

# LAICIDAD DEL ESTADO Y COOPERACION CON LAS CONFESIONES

JAVIER FERRER ORTIZ  
Universidad de Zaragoza

## SUMARIO

1. *Introducción.*—2. *El factor religioso en la Constitución de 1978.*—3. *El principio de laicidad del Estado.*—4. *Laicidad del Estado y cooperación con las Confesiones.*—5. *Los Convenios de cooperación y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.*—6. *Conclusión.*

En estas mis primeras palabras ante un público tan distinguido, quiero agradecer al Comité organizador de este Congreso, en la persona del profesor Alberto de la Hera, su amable invitación a participar en el mismo y la confianza que ha depositado en mí al encomendarme esta Ponencia.

También deseo testimoniar mi admiración y afecto al profesor PEDRO LOMBARDÍA, el gran ausente de este Congreso que se precia de haber nacido bajo su aliento y estímulo.

Durante el trabajo preparatorio de esta intervención y ante la imposibilidad material de acudir, como en otras ocasiones, al entrañable maestro PEDRO LOMBARDÍA para cambiar impresiones con él y buscar la orientación de sus sabios y sugerentes consejos, le he tenido muy presente en el recuerdo, como indudablemente lo sigue estando y lo estará siempre en el ánimo de todos los que hemos tenido la suerte de conocerle.

Venían a mi memoria los dos años en que asistí a sus clases en la Universidad de Navarra —primero como alumno, luego como profesor ayudante— y las inolvidables conversaciones que mantenía con él —en su despacho o mientras recorríamos el Campus desde la Facultad de Derecho Canónico hasta el Edificio de Bibliotecas—. También evocaba una de las últimas ocasiones en que hablé largamente con él —hace poco menos de

un año—, cuando paseábamos por el casco antiguo de Zaragoza, donde fui testigo una vez más de la generosidad sin tasa con que siempre supo darse a sus discípulos.

Y dicho esto, procedo a presentar esta Ponencia sobre *Laicidad del Estado y cooperación con las Confesiones* en el Derecho Eclesiástico del Estado español.

1. Como es bien sabido, la Constitución de 1978 ha abierto un proceso de profunda renovación de toda la legislación española en general y del Derecho Eclesiástico del Estado en particular. Los años inmediatamente posteriores a su entrada en vigor fueron testigos de los trabajos llevados a cabo por los distintos autores en su esfuerzo por identificar y elaborar técnicamente los principios inspiradores del nuevo Derecho Eclesiástico español. Pronto se impuso la opinión, prácticamente unánime, de que estos principios son los de libertad religiosa, laicidad del Estado, igualdad religiosa y cooperación con las Confesiones<sup>1</sup>.

No obstante, en la medida en que algunos de sus principios, por su consustancial generalidad, son susceptibles de recibir distintas y aun antitéticas interpretaciones, se comprende que no pueda hacerse una exposición cabal de los mismos en tanto no hayan informado normas de Derecho especial<sup>2</sup> y, aún más, hayan sido interpretados por la jurisprudencia, pues no podemos olvidar que aunque el Derecho se declara en las fuentes, es en la jurisprudencia donde se realiza<sup>3</sup>. Si a esto añadimos el doble carácter abierto y consensuado de nuestro Texto constitucional, con lo que estas notas implican de «no considerar terminado el ordenamiento jurídico esencial en ella»<sup>4</sup> y de subrayar «el acuerdo con el disenter como norma de convivencia»<sup>5</sup>, se comprende que los principios son eso, pautas orientadoras, susceptibles de recibir diversas interpretaciones dentro de la amplia franja de la constitucionalidad<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., por todos, P. J. VILADRICH, «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, págs. 211-317 (1980) y 169-261 (1983).

<sup>2</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, «El Derecho Eclesiástico», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1980, pág. 34.

<sup>3</sup> Cfr. E. LALAGUNA, *Jurisprudencia y fuentes del Derecho*, Pamplona 1969, pág. 92.

<sup>4</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 68, de 31 de octubre de 1978, pág. 3394. Discurso de HERNÁNDEZ GIL, Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado, ante el Pleno del Senado.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 3412. Intervención de SÁNCHEZ AGESTA.

<sup>6</sup> Cfr. J. A. ORTEGA y DÍAZ AMBRONA, «Vivienda familiar y Derecho constitucional», en *Hogar y ajuar de la familia en las crisis matrimoniales*, Pamplona 1986, pág. 36. Véase, en este sentido, la opinión de LLAMAZARES cuando afirma de la Constitución que «es un texto abierto en no pocas ocasiones, de manera que sus supuestas ambigüedades no son tales, sino espacios de prolongación del poder constituyente a través de las leyes orgánicas, como ha puesto de relieve reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional» (D. LLAMAZARES, «Actitud de la España democrática ante la Iglesia», en *Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos*, Madrid 1987, pág. 185).

