LOLR según el cual no quedarían amparadas bajo la protección de la norma orgánica “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”.

En relación a estos fines religiosos que, en sentido negativo, define la LOLR y su incidencia y constatación a efectos de inscripción registral, resultó

---

<sup>185</sup> Por todos RAMÍREZ NAVALÓN, R., El RD 594/2015, de 3 de julio por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas: una reforma necesaria, in: Revista Boliviana de Derecho, 22 (2016), 36.

<sup>186</sup> Sobre la cuestión CAMARERO SUÁREZ, M V., Las confesiones religiosas y su inscripción en el registro de entidades religiosas, Valencia: Low Cost Books, 2016; OLMOS ORTEGA, M E., Personalidad jurídica civil..., o.c.; PELAYO OLMEDO, J D., la personalidad jurídica de las confesiones religiosas y la actividad registral, in: MARTÍN SÁNCHEZ, I., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (coords.), Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España, Madrid: Fundación Universitaria Española, 2009, 79-116; MARTÍNEZ GIJÓN, J., Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y registro, in: Estudios jurídicos, (2006); MURILLO MUÑOZ, M., La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de entidades religiosas, in: Laicidad y libertades: escritos jurídicos, 0 (2000), 201-228.

<sup>187</sup> BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015. Sobre el mismo, GARCÍA GARCÍA, R., Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas [BOE n.º 183, de 1-VIII- 2015], in: Ars Iuris Salmanticensis: AIS : revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología, Vol. 4, 1 (2016), 261-265; RAMÍREZ NAVALÓN, R., El RD 594/2015, de 3 de julio..., o.c., 34-63; MANTECÓN SANCHO, J., Breve nota sobre el nuevo Real Decreto del Registro de Entidades Religiosas, in: lus canonicum, 110 (2015), 795-811; HERRERA CEBALLOS, E., Hacia la construcción de un registro fiel reflejo de la realidad: la reforma del registro de entidades religiosas, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 39 (2015). Sobre la gestión tras la reforma operada ROSSELL GRANADOS, J., La gestión del registro de entidades religiosas (RER) después de la reforma de 2015: novedades y aspectos conflictivos, in: RUANO ESPINA, L; LÓPEZ MEDINA, A M. (coords.), Antropología cristiana y derechos fundamentales: algunos desafíos del siglo XXI al derecho canónico y eclesiástico del estado : actas de las XXXVIII Jornadas de Actualidad Canónica, organizadas por la Asociación Española de Canonistas y celebradas en Madrid, los días 4 al 6 de abril de 2018, Madrid: Dykinson, 2018, 203-224.

especialmente significativa, sentando precedente, la Sentencia 46/2001 del Tribunal Constitucional<sup>188</sup> relativa a la inscripción en el RER de la Iglesia de la Unificación. Al hilo de lo que este pronunciamiento supuso, con respecto a los fines religiosos y su constatación registral, IBAN formula una sugerente teoría acerca del “notorio arraigo” y su sino. El autor señala que, por la vía de la jurisprudencia, quedó sin virtualidad el “tamiz” de los “fines religiosos” establecido por la Administración por lo que, a la vista de esto, ésta empezó a hacer uso del “notorio arraigo” del art. 7 LOLR como sustituto<sup>189</sup>.

A los efectos que nos interesan, como apunta LOPEZ SIDRO “la normativa que regula la inscripción de estas entidades ha sido renovada al mismo tiempo que se ha promulgado este Real Decreto – RD 593/2015- , lo que habrá de ser tenido muy en cuenta por las entidades interesadas a la hora de cumplir el requisito previo de estar inscritas”<sup>190</sup>.

Por otro lado, hemos de tener en consideración la modificación del referido Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, operada por el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, también ya citado anteriormente, en virtud de su Disposición Final Primera. El RER, por tanto, queda situado dentro de la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática como unidad administrativa dentro de la Subdirección General de Libertad Religiosa<sup>191</sup>, no dependiendo ya del Ministerio de Justicia<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2001. El propio preámbulo del RD 594/2015 hace mención a esta sentencia y su influencia en la actual regulación.

<sup>189</sup> IBAN, I C., Mis errores de previsión..., o.c., 37.

<sup>190</sup> LÓPEZ SIDRO, Á., El notorio arraigo..., o.c., 826.

<sup>191</sup> Todo ello a la luz de la nueva redacción de los arts. 1 y 25 del RD 594/2015, de 3 de julio.

<sup>192</sup> Por su parte la Disposición transitoria quinta de la misma norma establece que “1. En tanto no se complete la adaptación del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, a lo previsto en la disposición final primera, las competencias atribuidas en el mismo al Ministro de Justicia se entenderán atribuidas a la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. 2. En tanto no se realice la adaptación contemplada en el apartado anterior, las competencias atribuidas en el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, a la entonces denominada Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones se entenderán atribuidas a la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. 3. En tanto no se realice la adaptación contemplada en el apartado 1, las competencias atribuidas en el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, a la Subdirección General

### **2.3. Requisitos que deben reunir las entidades religiosas para la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España”.**

Concretamente el RD 593/2015 en su art. 3 enumera una serie de requisitos que deben cumplir las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas para la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España”. Dichos requisitos son los siguientes:

- a) Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años.
- b) Acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla.
- c) Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.
- d) Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo.
- e) Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española

Y es que, pese a la necesaria y loable tarea de concretar en una norma aquellos requisitos o “notas comunes” que deben concurrir en una confesión a la hora de obtener el notorio arraigo en España, no todas ellas pueden ser valoradas y acreditadas de la misma manera, es decir, en palabras de LÓPEZ SIDRO, son cinco requisitos, “cuya acreditación presenta diferente grado de dificultad”<sup>193</sup>. Así las cosas, GARCÍA GARCÍA señala que “no es sencillo completar todos los

---

de Relaciones con las Confesiones se entenderán atribuidas a la Subdirección General de Libertad Religiosa”.

<sup>193</sup> LÓPEZ SIDRO Á., El notorio arraigo..., o.c., 826.

requisitos exigidos a las entidades para obtener tal declaración si efectivamente no hay un arraigo notorio”<sup>194</sup>.

No resulta complicado comprobar cómo los requisitos a), b), y c) gozan de una naturaleza palmariamente objetiva a diferencia de los requisitos d) y e), que, pese a presentarse como objetivos, pueden conducir a cierta ambigüedad o a una suerte de interpretación discrecional, que no por ello, a juicio de quien suscribe, necesariamente arbitraria.

A la luz de esta realidad, vamos a analizar cada uno de los requisitos sin subsumirlos en las categorías marco del art. 7.1 LOLR “ámbito y número de creyentes” como algunos autores han hecho<sup>195</sup>. Podrían incluso dichos requisitos dividirse, a los solos efectos metodológicos, por ejemplo entre, aquellos “requisitos de apreciación objetiva” y aquellos “requisitos de apreciación no objetiva”.

Dentro de los primeros podemos encontrar los requisitos con letra a), b) y, parcialmente el c), del art. 3<sup>196</sup>. En la segunda categoría los no incluidos en la primera.

### **2.3.1. Tiempo de inscripción.**

A los efectos de la obtención del “notorio arraigo” que se solicite, el RD 593/2015 establece como requisito que la solicitante lleve un mínimo de treinta años inscrita en el RER, reduciendo considerablemente dicha exigencia temporal si la solicitante acredita “un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años”.

Se podrían aducir numerosas objeciones a la previsión de reconocimiento en país extranjero y al *bonus* que éste aporta tal y como hemos expuesto cuando,

---

<sup>194</sup> GARCÍA GARCÍA R., Real Decreto 593/2015, de 3 de julio,... o.c., 259.

<sup>195</sup> Como PONS PORTELLA, M., La declaración del notorio arraigo de las Confesiones Religiosas en España tras el Real Decreto 593/2015, de 3 de Julio, in: Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado (RGDCDEE), 41 (2016).

<sup>196</sup> En este sentido LÓPEZ SIDRO Á., El notorio arraigo..., o.c., 826; “de cumplirse efectivamente”; OLMOS ORTEGA, M. E., La declaración de notorio arraigo..., o.c., 221.

al hilo de determinadas declaraciones de “notorio arraigo”, se han analizado las discusiones en el seno de la CALR. Más allá del mayor acuerdo o desacuerdo con las posiciones mantenidas a este respecto, ya razonado, la realidad es que dicha cuestión podemos cifrarla en una de las más significativas<sup>197</sup> a la hora de situar las posiciones en el seno de la CALR y ha sido usada como resorte para el acomodo en la declaración de muchas de las entidades que la han obtenido.

Así mismo no quedan claras algunas cuestiones como si el reconocimiento en el extranjero debe ser un reconocimiento jurídico formal por parte del Estado en el que se encuentren o meramente social, y del mismo modo nada se dice al respecto de cómo probar dicha situación.

Todo parece apuntar, a la vista del requisito e) que luego veremos, que este reconocimiento al que se hace referencia deviene un reconocimiento formal, una suerte de reconocimiento de carácter administrativo que podrá probarse sin excesiva complicación para la entidad solicitante.

Con todo y con eso no parece muy lógico acotar a 60 años el reconocimiento en el extranjero y no acotar el tiempo de mera presencia, entendida como no reconocida formalmente en España, más si cabe cuando se habla de “presencia” sin mayores precisiones en el apartado e).

Con ello pareciere más sencillo el cumplimiento de los requisitos para una entidad religiosa con una antigüedad de 15 años en el RER y 60 años de reconocimiento formal en el extranjero que de aquella entidad que lleve 30 años inscrita y 60 años de presencia, de la del apartado e), en España. Incluso podríamos pensar en una entidad que contara con una presencia del apartado e) de 30 años y la misma antigüedad en su inscripción. Con ello nos referimos a la indeterminación del apartado e) con el que este requisito a) deviene muy ligado.

En suma, este requisito que analizamos podría encajar en una suerte de “ámbito temporal”, unido al de mera presencia del apartado e), si bien en este primer

---

<sup>197</sup> Resulta de gran interés en este sentido el Dictamen nº 247 del Consejo de Estado de 28.05.2015, ya referido.



apartado viene referida a una temporalidad reconocida tras el paso del tamiz de los fines religiosos del art. 3.2 LOLR.

Podríamos ver un precedente remoto en lo exigido por este apartado a) del art. 3 de este Real Decreto, en el criterio 3º de aquellos que se explicitaron primigeniamente en el seno de la CALR en su Ponencia de 23 de junio de 1982 y que se refería al “arraigo histórico, referido al establecimiento en España (legalmente o en clandestinidad) desde un número de años que se considere adecuado”, sobre todo por aquello de “un número de años que se considere adecuado” que es lo que viene a concretar la norma que analizamos.

A mayor abundamiento, encontramos un precedente mucho más inmediato en el tiempo en el Proyecto de reforma del RER de 2011 que preveía como uno de los requisitos para la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” que las entidades solicitantes debían “llevar inscritas en el RER treinta años, salvo que se acredite el establecimiento o presencia activa en España por el mismo plazo y cuente con un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años”. Dicha previsión resuelve la problemática, referida de la valoración de la mera presencia en España sin necesidad de inscripción, que comentábamos y elimina también el agravio señalado con referencia al reconocimiento en el extranjero.

Curiosamente guarda este requisito a) especial semejanza con el apartado 2º del art. 37 de la Ley portuguesa 16/2001 de 22 de junio<sup>198</sup> que viene a establecer que la “radicación” no se puede solicitar antes de haber obtenido 30 años de presencia social organizada en Portugal, si bien en el caso de entidades fundadas fuera del país, se requiere que dicha fundación se llevara a cabo hace más de 60 años. Puede que dicha previsión portuguesa hubiera inspirado la que analizamos si bien no se ha seguido dicha inspiración a la hora de aparejar

---

<sup>198</sup> Artigo 37.º - Igrejas e comunidades religiosas radicadas no País: 1. Consideram-se radicadas no País as igrejas e comunidades religiosas inscritas com garantia de duração, sendo a qualificação atestada pelo membro do Governo competente em razão da matéria, em vista do número de crentes e da história da sua existência em Portugal, depois de ouvir a Comissão da Liberdade Religiosa.

2. O atestado não poderá ser requerido antes de 30 anos de presença social organizada no País, salvo se se tratar de igreja ou comunidade religiosa fundada no estrangeiro há mais de 60 anos. O atestado é averbado no registo.

3. O requerimento do atestado será instruído com a prova dos factos que o fundamentam, aplicando-se o disposto no artigo 38.º

consecuencias jurídicas a la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España”.

### **2.3.2. Presencia territorial.**

La presencia en el conjunto del Estado exigido aparece muy ligada a los requisitos c), d) y e), que configuran una presencia más que idónea, viniendo el requisito b) a solicitar la extensión meramente territorial de esa estructura, organización, presencia y participación.

Dentro del propio apartado b) los antecedentes registrales de los que habla el c) devienen definitivos y, ya que son necesarios, resultarían más que suficientes si su posición geográfica fuera la adecuada, esto es, “en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla”.

Por otro lado, nada obsta, a la luz del tenor del texto legal, para que esa presencia geográfica pudiera ser diversa entre, por ejemplo, lugares de culto inscritos y otros lugares de asistencia o realización de actividades o formación. En suma, lo que viene a configurarse con este requisito es una presencia de ámbito territorial “sui generis”.

Este requisito que analizamos, en relación al requisito a), es una muestra del endurecimiento de las condiciones exigidas para la obtención del “notorio arraigo” pues, como vimos, ya en los primeros informes en el seno de la CALR quedó sentado, pese a que en alguna ocasión se pusiera en duda, que bastaba con la acreditación de una de las dos facetas del parámetro “ámbito” señalado por el art. 7.1 LOLR, esto es, el histórico o el territorial. El Real Decreto dictado hace necesaria la concurrencia de ambas facetas sin perjuicio de objetivarlas y concretarlas.

Pueden resultar antecedentes de este requisito el criterio 5º de la Ponencia de 23 de junio de 1982 de la CALR, antes señalada, referido al “Ámbito de la Iglesia, valorado por su extensión territorial, el número de iglesias locales, lugares de culto, etc...”, criterio del que también se aprecian reminiscencias en el del apartado c) que sigue a éste, y también, por ejemplo, el requisito 2º de los

propuestos en el Proyecto de reforma del RER de 2011 que establecía una “presencia en, al menos, diez Comunidades Autónomas”.

### **2.3.3. Número de inscripciones o anotaciones en el RER.**

El requisito c) es, en apariencia, indubitadamente objetivo y no admite más prueba que los asientos del propio RER y puede ser comprobable por la propia Administración, pero dentro de este requisito se prevé una ligera excepción a las 100 inscripciones o anotaciones en el RER que resulta más bien definida con vaguedad, a saber, “un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros”.

Esta “especial relevancia” es relativa y, siguiendo algunos postulados que ya hemos señalado, debería analizarse autoreferenciada a la propia solicitante, esto es, “especial relevancia” de entre todos sus lugares de culto, ya que no sería cabal ver si algún lugar de culto goza de esa cualidad teniendo como modelo un lugar de culto de especial relevancia católico pues sería difícil entonces encontrar algún lugar de culto acatólico al que se pudiera calificar como requiere la norma.

La anterior hipótesis no parece la buscada por el legislador ya que la excepción devendría inoperante o mal calificada, pues si elegimos como lugar de culto de “especial relevancia” la Catedral de Córdoba o la Ermita del Rocío, o incluso cualquiera de las catedrales católicas españolas ¿encontraríamos algún otro lugar de culto acatólico con un número similar de visitantes o fieles? En cuanto a las entidades parece todavía más complejo y relativo.

La CALR en sus debates tempranamente desechó el paradigma Iglesia Católica con respecto al “notorio arraigo”, esto es, no comparar a las confesiones solicitantes con ésta a los efectos de la declaración, si bien parece ser doctrina común considerar la posición de la Iglesia Católica como paradigma extensivo para el resto de confesiones en cuanto a su status.

Este requisito, en suma, parece responder a criterios de lógica, atendiendo a poder abarcar la idiosincrasia de la multiplicidad de entidades religiosas, a la idea de valorar del mismo modo aquello que es igual y dejando una previsión dotada

de holgura para no dejar, en una interpretación literal de la norma, extramuros del “notorio arraigo” a quien, en atención a sus genuinas características, lo ostenta de facto. Así las cosas, no resulta totalmente objetivo tampoco su previsión al “número de miembros”.

Cabe destacar que, curiosamente eleva cuantitativamente el número de inscripciones en comparación con el requisito 3º del Proyecto de reforma del RER de 2011, que únicamente requería tener inscritos entre lugares de culto, secciones o comunidades locales, al menos setenta y cinco.

Por otro lado, no reviste sentido, más allá del señalado, dictar una norma para cerrar un debate causado por la indeterminación de un concepto sembrada de conceptos que todavía adolecen de mayor indeterminación. Otro ejemplo de ello sería el término “modificación sustancial” del art. 7 de la misma norma, para el caso de pérdida de la condición de “notorio arraigo en España”. Resulta paradójico querer colmar lo que constituía una suerte de “norma administrativa en blanco” –en un símil con las de homólogo cuño en el Derecho Penal- con una norma de estas características que vemos.

#### **2.3.4. Estructura y representación institucional.**

Lo que aquí parece buscar el legislador es la exigencia de un aparato institucional que pueda dar garantías para asumir lo que conlleva el reconocimiento del Estado si bien son finas las líneas entre la exigencia de una estable estructura y representación institucional y la garantía de la autonomía de las confesiones religiosas.

El Estado, con esta exigencia mínima, sin ser novedosa, va a tener que hacer un ejercicio de flexibilidad en aras de que quepan todas las idiosincrasias ya que pueden, dentro del marco “adecuada y suficiente”, aparecer y presentarse multitud de posibles combinaciones jerárquicas y orgánicas que se deberán asumir a la luz de la indeterminación de qué entiende el Estado por una estructura y representación “adecuada y suficiente”. Ya en el Proyecto de reforma del RER de 2011, reiteradamente citado, vemos que hace uso de otro recurso indeterminado, en este caso, la “idoneidad”, cuando en el requisito cuarto

hablaba de “contar con una estructura y representación idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatuarios”<sup>199</sup>.

Por otro lado, si entendemos que lo exigido es que, a los solos efectos del procedimiento administrativo que se regula, la solicitante cuente con unos representantes e interlocutores de referencia se nos plantean varias cuestiones, a saber, que el requisito d) no constituye un requisito material o de fondo a los efectos de si existe o no “notorio arraigo en España”, y que resulta un requisito procedimental de admisibilidad ya resuelto por las leyes procedimentales y, por tanto, mal situado en el texto del RD 593/2015, y/o que, en el mismo sentido, si se busca la existencia de interlocutores la función de éstos no aparece regulada en el procedimiento y, en consecuencia, la finalidad de la norma sería más estética que real, revistiendo un procedimiento más informal y consensuado bajo el paraguas de una norma de procedimiento.

Es clara la omisión de la exigencia de interlocutor “único”, de esperar tras la genuina experiencia federativa islámica al respecto, que, en cambio, observamos en el criterio 2º de la Ponencia, varias veces referenciada, de la CALR de 23 de junio de 1982 que preveía la necesidad “Organización jurídica adecuada, de tal manera que se constituya un único interlocutor válido ante el Estado”.

### **2.3.5. Actividad en la sociedad española.**

Tras una primera lectura del requisito e) se nos suscita el interrogante ¿qué deben probar las entidades religiosas solicitantes con respecto a este requisito?, algo que adquiere especial relevancia a los efectos ya no solo de dotar de certeza a los solicitantes sino también a la hora de que la Administración resuelva motivadamente, más si cabe, cuando, sujeta a las usuales normas de procedimiento, dichas resoluciones devienen legítimamente atacables incluso en vía jurisdiccional.

---

<sup>199</sup> HERRERA CEBALLOS, E., Dos proyectos de reforma..., o.c., 437.

Esta presencia y participación en la sociedad española, y dice española y no internacional, no resulta una novedad del RD 593/2015, que en el fondo recoge la experiencia y esencia de muchas de las consideraciones llevadas a cabo por la CALR en el devenir del concepto, debe ser además “activa”, incentivando con ello su ejercicio, en una muestra más de la mirada positiva del legislador respecto al hecho o factor religioso, y puede concretarse en actividades extraordinariamente diversas, tales como actividades asistenciales, sociales, educativas o culturales; todo ello con la finalidad última que mueve a la exigencia de “notorio arraigo” que no es otra que la de que resulte la presencia de tal intensidad que genere en la sociedad española la idea de un grupo religioso diferenciado, de existencia sobradamente conocida. Al hilo pudiera surgir el interrogante de si hemos de entender “activa” como “positiva”, algo que, a la vista de los debates de la CALR con respecto de las entidades religiosas que más suspicacia han levantado, todo parece apuntar que se busca.

En este requisito podemos ver el inicial criterio 4º de la Ponencia de la CALR de 23 de junio de 1982 cuando interesaba valorar la “Importancia de las actividades sociales, asistenciales, culturales de las Iglesias peticionarias...” y en mayor medida el requisito quinto del que se hablaba en el Proyecto de reforma del RER en 2011 de “acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española a favor del interés general, en los términos previstos en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación”<sup>200</sup>. Una participación “en favor del interés general” que deja mucho más claro que la actual regulación el carácter o naturaleza de la actividad a acreditar.

La no existencia en el texto actual de dicha expresión y, en mayor medida, su no inclusión deliberada, pues está fuera de dudas que lo dispuesto en el Proyecto de reforma del RER de 2011 ha servido de base para la regulación vigente, puede conducir a distintas interpretaciones o al menos a servir de base que sustente una lectura diferente perfectamente posible o para algunos conveniente.

En suma, además de un requisito, parece una suerte de recomendación al potencial solicitante a llevarla a cabo para obtener aquello que es el “notorio

---

<sup>200</sup> HERRERA CEBALLOS, E., Dos proyectos de reforma..., o.c., 437.

arraigo” de facto que es esa sensación incontrovertida de existencia para el conjunto de la sociedad española. Así las cosas, sería recomendable que dicho requisito se concretara de algún modo también en cuanto a la duración de esa “participación activa”.

### **2.3.6. Posible incidencia del factor digital en los requisitos del RD 593/2015.**

La importancia del factor digital parece ya asumida por los grupos religiosos que han entendido que los actuales modos de relación devienen una propicia ocasión para alcanzar, principalmente, a los más jóvenes y un deber en el anuncio de su credo y doctrina<sup>201</sup>.

En la actualidad encontramos innumerables blogs de contenido religioso, ya sean adscritos a un grupo concreto o sobre temática religiosa, páginas webs o sitios institucionales de las propias confesiones religiosas<sup>202</sup>, perfiles asociados a las mismas en las principales redes sociales o de sus líderes<sup>203</sup>, ministros de culto, comunidades o grupos, tales como Facebook, Twitter o incluso Instagram, entre otras muchas. También encontramos canales de televisión o emisoras de

---

<sup>201</sup> El propio Papa Francisco, en la Exhortación Apostólica Postsinodal “Christus vivit” dirigida a los jóvenes, lleva a cabo una serie de interesantes reflexiones con respecto al “ambiente digital” y sobre las redes sociales a las que califica de “extraordinaria oportunidad de diálogo, encuentro e intercambio entre personas, así como de acceso a la comunicación y al conocimiento. PAPA FRANCISCO, Exhortación Apostólica Postsinodal “Christus vivit”, 25.03.2019, nº 87.

En el seno de la Iglesia Católica encontramos un modelo de esta apuesta por el empleo de las nuevas tecnologías en <https://opusdei.org/es-es/> en la que se encuentran disponibles una gran cantidad de contenidos de alta calidad técnica, videos, libros en formato electrónico de descarga gratuita, enlaces a las redes sociales asociadas y webs institucionales de la Iglesia Católica, canales de información, *newsletter*, etc...

En relación al diálogo interreligioso, BUSTAMANTE DONAS, J., Que estás en los cielos: diálogo interreligioso y nuevas formas de religiosidad en las redes sociales, in: Revista de Filosofía, 11 (2015), 56, apunta que el mismo “se puede beneficiar en gran medida de internet por una razón fundamental: el diálogo cara a cara está restringido al espacio físico. Sin embargo, internet puede convocar un diálogo más vivo y participativo, más allá de las restricciones espacio-temporales de los encuentros presenciales”.

<sup>202</sup> Muestra de ello son; <<https://www.jw.org/es/>>, [fecha última consulta, 30.03.2020]; <<https://www.churchofjesuschrist.org/?lang=eng>>, [fecha última consulta, 01.04.2020]; <<http://w2.vatican.va/content/vatican/es.html>>, [fecha de consulta, 01.04.2020]. Resulta de interés PÉREZ DASILVA, J A.; SANTOS DíEZ, M T., “Redes sociales y evangelización: el caso de las diócesis españolas en Facebook, in: Estudios sobre el Mensaje Periodístico, 23 2 (2017), 1369-1381.

<sup>203</sup> Por ejemplo <<https://www.dalailama.com/>>, [fecha última consulta, 04.01.2020]. Desde este mismo sitio web odemos acceder a los perfiles del líder budista en *Twitter*, *Facebook*, *Instagram* e incluso en su propio canal de *Youtube*.

radio, canales de Youtube, etc... Todos ellos con un alcance global, en una transición no excluyente de la emisión del mensaje “del púlpito a las redes sociales” ya que a nadie escapa que “el conocimiento y uso adecuado de los medios telemáticos asociados sobre todo a la internet 2.0 suponen elementos de valor estratégico para las distintas confesiones” siendo “poderosas herramientas de extensión de su doctrina y de cohesión social e ideológica entre sus miembros” que permiten “una mayor visibilidad de dicha doctrina más allá de la órbita de sus creyentes, alcanzando a una población mayor, publicitando sus valores y creencias, defendiendo su visión de la vida”<sup>204</sup>. Resultan ilustrativas las palabras de una breve noticia de la Cadena BBC NEWS, relativa a la apertura por parte de Benedicto XVI de la cuenta @Pontifex en la red social Twitter en 2012, en la que se dice que “Rezos, mantras, invocaciones y sermones ya no necesitan solamente del púlpito de una iglesia, un templo de meditación, mirar hacia La Meca a determinadas horas o irse los sábados a la sinagoga. Los líderes de las principales religiones saben que hoy en día las redes sociales son indispensables para difundir sus mensajes y sumar adeptos. Católicos, protestantes, budistas, judíos, hindúes, musulmanes, mormones y hasta nuevos grupos espirituales multiplican su presencia en Twitter, Facebook, Youtube y Wikipedia, casi como un acto de fe o dogma 2.0 del que no es posible escapar en estos tiempos”<sup>205</sup>.

Con respecto a la incidencia de este factor digital en los requisitos antes expuestos, escasa parece la que pueda tener en el requisito a) la presencia o actividad de las solicitantes en el ambiente digital. En cuanto al requisito b), sí que los perfiles, redes o actividad digital del solicitante pueden ser un buen medio de prueba a la hora de demostrar esa “presencia”, además de constituir un archivo improvisado de gran parte de la actividad llevada a cabo por la confesión. En el mismo sentido, puede resultar de gran interés la consulta de perfiles o redes sociales de terceros para constatar lo que requiere la norma, al menos de manera indiciaria.

---

<sup>204</sup> BUSTAMANTE DONAS, Javier, o.c., p. 57.

<sup>205</sup> <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121204\\_iglesias\\_20\\_ar](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121204_iglesias_20_ar)>, [fecha de consulta, 3 de junio de 2019].



En lo referente al requisito c), a los efectos de probar o constatar esta “especial relevancia”, sí que pueden jugar un papel importante las redes sociales y sitios web, sus followers, sus likes, o incluso el número de visitas recibidas, etc...

En cuanto a lo previsto en el apartado d), en principio, poco puede decirse, si bien parece oportuno, en nuestra era de la transparencia, que los organigramas o relaciones jerárquicas aparezcan al acceso público en las webs institucionales. Pero sin lugar a dudas, la presencia y actividad de los grupos religiosos en el mundo digital, donde puede resultarnos muy interesante es con relación a lo previsto en el apartado e) ya que todas las actividades asistenciales, sociales, educativas o culturales encuentran en internet un poderoso aliado, en primer lugar, para llevarlas a cabo, en segundo lugar para hacerlas más efectivas y dotarlas de una mayor repercusión, y además como fuente de prueba de su realización y de su aceptación por la comunidad.

En la actualidad puede que sean muy pocas las iniciativas relacionadas con la acción social, caritativas o de voluntariado que no tienen ya no su reflejo, sino su germen, en la realidad virtual; algo que podemos observar en las ONGs, con gran presencia en internet, hasta el punto de que resulta extraño, por lo general, quien no rastrea en el mundo digital a estas organizaciones antes de colaborar con ellas, ¿confiaríamos en aquella de la que no tuviéramos noticia en internet? Del mismo modo, la publicidad y la transparencia son herramientas eficaces para mejorar una valoración social del grupo religioso, o al menos para generar una valoración, con independencia del carácter de la misma, pues no se necesita, a efectos “formales” del “notorio arraigo” una valoración social especialmente positiva sino que en el seno de la sociedad se dé un conocimiento de existencia y, además, existencia diferenciada.



## **CAPÍTULO III: PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN Y PÉRDIDA DEL “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”.**

Una vez ya conocemos cuáles son los requisitos de naturaleza sustantiva previstos por la normativa para el reconocimiento del notorio arraigo en España, hemos de centrar nuestros esfuerzos en el análisis del procedimiento administrativo establecido para la obtención y también pérdida de la condición de notorio arraigo en España.

Con anterioridad a su establecimiento, como recuerda GARCÍA GARCÍA, contábamos con un procedimiento “derivado del derecho de petición reconocido en el art. 29 CE y en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición”<sup>206</sup>.

### **3.1. Iniciación del procedimiento de declaración.**

#### **3.1.1. Solicitud.**

El art. 4 del RD 593/2015, con el que se inicia la regulación del “procedimiento de declaración de notorio arraigo”, expone que dicho procedimiento dará inicio mediante la presentación de solicitud (art. 4.1) con ese objeto por parte de la entidad religiosa interesada en su obtención. Establece, por tanto, una iniciación rogada del procedimiento.

La solicitud a presentar por la entidad religiosa, según la norma citada, deberá ser dirigida al titular de la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, si bien en la actualidad este órgano ha pasado a denominarse Subdirección General de Libertad Religiosa, quedando adscrita la misma dentro de la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (dentro de la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática) tal y como dispone el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y

---

<sup>206</sup> GARCÍA GARCÍA, R., Real Decreto 593/2015, de 3 de julio,...., o.c., 258.

Memoria Democrática concretamente en su art. 7.4 letra f), ya citado. Es por ello que, donde aparezca la anterior denominación deberemos tener en cuenta lo expuesto.

Así mismo, se echa en falta en el texto del RD 373/2020 de 18 de febrero mención expresa con respecto al RD 593/2015 o mínimamente una escueta referencia al “procedimiento para la obtención o pérdida de la condición de notorio arraigo en España”, o similar. En este sentido podría plantearse si en este procedimiento la competencia se atribuye al Ministerio de Justicia o al Ministerio de la Presidencia, a tenor de la reestructuración.

En la solicitud deberá constar la identificación de la entidad religiosa solicitante, referenciada mediante su número de inscripción en el RER, así como de los representantes legales de la entidad y de un domicilio a efectos de notificaciones. Adjunta a la solicitud deberá ser aportada una memoria explicativa en la que se acredite el cumplimiento de los cinco requisitos exigidos por el art. 3 del mismo RD 593/2015.

Por otro lado, en su apartado tercero, hace referencia a la posibilidad de presentación de la solicitud por medios telemáticos<sup>207</sup> con la correspondiente firma electrónica y formato compatible en el Registro Electrónico del Ministerio de Justicia<sup>208</sup>. Con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>209</sup>, las entidades religiosas, como personas jurídicas tienen la obligación de relacionarse por medios telemáticos con la Administración Pública ex. art. 14.2 a) de dicha norma, si bien su aplicación efectiva ha gozado de distintas prórrogas.

Por otro lado, si la entidad solicitante formara parte de una federación o existiera un órgano superior inscrito de ámbito nacional este mismo precepto establece que deberán ser estos últimos quienes presenten la solicitud, con la que deberán aportar, además de la documentación a la que hemos hecho referencia, “detalle

---

<sup>207</sup> Sobre la gestión de la administración electrónica MURILLO MUÑOZ, M., El ejercicio del derecho de libertad religiosa en el ámbito de la administración electrónica, in: VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J M<sup>a</sup>.; CANO RUIZ, I., (eds.), El derecho de libertad religiosa en el entorno digital, Granada: Comares, 2020, 77-92.

<sup>208</sup> En este caso entendemos que el formato es compatible con el de la generalidad de ministerios del Gobierno de España.

<sup>209</sup> BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

completo de las entidades federadas con indicación de sus números registrales y la relación de sus representantes legales”.

### **3.2. Instrucción y propuesta de resolución.**

#### **3.2.1. Competencia.**

La competencia tanto para la Instrucción como para la emisión de la propuesta de resolución corresponde, ex art. 4.4 RD 593/2015, a la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, ahora de Libertad Religiosa, conforme a lo anteriormente señalado.

#### **3.2.2. Subsanación de la solicitud.**

Una vez presentada la solicitud, si se apreciara que la misma no reúne todos los requisitos sustantivos del art. 3 y los referentes a la solicitud, antes expuestos, ex art. 4.5, se requerirá a la solicitante para que, en el plazo de 5 días, subsanare la solicitud con indicación de que, de no hacerlo, se le tendrá por desistida en su solicitud, previa resolución que deberá ser dictada, dice el RD “en los términos del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, que en la actualidad deviene el art. 21 de la Ley 39/2015<sup>210</sup>, relativo a la “obligación de resolver” por parte de la Administración.

---

<sup>210</sup> **Artículo 21. Obligación de resolver.** 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. **En los casos de** prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o **desistimiento de la solicitud**, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, **la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.** Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración. 2. **El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.** 3. **Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:** a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación. b) **En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido**

Nada se dice sobre cuándo se podrá volver a llevar a cabo solicitud para el caso de resolución por desistimiento, aunque no parece que este extremo, a la vista de la naturaleza jurídica del desistimiento y la ley del procedimiento administrativo vigente, resulte problemático ni de especial dificultad o complejidad técnica, pero que, en la línea de lo querido por el RD 593/2015, que no es otra cosa que clarificar un procedimiento, que reproduce lo establecido en la normativa general, no hubiera resultado de más hacer referencia a esta cuestión.

### **3.2.3. Solicitud de información complementaria.**

El art. 4 en su apartado 6, expone que “El encargado de la instrucción del procedimiento podrá requerir a la entidad solicitante para que aporte la información o la documentación complementaria que considere necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este real decreto”, previsión que resulta mucho más lógica que lo expuesto para la subsanación de la solicitud con referencia a los requisitos del art. 3 en un momento inicial tan prematuro como la subsanación. Lo solicitado en este estadio del procedimiento, por ejemplo, para la acreditación de los requisitos d) y e) resultará de gran interés y puede que clarifique casuísticamente cómo interpretar dichos requisitos a la

---

**entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.** 4. Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo. En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente. 5. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. 6. El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable **[La negrita es mía]**.

luz de cómo se han de acreditar. En este punto, se puede decir que solicitar determinada documentación, y en definitiva, llevar un análisis en cuanto al fondo sin la asistencia de la CALR puede no ser lo más idóneo. La CALR aparece ya con la solicitud completa.

#### **3.2.4. Informe de la CALR.**

El art. 4, en su apartado 7, establece que, “A efectos de la resolución del procedimiento, y de conformidad con lo previsto en el artículo 3.e) del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, se solicitará a esta Comisión Asesora que emita informe, que tendrá carácter de preceptivo y no vinculante”.

Estos informes constituirán un ejercicio interpretativo importante mediante los que intentar dotar de mayor concreción aquellos requisitos que, como señalamos, adolecen de visos de vaguedad o resultan tachados de imprecisión.

La facultad informativa de la CALR continúa teniendo sentido en este procedimiento con causa a que no todos los requisitos exigidos por la normativa devienen escrupulosamente concretos, de ser así podríamos obviar gran parte del procedimiento y asimilarlo a un procedimiento de inscripción registral en el que se comprueba la concurrencia de determinados condicionantes y, en su caso, se practica por el encargado del mismo la inscripción solicitada. Y es que, no resultaría descabellado prescindir de este procedimiento de declaración y sustituirlo por un simple procedimiento de inscripción registral con carácter declarativo, siempre y cuando los requisitos se concreten totalmente.

#### **3.2.5. Diligencias finales.**

El art. 4 finaliza en su apartado 8, previendo que una vez se haya instruido el procedimiento, como paso previo a la redacción de la propuesta de resolución, se requerirá a la solicitante con el fin de que pueda llevar a cabo tanto las alegaciones que estime pertinentes como hacer la aportación de cuantos documentos y justificantes entienda pertinentes. Para ello se le dará un plazo no inferior a diez días ni superior a quince. Dicho trámite se tendrá por efectuado

antes del vencimiento del mismo si la solicitante manifiesta su decisión de no hacer uso del mismo.

En este sentido, se echa en falta, al modo de las leyes procesales, si existen nuevas alegaciones o aportación de documentos, la previsión de una suerte de “nuevas conclusiones” por parte de la CALR. Así, cabe preguntarse si existirá una nueva valoración o Informe de CALR o si su parecer debería, con carácter previo a las Diligencias finales, expresar si existe alguna carencia concreta que colmar en este momento final. Estos interrogantes deberían responderse afirmativamente pese a que nada nos diga el RD.

### **3.3. Resolución.**

#### **3.3.1. Órgano competente para la resolución.**

El órgano competente para resolver el procedimiento es el Ministro de Justicia, ex art. 5.1 RD 593/2015, si bien conforme a lo expuesto anteriormente entendemos que corresponde ahora al titular del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

#### **3.3.2. Forma de la resolución.**

El mismo art. 5.1 del RD 593/2015 expone que la resolución se emitirá por vía de Orden Ministerial, y continúa diciendo que, en la misma, “se expresará si se acuerda conforme con el informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa o si se aparta de él”. En el primer supuesto, esto es, cuando la resolución sea en el mismo sentido que el informe de la CALR, en la Orden Ministerial deberá constar la expresión “de acuerdo con la Comisión Asesora de Libertad Religiosa” y “oída la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”, para el caso de que haya discordancia entre el sentido de la resolución del Ministro de Justicia, ahora de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y el Informe de la CALR.



Esta discordancia podría producirse en un doble sentido, esto es, que la CALR informe desfavorablemente y, a pesar de ello, el titular del Ministerio de la Presidencia estime la concurrencia de “notorio arraigo” o, por el contrario, que la CALR informe favorablemente y que se dicte una resolución con carácter desfavorable de la solicitud.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo 5, para el caso en que la resolución sea favorable, es decir, declare el notorio arraigo de la confesión religiosa, la misma deberá ser publicada en el Boletín Oficial del Estado. Menciona también, como es lógico, la previsión de que “sin perjuicio de que toda resolución que ponga fin al procedimiento sea debidamente notificada a la entidad solicitante”.

### **3.3.3. Naturaleza jurídica de la resolución.**

Nos encontramos ante un claro supuesto de una decisión de carácter administrativo y naturaleza meramente declarativa. La Administración únicamente, a la luz de la realidad fáctica que interesa al “notorio arraigo en España”, declara la existencia o no de dicha realidad, calificándola pero, en ningún caso, pese a que el acto conlleve una serie de repercusiones jurídicas, gozará de una naturaleza constitutiva.

### **3.3.4. Silencio administrativo.**

Para el caso en el que la Administración no emita una resolución de manera expresa, en el sentido que fuere, y nos encontremos ante el denominado “silencio administrativo”, el apartado 3 del art. 5 prevé que “3. Transcurrido el plazo de seis meses, a partir de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los Registros del Ministerio de Justicia, si no se hubiese dictado y notificado la resolución, se entenderá estimada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

En la actual regulación del procedimiento administrativo común, nos encontramos con el art. 24, relativo al “Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado”, expone como norma general que “1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución

que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario”.

Además, en su apartado 2, el art. 24, antes citado, establece que “La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”. Además de la previsión, en el apartado 3, de que “La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen: a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”.

### **3.4. Impugnación de la decisión.**

Con referencia a la impugnación de la Resolución que pone fin a la vía administrativa, el art. 5.4 del RD 593/2015, del mismo modo que la ley de procedimiento establece como vías de impugnación el recurso potestativo de reposición ante quién dicté el acto impugnado, esto es, el Ministro de Justicia (ahora de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática), o ya en vía jurisdiccional, ante los tribunales del orden contencioso-administrativo mediante recurso contencioso-administrativo.

El propio RD 395/2015 remite a una normativa, en el caso del recurso de reposición a los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y para el caso del recurso contencioso-administrativo al artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa<sup>211</sup>, que, actualmente, corresponden, en cuanto al recurso potestativo de reposición, al art. 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, por

---

<sup>211</sup> BOE núm. 167, de 14 de julio 1998.

lo que respecta al recurso contencioso-administrativo, al 45 y ss de la ley procesal citada.

El control judicial en este caso se ha visto facilitado por el establecimiento de un procedimiento y de unos requisitos objetivos, en principio. Pero cabe, como hemos visto, un margen de discrecionalidad o incluso de posible oportunidad política en la declaración de “notorio arraigo”.

Por ello, lo más lógico sería que la Resolución siguiera el parecer de la CALR en aras de una mayor certeza y seguridad jurídica; posibilidad del todo plausible a la vista de la estrecha relación y sintonía entre la composición de la CALR y la estructura gubernativa.

Pese a todo, considero que resultará de capital interés y utilidad la jurisprudencia que, en un futuro, se vaya concretando con respecto al procedimiento de declaración de “notorio arraigo”.

### **3.5. Alcance de la declaración de notorio arraigo instado por federaciones.**

El RD 593/2015 en su art. 6 establece que la declaración el “notorio arraigo en España” “será reconocido a favor de la religión o creencia religiosa, pero los efectos derivados de la declaración serán atribuidos a aquellas entidades que formen parte de la federación como garante de la continuidad del cumplimiento de los requisitos exigidos para su declaración” cuando la solicitud hubiera sido “presentada por una federación de iglesias, confesiones o comunidades religiosas”.

### **3.6. Procedimiento y supuestos de pérdida de la condición.**

Una de las novedades de la actual regulación estriba en la posibilidad, si bien remota, en principio, de que una entidad religiosa que cuenta con la declaración de “notorio arraigo en España” pueda perder dicha condición, previéndose un procedimiento al efecto en la normativa. Esto a mi parecer resulta necesario si queremos articular un procedimiento completo además de poner en valor aquello

que es realmente el “notorio arraigo en España” que, por su propia noción, no puede responder a una foto fija o a una situación inalterada en el tiempo sino más bien a una “intensidad” o situación dinámica y cambiante en función de las diversas circunstancias.

Así mismo, a la vista de lo previsto y que vamos a analizar, pareciere que nos encontramos ante un procedimiento propio de un régimen sancionador, con una enumeración de supuestos, con el que el Estado, pese a que se presenta difícil su activación, se reserva un resorte mediante el que retirar a una entidad religiosa su condición de entidad con “notorio arraigo en España” y, con ello, todas las consecuencias que dicha condición trae aparejadas.

Todo ello, además de la ausencia de precedentes, trae aparejados multitud de interrogantes que podemos interpretar desde diferentes perspectivas.

En este sentido, el régimen cercano al automatismo previsto para la obtención de la condición de “notorio arraigo”, pese a ser un paso decidido, encuentra en esta eventual posibilidad de pérdida una limitación deliberada, como si el Estado que, en apariencia, abre su mano a la hora de conceder la declaración, perdiendo parte de su “libertad” a la hora de decidir a quién reconocer el “notorio arraigo”, la recuperara ahora con la posibilidad que le ofrece este procedimiento<sup>212</sup>. Y es que, para que no concurriera dicha situación, tanto los requisitos para la obtención previstos en el art. 3 como las causas para su pérdida, que ahora veremos, deberían devenir escrupulosamente objetivas; al menos los supuestos que dan lugar a la pérdida del “notorio arraigo”.

El RD 593/2015 recoge una serie de supuestos de pérdida del notorio arraigo en España, que concreta en su art. 7, en “la modificación sustancial de alguna de las circunstancias requeridas para la obtención de la misma previstas en los apartados b), c), d) y e) del artículo 3”.

Con referencia a la “modificación sustancial” de la que habla el precepto y que no viene concretada en el mismo, podemos acudir a aquello que, dentro del

---

<sup>212</sup> Pareciere esto evocar a lo que señala IBAN cuando caracteriza el “notorio arraigo” como un filtro que, según el mismo autor, “sustituyó al RER en este papel de tamiz institucional”; IBAN, I C., Mis errores..., o.c., 37-38.

Derecho del Trabajo y la jurisprudencia del orden jurisdiccional social, ha venido entendiéndose como tal.

El Tribunal Supremo ha entendido dicha expresión, en el caso del Derecho Laboral con causa en el art. 41 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de la siguiente forma, a saber, se considera “modificación sustancial” –en este caso de las condiciones del trabajo- "las que sean de tal naturaleza que alteren y transformen los aspectos fundamentales de la relación laboral en términos tales que pasen a ser otros de modo notorio"<sup>213</sup>.

En este sentido podríamos aplicar a nuestro procedimiento dicha previsión aunque sin jurisprudencia que configure los contornos de los requisitos del art. 3 ni dicha “modificación sustancial” el concepto puede adolecer de cierta ambigüedad a la hora de apreciarlo en vía administrativa y probablemente, aunque en mucha menor medida, en vía jurisdiccional.

Así mismo, el precepto señala la modificación de carácter sustancial “de alguna de las circunstancias”, ante lo que cabe preguntarse, por ejemplo, ¿en qué momento una estructura y representación adecuada deja de serlo?, ¿y suficiente o insuficiente?, ¿si nada se dice sobre lo que es adecuado o suficiente, cómo podrá dilucidarse aquello que no lo es o que deja de serlo? ¿nos señala algo la norma?, del mismo modo puede predicarse con respecto a la “presencia y participación activa” o sobre la “especial relevancia”.

Esta situación, como ya advertíamos, podría, con causa en la necesaria obligación de motivación, aunque sea sucinta, de la que requieren las resoluciones administrativas –también las judiciales-, situar en un brete a la Administración que además vería revisada su actividad en sede jurisdiccional.

Otra cuestión a tener en cuenta es la dificultad de aplicar este procedimiento a aquellas entidades que obtuvieron la declaración de “notorio arraigo” con anterioridad a la entrada en vigor del presente RD 593/2015 por distintas razones.

---

<sup>213</sup> Dicha definición la encontramos también en la actual Sentencia 298/2020 de 28 de enero del Tribunal Supremo (FJ 3), si bien en la misma se citan numerosas sentencias anteriores (Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 17 julio 1986, de 3 diciembre 1987, de 11 diciembre 1997 y 22 junio 1999, entre otras muchas).