Por estas razones, consideramos que el interés de volver en el momento actual sobre dos principios inspiradores de nuestro Derecho Eclesiástico como son la laicidad del Estado y la cooperación con las Confesiones, consiste en intentar reducir, mediante la técnica jurídica, las tensiones a que da lugar el pluralismo ideológico y político, en una materia tan delicada como la regulación del factor religioso<sup>7</sup>, y en servir de introducción a las intervenciones de los próximos días, en las que podremos comprobar las aplicaciones prácticas de estos principios llevadas a cabo por el legislador ordinario y por la jurisprudencia.

2. La Constitución española de 1978 ha contemplado expresamente el factor religioso en dos preceptos: en el artículo 14, donde formula el principio de igualdad religiosa, al proclamar que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de (...) religión», y en el artículo 16, donde, sin duda, ha sentado las bases fundamentales de su tratamiento jurídico al garantizar la libertad religiosa en su doble dimensión individual y colectiva —16, 1—, la no estatalidad de ninguna Confesión y la cooperación del Estado con los Confesiones —artículo 16, 3—.

No obstante, la existencia de unos valores superiores del ordenamiento constitucional —art. 1, 1—, la función promocional de la libertad y la igualdad atribuida a los poderes públicos —art. 9, 2—, así como la opción personalista y los criterios de interpretación de los derechos fundamentales y de las libertades reconocidas por la Constitución que adopta el artículo 10, deberán ser necesariamente tenidos en cuenta a la hora de intentar llegar a una cabal comprensión de los principios del Derecho Eclesiástico del Estado.

Dentro de estos principios existe una jerarquización que permite resolver las posibles antinomias a las que, indefectiblemente, conduciría cualquiera de ellos si fuera interpretado al margen de los demás, olvidando que todos ellos constituyen un sistema y se autolimitan mutuamente. Y es esto lo que ocurre con los principios de laicidad del Estado y cooperación con las Confesiones, que pueden ser considerados como contradictorios, dependiendo de cuál sea el significado que se atribuya a cada uno de ellos.

3. La laicidad, como elemento definidor del Estado y principio inspirador de su actitud ante el fenómeno religioso, es un término equívoco. Aunque se desarrolla durante la Edad Moderna, es a partir del siglo XIX

---

<sup>7</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, «Opciones políticas y Ciencia del Derecho Eclesiástico español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I, 1985, págs. 30 y 31.

cuando comienza a predicarse del Estado en oposición al Estado confesional y con un matiz de hostilidad y agresividad contra lo religioso<sup>8</sup>.

A mitad del presente siglo adquiere una nueva acepción, Pío XII empieza a hablar de la 'legittima sana laicità dello Stato', como uno de los principios de la doctrina católica<sup>9</sup>. La Iglesia distingue entre el laicismo, que se realiza en un espíritu de hostilidad del Estado en relación a la Iglesia, y la laicidad, como ámbito propio de las realidades temporales regidas por principios específicos, que se manifiestan en el riguroso respeto de la competencia de las autoridades, civiles y religiosas, en sus respectivos campos, con el fin de garantizar la independencia y la soberanía de cada una en su propia esfera de actuación<sup>10</sup>.

Más adelante, el Concilio Vaticano II se refiere indirectamente a la laicidad del Estado y sienta las bases de su formulación doctrinal en torno al principio de la autonomía de lo temporal<sup>11</sup>. «La laicidad del Estado es concebida, consecuentemente, como la 'autonomía e independencia' de que goza el Estado, en cuanto institución de orden temporal, y 'dentro de su propio campo', en relación con la Iglesia»<sup>12</sup>.

A idénticos resultados prácticos conduce otra moderna concepción de la laicidad que arranca del siglo XIX y devuelve al término su significado etimológico, haciéndolo compatible con una valoración positiva del factor religioso, mediante un efectivo régimen de libertad religiosa que comienza a imponerse en algunos Estados contemporáneos<sup>13</sup>.

Aunque coinciden en el terreno de los efectos prácticos, conviene advertir que sus fundamentos ideológicos o doctrinales son diferentes: la concepción dualista de la Iglesia católica es de carácter dogmático y religioso —'dad al César lo que es del César'—, mientras que la segunda responde al pluralismo político y a la libertad ideológica de los individuos y los grupos en un Estado democrático<sup>14</sup>.