Y es que el propio texto de la norma señala literalmente que la modificación sustancial habrá de darse con referencia a “alguna de las circunstancias requeridas para la obtención de la misma previstas en los apartados b), c), d) y e) del artículo 3”, esto es, se auto referencia. Esta referencia a requisitos en parte ambiguos conlleva, como hemos señalado, algunos reparos si bien, en el caso que tratamos lo decisivo deviene que no en todas las ocasiones se tuvieron en consideración los mismos factores ni tampoco en la misma intensidad o medida y ni se dictaban resoluciones en las que constara expresamente las circunstancias determinantes del sentido de las mismas.

Con estas entidades resultaría mucho más fácil y sencillo no aplicar este procedimiento de pérdida a través de la vía de la modificación sustancial para dichas entidades religiosas y hacer uso del propio procedimiento para la obtención y ver si concurren en ellas o no los requisitos del art. 3. Con todo ello observamos que este procedimiento cuenta con todas las posibilidades de resultar del todo punto inoperante.

### **3.7. Iniciación.**

Este procedimiento es, lógicamente, iniciado de oficio, ex art 8.1, “por acuerdo del titular de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones”<sup>214</sup>. Así mismo, se prevé la posibilidad, en el apartado 2 del mismo art. 8, de que previamente al acuerdo de iniciación, se pueda abrir “un período de información previa con audiencia al interesado, con el objeto de determinar las circunstancias concretas, su alcance y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”, a la vista del que el encargado de la iniciación podrá acordarla o no. De algún modo puede suponerse que debe

---

<sup>214</sup> Esta Dirección General fue suprimida en virtud del art. 2.2. del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Así mismo el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en su Disposición transitoria quinta, establece que: “2. En tanto no se realice la adaptación contemplada en el apartado anterior, las competencias atribuidas en el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, a la entonces denominada Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones se entenderán atribuidas a la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática”. Pero como vemos, hace únicamente referencia a “las competencias atribuidas en el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio” por lo que nada se dice al respecto del RD 593/2015.

existir, aunque oficiosamente, algún parecer de la CALR al respecto en ese momento de procedimiento.

En sumo, en todo ello será el titular de la Dirección General señalada el que juegue un papel decisivo. Recordemos que la solicitud para la obtención del “notorio arraigo en España” debe ir dirigida a la anteriormente denominada Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, ahora de Libertad Religiosa.

### **3.8. Instrucción y propuesta de resolución.**

El art. 8, en su apartado 3, establece que, tanto la instrucción como la propuesta de resolución corresponde a la anteriormente denominada Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, ahora de Libertad Religiosa.

#### **3.8.1. Informe de la CALR.**

Del mismo modo que en el procedimiento para la obtención de la declaración de notorio arraigo, el art. 8.4, expone que, “a efectos de la resolución del procedimiento, y de conformidad con lo previsto en el artículo 3.e) del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, se solicitará a esta Comisión Asesora que emita informe, que tendrá carácter de preceptivo y no vinculante”.

#### **3.8.2. Alegaciones finales.**

El apartado 5 del art. 8, establece que, una vez finalizada la instrucción por la anteriormente denominada Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, hoy de Libertad Religiosa, con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución por parte de éste, se dé un plazo a la solicitante “no inferior a diez días ni superior a quince, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes”, pudiendo durante todo ese periodo poner en conocimiento de la Administración su negativa a efectuarlas, teniéndose por realizado el trámite.

Resultan de aplicación las consideraciones hechas en el apartado 3.3.5 de este trabajo, relativo a las Diligencias finales del procedimiento para la obtención del “notorio arraigo en España” en lo relativo al eventual papel de la CALR, por ser un trámite de similar naturaleza.

### **3.9. Resolución.**

#### **3.9.1. Órgano competente para la resolución.**

Según dispone el art. 9 RD 593/2015, el órgano competente para la resolución del procedimiento también deviene el Ministro de Justicia. Pueden darse por reproducido lo señalado con respecto a la nueva adscripción ministerial.

#### **3.9.2. Forma de la resolución.**

Del mismo modo que para el procedimiento para la obtención de la declaración se requiere Orden Ministerial, en la que “se expresará si se acuerda conforme con el informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa o si se aparta de él. En el primer caso, se usará la fórmula “de acuerdo con la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”; en el segundo, la de “oída la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. Así mismo, son válidas las consideraciones efectuadas con anterioridad.

El art. 9.2 recoge la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución que declare la pérdida de la condición de notorio arraigo en España “sin perjuicio de que toda resolución que ponga fin al procedimiento sea debidamente notificada a la entidad interesada”.

#### **3.9.3. Naturaleza jurídica de la declaración.**

Damos por reproducido lo dicho en el apartado 3.4.3 de este trabajo, teniendo en cuenta el carácter diametralmente distinto, en cuanto a su pronunciamiento, no por ser la constatación de la “no existencia de arraigo” sino por ser la constatación de la modificación de aquella situación fáctica de “notorio arraigo



en España” a un nivel tan elevado que conlleva la desaparición de dicha circunstancia.

### **3.10. Caducidad del expediente.**

El art. 9.3 establece un plazo de seis meses, a contar desde la fecha de iniciación del expediente administrativo, tras el cual, si la Administración no resuelve y notificare la resolución del mismo al interesado, se producirá la caducidad del procedimiento. Termina el precepto señalando que la resolución que declare la caducidad “ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”. La remisión a dicho precepto corresponde ahora al art. 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes referenciada.

### **3.11. Impugnación.**

Regulada en el art. 9.4 del RD 593/2015 en idénticos términos que para el caso del procedimiento de obtención de la declaración de “notorio arraigo”, por lo que cabe dar reproducidas en los términos expuestos lo dicho en el apartado 3.5 de este trabajo.

### **3.12. Alcance de la pérdida del notorio arraigo.**

El RD 593/2015 en su art. 10 establece que la declaración de pérdida del “notorio arraigo en España” “será extendida a la religión o creencia religiosa, y los efectos derivados de la declaración serán atribuidos a aquellas entidades que formen parte de la federación” en el supuesto de que la solicitud para la obtención del “notorio arraigo en España” hubiera sido “presentada por una federación de iglesias, confesiones o comunidades religiosas”.

En consecuencia, tras la publicación en el BOE, la entidad religiosa correspondiente o las entidades pertenecientes a la Federación dejarán de tener acceso a los efectos o consecuencias jurídicas que, en el capítulo siguiente se detallan. Dada su trascendencia, por ejemplo, en la eficacia civil del matrimonio

religioso, convendría una comunicación por parte del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática a los Registros Civiles, notarios, etc...

## **CAPÍTULO IV: ESTATUTO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS CON “NOTORIO ARRAIGO EN ESPAÑA”.**

La concesión de la declaración de “notorio arraigo en España” conlleva una serie de consecuencias jurídicas para la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa que ve reconocida esta situación así como para las entidades religiosas de la federación correspondiente, en su caso. Dichas consecuencias, que analizamos a continuación, en principio, serían la presencia de la entidad religiosa en la CALR, la posibilidad de firmar Acuerdos de cooperación con el Estado<sup>215</sup>, ser beneficiarias de la promoción de la libertad religiosa y de la cooperación económica de la Fundación Pluralismo y Convivencia y la eficacia civil del matrimonio celebrado en forma religiosa.

Este abanico cada vez más amplio de consecuencias jurídicas que lleva aparejada la declaración de “notorio arraigo en España”, conduce a situar esta condición de “entidad con notorio arraigo” como un status, es decir, las entidades que gozan de dicho reconocimiento disfrutan o cuentan con un estatuto jurídico sensiblemente distinto al de aquellas entidades meramente inscritas en el RER. La doctrina también ha visto el “notorio arraigo” y el corolario de consecuencias jurídicas que le acompañan como el acceso a un estatus diferenciado respecto del resto de entidades religiosas<sup>216</sup>, en un punto intermedio entre las entidades religiosas meramente inscritas en el RER y aquellas que cuentan con acuerdo de cooperación con el Estado.

Al respecto RODRÍGUEZ BLANCO sostiene que la “nueva significación que se ha dado a la declaración de notorio arraigo” pasando a devenir “una categoría concreta de confesión religiosa de la que se siguen determinadas consecuencias jurídicas” no ha hecho más que “ahondar en la estratificación de las confesiones

---

<sup>215</sup> Si se dan estos instrumentos de cooperación, los Acuerdos, el propio apartado 2 del art. 7 LOLR dice que se pueda extender a las entidades firmantes del Acuerdo “los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”.

<sup>216</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, M., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa...o.c., 17; MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma...o.c., 74; FERREIRO GALGUERA, J., Retoques en la Ley orgánica de libertad religiosa y reordenación normativa con los acuerdos de cooperación, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 222; RUANO ESPINA, L., La protección de la libertad religiosa..., o.c., 26

religiosas”<sup>217</sup>. Por su parte, VIEJO-XIMENEZ entiende que nos encontramos ante una “jerarquía de religiones”<sup>218</sup>, si bien, a mi juicio, resulta discutido si ello conculca el constitucional principio de igualdad<sup>219</sup>.

Por otro lado, con todo ello se afianza el concepto como llave para la cooperación, antes circunscrita al acuerdo, ahora desarrollada por norma unilateral del Estado<sup>220</sup>. Aquí únicamente nos referiremos a las consecuencias que conlleva *per se* la obtención de la declaración administrativa de “notorio arraigo”.

Pareciere que, siguiendo los pasos de la legislación portuguesa, esto es, concretando algo más los requisitos para la obtención de la declaración de “notorio arraigo” y asociando a ésta una suerte de “derecho común” desapareciere el riesgo, señalado con anterioridad por TORRES GUTIERREZ, de que las entidades que gozaran de la referida declaración y presencia en la CALR pudieran convertirse en un “club con derecho de admisión”<sup>221</sup>, si bien probablemente sí que se haya creado una suerte de “liga” de entidades con “notorio arraigo en España”, evidentemente no autónoma y esperemos que no excluyente, con causa en su estatuto diferenciado del resto –aunque no idéntico ya que algunas cuentan con Acuerdos de cooperación-<sup>222</sup>.

---

<sup>217</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, M., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa... o.c.*, 17.

<sup>218</sup> VIEJO-XIMENEZ, J M., *¿Tolerancia o libertad religiosa?...., o.c.*, 126. Es mismo autor (p. 129) refiere la expresión “ranking jurídico-religioso”.

<sup>219</sup> En este sentido conviene volver a traer a colación las palabras de algunos autores, ya citadas. Indicaba ROSSELL GRANADOS que “el legislador no ha querido establecer un sistema de igualdad entre todas las confesiones” (ROSELL GRANADOS. J., *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma... o.c.*, 33.), si bien como apuntaba MARTÍ SÁNCHEZ, “la selección no será discriminatoria en tanto obedezca a principios constitucionales, aplicados con proporcionalidad y transparencia” (MARTÍ SÁNCHEZ, J M<sup>a</sup>, *Pluralismo y reconocimiento... o.c.*, 294). Todo ello desde la perspectiva de la certera definición de RUANO ESPINA que califica el “notorio arraigo” como “criterio de referencia y de orientación para los poderes públicos, a efectos de otorgar a la concreta confesión religiosa, un estatuto jurídico determinado y especial” (RUANO ESPINA, L., *La protección de la libertad religiosa... o.c.*, 26).

<sup>220</sup> Sobre el uso de la legislación unilateral estatal y autonómica ROSSELL GRANADOS, J., *La cooperación como herramienta para la gestión de la diversidad religiosa*, in: ROSSELL GRANADOS, J.; GARCÍA GARCÍA, R. (coords.) *Derecho y Religión*, Madrid: Edisofer S.L., 2020, 196-198.

<sup>221</sup> TORRES GUTIERREZ, A., *Derecho común versus derecho especial... o.c.*, 84.

<sup>222</sup> Resulta sorprendente que, en febrero de 2018, la Federación de Comunidades Judías de España, la Conferencia Episcopal Española, la Comisión Islámica de España y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, suscribieran y difundieran una nota conjunta, denominada por sus autores como “Comunicado conjunto de las confesiones religiosas en España ante las ofensas a los sentimientos religiosos”<sup>222</sup> en la que los firmantes referidos se

Así las cosas, no faltan voces que denuncian la falta de un verdadero desarrollo del estatuto jurídico de las entidades religiosas con “notorio arraigo en España”<sup>223</sup>, algo que sí que profundizaría en la suerte de estratificación referida. Por su parte, MARTÍNEZ TORRÓN, sobre esta cuestión señala al RD 593/2015, de 3 de julio, al que acusa, pese a valorarlo positivamente, de dejar a las referidas entidades religiosas “en una suerte de limbo jurídico en lo que a sus consecuencias jurídicas se refiere”<sup>224</sup>.

En este trabajo expondremos el estado actual de la cuestión así como, al hilo, algunas consideraciones en orden al desarrollo del sistema que entendemos más coherente con la visión constitucional del factor religioso.

En primer lugar, haremos referencia a la presencia de las entidades religiosas con “notorio arraigo” en la CALR, llevando a cabo una exposición desde el origen, regulación y naturaleza de la comisión hasta el sentido, alcance y papel de la presencia confesional en la misma, pasando por su composición y funciones. Seguidamente nos centraremos en la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación con el Estado, para continuar con aquellos aspectos relacionados con lo que denominamos “cooperación económica” tanto directa como indirecta. Tras esto, nos referiremos a la eficacia civil del matrimonio religioso de las entidades religiosa con “notorio arraigo en España”.

#### **4.1. Presencia en la CALR.**

---

identifican como “representantes de confesiones religiosas con notorio arraigo en España” pese a que todos ellos cuentan con acuerdos de cooperación suscritos con el Estado (entendiendo extensivamente Conferencia Episcopal Española como Iglesia Católica en esta nota).

Del todo punto llamativa es la asunción en dicha nota, por parte de la Conferencia Episcopal Española, de que la Iglesia Católica deviene una entidad religiosa con “notorio arraigo en España” como las otras. Así pues, pese al descuido de los católicos, con la nota se pone de manifiesto ese estatuto al que nos referíamos si bien se trasluce que, en esa “liga”, todavía existe una “primera división” de aquellas que cuentan con acuerdo de cooperación, sin comunicación aparente con el resto de entidades con “notorio arraigo”. <http://www.archivalencia.org/contenido.php?a=6&pad=6&modulo=37&id=16500&pagina=1> [última visita 11/04/2020].

<sup>223</sup>En este sentido MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones en torno a la libertad religiosa en el estado postsecular, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 105.

<sup>224</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma... o.c., 74.

#### 4.1.1. Origen y regulación de la CALR.

La actual Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR)<sup>225</sup> tiene su germen en la LOLR, concretamente en el art. 8<sup>226</sup> de la misma cuando dice que:

«Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia, cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley.

En el seno de esta Comisión podrá existir una Comisión Permanente, que tendrá también composición paritaria.

A dicha Comisión corresponderán las funciones de 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 a que se refiere el artículo anterior.»

El precepto transcrito, que según GARCÍA GARCÍA “incluyó una disposición verdaderamente importante”<sup>227</sup>, fue desarrollado, en virtud de la Disposición Final de la LOLR, primigeniamente por el Real Decreto 1890/1981, de 19 de

---

<sup>225</sup> Sobre el origen y precedentes históricos de la CALR puede consultarse GARCÍA GARCÍA, R., *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual*, Madrid: Edisofer S.L., 2003.

<sup>226</sup> Resultan muy elocuentes las palabras del ministro de Justicia D. Iñigo Cavero Lataillade, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la LOLR, en las que vemos con claridad el sentido buscado para la CALR y la presencia confesional en la misma: “Creo que es un deber de justicia dejar constancia del reconocimiento a la aportación, tan positiva, de todos los miembros o representantes de las confesiones o iglesias que intervinieron en la elaboración de las bases y que auguran un clima y un espíritu de diálogo que es preludio, yo creo, de la fecunda labor que va a corresponder a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa que se crea por este Proyecto de Ley” (*Diario de Sesiones, Senado*, núm. 59, de 10 de junio de 1980, 2846.)

<sup>227</sup> GARCÍA GARCÍA, R., *La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de libertad religiosa*. Su art. 8. Comisión Asesora de Libertad Religiosa: regulación actual, antecedentes remotos, precedente cercano y su importación y mejora por el ordenamiento portugués, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), 2.

junio<sup>228</sup> y la Orden del Ministerio de Justicia de 31 de octubre de 1983<sup>229</sup>. Más tarde ocupó su lugar el Real Decreto 1159/2001, de 26 de octubre<sup>230</sup> y la Orden JUS/1375/2002, de 31 de mayo<sup>231</sup>.

En la actualidad la CALR viene minuciosamente regulada por el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre<sup>232</sup>, instrumento normativo al que nos vamos a referir a la hora de concretar los apartados siguientes por ser la norma vigente en el momento presente y que, según LANDETE CASAS, “unifica en un mismo cuerpo normativo todas las cuestiones que afectan constitutiva y funcionalmente a la Comisión”, apreciada “la necesidad de ajustar, clarificar y perfeccionar aspectos necesarios de la misma”<sup>233</sup> que mueve su promulgación como señala el preámbulo de la misma.

Así mismo, en 2020 la CALR ha quedado adscrita al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, tal y como dispone el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Con causa en dicha nueva adscripción, y con la finalidad de adaptarla a las competencias asumidas por el referido Ministerio, ha sido recientemente promulgado el Real Decreto 371/2021, de 25 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa<sup>234</sup>.

---

<sup>228</sup> BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 1981.

<sup>229</sup> BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1983.

<sup>230</sup> BOE núm. 258, de 27 de octubre de 2001.

<sup>231</sup> BOE núm. 139 de 11 de junio de 2002. Sobre el mismo SAMMASSIMO, A., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Comentario al Real Decreto 1159/2001 e al Orden 1375/2002, in: Quaderni di diritto e política ecclesiastica, Vol. 11, 2 (2003), 405-414.

<sup>232</sup> BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 2013. Sobre la regulación contenida en el mismo GARCÍA GARCÍA, R., Una nueva Comisión Asesora de Libertad Religiosa para los retos del siglo XXI en materia de Libertad Religiosa. El nuevo Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 30 (2014) 175-225; LANDETE CASAS, J., Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa [BOE n.º 300, de 16-XII-2013], in: Ars Iuris Salmanticensis, vol. 2 (2014), 203-205.

<sup>233</sup> LANDETE CASAS, J., Real Decreto 932/2013..., o.c., 204.

<sup>234</sup> BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2021.

#### **4.1.2. Naturaleza jurídica de la CALR.**

Siguiendo a CONTRERAS MAZARÍO, sintéticamente la CALR presenta tres rasgos, a saber, es “estable, asesora y tripartita-paritaria”<sup>235</sup>. Por su parte GARCÍA GARCÍA añade la colegialidad como uno de sus caracteres definitorios<sup>236</sup>.

Es “estable” porque la LOLR la crea como un órgano con vocación de permanencia dentro de la estructura administrativa del Estado, en el seno del Ministerio de Justicia, ahora en el de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Entendemos que las referencias al Ministerio de Justicia ahora van referidas y deben ser entendidas al de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

Por otro lado, su propia denominación indica que es “asesora”. Con sus estudios, informes y propuestas lleva a cabo esta función de asesoramiento dentro del marco administrativo.

En lo relativo a su composición, como veremos, aparece diseñada como un órgano tripartito y además de representación paritaria, características que, según LANDETE CASAS, la LOLR dispuso como “dos líneas rojas que predeterminan el desarrollo reglamentario de esta Comisión”<sup>237</sup>. Como expone CONTRERAS MAZARÍO, estamos ante “un órgano estatal integrado por representantes de la Administración pública, de las confesiones y por expertos, para el asesoramiento en la aplicación y desarrollo del derecho de libertad religiosa”<sup>238</sup>. En el mismo sentido ya se pronunció con anterioridad SOUTO PAZ<sup>239</sup>.

#### **4.1.3. Composición de la CALR.**

El art. 8 LOLR, arriba señalado, configura la CALR, como antes señalábamos, como un órgano de composición paritaria en el que “con carácter estable” formen

---

<sup>235</sup> CONTRERAS MAZARIO, J M., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa, in: Revista Española de Derecho Constitucional, 19 (1987), 160.

<sup>236</sup> GARCÍA GARCÍA, R., La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio,... o.c., 3.

<sup>237</sup> LANDETE CASAS, J., Real Decreto 932/2013..., o.c., 203.

<sup>238</sup> CONTRERAS MAZARIO, J M., La Comisión Asesora..., o.c., 163.

<sup>239</sup> SOUTO PAZ, J A., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa, in: Revista de Derecho Político, 14 (1982), 47. El autor con base en la composición tripartita de la CALR desecha la idea de que pueda ser ésta considerada una suerte de “*comisión mixta Estado-confesiones*”.



parte de ella representantes de la Administración estatal, expertos “de reconocida competencia” y además representantes de Iglesias, confesiones y comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, señalando que -con referencia a la presencia confesional- “en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España”. En suma, queda establecida una composición de carácter tripartito que según GARCÍA GARCÍA “aglutina [...] a los principales colectivos interesados en el desarrollo y promoción de la Libertad Religiosa”<sup>240</sup>.

Teniendo como marco lo anterior, el RD 932/2013 se marca como uno de sus objetivos, concretamente el segundo según su preámbulo, la mejora de la composición de la CALR conjuntamente con posibilitar la presencia de los “representantes de las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o federaciones de las mismas que puedan alcanzar la declaración de notorio arraigo en España, sin que ello exija una nueva modificación legal”.

Específicamente, el Capítulo II del RD 932/2013<sup>241</sup> prevé que la CALR esté constituida (ex. art. 4) por un Presidente, un Vicepresidente, un amplio número de Vocales y un Secretario.

La presidencia de la CALR se supone que corresponde a la persona titular del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (ex. art. 5), que tiene asignadas las funciones de presidir, moderar las sesiones del Pleno, dirigir los trabajos de éste, convocar sus sesiones, fijar su orden del día, el visado de sus actas, dar posesión a los nuevos vocales, la convocatoria al pleno de terceras personas con el fin de ilustrar sobre algún tema en concreto o encomendar cuantos estudios sean necesarios a los miembros o a terceros<sup>242</sup>. Además goza de la representación de la CALR, cuenta con voto de calidad sobre

---

<sup>240</sup> GARCÍA GARCÍA, R., La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio..., o.c., 2.

<sup>241</sup> El preámbulo de dicha norma prevé que “El tercero de los objetivos es mejorar el funcionamiento de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa que actuará en Pleno, Comisión Permanente y Grupos de Trabajo. La novedad reside en la posibilidad de crear grupos de trabajo, con carácter temporal y a propuesta del Presidente o de sus vocales”.

<sup>242</sup> En anteriores regulaciones no se daba esta situación que fue criticada por CONTRERAS MAZARIO, J M., La Comisión Asesora..., o.c., 163: “No obstante, debe ponerse de manifiesto, como elemento negativo, el carácter cerrado de su composición, no previéndose la posibilidad de requerir la presencia o el asesoramiento de terceras personas cuando por el tema pudieran resultar o bien afectadas o bien necesarias”.

los acuerdos y recibe el proyecto de memoria anual de actividades de la Comisión que posteriormente somete a la aprobación del Pleno.

Por su parte, la Vicepresidencia de la Comisión le corresponde (ex. art. 6) “a la persona titular de la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática”, quedándole asignadas las funciones de sustituir al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad, la presidencia, moderación, convocatoria, fijación de su orden del día de las reuniones de la Comisión Permanente y de los Grupos de Trabajo y visado de las actas de los acuerdos tomados en el seno de ambos. Cuenta también con voto de calidad en ambas con el que dirimir sus empates.

Del mismo modo debe elaborar el Proyecto de Memoria anual de actividades, convocar, en su caso, a las sesiones de la Permanente, con voz pero sin voto, a terceras personas que puedan aportar información relevante sobre algún asunto preciso, elaborar, al comienzo de cada ejercicio presupuestario, la previsión anual de gastos derivados del funcionamiento de la Comisión y en caso de vacante, ausencia o enfermedad del titular de la Vicepresidencia, éste será sustituido por el titular del puesto de trabajo, con nivel orgánico de Subdirector General o asimilado, encargado de las Relaciones con las Confesiones.

El secretariado de la comisión queda reservado para un funcionario de carrera adscrito a la Subdirección General de Libertad Religiosa nombrado por el Presidente de la Comisión”<sup>243</sup>. El citado funcionario debe asistir a las sesiones tanto del Pleno, de la Comisión Permanente como de los Grupos de Trabajo, con voz pero sin voto. Goza de un perfil esencialmente técnico y de auxilio de la propia CALR así como de un carácter marcadamente transversal como se observa de las funciones que el RD le atribuye en su art. 7.

En cuanto a los vocales, el art. 8 del RD establece que:

“Son miembros de la Comisión:

- a) Siete personas designadas en representación de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; de

---

<sup>243</sup> En dicha previsión podríamos encontrar otra competencia del presidente; el nombramiento del secretario o secretaria de la CALR.

Justicia; de Hacienda; del Interior; de Educación y Formación Profesional; de Sanidad; y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, titulares de órganos con rango de Dirección General o asimilado.

- b) Doce representantes de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, entre las que, en todo caso, estarán las que tengan notorio arraigo en España, propuestos por las respectivas confesiones religiosas.
- c) Seis personas de reconocida competencia en el campo de la libertad religiosa, propuestas por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática”.

Todos ellos, disfrutaban de una serie de derechos (art. 9) a la par que vienen sujetos a un conjunto de obligaciones (art. 10). En cuanto a su nombramiento (art. 11) existen algunas diferencias entre ellos, a saber, los vocales expertos del apartado c) son nombrados por Acuerdo del Consejo de Ministros, “a propuesta de la persona titular de la Vicepresidencia Primera del Gobierno y del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática”, si bien el resto de vocales de la CALR, a) y b), lo serán directamente “por la persona titular de la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, mediante orden ministerial”. No existen diferencias con respecto a la duración de su mandato, que será de cuatro años, renovable por periodos de la misma duración, desde la publicación de su nombramiento en el BOE hasta el momento en que tome posesión quien ha de venir a sustituirle.

En cuanto a los expertos y su nombramiento se han formulado algunas reservas u observaciones por parte de la doctrina, siendo especialmente significativa, entre otras, la de MANTECÓN SANCHO. Este autor propone la supresión del tercio de expertos ya que, al ser nombrados por la Administración, “presumiblemente, serán especialmente sensibles a sus deseos y propuestas”. Del mismo modo, incluso para el caso de no darse dicha eliminación del tercio de expertos, sugirió, “que los representantes confesionales pudieran asistir con

sus respectivos asesores técnicos a los que se podría conceder voz, pero no voto”<sup>244</sup>.

Lo denunciado por el referido autor, esto es, esa especial sensibilidad o tendencia de los expertos hacia la voluntad o líneas de actuación de los responsables de sus nombramientos, aletea sobre los debates de la CALR que vimos en el periodo previo a 2015, que, por su parte SUAREZ PERTIERRA, califica como un periodo en el que se aprecia la superación de la rigidez en la interpretación del “notorio arraigo”<sup>245</sup>.

Y es que las aguas políticas del Estado en cada momento de nuestra historia democrática se han ido filtrando en la CALR mediante su composición llegando a empapar el sustrato de sus consideraciones en gran medida. Así las cosas, con carácter general, dicha situación no invalida las decisiones ni consideraciones de la CALR ni empaña la profesionalidad de los expertos que forman parte de la misma, si bien conviene hacer una pequeña distinción.

Esa especial sensibilidad, sobremanera acusada en algunos momentos, no reviste las mismas implicaciones sobre los expertos a la hora de valorar la concurrencia del “notorio arraigo” respecto al caso concreto, que eventualmente se les planteara que a la hora de configurar o definir en abstracto el contenido de dicho concepto. No parece lógico definir un concepto a la vista de un supuesto, es decir, no podemos subsumir el concepto a la realidad de la entidad religiosa solicitante sino al contrario, o como mínimo, no hacerlo en cada momento de una manera distinta dinamitando el valor del precedente administrativo.

Todo esto puede continuar sucediendo, si bien en menor medida, dada la existencia de algunas indeterminaciones, como señalábamos, en la actual regulación de los requisitos del “notorio arraigo en España”.

---

<sup>244</sup> MANTECÓN SANCHO, J., En torno a la anunciada reforma..., o.c., 346-347. Este control del Gobierno sobre la composición de la CALR también ha sido puesto de manifiesto por MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones..., o.c., 107.

<sup>245</sup> SUÁREZ PERTIERRA, G., Laicidad y cooperación..., o.c., 52.

#### **4.1.4. Funciones de la CALR.**

Se observa en una primera lectura del precepto transcrito la configuración de la citada Comisión como un órgano cuya función deviene el estudio, informe y propuesta acerca de todo lo que tenga que ver con la aplicación de la LOLR pero con especial énfasis se le atribuye la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación de los que se habla en el art. 7 de la misma Ley. Esta última tarea que, según la norma, reviste un carácter preceptivo, aparece reflejada en art. 3 a) del RD 932/2013.

El citado Decreto 932/2013 señala en su preámbulo que “el primero de los objetivos de este real decreto es asignar a la Comisión nuevas funciones que le permitan mejorar su actuación dentro del marco legal existente y la asunción de nuevas obligaciones”, reservando en su artículo 3 a la CALR una extensa lista de tareas asignadas dentro de esa función consultiva a la que se hacía mención.

A los efectos de nuestro estudio no podemos olvidar la función consultiva preceptiva, aunque no vinculante, con referencia a la declaración de “notorio arraigo en España”, para su adquisición y para el procedimiento de pérdida.

Así las cosas, no podemos pasar por alto lo denunciado por MARTÍNEZ TORRÓN cuando advierte de la necesidad de dotar de mayores medios personales y materiales a la CALR, así como de un estatuto jurídico “que garantice de hecho su autonomía funcional y su independencia operativa de cualquier departamento ministerial”<sup>246</sup> so pena de no responder a la misión que tiene encomendada desde su nacimiento.

Así mismo, puede resultar sorprendente la propuesta de MOTILLA DE LA CALLE de reformar la CALR configurándola como una suerte de corte arbitral, cuyos laudos devengan ejecutables en vía jurisdiccional<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma...o.c., 76.

<sup>247</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones..., o.c., 107.

#### **4.1.5. Presencia confesional: sentido y alcance.**

La presencia confesional en el seno de la CALR no es ninguna novedad pues el propio art. 8 LOLR así lo prevé cuando señala que formarán parte de la misma representantes “de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas o Federaciones de las mismas” y “en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España” si bien desde la redacción de la norma hasta la actualidad ha habido un aumento significativo de las confesiones religiosas que han obtenido la declaración de “notorio arraigo en España”.

Así mismo, si este mayor número conllevara automáticamente un aumento de miembros en la CALR se rompería con la paridad de la misma y dejaría ésta en manos del grupo de miembros de las confesiones. Dicha situación aparece salvada con la introducción del voto ponderado; se abandona así la paridad cuantitativa y se adopta la paridad cualitativa.

Esta presencia, que MURILLO MUÑOZ califica como un “ámbito de ejercicio colectivo de la libertad religiosa”<sup>248</sup>, constituye una de las repercusiones jurídicas más genuinas que lleva aparejada la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” para las confesiones. Tiene medular importancia para la entidad presente por la posibilidad de conocer de primera mano todas aquellas cuestiones de actualidad atinentes a la libertad religiosa así como de contar con una vía directa para presentar propuestas, opinar y discutir acerca de aquellas cuestiones que resulten de su interés y/o que se planteen en y a la CALR. Del mismo modo para la Administración ya que, como señala MANTECÓN SANCHO, “los planteamientos religiosos son en muchos casos razonablemente desconocidos para la Administración pública” algo que la presencia confesional ayuda a erradicar. En esta última circunstancia estriba, según el autor, la importancia de la CALR<sup>249</sup>.

En efecto deviene una oportunidad propicia para converger, crear sinergias y tomar el pulso a otras realidades religiosas además de sondear cuáles son o por dónde discurren los planteamientos doctrinales en la materia objeto de la comisión. Se trata pues de un foro único en el que las confesiones pueden

---

<sup>248</sup> MURILLO MUÑOZ, M., El ejercicio del derecho de libertad religiosa..., o.c., 82-83.

<sup>249</sup> MANTECÓN SANCHO, J., En torno a la anunciada reforma..., o.c., 346-347.

escucharse y comunicarse entre ellas, con la Academia y muy especialmente con el Estado<sup>250</sup> que las acoge; escuchan y son escuchados. Puede ser, en suma, un utilísimo instrumento para la convivencia y el diálogo en una sociedad tan plural y diversa como la nuestra.

Los representantes de las respectivas confesiones religiosas que, en palabras de TORRES GUTIERREZ, tienen un asiento en la CALR<sup>251</sup> son propuestos por las mismas en el seno de su organización en ejercicio de su autonomía.

En la actualidad la presencia confesional en la CALR es la siguiente:

<b>Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas o sus Federaciones</b>	<b>Nº de vocales en la CALR</b>
Iglesia Católica	4
Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España	2
Federación de Comunidades Judías de España.	1
Comisión Islámica de España.	2

<sup>250</sup> Esta idea puede verse también en CAMARERO SUÁREZ, M., La Comisión Asesora de Libertad Religiosas, in: CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A.; RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.), La libertad religiosa en España : XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado), Granada: Comares, 2006, 233-245.

<sup>251</sup> TORRES GUTIERREZ, A., Los retos del principio de laicidad en España: Una reflexión crítica a la luz de los preceptos constitucionales, in: Anuario de derecho eclesiástico del Estado, 32 (2016), 670.

Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días.	1
Federación de Comunidades Budistas de España	1
Iglesia Ortodoxa de España.	1
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>

#### 4.2. Posible firma de acuerdos o convenios con el Estado.

Una de las posibilidades que ofrece la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” para una determinada confesión religiosa resulta la posibilidad de firmar acuerdos o convenios de cooperación con el Estado que, como señala SATORRAS FIORETTI, “constituyen la más característica fuente del Derecho eclesiástico”<sup>252</sup>, además de ser, como apunta MOTILLA DE LA CALLE, la manifestación más significativa de la “democracia participativa y de la legislación negociada”<sup>253</sup> y de devenir, según FORNÉS, “el instrumento más apto para regular adecuadamente el factor religioso”<sup>254</sup>. Por su parte, OLMOS ORTEGA, en relación a los acuerdos suscritos por el Estado en 1992, argumenta que “la libertad religiosa, con los Acuerdos se hace más efectiva, real y posible”<sup>255</sup>.

<sup>252</sup> SATORRAS FIORETTI, R M<sup>a</sup>., Lecciones de Derecho Eclesiástico del Estado, 3 ed., Barcelona: Bosch, 2004, 53.

<sup>253</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., La reforma de los Acuerdos de Cooperación con las Federaciones Evangélica, Judía y Musulmana, in: MANTECÓN SANCHO, M. (coord.), Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia, Madrid: Ministerio de Justicia (2004), 23.

<sup>254</sup> FORNÉS, J., Consideraciones sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, con sus perspectivas de futuro, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

<sup>255</sup> OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos del Estado con la FEDERE, FCI y CIE, in: Acuerdos del estado español con los judíos, musulmanes y protestantes, Salamanca: Servicio de Publicaciones, Universidad Pontificia de Salamanca, (1994), 97.



Así mismo, los instrumentos a los que hacemos referencia, a saber, acuerdos o convenios entre el Estado y las confesiones religiosas, tienen su fundamento en el constitucional principio de cooperación ex art. 16.3 CE, por lo que cabe dar por reproducido aquí todo lo dicho en este trabajo con referencia al mismo, si bien que estos instrumentos de carácter negociado tengan su basamento en el deber de cooperación del Estado con las confesiones religiosas no quiere decir que éste se agote mediante esta vía, esto es, que sea la vía pacticia la única fórmula de cooperación y que no puedan darse otras formas<sup>256</sup> ni incluso que no pueda desecharse ésta.

En este sentido resultan elocuentes las palabras de FERNÁNDEZ CORONADO cuando apuntaba, con referencia a los acuerdos de cooperación, que “han dejado de ser la esencia de la cooperación y el desenlace inexorable del notorio arraigo, para convertirse sólo en una posible consecuencia del mismo”<sup>257</sup>.

Es la propia LOLR la que prevé, en su art. 7, que las confesiones con “notorio arraigo en España” puedan acceder a la cooperación por la vía del Acuerdo cuando dice que:

“Uno. 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 de las Cortes Generales.

Dos. 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”.

---

<sup>256</sup> En esta misma línea RODRÍGUEZ MOYA, A., Repensando el artículo 16.3. C.E..., o.c., 21.

<sup>257</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación..., o.c., 17. En el mismo sentido SUÁREZ PERTIERRA, G., Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso), in: Revista española de derecho constitucional, 92 (2011), 58; MARTÍNEZ TORRÓN, J., Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas, Granada: Comares (1994), 93.

Dicha literalidad no es más que un desarrollo de lo previsto en el art. 16.3 CE, habilitando una de las posibles vías de cooperación por medio de la LOLR y estableciendo a su vez un requisito de base, la obtención de la declaración de “notorio arraigo en España” que, en definitiva, acaban siendo dos; la lógica inscripción en el RER y, por tanto, la obtención de personalidad jurídica civil y la obtención del “notorio arraigo en España”.

Esta condición previa responde a una suerte de desarrollo del “teniendo en cuenta las creencias de la sociedad española” del que habla la CE.

Por otro lado, conviene destacar la mención “establecerá, en su caso”, que nos señala que la obtención de “notorio arraigo” no da derecho al Acuerdo, ni siquiera a su negociación, ya que, como indica MORENO ANTÓN, “legalmente el notorio arraigo y la celebración de acuerdos son dos supuestos distintos, independientes y autónomos”<sup>258</sup>. El precepto, enmarcado en la previsión de la fórmula pacticia, se centra en formular la posibilidad del acuerdo; la aparición del término “notorio arraigo” resulta meramente accesoria y circunscrita a un principal; el acuerdo o convenio.

Como hemos expuesto en diferentes apartados de este trabajo el desarrollo posterior y la emancipación del “notorio arraigo” como concepto, ya no circunscrito al Acuerdo o convenio, ha dado lugar a que la cooperación adquiera un paradigma totalmente distinto y mucho más amplio<sup>259</sup>.

Este precepto de la norma orgánica, su art. 7, será sobre el que pivotará el análisis de las cuestiones que en este apartado del trabajo se apunta.

---

<sup>258</sup> MORENO ANTÓN, M., Algunos aspectos controvertidos..., o.c., 118.

<sup>259</sup> En el mismo sentido SUÁREZ PERTIERRA, G., Laicidad y cooperación..., o.c., 58.

#### 4.2.1. Naturaleza jurídica de los acuerdos de cooperación.

En este punto conviene que deslindemos dos realidades bien distintas<sup>260</sup>, los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede y aquellos que lleva a cabo el Estado con el resto de confesiones religiosas.

Los primeros, resulta del todo punto indudable, gozan de una naturaleza internacional<sup>261</sup>, esto es, constituyen acuerdos de Derecho Internacional<sup>262</sup> entre dos sujetos con personalidad jurídica internacional, el Estado español y la Santa Sede. Y es que, como expone MOTILLA DE LA CALLE, “La Iglesia Católica se sitúa extramuros del ordenamiento nacional como realidad preexistente, autónoma y soberana que se relaciona en régimen de igualdad –y para ello se aplican las categorías del Derecho internacional- con el Estado”<sup>263</sup>. Dicho autor señala además que dichos acuerdos “constituyen una figura autónoma, difícilmente reconducibles a los Acuerdos del art. 7 de la LOLR, dado su contenido, su momento de vigencia –antes de la promulgación de la LOLR y, lo que es más relevante, su naturaleza de tratados internacionales”<sup>264</sup>.

Los Acuerdos con las demás confesiones religiosas revisten una naturaleza distinta; aparecen como leyes ordinarias dictadas por el Estado español si bien gozan de un carácter pactado. Por ello, entiende OLMOS ORTEGA que dichas leyes “no deberían catalogarse de leyes ordinarias comunes, sino especiales o reforzadas, en cuanto presentan determinadas peculiaridades o características en el proceso formativo de las mismas, así como respecto a su eficacia, desde el momento que exigen un acuerdo, fruto de negociación previa entre el Gobierno

---

<sup>260</sup> No lo entiende de este modo SERRANO, C., Los Acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 4 (1988), 102.

<sup>261</sup> Señala OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos con la FEREDE..., o.c., 103, que los Acuerdos con la Santa Sede “siguieron para su negociación y aprobación la vía de los tratados internacionales regulada en los artículos 93 a 96 de la misma Constitución”. También en la página 105 donde cita la STC 66/1982 de 12 de noviembre en la que el alto tribunal afirma, con meridiana claridad, que “no podemos menos de constatar que este Acuerdo del Estado Español y la Santa Sede tiene rango de tratado internacional”.

<sup>262</sup> En contra de este criterio, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Derecho de la libertad de conciencia, Tomo I, Madrid: Aranzadi, 2002, 284, que afirma que “los acuerdos con la Iglesia Católica se asimilan a los tratados internacionales, pero no son tales”.

<sup>263</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., Ley Orgánica de Libertad Religiosa..., o.c., 13.

<sup>264</sup> En el mismo sentido la Sentencia 66/1982, de 12 de noviembre (FJ 5) o la Sentencia 187/1991, de 3 de octubre (FJ 1).

y las Confesiones respectivas”<sup>265</sup>. Y es que tienen, entre otras peculiaridades, su especial tramitación parlamentaria en la que no caben enmiendas parciales.

En cuanto a los convenios celebrados por diversas Administraciones públicas, ya sea con entidades de la Iglesia Católica o con cualquier otra confesión religiosa<sup>266</sup>, como indica MARTÍN SÁNCHEZ<sup>267</sup>, el art. 7 LOLR no nos dice nada, si bien un sector importante de la doctrina española señala que nada obsta para que, por ejemplo, una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias, celebre un convenio o acuerdo, en virtud del principio de cooperación previsto en el art. 16.3 CE, con una determinada confesión religiosa<sup>268</sup>. Por su parte, MARTIN SANCHEZ, entiende que estos convenios no pueden asimilarse a los previstos en el art. 7 LOLR pues, citando las interpretaciones de CALVO OTERO<sup>269</sup> y GARCÍA PARDO<sup>270</sup>, la mención “Estado” que aparece en el texto de la LOLR debe ser apreciada en sentido estricto; opinión que conduce, como el propio autor evidencia, a la innecesariedad de que aquellos sujetos confesionales que deseen conveniar con las CCAA cuenten con la previa declaración de “notorio arraigo en España”.

---

<sup>265</sup> OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos con la FEREDE..., o.c., 105.

<sup>266</sup> Sobre los que existe abundante bibliografía: RODRÍGUEZ BLANCO, M., Los convenios entre las Administraciones públicas y las confesiones religiosas, Pamplona: Navarra Gráfica, 2003, 196 y ss; CODES BELDA, G., La descentralización en el derecho eclesiástico español, in: *Il Diritto ecclesiastico*, 1 (2003), 223-224; GÓMEZ MOVELLÁN, A., Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y minorías religiosas, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 15 (1999), 441 y ss; OLMOS ORTEGA, M E., La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas, Salamanca: Servicio de Publicaciones, Universidad Pontificia de Salamanca, 1991, 111-112.

<sup>267</sup> MARTÍN SÁNCHEZ, I., La naturaleza jurídica de los acuerdos mencionados en el artículo 7 de la ley orgánica de libertad religiosa y su posición en el sistema de fuentes del derecho eclesiástico del Estado, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico*, 7 (2005), 6.

<sup>268</sup> En este sentido, entre otros, M. RODRÍGUEZ BLANCO, Los convenios entre las administraciones..., o.c., 60; CAÑIVANO, M A., El desarrollo del Derecho eclesiástico: un reto para las Comunidades Autónomas, in: *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (2002), 1000-1001; OLMOS ORTEGA, M E., La regulación del factor religioso..., o.c., 111-112; Encontramos un amplio tratamiento en GARCÍA GARCÍA, R., (coord.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas: Veinticinco años de su regulación jurídica*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.

<sup>269</sup> CALVO OTERO, J., Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado, in: *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad pluralista: ubi societas pluralistica viget: estudios en honor de Lamberto de Echeverría*, Salamanca: Servicio de Publicaciones, Universidad Pontificia de Salamanca, 1987, 272.

<sup>270</sup> GARCÍA-PARDO, D., El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia, Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, 173.

#### **4.2.2. Sujetos en los acuerdos de cooperación.**

En un acuerdo o convenio de cooperación de los previstos en el art. 7 nos encontramos con dos sujetos, uno de ellos predeterminado y otro inicialmente indeterminado, a saber, el Estado y “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”, respectivamente. Del mismo modo las Federaciones de éstas últimas<sup>271</sup>.

Ambas partes, por la propia naturaleza jurídica del acuerdo, no devienen en la misma posición, lo que no conlleva una negociación en desigualdad pues no son competidores sino colaboradores.

Pese a lo dicho, a la luz de lo acontecido en este sentido, podemos ver como las confesiones judía, islámica y evangélica constituyeron, a iniciativa del Estado, Federaciones o Comisiones integradoras de sus realidades inscritas con el fin de contar en la negociación un interlocutor válido con el que el Estado pudiera negociar y a través del que ellos pudieran comunicarse con el Estado negociador. Dicha circunstancia fue sensiblemente más problemática para los musulmanes sin perjuicio de que la dificultad que supuso la designación de un único interlocutor no impidió que su acuerdo se aprobara a la par que el de judíos y evangélicos.

Así, en la actualidad solo cuentan con acuerdo de cooperación, en estas condiciones, FEREDE, FCJ y CIE que datan de 1992, y que se adoptaron mediante las Leyes 24, 25 y 26 de ese mismo año. Las similitudes entre ellos han llevado a algunos autores a calificarlos de “clónicos”<sup>272</sup> o “miméticos”<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos con la FEREDE..., o.c., 98.

<sup>272</sup> BONET NAVARRO, J., La celebración de festividades religiosas en los acuerdos de cooperación de 1992, in: Revista Española de Derecho Canónico, 52 (1995), 305. En el mismo sentido IBAN, I C., Mis errores de previsión..., o.c., 41.

<sup>273</sup> SUÁREZ PERTIERRA, G., Acuerdos y convenios: crisis de un modelo, in: FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A.; PELAYO OLMEDO, J D.; PÉREZ ÁLVAREZ, S.; RODRÍGUEZ MOYA, A.; SUÁREZ PERTIERRA, G. (coords.), Libertad de conciencia, laicidad y derecho: "liber discipulorum": en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández, Madrid: Civitas, 2014, 235.

### 4.2.3. Procedimiento.

La firma de acuerdos con el Estado no aparece configurada como un derecho del sujeto confesional que ha obtenido la declaración de “notorio arraigo en España”, si bien esta declaración convierte al grupo religiosa en sujeto válido para la firma de un eventual acuerdo de cooperación con el Estado. La declaración de “notorio arraigo” habilita al sujeto confesional a ser firmante de un Acuerdo, algo que no trae consigo el derecho al acuerdo ni la obligación por parte del Estado de negociar<sup>274</sup>, pues, a diferencia del procedimiento de declaración de “notorio arraigo en España”, que responde o debiera responder a criterios puramente jurídicos, la negociación y/o firma de un acuerdo de cooperación responde, desde la óptica estatal, a criterios de oportunidad y voluntad política

Así las cosas, parece indudable que durante largo tiempo la declaración de “notorio arraigo” era, en principio, cuanto menos, sinónimo de inminente acuerdo de cooperación o incluso un mero requisito dentro del iter de formalización de un acuerdo de cooperación.

Por otro lado, nada obsta para que cualquiera de las partes, Estado o sujeto confesional con “notorio arraigo en España”, sea el que dé el primer paso en aras de negociar un eventual acuerdo que podrá llevarse o no a término. No nos encontramos con un procedimiento reglado sino con un mecanismo sucedáneo al tradicional concordato del que secularmente se han valido en sus relaciones Iglesia Católica y Estado que, en su momento pudo tener un efecto balsámico pero que parece que ha devenido, dado su poco uso, aparentemente inoperante. La repetición en los existentes del similar estatuto jurídico que ya establece la LOLR para la generalidad nos ofrece una visión de la finalidad que tuvo la suscripción de los mismos<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> En este sentido Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de diciembre de 1995 (recurso núm. 428/1994) (FJ 2º).

<sup>275</sup> Entiende SOUTO PAZ, J. A., Mecanismos de colaboración entre el Estado y las Confesiones religiosas, in: REINA BERNÁLDEZ, V.; FÉLIX BALLESTA, M. Á. (coords.), Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona, 1994, Madrid: Marcial Pons, 1996, 355, que “Los acuerdos – de 1992- tienen un significado preferentemente simbólico, de rectificación de nuestro pasado histórico y de restauración de una convivencia plural religiosa, [...] más que una pretendida ampliación del status específico de estas Confesiones minoritarias en atención a sus propias singularidades”. Y es que, ciertamente, esta es la idea que late y se refleja de modo epidérmico en la interpretación y valoración del “notorio arraigo” llevada a cabo por la CALR en cada caso concreto, sobre todo en las primigenias solicitudes.

Si hacemos referencia al procedimiento legal mediante el que se formaliza el acuerdo de cooperación debemos tener en cuenta la naturaleza jurídica del mismo y lo que, con referencia a tal extremo, hemos dicho anteriormente. El propio art. 7 LOLR apuntaba que “en todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales”, esto es, nos encontramos en sede legislativa y, por ende, hemos de sujetarnos a la tramitación parlamentaria de las normas, sin perjuicio, como señalábamos, de que, en el caso de los acuerdos de cooperación, el instrumento a implementar para su formalización sea la ley ordinaria pero con especificidades<sup>276</sup> pues, en suma, han existido una “fase de negociación” y una “fase de aprobación”.

#### **4.2.4. Materias objeto de regulación bilateral.**

La Ley nada menciona a este respecto explícitamente. En este sentido únicamente podemos hacer referencia a aquellas cuestiones o materias que han sido objeto de regulación mediante este tipo de acuerdos, como son aspectos atinentes a la adquisición de la personalidad civil e inscripción en el RER de la entidades de dichas confesiones, prescripciones y festividades, aspectos alimentarios, lugares de culto, ministros, servicio militar y seguridad social de los ministros, matrimonio y sus efectos civiles, asistencia religiosa, enseñanza, régimen fiscal y económico y patrimonio histórico artístico<sup>277</sup>, respondiendo así a la garantía plena y real de los derechos dimanantes de la libertad religiosa individual y colectiva.

A este respecto, considera CAÑAMARES ARRIBAS, en relación a las materias o cuestiones reguladas en los acuerdos vigentes, que algunas “no responden a una verdadera naturaleza cooperativa, sino que se limitan a recoger

---

<sup>276</sup> En este sentido, RUANO ESPINA, L., Los Acuerdos o Convenios de Cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas, in: Revista Española de Derecho Canónico, Vol. 53, 140 (1996), 175; OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos con la FEREDÉ..., o.c., 105. En contra LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Derecho eclesiástico del Estado..., o.c., 201-202; GARCÍA GÁRATE, A., Nota crítica a la clasificación de las fuentes en el Derecho eclesiástico español, in: REINA BERNÁLDEZ, V.; FÉLIX BALLESTA, M Á. (coords.), Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona, 1994, Madrid: Marcial Pons, 1996, 415-416; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., Los Acuerdos del Estado español... o.c., 577.

<sup>277</sup> SATORRAS FIORETTI, R M<sup>a</sup>., Lecciones de Derecho Eclesiástico..., o.c., 59.

determinadas facultades propias de la dimensión individual o colectiva del derecho de libertad religiosa”, algo que el autor achaca a “inadecuada comprensión del contenido de los acuerdos”<sup>278</sup>. En el mismo sentido MARTÍNEZ TORRÓN señala, con referencia a dichos Acuerdos, que “tienen más de explicitación de la Libertad religiosa que de cooperación”<sup>279</sup>.

Por su parte FORNES entiende que en los mismos ha de atenderse a la “especificidad de cada confesión y entidad, sin merma alguna del principio de igualdad”<sup>280</sup>, si bien SOUTO PAZ, a la vista de las materias que se regulan en los Acuerdos de 1992 y sus similitudes afirma que “parecen conferir más el carácter de una carta otorgada<sup>281</sup> por el Estado que el de un acuerdo bilateral con negociación previa de las materias y singularidades de propias de cada confesión”<sup>282</sup>.

El contenido de los acuerdos de 1992 entre el Estado español y algunas confesiones minoritarias abarca cuestiones tales como la enseñanza, la asistencia religiosa o materias de carácter económico a las que las entidades religiosas con “notorio arraigo en España” no tienen acceso; no cuentan ni con acuerdo ni con regulación unilateral que supla esta carencia.

Esto es debido, según RODRÍGUEZ BLANCO, a “la casi identificación que se ha dado entre el constitucional principio de cooperación y la existencia de acuerdos” que ha condenado, en algunas materias, como las que hemos señalado, a las entidades religiosas sin acuerdo “al olvido o la indiferencia”<sup>283</sup>. De ahí que MARTÍNEZ TORRÓN, ante una eventual reforma de la LOLR, propone, entre otras cuestiones, establecer qué materias propias de la cooperación no requieren para su desarrollo de un acuerdo o convenio y que podrían, por la vía de la regulación unilateral, extenderse al resto de confesiones, señalando

---

<sup>278</sup> CAÑAMARES ARRIBAS, S., Ley orgánica..., o.c., 483-484.

<sup>279</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J., Diez años después. Sugerencia sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones Evangélica, Israelita e Islámica, in: MANTECÓN SACHO, M., (coord.), Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia, Madrid: Ministerio de Justicia, 2004, 90-91.

<sup>280</sup> FORNES, J., Consideraciones sobre la Ley Orgánica..., o.c., 4; En el mismo sentido OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos con la FEREDE..., o.c., 113.

<sup>281</sup> MOTILLA DE LA CALLE, A., Ley Orgánica de Libertad Religiosa..., o.c., 14.

<sup>282</sup> SOUTO PAZ, J.A., Cooperación del Estado con las confesiones religiosas, in: Revista de la facultad de derecho de la UCM, 84 (1993-1994), 373.

<sup>283</sup> RODRÍGUEZ BLANCO, M., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa... o.c.,17.



aspectos como la cooperación en materia económica<sup>284</sup>, la eficacia civil del matrimonio para todas las entidades religiosas, educación religiosa en la escuela pública, estatuto jurídico de los ministros y lugares de culto, etc...<sup>285</sup>. Y es que por ejemplo, como manifiesta COMBALÍA SOLIS, con respecto a la enseñanza de la religión en la escuela pública, existe una “asimetría normativa” que algunas entidades minoritarias con “notorio arraigo” acusan dado su interés en este ámbito<sup>286</sup>.

#### **4.3. Cooperación económica.**

En un Estado como el nuestro, con las características que venimos señalando desde el inicio de este trabajo, garante de la Libertad Religiosa de todos, nada obsta para que exista una colaboración de naturaleza económica de éste con las entidades religiosas. Como indica PUCHADES NAVARRO, “la existencia o no de una contribución financiera estatal a las iglesias y el tipo de sistema elegido es una decisión colectiva que la sociedad toma a través del sistema político”<sup>287</sup> que, “en los sistemas democráticos debe suponer la traducción de las preferencias de los miembros de la sociedad a las decisiones presupuestarias”<sup>288</sup>.

El propio Estado, en suma, debe asumir esta cooperación, de igual modo que se fomentan multitud de actividades de otra índole, tales como la ciencia o la cultura.

Así, según OLMOS ORTEGA, bajo el paraguas del principio de cooperación, que consagra nuestra Constitución en su art. 16 CE, y atendiendo a las creencias existentes en la sociedad española, resulta plenamente justificable la existencia, siempre que se respete la igualdad, de ayudas de carácter económico a las entidades religiosas, con independencia de que cuenten o no con acuerdo de

---

<sup>284</sup> En idénticos términos MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones..., o.c., 106.

<sup>285</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma...o.c., 74.

<sup>286</sup> COMBALÍA SOLIS, Z., La libertad religiosa en España 40 años después de la promulgación de la LOLR, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 180.

<sup>287</sup> PUCHADES NAVARRO, M., Economía política del patrimonio eclesiástico, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 56.

<sup>288</sup> OLMOS ORTEGA, M E., Claves de comprensión de la cooperación económica estatal a las confesiones religiosas, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 64.

cooperación con el Estado, señalando, con acierto, que “la colaboración puede establecerse tanto vía unilateral como pacticia”<sup>289</sup>. Hay autores, como MIER MENES, que señalan incluso que “la exclusión de la ayuda financiera estatal sería contraria al principio de neutralidad, ya que representaría la identificación estatal con una tendencia laicista rechazable por la mayoría (o importantes minorías, al menos) de las sociedades modernas”<sup>290</sup>.

Así las cosas, en nuestro ordenamiento jurídico podemos observar dos tipos de cooperación económica, a saber, la denominada “directa” y aquella que conocemos como “indirecta”.

#### **4.3.1. Directa.**

Dentro de lo que comúnmente se conoce como cooperación económica directa las entidades religiosas con “notorio arraigo en España”, tengan o no acuerdo de cooperación con el Estado<sup>291</sup>, no gozan de un sistema de asignación tributaria, del que en nuestro país únicamente disfruta la Iglesia Católica<sup>292</sup>, sino que aparecen como beneficiarias de la promoción de la libertad religiosa y de la cooperación económica que realiza la Fundación Pluralismo y Convivencia<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> *Eadem.*, 86.

<sup>290</sup> MIER MENES, M., El Impuesto sobre Sociedades: su aplicación a la Iglesia, in: El derecho patrimonial canónico en España, Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca, 1985, 354.

<sup>291</sup> Los acuerdos de 1992 no prevén dicha posibilidad (arts. 11 de los mismos) para las Federaciones firmantes.

<sup>292</sup> OLMOS ORTEGA, M E., La cooperación económica del estado español a la Iglesia Católica a través de la asignación tributaria, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010,111, advertía la necesidad de, siguiendo también la experiencia italiana y en aras de la igualdad entre confesiones, extender dicho sistema a las confesiones religiosas que contaran con acuerdo de cooperación con el Estado español. Así mismo conviene señalar que en países como Portugal no sucede lo mismo, teniendo acceso la financiación directa a través del 0,5 del IRPF, como pone de manifiesto CAÑAMARES ARRIBAS, S., Ley orgánica..., o.c.,502.

<sup>293</sup> La Fundación Pluralismo y Convivencia (en adelante la Fundación) es una entidad del sector público estatal creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2004, constituida por el Ministro de Justicia el 25 de enero de 2005, e inscrita en el Registro de Fundaciones de competencia estatal con fecha de 8 de marzo de 2005. (Orden ECI/935/2005, de 8 de marzo, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones la Fundación Pluralismo y Convivencia (BOE n.º 88, de 13 de abril de 2005). Sobre la misma: FERNÁNDEZ GARCÍA, A., La fundación Pluralismo y Convivencia: Ayudas públicas y transparencia, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 35 (2019), 165-190; DÍAZ RUBIO, R., La financiación de las confesiones minoritarias: la Fundación Pluralismo y Convivencia, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 29 (2013), 109-137; MEGÍAS LÓPEZ, J., Valores posmodernos y fenómeno religioso: la Fundación Pluralismo y convivencia, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 29 (2013), 25-41; OLMOS ORTEGA, M E., La nueva técnica de cooperación económica de la Fundación Pluralismo y Convivencia, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), Régimen económico

como puede verse en los Estatutos<sup>294</sup> de la propia fundación. Entre los fines de dicha fundación encontramos (art. 7.1) la contribución a la “ejecución de programas y proyectos de carácter cultural, educativo, social, y de promoción de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa en los términos previstos en el artículo 1 de estos estatutos, por parte de las confesiones no católicas con acuerdo de cooperación con el Estado español o con notorio arraigo en España, [...]”.

Con respecto a los beneficiarios de las ayudas de esta fundación, el art. 8.1 de sus Estatutos determina que ésta “se constituye en beneficio de las confesiones religiosas no católicas con acuerdo de cooperación con el Estado español o que hayan obtenido la correspondiente declaración de notorio arraigo, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente”.

Por otro lado, el art. 9.3 expone, en relación a las solicitudes de financiación, que “deberán ser presentadas por las federaciones representativas de las confesiones religiosas no católicas con acuerdo con el Estado español o declaradas de notorio arraigo, o directamente por sus entidades, siempre que estén inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y cumplan con los requisitos que se establezcan en las bases reguladoras y en las convocatorias”.

Pese a todo, como ha sido denunciado reiteradamente por la doctrina científica, la cooperación prevista no ha llegado más que a aquellas entidades religiosas que, además de contar con la declaración de “notorio arraigo en España”,

---

y patrimonial de las confesiones religiosas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 117-142; MANUEL LÓPEZ, J., La Fundación Pluralismo y Convivencia, in: La libertad religiosa en España y las comunidades judías, Madrid: Federación de Comunidades Judías de España : Hebraica Ediciones, 2010, 93-108; FERREIRO-GALGUERA, J., La libertad religiosa como palanca para la integración: la fundación pluralismo y convivencia, in: Protección jurídica de la persona, tolerancia y libertad, Madrid: Thomson Reuters, 2010, 205-252; CIÁURRIZ LABIANO, M J., La fundación pluralismo y convivencia, in: CORSINO ÁLVAREZ, A.; RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.), Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas, Granada: Comares, 2008, 105-122; HERNÁNDEZ LOPO, A., Fundación "Pluralismo y convivencia": Un análisis crítico (y II). La fundación frente a los principios constitucionales informadores del derecho eclesiástico español, in: Anuario de la Facultad de Derecho, 25 (2007), 43-60; HERNÁNDEZ LOPO, A., Pluralismo y convivencia, in: Anuario de la Facultad de Derecho, 24 (2006), 73-93.

<sup>294</sup> Sus estatutos han sido actualizados recientemente a través del Real Decreto 45/2021, de 26 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Fundación Pluralismo y Convivencia, F.S.P., (BOE núm. 24 de 28.01.2021).

cuentan con acuerdo de cooperación con el Estado<sup>295</sup> si bien, como apunta TORRES GUTIERREZ, recientemente el patronato de la referida fundación ha incorporado a representantes de algunas entidades religiosas con notorio arraigo en España sin acuerdo de cooperación, además de contar con todas ellas “en los procesos de validación de las Guías técnicas de apoyo a la gestión pública de la diversidad religiosa que publica la Fundación a través del Observatorio del Pluralismo Religioso en España”<sup>296</sup>.

Muy lejos queda todavía lo señalado por CIAURRIZ LABIANO cuando exponía que hubiera constituido “un importante paso en el camino de la igualdad” haber abierto dicha vía de cooperación a todas las confesiones<sup>297</sup>. La Fundación referida, pese a resultar primigeniamente bienintencionada, no ha puesto fin a las desigualdades sino que ha subrogado a unos por otros.

En suma, podemos encontrar diversos escenarios en los que enfocar los esfuerzos, a saber, una cooperación directa en consonancia con el principio de igualdad o la eliminación de este tipo de cooperación. Así mismo, la cooperación económica directa no parece conveniente extenderla sino más bien reducirla a su mínima expresión, persiguiendo la autofinanciación de las entidades religiosas, desde la idea del compromiso o deber de los fieles<sup>298</sup>, si bien en esta misma línea se debe actuar con otro tipo de entidades de carácter no religioso que disfrutaran de asignaciones a cargo de los presupuestos públicos.

#### **4.3.2. Indirecta.**

En cuanto a la llamada cooperación económica de carácter indirecto parece que nula es la trascendencia, a efectos fiscales, de una entidad religiosa que, gozando de la declaración de “notorio arraigo en España”, carezca de acuerdo

---

<sup>295</sup> TORRES GUTIÉRREZ, A., ¿Límites? en la financiación de las confesiones religiosas en España: una asimetría de difícil encaje en los principios de laicidad y no discriminación, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 35 (2019), 65.

<sup>296</sup> TORRES GUTIÉRREZ, A., ¿Límites?... , o.c., 6.

<sup>297</sup> CIÁURRIZ LABIANO, M J., La fundación..., o.c., 108.

<sup>298</sup> PUCHADES NAVARRO, M., Economía política..., o.c., 55.

de cooperación. De ahí que MARTÍNEZ TORRÓN califica esta desigualdad de trato como “discriminatoria”<sup>299</sup>.

Ello se observa con claridad en algunos impuestos como el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas en relación a la deducción en el mismo de las donaciones a las entidades religiosas con acuerdo, o también en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto de Sociedades e Impuesto de Bienes Inmuebles. Si hay Acuerdo el propio art. 7.2 LOLR prevé que se puedan extender a las entidades firmantes del Acuerdo “los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”.

En este ámbito de cooperación económica indirecta podría, como mínimo, proponerse la equiparación de beneficios de todas las entidades religiosas con “notorio arraigo en España”, con independencia de que cuenten o no con acuerdo<sup>300</sup>.

Esto puede llevarse a cabo, extendiendo el régimen del que disfrutaban las entidades religiosas con acuerdo a aquellas que únicamente cuentan con la declaración de “notorio arraigo” si bien también, pese a no ser lo deseado ni recomendable, eliminando los beneficios de los que se goza por causa de un acuerdo de cooperación. Con esto último se igualaría a todas las entidades religiosas inscritas en el RER a la baja que, de no darse una regulación específica del estatus de las entidades con “notorio arraigo”, conllevaría la irrelevancia, a estos efectos, de la condición de “notorio arraigo”.

Dicha equiparación considero que debe llevarse a cabo mediante legislación unilateral del Estado con lo que nada obstaría para que pudiera extenderse toda esa regulación a la totalidad de las entidades religiosas inscritas en el RER, dejando, poco a poco, la legislación pacticia sin virtualidad alguna<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma...o.c., 73.

<sup>300</sup> En este sentido RUANO ESPINA, L., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa. 40 años de vigencia, in Derecho y Religión, 15 (2020), 210.

<sup>301</sup> Autores como MOTILLA DE LA CALLE, proponen acertadamente, ante una hipotética reforma legislativa de calado, la potenciación de “los medios unilaterales de cooperación” con la finalidad de desarrollar el estatuto jurídico de las confesiones minoritarias con o son “notorio arraigo” (MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones..., o.c., 106).

En suma, en la actualidad las entidades religiosas con “notorio arraigo” pero sin acuerdo solo pueden acceder, cumpliendo determinados requisitos, a los beneficios previstos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>302</sup>, mediante el artificio de la constitución de fundaciones o asociaciones declaradas de utilidad pública e interés social.

La llamada Ley de Mecenazgo citada debería, de modo similar a la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (en adelante LJV)<sup>303</sup>, hacerse eco de la existencia de un numeroso grupo de entidades religiosas que cuentan con “notorio arraigo en España”, a las que se ha reconocido presencia y estabilidad. Podría ser esta ley un instrumento eficaz para elevar el estatuto jurídico de dichas entidades religiosas dotando de mayores medios a estos sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa en nuestra sociedad pluralista depurando el sistema de cooperación en el que el acuerdo ya deviene un tamiz innecesario.

También en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>304</sup> podría haberse incluido, en su art. 62 relativo a la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una previsión relativa a las entidades religiosas con “notorio arraigo” como paso previo a su posterior extensión a todas las entidades religiosas inscritas.

Todo ello nos lleva a la necesidad de que la declaración de “notorio arraigo en España” resulte inscribible en el RER. Y es que, si se tiende a alcanzar la autofinanciación de las entidades religiosas ello pasa, en gran medida, por una financiación mediante las donaciones de fieles y no fieles, con lo que, si éstas tienen que ir e irán, probablemente, en aumento, generando beneficios fiscales para los donantes se hace necesaria la publicidad formal de aquellas entidades religiosas que gozan de la declaración de “notorio arraigo en España” al momento de la donación para su imputación y deducibilidad. Esta inscripción

---

<sup>302</sup> BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002.

<sup>303</sup> BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015.

<sup>304</sup> BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2014.

urge más, si cabe, al existir la posibilidad, como prevé el RD 593/2015, de la pérdida de la condición de “notorio arraigo en España”.

Dicha inscripción, declarativa en todo caso, con independencia de devenir obligatoria o facultativa, algo que tendría importancia de ser a instancia de la entidad religiosa, debería llevarse a cabo de oficio tanto para la obtención como para la pérdida de la condición. En modo similar a la condición de utilidad pública o interés social de las asociaciones o las fundaciones, evitando la constitución de este tipo de entidades como disfraz jurídico. Parece lógico, siguiendo lo anterior, que, de no resultar inscribible la declaración de “notorio arraigo en España”, fueran extendidos los referidos beneficios fiscales a todas las entidades religiosas inscritas en el RER y que gozan de la publicidad de éste.

Casualmente ya en 2011, en el referido proyecto de reforma del RER, encontramos esta idea de la inscripción del reconocimiento del “notorio arraigo”, que vimos, e incluso la intención de asimilar en algunos aspectos a las entidades religiosas con “notorio arraigo en España” a las asociaciones declaradas de utilidad pública en cuanto a los efectos de ambas declaraciones. Es decir, aparejando algunos beneficios fiscales y económicos con los que contaban las asociaciones por causa de su declaración de utilidad pública, a la declaración de “notorio arraigo en España”. En suma, como apunta HERRERA CEBALLOS, según lo pretendido en dicho proyecto normativo “la declaración de “notorio arraigo” de las confesiones religiosas equivaldría a la declaración de utilidad pública”<sup>305</sup>.

Así pues, lo interesante de dicho proyecto no son ya las consecuencias que se pretendían aparejar en el mismo a la declaración de “notorio arraigo”, sino que podemos ver como ya se visualizaba el régimen de las asociaciones de utilidad pública como paradigma de asimilación. A la vista de esto, con la última regulación del RER se ha perdido una ocasión muy propicia para incorporar por ejemplo la posibilidad de inscripción del “notorio arraigo” en los términos ya señalados.

---

<sup>305</sup> HERRERA CEBALLOS, E., *Dos proyectos de reforma...*, o.c., 438.

No obstante, pareciera de todo lo dicho o que el legislador no tiene en sus prioridades el factor religioso o que, además no tiene trazado un camino a recorrer de futuro en la gobernanza del mismo. Una regulación dispersa y sin un criterio unitario, que no deja entrever un modelo claro de gestión del hecho religioso, no puede deberse más que al descuido o a la indiferencia, pues, por ejemplo, si políticamente se busca la autofinanciación de las entidades religiosas no resulta lógico que las entidades religiosas se vean abocadas a la constitución de fundaciones. Si lo que se pretende es la financiación privada de las actividades religiosas deben ser las entidades inscritas en el RER y que, por tanto, cuentan con fines religiosos ex art. 3.2 LOLR, las que gocen por si mismas de los beneficios fiscales y económicos correspondientes.

No podemos olvidar que las entidades religiosas, como cualesquiera otras, requieren, para la consecución de sus fines, la necesaria financiación y si bien el Estado, desde una laicidad que no ignora el hecho o factor religioso sino que lo valora como positivo y valioso, ha establecido para ellas determinados beneficios debe todavía establecer un marco jurídico que potencie y maximice la mejor financiación de las entidades religiosas, así como mantenerlo actualizado. Y es que la cooperación económica del Estado y las entidades religiosas constituye una de las cuestiones claves en las relaciones Iglesias-Estado en España. La tendencia ha de discurrir hacia la extensión de la cooperación económica indirecta a cuanto mayor número de entidades religiosas devenga posible, conforme a lo expuesto con anterioridad, y el progresivo abandono de la de carácter directo.

#### **4.4. Eficacia civil del matrimonio.**

Como señalábamos al inicio, el matrimonio de las entidades religiosas con “notorio arraigo” goza de eficacia civil en España tras la entrada en vigor de la LJV de 2015<sup>306</sup>.

Sobre dicha cuestión, la del otorgamiento de eficacia civil a los matrimonios religiosos de dichas entidades religiosas, nos referiremos en el presente apartado del trabajo, centrándonos en el contexto normativo en el que aparece

---

<sup>306</sup> Entró en vigor el 23 de julio de 2015, pero no en su totalidad, postergándose la entrada en vigor de ciertas normas hasta el 30 de junio de 2017.



la referida LJV y las novedades y también cambios que ésta introdujo en lo que a matrimonio religioso respecta.

#### **4.4.1. Contexto normativo.**

El sistema matrimonial español<sup>307</sup> aparece configurado por normas de significación y alcance diverso<sup>308</sup>, a saber, la Constitución española de 1978<sup>309</sup> (en adelante CE), que supuso un giro copernicano en materia religiosa, concretamente en sus artículos 1, 9, 14, 16 y 32 y posee indudablemente un papel esencial en la configuración del actual sistema matrimonial<sup>310</sup>. Además encontramos el Acuerdo sobre Asuntos jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979<sup>311</sup> (en adelante AAJ), específicamente su artículo VI y la disposición adicional segunda; la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980<sup>312</sup> (en adelante LOLR) en sus artículos 2, 5 y 7; el Código Civil con las modificaciones operadas por la Ley 30 de 7 de julio de 1981<sup>313</sup> y las Leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992<sup>314</sup>, por las que se aprueban los Acuerdos entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas (FEREDE), con la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCI) y con la Comisión Islámica de España (CIE).

---

<sup>307</sup> Siguiendo a OLMOS ORTEGA nos encontramos ante un sistema facultativo de carácter mixto que reconoce dos tipos de matrimonio, el civil y el canónico, así como distintas formas de matrimonio civil en forma religiosa, OLMOS ORTEGA, M. E., El matrimonio religioso no canónico en el ordenamiento civil español, in: AZNAR GIL, F. (coord.), Curso de derecho matrimonial y procesal canónico para profesionales del foro (XI): estudios matrimoniales en homenaje al Rvdo Sr. D. Malaquías Zayas Cuerpo, Salamanca: Servicio de Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, 1994, 330. Existe un amplio sector de la doctrina que no comparte esta visión, por todos: POLO SABAU, J. R., El nuevo régimen jurídico de las formas religiosas de celebración matrimonial en el Derecho español, in: Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 20 (2016), 8; REGUEIRO GARCÍA, M T., El matrimonio en los Acuerdos con las confesiones, in: Laicidad y libertades, 14 (2014), 97.

<sup>308</sup> AGUILAR ROS, P., El matrimonio religioso, in: PORRAS RAMÍREZ, J.M. (coord.), Derecho y factor religioso, Madrid: Tecnos, 2011, 227 y ss.

<sup>309</sup> En *BOE*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>310</sup> Ver Instrucción DGRN de 26 de diciembre de 1978, en *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre.

<sup>311</sup> En *BOE* núm. 300, de 15 de diciembre.

<sup>312</sup> En *BOE* núm. 177, de 24 de julio.

<sup>313</sup> En *BOE* núm. 172, de 20 de julio.

<sup>314</sup> Todas en *BOE* núm. 272, de 12 de noviembre.

Dentro de esa complicada maraña normativa<sup>315</sup>, encontramos, el matrimonio religioso que sienta sus bases sobre el derecho fundamental al matrimonio consagrado en el art. 32 de la CE así como sobre los principios de libertad e igualdad religiosa, laicidad del Estado<sup>316</sup> y cooperación con las confesiones, de los arts. 14 y 16 del mismo texto constitucional. En cuanto a su concreta regulación hemos de acudir al art. 49 CC que prevé la posibilidad de que cualquier español pueda contraer matrimonio dentro o fuera de España ante el Juez, Alcalde o funcionario señalado por el Código, o en la forma religiosa legalmente prevista; a lo dispuesto por el art. 59 CC que señala que el consentimiento matrimonial podrá prestarse en la forma prevista por una confesión religiosa inscrita, en los términos que la Confesión haya acordado con el Estado, o en su defecto, en los términos autorizados por la legislación del Estado y al art. 60 CC.

Así vemos que el matrimonio religioso acatólico viene dado por razón de lo pactado entre el Estado y las confesiones religiosas o, en ausencia de pacto, por lo que autorice la legislación unilateral del Estado. La primera opción tiene como únicos exponentes los Acuerdos del Estado español con FEREDE, FCJ Y CIE de 1992 ya referenciados, y trae causa en el principio de cooperación, establecido en el art. 16.3 CE y que tiene su reflejo en el art. 7.1 LOLR.

Dicho precepto de la norma orgánica prescribe, como ya vimos, que, para ser sujeto apto para la firma de Acuerdos con el Estado, será necesario el reconocimiento del “notorio arraigo en España” de la entidad religiosa, a la luz de su ámbito y número de creyentes, previa adquisición de personalidad jurídica civil mediante la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Según RAMÍREZ NAVALON, R., Estudio comparativo del art. 7 de los Acuerdos con la FEREDE, FCI y CIE, in: Revista Española de Derecho Canónico, vol. 54, 142 (1997), 161, con referencia a muchas de las normas de nuestro sistema matrimonial, que “son programáticas, complejas y en muchos casos ambiguas”.

<sup>316</sup> Interesante reflexión la que podemos encontrar en torno al principio de laicidad en GARCÍA RUIZ., Y., ¿Qué laicidad queremos?, in: FERNÁNDEZ CORONADO, A., y otros (coords.), Libertad de conciencia, laicidad y derecho: “liber discipulorum”: en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández, Madrid: Civitas, 2014, 107-131.

<sup>317</sup> Art. 5.1 LOLR.

La vía unilateral<sup>318</sup>, continuaba expedita hasta que en 2015 la LJV modificara el artículo 60 CC añadiendo al mismo que “igualmente se reconocen efectos civiles al matrimonio celebrado en la forma religiosa prevista por las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o federaciones de las mismas que, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, hayan obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España”.

Esta autorización, por parte de la legislación del Estado, trajo consigo una sensible ampliación de formas de matrimonio religioso con eficacia civil, abriéndolo a todas las entidades religiosas con “notorio arraigo en España” sin perjuicio de que “nuevos” matrimonios religiosos constituyeran únicamente meras modalidades religiosas del matrimonio civil<sup>319</sup>.

Así las cosas, esta modificación de la legislación matrimonial española no ha traído novedad alguna en cuanto a la eficacia del matrimonio canónico o matrimonio celebrado según las normas del Derecho canónico, cuya posición<sup>320</sup> continua inalterada<sup>321</sup>.

---

<sup>318</sup> La exploración de esta segunda vía había constituido una reiterada demanda de algunos sectores de la doctrina científica, pudiendo citar, entre otros, a autores como OLMOS ORTEGA, M.E., El futuro de los Acuerdos entre el Estado Español y las confesiones religiosas: los Acuerdos de 1992, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 7 (2005), 6 y 9. Por otro lado, resulta interesante la reflexión de OLLERO TASSARA, A., España: ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional, Navarra: Civitas, 2005, 145, donde comenta que cabe la posibilidad de que la vía más adecuada para la regulación ordinaria de las cuestiones religiosas fuera la normativa de carácter unilateral del Estado, llevando a cabo, además, una valoración no completamente positiva de la experiencia pacticia contemporánea española con las confesiones minoritarias. Apuesta por una regulación unilateral de dichas cuestiones, siempre precedida de la negociación informar con los sujetos confesionales. Completa esta reflexión trayendo a colación a MARTÍNEZ TORRÓN, J., Separatismo y cooperación..., o.c., 174, 182 y 183, en las que expone la idea de que puede resultar que la vía pacticia o de regulación bilateral sea preferida por las confesiones religiosas, en detrimento de la opción unilateral de regulación.

<sup>319</sup> OLMOS ORTEGA, M.E., El matrimonio religioso..., o.c., 331, los califica como una suerte de “matrimonio civil con ropaje religioso. Por su parte REGUEIRO GARCÍA, M.T., El matrimonio en los Acuerdos..., o.c., 96 lo califica como “matrimonio sustancialmente civil y formalmente religioso”.

<sup>320</sup> OLMOS ORTEGA, M.E., El matrimonio canónico en el Código Civil de 1981, in: Revista española de Derecho canónico, vol. 39, 112 (1983), 50.

<sup>321</sup> Por muchos, LEAL ADORNA, M., Los matrimonios religiosos no canónicos a la luz de la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria, in: Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado, 41 (2016), 5.

#### 4.4.2. Matrimonio de las confesiones con notorio arraigo.

La principal novedad de la LJV<sup>322</sup>, como ya comentábamos, deviene que, el legislador, haciendo uso de la inexplorada vía del art. 59 CC relativa a la autorización de las formas de matrimonio por la normativa unilateral del Estado, atribuye eficacia civil a los matrimonios de aquellas confesiones religiosas que hayan obtenido la declaración de “notorio arraigo en España”, ampliando con esto el abanico de formas de celebración del matrimonio en forma religiosa acatólica.

Por su parte, el art. 60 CC en su apartado segundo otorga eficacia civil a los matrimonios celebrados por ministros de culto de confesiones religiosas que hayan obtenido la declaración de “notorio arraigo” en España y que no cuenten con acuerdo de cooperación, como son: la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (Mormones), los Testigos de Jehová, las Comunidades Budistas que forman parte de la Federación de Comunidades Budistas de España y las Iglesias Ortodoxas, condicionado al cumplimiento de lo prescrito en el propio art. 60 CC, a saber:

1. La tramitación de un acta o expediente previo de capacidad matrimonial con arreglo a la normativa del Registro Civil, y,

---

<sup>322</sup> Sobre la incidencia concreta de dicha norma en materia matrimonial existe abundante bibliografía: ALENDA SALINAS, M., La eficacia civil del matrimonio confesional y su incidencia en el ámbito de la libertad religiosa, in: *Derecho y Religión*, 15 (2020), 113-122; POLO SABAU, J. R., La declaración de notorio arraigo..., o.c., 227-238; TORRES SOSPEDRA, D., La inserción del notorio arraigo en la regulación matrimonial del Código civil español, in: *Actualidad jurídica iberoamericana*, 12 (2020), 116-137; TORRES SOSPEDRA, D., Ley de la Jurisdicción Voluntaria vs. Acuerdos de cooperación: la adopción de la vía unilateral respecto del matrimonio de las minorías religiosas en España, in: *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 76, 186 (2019), 331-359; ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, M<sup>a</sup> L., Las reformas introducidas por la Ley de Jurisdicción Voluntaria en los matrimonios de confesiones religiosas distintas de la católica, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 34 (2018), 357-381; NAVARRO VALLS, R., Y PANIZO ROMO DE ARCE, A., El matrimonio religioso en la Ley de Jurisdicción Voluntaria, in: MORENO ANTÓN, M. (coord.), *Sociedad, Derecho y factor religioso. Estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez*, Granada: Comares, 2017, 465-478; LEAL ADORNA, M., Los matrimonios religiosos no canónicos..., o.c.; PANIZO ROMO DE ARCE, A., Jurisdicción Voluntaria y matrimonio religioso en España, in: *Revista de Derecho Privado*, 2016, 3-25; POLO SABAU, J. R., El nuevo régimen jurídico..., o.c., 1-31; PONS-ESTEL, C., Novedades legislativas en torno a la eficacia civil del matrimonio religioso en España, in: *Revista de Derecho Civil*, vol. II, 2 (2016), 171-186; BERENGUER ALBALADEJO, M<sup>a</sup> C., Los matrimonios en forma religiosa no canónica: celebración e inscripción en el registro civil de acuerdo con las reformas operadas por la ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria, in: *Derecho Privado y Constitución*, 29 (2015), 83-131; RODRÍGUEZ CHACÓN, R., Régimen jurídico actual del reconocimiento civil e inscripción en el registro de los matrimonios no católicos, in: *Estudios eclesiológicos*, vol. 90, 355 (2015), 821-879.

2. La libre manifestación del consentimiento ante un ministro de culto debidamente acreditado y dos testigos mayores de edad.

Y para la obtención de los “plenos efectos civiles”, será, como prescribe el apartado 3 del mismo artículo, necesaria la inscripción del matrimonio celebrado.

En este caso, se impone la tramitación de un acta o expediente previo de capacidad matrimonial, algo que ya podíamos ver para el matrimonio estrictamente civil o de las confesiones con acuerdo, con la excepción de los musulmanes. Esta fase previa a la celebración, en la que se han introducido con carácter general, ex art. 58 bis de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, la figura del Notario y del Letrado de la Administración de Justicia, también es de aplicación a estas formas de celebración del matrimonio.

El Letrado de la Administración de Justicia, Notario, Encargado del RC o funcionario diplomático o consular Encargado del RC en esta fase previa expedirán dos copias con el juicio acreditativo de la capacidad de los que van a contraer, que éstos entregarán al ministro de culto ante el que manifestarán el consentimiento matrimonial<sup>323</sup>. Esta acta o resolución en el que conste el juicio de capacidad matrimonial tendrá una validez de 6 meses, con lo que deberá celebrarse el matrimonio dentro de ese periodo temporal concreto.

En cuanto al segundo de los requisitos del art. 60 CC, resulta innecesario, pero sugiere una interesante reflexión. La presencia del calificativo “libre” a la hora de referirse a la manifestación del consentimiento parece que no resulta fruto de la casualidad.

Este consentimiento “libre” habrá de prestarse ante el ministro de culto oficiante y dos testigos mayores de edad. Tras este momento, el propio oficiante extenderá certificación en la que habrán de constar los mismos requisitos de la Disposición Transitoria Quinta de la LJV, donde también constará su acreditación

---

<sup>323</sup> El art. 4 de la Orden JUS/577/2016, de 19 de abril, sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación del modelo de certificado de capacidad matrimonial y de celebración de matrimonio religioso, establece que “se expedirá por triplicado acta o resolución previa de capacidad matrimonial de los contrayentes, que éstos deberán entregar al oficiante ante quien se vaya a celebrar el matrimonio”. Señala también que “el consentimiento deberá prestarse antes de que hayan transcurrido seis meses desde la fecha del acta o resolución que contenga el juicio de capacidad matrimonial”.

como ministro de culto. Toda esta documentación habrá de ser remitida telemática al Encargado del RC en el plazo de 5 días.

La diligencia expresiva de la celebración constará en las dos copias del acta o resolución previa de capacidad para contraer; una copia se entregará a los contrayentes y la otra quedará en posesión del oficiante o de la entidad religiosa de éste.

Por lo que respecta al “ministro de culto debidamente acreditado”<sup>324</sup> el art. 60 CC determina que esa condición será acreditada mediante certificación expedida por la iglesia, confesión o comunidad religiosa que haya obtenido el reconocimiento de “notorio arraigo en España”.

La inscripción, fuente de los “plenos efectos civiles” como dijimos, es otro de los momentos objeto de la reforma pese a que resulta en puridad bastante similar al anterior a la misma, lo que nos lleva al art. 63 CC (modificado con causa en el apartado 14 de la Disposición Final Primera de la LJV):

“La inscripción del matrimonio celebrado en España en forma religiosa se practicará con la simple presentación de la certificación de la iglesia o confesión, comunidad religiosa o federación respectiva, que habrá de expresar las circunstancias exigidas por la legislación del Registro Civil”.

Dicho precepto termina señalando que:

“Se denegará la práctica del asiento cuando de los documentos presentados o de los asientos del Registro conste que el matrimonio no reúne los requisitos que para su validez se exigen en este Título”.

De esta configuración podemos ver claramente cómo estos matrimonios religiosos en forma religiosa acatólica se sitúan en la órbita del matrimonio llamado “estrictamente civil”, algo que nos lleva a considerar que, esta reforma,

---

<sup>324</sup> El art. 60.2 CC expone claramente que “la condición de ministro de culto será acreditada mediante certificación expedida por la iglesia, confesión o comunidad religiosa que haya obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España, con la conformidad de la federación que, en su caso, hubiere solicitado dicho reconocimiento”. A este respecto entiende OLMOS ORTEGA, M. E., Libertad religiosa y matrimonio, in: Estudios Eclesiásticos, vol. 94, 371 (2019), 892, que lo que debe garantizar el certificado de ministro de culto es la dedicación de éste, a las funciones de culto o de asistencia religiosa, de naturaleza estable.

pese a ser una modificación importante del status establecido y un precedente en cuanto a la introducción o ampliación de las formas de matrimonio, no modifica ni un ápice la calificación del sistema matrimonial español como sistema facultativo mixto. En suma, el cambio fundamental operado es que cualquier matrimonio religioso no canónico, si desea gozar de eficacia civil, deberá contar con un acta o expediente de carácter previo para la obtención del certificado de capacidad. Se elimina con ello una de las mayores diferencias dentro del régimen acordado entre el Estado y las confesiones religiosas minoritarias<sup>325</sup> en materia matrimonial.

Así las cosas, la LJV no solo trajo consigo la apertura de la vía unilateral del art. 59 CC sino que incluso modificó el régimen pacticio de los acuerdos con FEREDE, FCJ y CIE de 1992 en virtud de las Disposiciones finales quinta, sexta y séptima, que entraron en vigor el 30 de junio de 2017, si bien es cierto que la novedad más significativa deviene del reconocimiento en el nuevo artículo 60 CC<sup>326</sup>, modificado por la Disposición Final Primera de la citada norma, de una serie de nuevas formas de matrimonio religioso, mediante la introducción del requisito de “notorio arraigo en España” sin necesidad de Acuerdo de cooperación<sup>327</sup>.

#### **4.5. Perspectivas de futuro: otros ámbitos de posible desarrollo en el estatuto jurídico de las entidades religiosas con “notorio arraigo”.**

---

<sup>325</sup> LEAL ADORNA, M., Los matrimonios religiosos no canónicos..., o.c., 26.

<sup>326</sup> Según POLO SABAU, J. R., El nuevo régimen jurídico..., o.c., 12, con relación al ya actual art. 60 CC que “desde ahora, ha de ser concebido como la normal central vertebradora del sistema matrimonial en la legislación civil”, opinión respecto a la que caben algunas reservas.

<sup>327</sup> Con ocasión del “notorio arraigo en España” podemos hablar actualmente de la existencia de dos tipos de minorías; las arraigadas, con referencia a aquellas que han obtenido la declaración de “notorio arraigo en España”, y las no arraigadas, para el caso de aquellas que no han obtenido esa declaración. Esta diferenciación ya en 2003 fue señalada por OLMOS ORTEGA, M E., El matrimonio y la familia de los miembros de las minorías religiosas en la Comunidad Valenciana, in: JORDÁN VILLACAMPA, M L., (dir.), Multiculturalismo y movimientos migratorios, Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, 189. Así mismo, no compartimos la opinión de C. PONS-ESTEL, C., Novedades legislativas..., o.c., 184, cuando expone que, tras la reforma operada por la LJV, “las diferencias entre las confesiones que tienen Acuerdo y las meramente inscritas es cada vez mayor”, puesto que las diferencias continúan siendo las mismas. Con la reforma, el *status* del que disfrutan las confesiones con Acuerdo, parece encontrarse a una distancia menor al prescindirse de la necesidad de Acuerdo. Se debe tener en cuenta que la obtención de la declaración de “notorio arraigo”, necesaria en este caso para el acceso a la eficacia civil de la forma matrimonial, era y es también requisito esencial a la hora de firmar Acuerdos con el Estado.

En este breve apartado final nos proponemos señalar unas sencillas líneas sobre las que debería, a nuestro juicio, transitar la regulación del estatuto jurídico de las entidades religiosas con “notorio arraigo”.

Resulta evidente que las mismas parten de la tesis que se sostiene en este trabajo, que no es otra que el mantenimiento, si bien no sine die, del “notorio arraigo” como mecanismo de acceso a una cooperación más completa o al menos de una mayor intensidad que acerque cada día a más entidades religiosas a aquello que FERNÁNDEZ CORONADO tildó de “cooperación completa”<sup>328</sup> que tiene su paradigma en los acuerdos de cooperación suscritos en 1992 entre el Estado y algunas confesiones religiosas minoritarias, como vimos. Simplemente podríamos proponer que aquellas materias reguladas en los citados instrumentos de regulación bilateral fueran desarrolladas, como venimos indicando, por vía de ley unilateral tal y como ha sucedido con la eficacia civil del matrimonio religioso y la LJV de 2015.

Esto devendría el ocaso de los acuerdos de cooperación como instrumento, perdiendo, por otro lado, nuestro ordenamiento una herramienta singular y que ha desempeñado un papel extensivo decisivo. Así mismo, pareciera que olvidamos que el paradigma no deben ser las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación sino la Iglesia Católica.

Ya hemos indicado, en el desarrollo de este apartado quinto, las posturas de algunos autores con respecto al estado actual del estatuto jurídico de las entidades religiosas con “notorio arraigo” que denuncian su falta de regulación específica<sup>329</sup> así como sus propuestas en el apartado relativo a las materias objeto de regulación pacticia.

Otro punto en el que podría ahondar la regulación unilateral del Estado estriba en la asistencia religiosa o incluso en la enseñanza de la religión en la escuela pública, cuestión siempre debatida y de actualidad, sobre la que parece existir un creciente interés de las minorías religiosas.

---

<sup>328</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación..., o.c., 5.

<sup>329</sup> MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma...o.c., 74; MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones..., o.c.,105.



Así la reciente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación<sup>330</sup>, hubiera sido una propicia ocasión para la equiparación entre entidades religiosas con acuerdo de cooperación y entidades sin acuerdo de cooperación pero con declaración de “notorio arraigo en España” en aquellas cuestiones educativas en las que concurre la presencia de las primeras.

En cuanto a la cooperación económica, nos remitimos a lo expuesto en el apartado relativo a la misma de este trabajo.

Sin duda, todo ello nos hace vislumbrar la conveniencia de potenciar la presencia confesional en el seno de la CALR, con la creación ya no solo de grupos de trabajo sobre temas o cuestiones concretas sino de foros estables abiertos a la iniciativa y proposición de las entidades inscritas.

Y es que con una legislación unilateral elaborada con la necesaria audiencia a las entidades religiosas, con presencia en la CALR o sin ella<sup>331</sup>, que tenga en consideración todo aquello que los sujetos colectivos de la libertad religiosa consideren que ha de tenerse en cuenta en la elaboración de su propio estatus y, por tanto, el de sus miembros, se conseguiría una normativa cercana a la regulación bilateral si bien general y única, generadora de certidumbre y que disiparía las dudas acerca de la existencia o no de agravios comparativos. Dicha normativa, al no venir atada de origen por el pacto, no se sujetaría a la especial tramitación a la que se vieron sujetas las leyes ordinarias mediante las que se aprobaron los acuerdos de cooperación de 1992, ya citadas, circunstancia que, sin duda, la enriquecería sobremanera.

Por otro lado, dotar de un estatuto jurídico más amplio a las entidades religiosas con “notorio arraigo” implica la necesidad de potenciar el actual RER como fuente de publicidad formal de dicha condición que, como ya hemos señalado, debe devenir un acto inscribible en el mismo.

---

<sup>330</sup> BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020.

<sup>331</sup> Un claro ejemplo de esto lo encontramos en la elaboración del Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, tal y como se detalla en el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2015 (núm. 247/2015) al proyecto de real decreto por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España.

Las entidades con acuerdo de cooperación cuentan con la publicidad que les proporciona la publicación de dicha ley ordinaria en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y las entidades meramente inscritas con la del RER. Por su parte, la declaración de “notorio arraigo en España” así como su pérdida se publicarán en el BOE a la luz de los artículos 5 y 9 del RD 593/2015 de 3 de julio, si bien, con anterioridad a la entrada en vigor de dicho instrumento normativo no estaba prevista su obligatoria publicación en el BOE. En este sentido conviene recordar que no se ha sucedido en la actualidad declaración alguna de “notorio arraigo en España” haciendo uso de la vigente regulación.

Así las cosas, un sistema en el que el RER adquiriera mayor centralidad dotará de mayor seguridad jurídica a todos los operadores, constituyéndose en instrumento al servicio del modelo en cada momento deseado, respetando el pluralismo religioso existente en la sociedad española y garantizando la libertad religiosa de todas las personas.

## 5. CONCLUSIONES

### I

El concepto de “notorio arraigo en España” introducido por el art. 7 de la LOLR, en desarrollo del mandato de cooperación previsto en el art. 16.3 de nuestra CE, referido a los sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa, no resulta una formulación especialmente novedosa u original en el Derecho español. Tanto en normas de Derecho Público como de Derecho Privado encontramos multitud de expresiones y conceptos similares, incluso previos en el tiempo.

Su importancia no radica, por tanto, en su originalidad como expresión por sí misma sino fundamentalmente en su papel como puerta de acceso para las entidades religiosas a un estatus jurídico superior al del aquellas que únicamente se encuentren inscritas en el RER.

### II

La interpretación del concepto efectuada por la CALR, a la luz de cada nueva solicitud, produjo el desdibujo de los contornos del mismo. Sin reparos podría calificarse la misma, en algunas ocasiones, de excesivamente forzada pues se observa con claridad un progresivo distanciamiento de los iniciales pronunciamientos, en cuyos criterios hubiera resultado extremadamente complejo encuadrar los supuestos posteriores que se plantearon, así como subjetiva ya que es indudable que la visión propia del sistema de Derecho Eclesiástico de los miembros expertos de la CALR, nombrados por la Administración, y el sujeto solicitante, jugaron un papel muy significativo en cada una de las decisiones que se produjeron.

Así las cosas, no se consiguió alcanzar una nítida definición en abstracto de los elementos que lo integran y que deben concurrir en la entidad religiosa solicitante para su declaración. Los acusados vaivenes interpretativos también impiden dibujar una línea clara sobre cuál ha sido el camino seguido por la CALR en su función hermenéutica. Pese a todo, con el paso del tiempo puede apreciarse una suerte de doctrina común, bajo el pretexto de una libertad religiosa de amplio

espectro, centrada en desechar como paradigma la particular posición de la Iglesia Católica en España y que tenía como correlato el destierro del criterio cuantitativo, en cuanto al número de creyentes, así como, en suma, la no valoración del “ámbito y número de creyentes” en términos absolutos

Esta ausencia de una pacífica y común interpretación ha constituido un reproche constante por parte de la doctrina científica si bien ésta tampoco se ocupó en exceso del asunto ni obtuvo una noción pacífica. La clara identificación entre los autores que se ocuparon de la cuestión a nivel académico y los miembros de la CALR ponentes en cada uno de los procedimientos administrativos de declaración de “notorio arraigo” podría ser la causa de la inhibición del resto de la doctrina española a la hora de tratar el notorio arraigo de forma monográfica y profunda.

### III

Las primeras interpretaciones de la CALR vienen marcadas por el binomio “ámbito y número de creyentes” como elementos cuyo contenido cifrar o descifrar como expresión conjunta y unitaria si bien, con el progresivo paso del tiempo y de las posteriores solicitudes, aparecen separados, pero dentro del mismo encaje.

El elemento “ámbito” fue entendido inicialmente como presencia territorial y también temporal o histórica, ambas circunscritas a España, bastando la concurrencia de cualquiera de ellas para entender colmadas las exigencias legales. Posteriormente, se introdujo en la interpretación la presencia de la entidad religiosa fuera de nuestras fronteras, con el consiguiente debilitamiento del componente histórico que había impregnado el concepto hasta el momento y que fue decisivo en los primeros reconocimientos. Este elemento acabaría por ser progresivamente desechado, aunque se mantuvo en importantes sectores de la CALR que fueron los procuradores de una interpretación flexible del concepto valorado en algunos momentos a la luz de la realidad social del momento pese a que se observa, en las últimas interpretaciones de la CALR, una vuelta hacia un “notorio arraigo” como proceso social necesitado de tiempo, pero manteniendo la proscripción de los términos absolutos.

En cuanto al “número de creyentes” pronto se consagró la idea de que no resultaba indispensable ni la acreditación ni la existencia de un número concreto de fieles, llegándose a requerir que fuera “suficiente” y relacionándolo con la existencia de una organización y la realización de actividades. Este elemento del “notorio arraigo” debe también entenderse circunscrito a España.

#### IV

El RD 593/2015 no ha conseguido subsanar completamente la indeterminación del concepto de “notorio arraigo en España” ya que los requisitos que establece, embebidos del acervo doctrinal y administrativo precedente, así como con una clara influencia del Derecho portugués, adolecen, en algunos casos, de excesiva amplitud y vaguedad, evitando con ello disipar totalmente los visos de arbitrariedad que se tenían intención de desvanecer.

La vaguedad denunciada responde al deseo del Estado de no despojarse de la totalidad de su margen de actuación discrecional evitando la construcción de un sistema de reconocimiento de carácter cerrado en el que, sujeto por el Derecho, éste no pueda denegar dicho reconocimiento a determinadas entidades religiosas, convirtiéndolo en un derecho subjetivo de éstas. No puede verse ingenuamente este Real Decreto como un intento bienintencionado pero fracasado del Estado por concretar qué ha de entenderse por “notorio arraigo en España”.

Pese a no aportar completamente la respuesta de él esperada, el Real Decreto ha servido para adoptar ese “lenguaje común en la interpretación del art. 7 LOLR fijando unos criterios orientadores sobre lo que constituye el arraigo” que se pretendía ya en la ponencia de 23.06.1982 de la CALR de la que bebe y se inspira. Esta influencia resulta evidente a la vista de las significativas coincidencias entre algunos de los requisitos del art. 3 de la referida norma, tales como la exigencia de una existencia temporal mínima, de una presencia territorial determinada, de una estructura y representación adecuada y suficiente o de una participación activa en la sociedad española y los criterios que, en su momento, señaló la ponencia, ahora normativizándolos, aunque también difícilmente

subsumibles todos ellos, en principio, dentro de las categorías “ámbito y número de creyentes del art. 7 LOLR.

## V

En el procedimiento para la obtención y también para la pérdida del “notorio arraigo en España” sería conveniente reforzar la presencia de la CALR como órgano colegiado especializado. Es acusada la ausencia de trámite para una suerte de “nuevas conclusiones” en las Diligencias Finales previstas por el apartado 8 del art. 4 del RD 593/2015, sumamente convenientes ya que, de lo contrario, la documentación aportada por la solicitante en ese momento del procedimiento quedaría carente de valoración por la misma CALR que ha puesto previamente de manifiesto en su informe, ex art. 4.7, su ausencia o necesidad.

Por otro lado, debiera concretarse qué ha de entenderse por “modificación sustancial” en aplicación del art. 7 del RD 593/2015, y, con mayor urgencia, sobre el requisito d) que exige que la entidad religiosa cuente con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración, sobre el previsto en la letra e) relativo a la acreditación de presencia y participación activa en la sociedad española y también en relación al inciso final del previsto en la letra c) sobre entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.

En cuanto a los procedimientos de pérdida de la condición de “notorio arraigo” sobre aquellas entidades religiosas que obtuvieron la declaración con carácter previo al RD 593/2015 resultaría más sencilla y efectiva la no aplicación del mismo a través de la vía de la “modificación sustancial” y hacer uso del propio procedimiento para la obtención y analizar si concurren en ellas o no los requisitos del art. 3. El procedimiento previsto para la pérdida muy probablemente puede que devenga inoperante o, al menos, inutilizado con respecto de aquellas entidades que han obtenido con anterioridad a esta norma la declaración administrativa de “notorio arraigo en España”.

En el supuesto de que las entidades religiosas cuenten con un Acuerdo de cooperación con el Estado la vía de la denuncia unilateral prevista en los mismos

podría ser una herramienta útil si bien la pérdida de la condición de “notorio arraigo en España”, en modo alguno, derogaría dichos acuerdos que ostentan la naturaleza de leyes ordinarias.

## VI

El concepto de “notorio arraigo” trae aparejadas, para la entidad religiosa que goza de dicho reconocimiento, una importante estela de consecuencias jurídicas favorables, previsiblemente más amplia en el futuro. Sus nuevas atribuciones o uso como mecanismo para el acceso a nuevas aspiraciones o demandas confesionales han conducido a la pérdida de su carácter instrumental con respecto al acuerdo de cooperación y a ser parte esencial, si bien también utilizado como instrumento, en la redefinición de los parámetros de la nueva cooperación entre el Estado y las entidades religiosas en España, emergiendo como un verdadero estatus a alcanzar por los grupos religiosos, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, y posicionándose como un concepto medular del Derecho Eclesiástico del Estado que incluso sobrepasa sus muros.

En cuanto a la posibilidad de celebración de acuerdos de cooperación entre el Estado y las entidades religiosas, pese a las bondades de este instrumento de regulación pactada, los últimos cambios legislativos apuntan a que dicha vía de regulación quedará en desuso en favor del desarrollo unilateral por parte del Estado del estatus jurídico de las entidades religiosas. El aumento en el número de entidades que cuenten con la referida declaración administrativa no supondrá un problema, a la luz de su actual normativa reguladora, en la formación de la voluntad de los órganos que forman la CALR, siendo un foco de información y pulso de las cuestiones religiosas esencial tanto para el Estado como para las entidades religiosas.

La cooperación económica resulta la materia sobre la que con mayor hondura deben recalar las reformas, sin ser necesarias, *ad initio*, complejas ni creativas innovaciones, tomando nota de la experiencia portuguesa para que, desde ahí, podamos avanzar hacia el modelo que mejor se adapte a los deseos de nuestra

sociedad democrática. Para ello son necesarias reformas y, sobre todo, amplios consensos en beneficio de todos.

El otorgamiento de eficacia civil a los matrimonios religiosos de las entidades religiosas con “notorio arraigo” resulta un paso tardío pero significativo que, pese a no redefinir ni un ápice la calificación de nuestro sistema matrimonial, ha ampliado notablemente la forma religiosa de celebración del matrimonio civil y nos muestra el modelo de laicidad que late en sus impulsores, animando la nueva cooperación, haciendo más atractivo el estatus de entidad religiosa con “notorio arraigo en España”, si bien no ha acercado ni un paso el estatuto jurídico de las entidades religiosas minoritarias al de la Iglesia Católica en España.

La introducción en el Código Civil de este concepto propio y genuino del Derecho Eclesiástico del Estado ha posibilitado, en una aparente facilitación más formal que de fondo, el acceso a la eficacia civil de aquellos matrimonios celebrados en forma religiosa de las entidades religiosas con “notorio arraigo” sin acuerdo de cooperación, y realmente ha puesto de manifiesto la necesidad de la interdisciplinariedad para un cabal entendimiento de nuestras normas, la dependencia y conexión entre los distintos sectores de nuestro ordenamiento jurídico y la importancia de la comunicación entre las distintas disciplinas.

Desde la hermenéutica propia de la ciencia eclesialista puede ser entendida esta vinculación entre “notorio arraigo” y eficacia civil de la forma matrimonial religiosa como un primer escalón previo y preparatorio en el paradigma de una renovada cooperación de amplio espectro entre el Estado y las confesiones religiosas, no debiendo quedar apartado en lo meramente anecdótico el camino iniciado por la LJV de 2015 sino que debe constituir un precedente, una línea de salida, lo que implicará un fortalecimiento de la deseada igualdad religiosa

## VII

La configuración de un estatuto jurídico más amplio para las entidades religiosas con “notorio arraigo” hace necesario un conveniente robustecimiento, potenciación e impulso del RER como fuente de publicidad formal de dicha condición, que debe devenir, inexcusablemente, un acto inscribible en el mismo,



dotando con ello al sistema de un más elevado índice de seguridad jurídica, incluso preventiva.

Así mismo, el ocaso de la legislación bilateral no resulta un óbice para la consecución de normas unilaterales, en cuyos procesos de elaboración, como ya se está haciendo, se dé un alto nivel de participación, en este caso, de los grupos religiosos. Pese a esto, la gran cantidad de cuestiones todavía por abordar en cuanto al estatuto jurídico de las entidades religiosas en España, tales como la enseñanza de la religión en la escuela pública, la asistencia religiosa, el estatuto de los ministros de culto, una real y efectiva cooperación económica o la tendencia a un modelo de autofinanciación de las entidades religiosas, entre otras muchas, conducen al impulso de la presencia confesional en el seno de la CALR, con la creación de foros estables abiertos a la iniciativa y proposición de las entidades inscritas.

## VIII

El “notorio arraigo en España” se ha convertido en un instrumento esencial al servicio de la Libertad Religiosa en España. Su destino puede transitar entre el protagonismo del que ahora disfruta y, con el decurso de los tiempos, su uso como un mecanismo para concretar una transición escalonada hacia la deseada igualdad real de todas las entidades religiosas en nuestro país. Y es que, la regulación unilateral de las cuestiones religiosas, que se nos presenta como una realidad indiscutible, ha asañado el sistema de regulación mediante pactos. El “notorio arraigo”, que era su acceso y aliado, hoy se ha convertido en su verdugo; así, ya no conduce únicamente a él –al acuerdo de cooperación- y, a la vez, es usado por la legislación unilateral como puerta a una regulación especial otrora reservada a los instrumentos pacticios.

Puede afirmarse que el “notorio arraigo en España” ya es un concepto emancipado de su funcionalidad primigenia, ligado a la figura del acuerdo de cooperación cuando no como sinónimo o llave de éste, que ha dado lugar a que la cooperación adquiera un paradigma distinto y más amplio y que se erige ahora como un elemento clave, ya no solo en materia matrimonial o de cooperación,

pasando, extramuros del Derecho Eclesiástico del Estado, a formar parte del Derecho general de nuestro ordenamiento jurídico.

Pese a todo, creo que resulta conveniente que continuemos valiéndonos del concepto “notorio arraigo en España”, al menos no *sine die*, como mecanismo mediante el que dotar de mayor intensidad a la realidad jurídica de los sujetos colectivos de la libertad religiosa y, por extensión, mejorar las condiciones del ejercicio de este derecho humano fundamental de todas las personas, a través de una cabal legislación unilateral cuya regulación, con posterioridad, podamos extender a la totalidad de las entidades religiosas inscritas en el RER. En un futuro no debería descartarse su desaparición acompañada de un refuerzo y fortalecimiento de las garantías para la inscripción en el RER, todo ello ante una eventual reforma de la LOLR en su integridad en aras a subsanar las actuales deficiencias y depurar de artificios una norma de tanto calado y alcance.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ROS, P., El matrimonio religioso, in: PORRAS RAMÍREZ, J.M. (coord.), Derecho y factor religioso, Madrid: Tecnos, 2011, 227-256.

ALENDASALINAS, M., La eficacia civil del matrimonio confesional y su incidencia en el ámbito de la libertad religiosa, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 113-122.

ARA PINILLA, I., Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados, in: Anuario de filosofía del derecho, 21 (2004), 107-124.

BELTRÁN DEL RÍO, S., El marco normativo de la libertad de creencias y de culto en México, in: Anuario de derecho eclesiástico del Estado, 26 (2010), 153-160-

BERENGUER ALBALADEJO, M<sup>a</sup> C., Los matrimonios en forma religiosa no canónica: celebración e inscripción en el registro civil de acuerdo con las reformas operadas por la ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria, in: Derecho Privado y Constitución, 29 (2015), 83-131.

BONET NAVARRO, J., La celebración de festividades religiosas en los acuerdos de cooperación de 1992, in: Revista Española de Derecho Canónico, 52 (1995), 296-306.

BUSTAMANTE DONAS, J., Que estás en los cielos: diálogo interreligioso y nuevas formas de religiosidad en las redes sociales, in: Revista de Filosofía, 11 (2015), 53-76.

CALVO OTERO, J., Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado, in: Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad pluralista: ubi societas pluralistica viget: estudios en honor de Lamberto de Echeverría, Salamanca: Servicio de Publicaciones, Universidad Pontificia de Salamanca, 1987, 259-276.

CAMARERO SUÁREZ, M V., Las confesiones religiosas y su inscripción en el registro de entidades religiosas, Valencia: Low Cost Books, 2016.

CAMARERO SUÁREZ, M., La Comisión Asesora de Libertad Religiosas, in: CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A.; RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.), La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado), Granada: Comares, 2006, 233-245.

CAÑAMARES ARRIBAS, S., Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma, in: *Ius Canonicum*, 50 (2010), 477-515.

CAÑIVANO, M A., El desarrollo del Derecho eclesiástico: un reto para las Comunidades Autónomas, in: *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (2002), 978-1006.

CEBRIÁ GARCÍA, M<sup>a</sup> D., El principio de cooperación suo modo informador de las relaciones Iglesias-Estado: su regulación constitucional, in: *VVAA Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls*, vol. 1, Alicante: Universidad de Alicante, 2000, 101-115;

CODES BELDA, G., La descentralización en el derecho eclesiástico español, in: *Il Diritto ecclesiastico*, 1 (2003), 212-255.

COMBALÍA SOLIS, Z., La libertad religiosa en España 40 años después de la promulgación de la LOLR, in: *Derecho y Religión*, 15 (2020), 169-186.

CONTRERAS MAZARIO, J M., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (1987), 131-164.

CIÁURRIZ LABIANO, M J., La fundación pluralismo y convivencia, in: *CORSINO ÁLVAREZ, A.; RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.), Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Granada: Comares, 2008, 105-122.

DÍAZ RUBIO, R., La financiación de las confesiones minoritarias: la Fundación Pluralismo y Convivencia, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 29 (2013), 109-137.

FERNÁNDEZ CORONADO, A., La nueva regulación del notorio arraigo en el marco de la cooperación institucional, in: *Derecho y Religión*, 15 (2020), 161-168.

FERNÁNDEZ CORONADO, A., Notorio arraigo de la Federación de Comunidades Budistas de España (Consideraciones jurídicas sobre la evolución del concepto de notorio arraigo), in: *Bandue: revista de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, 3 (2009), 137-154.

FERNÁNDEZ CORONADO, A., Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009).

FERNÁNDEZ CORONADO, A., Acuerdos con las confesiones y notorio arraigo. ¿Acuerdo de cooperación o norma legislativa?, *FERREIRO GALGUERA, J.*

(cord.), Jornadas jurídicas sobre la Libertad Religiosa en España, Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Justicia, 2008, 451-461.

FERNÁNDEZ CORONADO, A., Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo, in: Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos, 0 (2000), 285-302.

FERNÁNDEZ CORONADO, A., Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: leyes 24, 25 y 26 de 1992), Madrid: Civitas, 1995.

FERNÁNDEZ-CORONADO, A., Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E) y la Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.). Consideraciones sobre los textos definitivos, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 7 (1991), 576-583.

FERNÁNDEZ GARCÍA, A., La fundación Pluralismo y Convivencia: Ayudas públicas y transparencia, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 35 (2019), 165-190.

FERREIRO-GALGUERA, J., Retoques en la Ley orgánica de libertad religiosa y reordenación normativa con los acuerdos de cooperación, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 211-226.

FERREIRO-GALGUERA, J., La libertad religiosa como palanca para la integración: la fundación pluralismo y convivencia, in: Protección jurídica de la persona, tolerancia y libertad, Madrid: Thomson Reuters, 2010, 205-252.

FORNES, J., Consideraciones sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, con sus perspectivas de futuro, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T R., Curso de Derecho Administrativo, tomo I, 12 ed., Madrid: Aranzadi, 2004.

GARCÍA GÁRATE, A., Nota crítica a la clasificación de las fuentes en el Derecho eclesiástico español, in: REINA BERNÁLDEZ, V.; FÉLIX BALLESTA, M Á. (coords.), Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona, 1994, Madrid: Marcial Pons, 1996, 407-417.

GARCÍA GARCÍA, R., El notorio arraigo, in: MORENO ANTÓN, M<sup>a</sup>. (coord.), Sociedad, Derecho y factor religioso, Granda: Comares, 2017, 259-268;

GARCÍA GARCÍA, R., Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España [BOE n.º 183, de 1-VIII-2015], in: *Ars Iuris Salmanticensis*, 4 junio (2016), 256-260.

GARCÍA GARCÍA, R., Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas [BOE n.º 183, de 1-VIII-2015], in: *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 4, 1 (2016), 261-265;

GARCÍA GARCÍA, R., Una nueva Comisión Asesora de Libertad Religiosa para los retos del siglo XXI en materia de Libertad Religiosa. El nuevo Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014) 175-225.

GARCÍA GARCÍA, R., La Ley de Libertad Religiosa portuguesa, in: *Derecho y religión*, 8 (2013), 53-84.

GARCÍA GARCÍA, R., La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de libertad religiosa. Su art. 8. Comisión Asesora de Libertad Religiosa: regulación actual, antecedentes remotos, precedente cercano y su importación y mejora por el ordenamiento portugués, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009).

GARCÍA GARCÍA, R., (coord.), La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas: Veinticinco años de su regulación jurídica, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.

GARCÍA GARCÍA, R., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual, Madrid: Edisofer S.L., 2003.

GARCÍA-PARDO, D., El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia, Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

GARCÍA RUIZ, Y., Cooperación y laicidad: principios vertebradores de las relaciones Iglesia-Estado en España, in: *Aconfesionalidad del Estado, laicidad e identidad cristiana: actas del segundo Encuentro Interdisciplinar, Profesores, Investigadores y Profesionales Católicos* (Salamanca, 22-24 de junio de 2005), 2006, 335-344.

GARCÍA RUIZ, Y., Entidades religiosas en España: dimensión jurídica y colectiva de la religiosidad, in: MARTÍN GARCÍA, M M. (coord.), *Entidades eclesiales y*

derecho de los estados: Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 9-11 de noviembre de 2005, Granada: Comares, 2006, 461-467.

GARCÍA RUIZ, Y., ¿Qué laicidad queremos?, in: FERNÁNDEZ CORONADO, A., y otros (coords.), *Libertad* de conciencia, laicidad y derecho: "liber discipulorum": en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández, Madrid: Civitas, 2014, 107-131.

GARCÍA SALGADO, M J., Determinar lo indeterminado: sobre cláusulas generales y los problemas que plantean, in: Anuario de Filosofía del Derecho, 20 (2003), 105-130.

GÓMEZ MOVELLÁN, A., Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y minorías religiosas, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 15 (1999), 441-452.

GUTIERREZ DEL MORAL, M<sup>a</sup> J., Laicidad y cooperación con las confesiones en España, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 15 (2007).

HERNÁNDEZ LOPO, A., Fundación "Pluralismo y convivencia": Un análisis crítico (y II). La fundación frente a los principios constitucionales informadores del derecho eclesiástico español, in: Anuario de la Facultad de Derecho, 25 (2007), 43-60.

HERNÁNDEZ LOPO, A., Pluralismo y convivencia, in: Anuario de la Facultad de Derecho, 24 (2006), 73-93.

HERRERA CEBALLOS, E., Hacia la construcción de un registro fiel reflejo de la realidad: la reforma del registro de entidades religiosas, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 39 (2015).

HERRERA CEBALLOS, E., Dos proyectos de reforma del registro de entidades religiosas. aproximación crítica, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, XXIX (2013), 413-442.

IBAN, I C., Mis errores de previsión acerca de la LOLR, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 33-42.

IGARTUASALAVERRÍA, J., Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa, in: Revista española de derecho administrativo, 92 (1996), 535-554.

LANDETE CASAS, J., Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa [BOE n.º 300, de 16-XII-2013], in: *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2 (2014), 203-205.

LEAL ADORNA, M., Los matrimonios religiosos no canónicos a la luz de la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria, in: *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 41 (2016).

LEGUINA, J., Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo, in: *Revista española de Derecho Administrativo*, 44 (1984), 683-692.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, in: *Laicidad y libertades*, 9 1 (2009), 191-250.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia*, Tomo I, Madrid: Aranzadi, 2002.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 5 (1989) 69-102.

LÓPEZ SIDRO, A., El notorio arraigo de las confesiones religiosas en España a partir del Real Decreto que regula su declaración, in: *Ius Canonicum*, vol. 55, 110 (2015), 821-833.

MANTECÓN SANCHO, J., Dos documentos importantes de Derecho Eclesiástico ecuatoguineano, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 32 (2016), 1032-1042.

MANTECÓN SANCHO, J., Breve nota sobre el nuevo Real Decreto del Registro de Entidades Religiosas, in: *Ius Canonicum*, 110 (2015), 795-811.

MANTECÓN SANCHO, J., Apuntes sobre el Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa del Perú, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), 601-614.

MANTECÓN SANCHO, J., En torno a la anunciada reforma de la ley orgánica de libertad religiosa, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 26 (2010), 333-348.

MANTECÓN SANCHO, J., *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas*, Jaén: Universidad de Jaén, 1995.



MANTECÓN SANCHO., J., Confesiones Religiosas y Registro, in: La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica, Madrid: Ministerio de Justicia, 1999.

MANTECÓN SANCHO, J., Las Confesiones como partes contratantes de los acuerdos de cooperación con el Estado, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 11 (1995), 290.

MANUEL LÓPEZ, J., La Fundación Pluralismo y Convivencia, in: La libertad religiosa en España y las comunidades judías, Madrid: Federación de Comunidades Judías de España : Hebraica Ediciones, 2010, 93-108.

MARTÍN DE AGAR, J T., Los principios del Derecho Eclesiástico del Estado, in: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaiso, 14 (2003), 333-344.

MARTÍNEZ BLANCO, M., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su cuarenta aniversario, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 11-22.

MARTÍNEZ GIJÓN, J., Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y registro, in: Estudios jurídicos, (2006).

MARTÍNEZ ESTAY, J I., Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional, in: Revista de derecho político, 105 (2019), 161-196.

MARTÍNEZ TORRÓN, J., Reflexiones sobre una hipotética reforma de la LOLR de 1980, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 65-78.

MARTÍNEZ TORRÓN, J., La Ley orgánica de libertad religiosa, veintiocho años después, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

MARTÍNEZ TORRÓN, J., Diez años después. Sugerencia sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones Evangélica, Israelita e Islámica, in: MANTECÓN SANCHO, M., (coord.), Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia, Madrid: Ministerio de Justicia, 2004, 87-156.

MARTÍNEZ TORRÓN, J., Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas, Granada: Comares (1994).

MARTÍNEZVARES GARCÍA, S., Eficacia, discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados, in: Cuadernos de derecho judicial. Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo, Madrid 1994, 65-109.

MARTÍN SÁNCHEZ, I., Laicidad e igualdad religiosa: algunas cuestiones debatidas, in: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 13 (2009) 179-204.

MARTÍN SÁNCHEZ, I., La naturaleza jurídica de los acuerdos mencionados en el artículo 7 de la ley orgánica de libertad religiosa y su posición en el sistema de fuentes del derecho eclesiástico del Estado, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico, 7 (2005).

MARTÍ SÁNCHEZ, J M<sup>a</sup>., Pluralismo y reconocimiento de las instituciones religiosas (con particular atención al Derecho portugués), in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 27, (2011), 265-295.

MEGÍAS LÓPEZ, J., Valores posmodernos y fenómeno religioso: la Fundación Pluralismo y convivencia, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 29 (2013), 25-41.

MIER MENES, M., El Impuesto sobre Sociedades: su aplicación a la Iglesia, in: El derecho patrimonial canónico en España, Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca, 1985, 349-381.

MORENO ANTÓN, M., El artículo 7 de la LOLR y su presumible obsolescencia ante el largo impás de los pactos confesionales, Derecho y Religión, 15 (2020), 309-320.

MORENO ANTÓN, M., Algunos aspectos controvertidos sobre los Acuerdos de cooperación con las Confesiones religiosas, in: Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid, 2 (2000), 105-136.

MOTILLA DE LA CALLE, A., Algunas reflexiones en torno a la libertad religiosa en el estado postsecular, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 103-112.

MOTILLA DE LA CALLE, A., Ley Orgánica de Libertad Religiosa y Acuerdo con las confesiones: experiencia y sugerencias de iure condendo, in: Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

MOTILLA DE LA CALLE, A., La reforma de los Acuerdos de Cooperación con las Federaciones Evangélica, Judía y Musulmana, in: MANTECÓN SANCHO, M. (coord.), Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia, Madrid: Ministerio de Justicia (2004), 19-86.

MOTILLA DE LA CALLE, A., Reconocimiento administrativo del notorio arraigo y de la capacidad de pactar acuerdos de cooperación a la confesión Testigos

Cristianos de Jehová, in: REINA, V.; FÉLIX BALLESTA M<sup>a</sup> A. (coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid: Marcial Pons, 1996, 545-577.

MURILLO MUÑOZ, M., El ejercicio del derecho de libertad religiosa en el ámbito de la administración electrónica, in: VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J M<sup>a</sup>.; CANO RUIZ, I., (eds.), *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, Granada: Comares, 2020, 77-92.

MURILLO MUÑOZ, M., La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de entidades religiosas, in: *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 0 (2000), 201-228.

NAVARRO VALLS, R., Y PANIZO ROMO DE ARCE, A., El matrimonio religioso en la Ley de Jurisdicción Voluntaria, in: MORENO ANTÓN, M. (coord.), *Sociedad, Derecho y factor religioso. Estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez*, Granada: Comares, 2017, 465-478.

NAVARRO-VALLS, R., El principio constitucional de cooperación Estado-Iglesias, in: *Nueva revista de política, cultura y arte*, 118 (2008), 67-77.

NAVARRO-VALLS, R., Los modelos de relación Estado-Iglesia y el principio de cooperación, in: FERREIRO GALGUERA, J., *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, 2008, 159-169.

OLLERO TASSARA, A., *España: ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Navarra: Civitas, 2005.

OLMOS ORTEGA, M. E., Libertad religiosa y matrimonio, in: *Estudios Eclesiásticos*, vol. 94, 371 (2019), 883-923.

OLMOS ORTEGA, M. E., La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España, in: DAMMACCO, G.; PETRILLI, S. (coords.) *Fedi, credenze, fanatismo*, Milano-Udine: Mimesis, 2016, 217-227.

OLMOS ORTEGA, M E., Claves de comprensión de la cooperación económica estatal a las confesiones religiosas, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 59-86.

OLMOS ORTEGA, M E., La cooperación económica del estado español a la iglesia católica a través de la asignación tributaria, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 87-116.

OLMOS ORTEGA, M E., La nueva técnica de cooperación económica de la Fundación Pluralismo y Convivencia, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 117-142.

OLMOS ORTEGA, M. E., Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro de Entidades Religiosas”, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19, 2009.

OLMOS ORTEGA, M E., Una relectura de la laicidad y la cooperación a la luz de la libertad religiosa, in: GARCÍA GARCÍA, R. (coord.), El derecho eclesiástico a las puertas del siglo XXI: libro homenaje al profesor Juan Goti Ordeñana, Madrid: Fundación Universitaria Española, 2006, 417-430.

OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E., El principio de cooperación entre los poderes públicos y las entidades religiosas, in: Presente y futuro de la Constitución española de 1978, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, 595-610.

OLMOS ORTEGA, M E., El futuro de los Acuerdos entre el Estado Español y las confesiones religiosas: los Acuerdos de 1992, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 7 (2005).

OLMOS ORTEGA, M E., El matrimonio y la familia de los miembros de las minorías religiosas en la Comunidad Valenciana, in: JORDÁN VILLACAMPA, M L., (dir.), Multiculturalismo y movimientos migratorios, Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, 183-220.

OLMOS ORTEGA, M E., Los Acuerdos del Estado con la FEDERE, FCI y CIE, in: Acuerdos del estado español con los judíos, musulmanes y protestantes, Salamanca: Servicio de Publicaciones, Universidad Pontificia de Salamanca, (1994), 95-118.

OLMOS ORTEGA, M. E., El matrimonio religioso no canónico en el ordenamiento civil español, in: AZNAR GIL, F. (coord.), Curso de derecho matrimonial y procesal canónico para profesionales del foro (XI): estudios matrimoniales en homenaje al Rvdo Sr. D. Malaquías Zayas Cuerpo, Salamanca: Servicio de Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, 1994, 307-336.

OLMOS ORTEGA, M E., La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas, Salamanca: Servicio de Publicaciones, Universidad Pontificia de Salamanca, 1991.

OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E., Margarita Vento Torres., Las relaciones Iglesias-Estados en la actualidad: cuestiones fundamentales, in: Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro, vol. 2, Valencia: Universitat de València, 1989, 683-702.

OLMOS ORTEGA, M<sup>a</sup> E., Reflexiones en torno a la colaboración entre el Estado y las Confesiones críticas, in: Las relaciones entre la Iglesia y el Estado: estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía, Madrid: Universidad Complutense de Madrid; Pamplona: Universidad de Navarra; Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 355-362.

OLMOS ORTEGA, M E., El registro de entidades religiosas, in: Revista Española de Derecho Canónico, vol. 45, 124 (1988), 97-121.

OLMOS ORTEGA, M E., El matrimonio canónico en el Código Civil de 1981, in: Revista española de Derecho Canónico, vol. 39, 112 (1983), 43-78.

ORTEGA GUTIÉRREZ, D., Los conceptos jurídicos indeterminados en la jurisprudencia española, Madrid: Dykinson (2009).

PALOMINO LOZANO, R., La función del artículo 3.2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 187-196.

PANIZO ROMO DE ARCE, A., Jurisdicción Voluntaria y matrimonio religioso en España, in: Revista de Derecho Privado, 2016, 3-25.

PONS-ESTEL, C., Novedades legislativas en torno a la eficacia civil del matrimonio religioso en España, in: Revista de Derecho Civil, vol. II, 2 (2016), 171-186.

POLO SABAU, J R., La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas y su nueva función en el sistema matrimonial, Derecho y Religión, 15 (2020), 227-238.

POLO SABAU, J R., El artículo 16 de la Constitución en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa, in: Revista de Derecho político UNED, 100 (2017), 311-345.

POLO SABAU, J. R., El nuevo régimen jurídico de las formas religiosas de celebración matrimonial en el Derecho español, in: Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 20 (2016).

PONS PORTELLA, M., La declaración del notorio arraigo de las Confesiones Religiosas en España tras el Real Decreto 593/2015, de 3 de Julio, in: Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado, 41 (2016).

PELAYO OLMEDO, J D., la personalidad jurídica de las confesiones religiosas y la actividad registral, in: MARTÍN SÁNCHEZ, I., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (coords.), Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España, Madrid: Fundación Universitaria Española, 2009, 79-116.

PÉREZ DASILVA, J A.; SANTOS DÍEZ, M T., “Redes sociales y evangelización: el caso de las diócesis españolas en Facebook, in: Estudios sobre el Mensaje Periodístico, 23 2 (2017), 1369-1381.

PUCHADES NAVARRO, M., Economía política del patrimonio eclesiástico, in: RAMÍREZ NAVALON, R. (coord.), Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 35-58.

RAMÍREZ NAVALÓN, R., El RD 594/2015, de 3 de julio por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas: una reforma necesaria, in: Revista Boliviana de Derecho, 22 (2016), 34-63.

RAMÍREZ NAVALON, R., Estudio comparativo del art. 7 de los Acuerdos con la FEREDE, FCI y CIE, in: Revista Española de Derecho Canónico, vol. 54, 142 (1997), 155-186.

REGUEIRO GARCÍA, M T., El matrimonio en los Acuerdos con las confesiones, in: Laicidad y libertades, 14 (2014), 91-115.

REINA, V.; FÉLIX BALLESTA M<sup>a</sup> A. (coords.), Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias, Madrid: Marcial Pons, 1996, 545-577.

ROCA FERNÁNDEZ, M J., La eventual reforma de la ley orgánica de libertad religiosa. Consideraciones de política legislativa y de régimen jurídico, in: BLANCO, M.; CASTILLO, B.; FUENTES J A.; SÁNCHEZ DE LAS HERAS, M. (coords.), Ius et Iura. Escritos de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico en honor del profesor Juan Fornés, Granada: Comares, 2010, 947-962.

RODRÍGUEZ CHACÓN, R., Régimen jurídico actual del reconocimiento civil e inscripción en el registro de los matrimonios no católicos, in: Estudios eclesiásticos, vol. 90, 355 (2015), 821-879.

RODRÍGUEZ BLANCO, M., Los convenios entre las Administraciones públicas y las confesiones religiosas, Pamplona: Navarra Gráfica, 2003.

RODRÍGUEZ MOYA, A., Repensando el artículo 16.3. C.E. la nueva cooperación y el pluralismo religioso, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 42 (2016).

RODRÍGUEZ MOYA, A., Evolución y vigencia del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, in: OTADUY GUERÍN, J. (coord.), Derecho canónico en tiempos de cambio: actas de las XXX Jornadas de Actualidad Canónica, 2011, 109-124.

RODRÍGUEZ MOYA, A., La libertad religiosa en el marco de las relaciones Iglesia-Estado. La cooperación: del concordato al sistema de acuerdos, in: GARCÍA MAESTRO, J P. (coord.), Iglesia, laicidad y libertad religiosa en la España de hoy, 33-46

ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, M<sup>a</sup> L., Las reformas introducidas por la Ley de Jurisdicción Voluntaria en los matrimonios de confesiones religiosas distintas de la católica, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 34 (2018), 357-381.

ROSSELL GRANADOS, J., La cooperación como herramienta para la gestión de la diversidad religiosa, in: ROSSELL GRANADOS, J.; GARCÍA GARCÍA, R. (coords.) Derecho y Religión, Madrid: Edisofer S.L., 2020, 187-199.

ROSSELL GRANADOS, J., La gestión del registro de entidades religiosas (RER) después de la reforma de 2015: novedades y aspectos conflictivos, in: RUANO ESPINA, L; LÓPEZ MEDINA, A M. (coords.), Antropología cristiana y derechos fundamentales: algunos desafíos del siglo XXI al derecho canónico y eclesiástico del estado: actas de las XXXVIII Jornadas de Actualidad Canónica, organizadas por la Asociación Española de Canonistas y celebradas en Madrid, los días 4 al 6 de abril de 2018, Madrid: Dykinson, 2018, 203-224.

ROSSELL GRANADOS, J., El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo del derecho de libertad religiosa en España, in: MORENO ANTÓN, M. (coord.), Sociedad, derecho y factor religioso: estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez, 2017, 577-587.

ROSSELL GRANADOS. J., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma ¿hacia el modelo de Ley de Libertad Religiosa portugués?, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

ROSSELL GRANADOS, J., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y los Proyectos italiano y portugués: un análisis comparativo, in: Anuario de derecho eclesiástico del Estado, 16 (2000), 341-397.

RUANO ESPINA, L., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa. 40 años de vigencia, in: Derecho y Religión, 15 (2020), 197-210.

RUANO ESPINA, L., La protección de la libertad religiosa ante una posible reforma de la LOLR, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 25 (2011).

RUANO ESPINA, L., Los Acuerdos o Convenios de Cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas, in: Revista Española de Derecho Canónico, vol. 53, 140 (1996), 157-187.

RUIZ PALAZUELOS, N., A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial, in: Revista española de derecho administrativo, 196 (2019), 143-166.

SAMMASSIMO, A., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Commento al Real Decreto 1159/2001 e all'Orden 1375/2002, in: Quaderni di diritto e política ecclesiastica, Vol. 11, 2 (2003), 405-414.

SANTOS ARNAIZ, J A., El impacto de la confesión budista en el ordenamiento jurídico español, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), Ley Orgánica Libertad religiosa. trabajos parlamentarios, Madrid: Congreso de los Diputados, 1981.

SATORRAS FIORETTI, R M<sup>a</sup>., Lecciones de Derecho Eclesiástico del Estado, 3 ed., Barcelona: Bosch, 2004.

SEGLERS, A., La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro, in: La libertad religiosa y su regulación legal, Madrid: Iustel, 2009, 149-163.

SERRANO, C., Los Acuerdos del Estado español con las confesiones no católicas, in: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 4 (1988), 89-106.

SOUTO PAZ, J.A., Cooperación del Estado con las confesiones religiosas, in: Revista de la facultad de derecho de la UCM, 84 (1993-1994), 365-414.

SOUTO PAZ, J A., La Comisión Asesora de Libertad Religiosa, in: Revista de Derecho Político, 14 (1982), 31-56.

SOUTO PAZ, J A., Mecanismos de colaboración entre el Estado y las Confesiones religiosas, in: REINA BERNÁLDEZ, V.; FÉLIX BALLESTA, M Á.



(coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Barcelona, 1994, Madrid: Marcial Pons, 1996, 307-355.

SUÁREZ PERTIERRA, G., *Consideraciones críticas sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su 40º aniversario*, in: *Derecho y Religión*, 15 (2020), 43-53.

SUÁREZ PERTIERRA, G., *Acuerdos y convenios: crisis de un modelo*, in: FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A.; PELAYO OLMEDO, J D.; PÉREZ ÁLVAREZ, S.; RODRÍGUEZ MOYA, A.; SUÁREZ PERTIERRA, G. (coords.), *Libertad de conciencia, laicidad y derecho: "liber discipulorum": en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Madrid: Civitas, 2014, 225-253.

SUÁREZ PERTIERRA, G., *Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)*, in: *Revista española de derecho constitucional*, 92 (2011), 41-64.

TORRES GUTIÉRREZ, A., *¿Límites? en la financiación de las confesiones religiosas en España: una asimetría de difícil encaje en los principios de laicidad y no discriminación*, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 35 (2019), 47-123.

TORRES GUTIERREZ, A., *Los retos del principio de laicidad en España: Una reflexión crítica a la luz de los preceptos constitucionales*, in: *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 32 (2016), 663-722.

TORRES GUTIERREZ, A., *Neutralidad ideológico religiosa en Portugal: estudio del nuevo marco jurídico legal portugués*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 34 (2014).

TORRES GUTIERREZ, A., *Derecho común versus derecho especial: el individuo como sujeto del derecho de libertad de conciencia y religiosa en España y Portugal*, in: BARRANCO AVILÉS, M<sup>a</sup> C.; CELADOR ANGÓN, O.; VACAS FERNÁNDEZ, F. (coords.), *Perspectivas actuales de los sujetos de Derecho [colección Gregorio Peces-Barba, 2]*, Madrid: Dykinson, 2014, 55-85.

TORRES GUTIERREZ, A., *Libertad religiosa y de conciencia en Portugal.: ¿El nuevo concepto de confesión religiosa radicada como presupuesto de un modelo de derecho común?*, in: *Derecho y religión*, 7 (2012), 33-64.

TORRES GUTIERREZ, A., *El desarrollo postconstitucional del Derecho Fundamental de Libertad Religiosa en España*, in: *Revista de estudios políticos*, 120 (2003), 243-268.

TORRES SOSPEDRA, D., La inserción del notorio arraigo en la regulación matrimonial del Código civil español, in: Actualidad jurídica iberoamericana, 12 (2020), 116-137.

TORRES SOSPEDRA, D., El arraigo digital de las confesiones religiosas, in VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J M<sup>a</sup>.; CANO RUIZ I. (eds.), El derecho de libertad religiosa en el entorno digital, Granada: Comares, 2020, 207-518.

TORRES SOSPEDRA, D., Ley de la Jurisdicción Voluntaria vs. Acuerdos de cooperación: la adopción de la vía unilateral respecto del matrimonio de las minorías religiosas en España, in: Revista Española de Derecho Canónico, vol. 76, 186 (2019), 331-359.

VÁZQUEZ PEÑUELA, J M., El objeto del derecho Eclesiástico y las confesiones religiosas, in: *Ius canonicum*, 34 (1994), 279-290.

VILADRICH, P J.; FERRER ORTIZ, J., Los principios informadores del Derecho eclesiástico español, in: FERRER ORTIZ, J. (coord.), Derecho Eclesiástico del Estado, sexta ed., Navarra: Eunsa, 2011, 85-110.

VIEJO-XIMENEZ, J M., ¿Tolerancia o libertad religiosa?: cooperación y adaptación razonables, in *Derecho y Religión*, 15 (2020), 123-134.

VILLA, M J., Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas, in: CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A.; RODRIGUEZ BLANCO, M. (coords.), La Libertad religiosa en España, XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado), Granada: Comares, 2006, 211-219.

VILLA, M J., Reflexiones en torno al concepto de notorio arraigo en el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, in: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1 (1985), 143-183.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quisiera dejar constancia en estas líneas de mi gratitud a algunas personas:

Al profesor Dr. D. Pascual Marzal, de la Facultad de Derecho de la Universitat de València, por alentar mi inicial inquietud universitaria.

A los profesores Dres. D. Juan Damián Gandía y D. Jaime González de la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad Católica de Valencia “San Vicente Mártir”, por confiar en mí.

A las personas titulares de la anteriormente Subdirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, ahora Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por su colaboración en la puesta a disposición de la información y documentación requerida.

Al profesorado del Área de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universitat de València, especialmente a mi maestra la profesora Dra. Dña. M<sup>a</sup> Elena Olmos. Su magisterio y atenta dirección han sido el mayor regalo de mi vida académica; los recibí inmerecidamente y los guardaré agradecido allá donde me lleve la vida.

A mi familia, amigos y compañeros de trabajo, que han sido testigos de esta investigación fruto de mi verdadera pasión e ilusión, la vocación universitaria.

Finalmente, a los miembros del tribunal, por dedicarme amablemente su tiempo y consideración.