En resumen, y desde la última perspectiva, evidentemente eclesiasticista —aquí adoptada—, diremos que «el Estado laico no es sujeto de opciones religiosas. La religión afecta al plano de las personas y de la sociedad, y el Estado no tiene otras competencias respecto a ella que la de ordenar sus manifestaciones sociales de acuerdo con los principios de justicia que deben inspirar cualquier ordenamiento jurídico»<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. E. MOLANO, «La laicidad del Estado en la Constitución española», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, II, 1986, págs. 242-244.

<sup>9</sup> Cfr. Pío XII, «Allocutio die 23 martii mensis a. 1958», en *Acta Apostolicae Sedis*, 1958, pág. 220.

<sup>10</sup> Cfr. L. SPINELLI, *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato*, Modena 1970, páginas 9-53 y, especialmente, págs. 15-16 y 31.

<sup>11</sup> Cfr. E. MOLANO, *op. cit.*, págs. 242 y 243.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Cfr., a propósito de Italia, O. FUMAGALLI CARULLI, «Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede: profili di libertà», en *Ius Canonicum*, 49, 1985, págs. 357-373.

<sup>14</sup> Cfr. P. J. VILADRICH, *op. cit.*, 1980, págs. 232 y 233.

<sup>15</sup> E. MOLANO, *op. cit.*, pág. 244.

4. El pueblo español se ha incorporado a esta corriente, producto de la mejor tradición político-democrática de Occidente y superadora del laicismo decimonónico, al expresar en la Constitución de 1978 su voluntad soberana de que el Estado y los poderes públicos inspiren su tratamiento del factor religioso en los principios de libertad religiosa de todos los ciudadanos y de los grupos sociales, de laicidad del Estado, de igualdad religiosa y de cooperación con las Confesiones<sup>16</sup>.

El Texto constitucional no proclama expresamente la laicidad del Estado ni la confesionalidad del mismo. Se limita a afirmar que «ninguna Confesión tendrá carácter estatal» —art. 16, 3—<sup>17</sup>. Con esta fórmula, que literalmente consagra la no estatalidad de las Confesiones, parece que se quiso conciliar la aconfesionalidad formal y la superación de la fórmula republicana —«el Estado español no tiene religión oficial» (art. 3 de la Constitución de 1931)— con sus connotaciones laicistas<sup>18</sup>. Por este motivo los constituyentes emplearon una expresión sin precedentes históricos y de escaso contenido, pues «afirmar que no existe confusión entre Iglesia y Estado, que es lo que en puridad hace el artículo 16, 3, no resulta suficiente para describir la posición de los poderes públicos en relación con las Confesiones»<sup>19</sup>. En consecuencia, entendemos que de tan lacónica expresión no se puede deducir sin más el principio de laicidad del Estado.

Un recorrido por otros preceptos constitucionales y el apuntado propósito de superar pacíficamente 'la cuestión religiosa'<sup>20</sup>, explica que los constituyentes omitieran cualquier definición o calificación del Estado desde el punto de vista religioso por innecesaria o inconveniente. Como recientemente ha puesto de relieve el profesor Molano, si se trataba de proclamar la no confesionalidad y la laicidad del Estado, una declaración constitucional de este tipo hubiera supuesto una explicitación innecesaria y en cierto modo redundante: «es evidente que un *Estado democrático* que propugna como valores supremos, entre otros, *la libertad y la igualdad* (del individuo y de los grupos en que se integra), *por su propia naturaleza no es confesional*, salvo que expresamente y haciendo uso precisamente de su soberanía quiera declararse Estado confesional. Pero si no hace esta declaración expresa, se entiende que por su propia estructura democrática, tal como ésta es entendida hoy cuando se basa en la soberanía popular, el Estado es 'naturalmente' un Estado laico, no confesional»<sup>21</sup>.

Estamos ante lo que el autor citado califica, con feliz expresión de 'laicidad por omisión', ponderando su incuestionable ventaja: «evitar, sin

<sup>16</sup> Cfr. P. J. VILADRICH, *op. cit.*, págs. 233 y 234.

<sup>17</sup> Cfr. E. MOLANO, *op. cit.*, pág. 251.

<sup>18</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *op. cit.*, pág. 38.

<sup>19</sup> I. C. IBÁN y L. PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Madrid 1985, página 80.

<sup>20</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *op. cit.*, págs. 36 y 37.

<sup>21</sup> E. MOLANO, *op. cit.*, pág. 245.

inventarse ninguna fórmula (...), que la laicidad o no confesionalidad del Estado adquiera el matiz peyorativo y negativo respecto a lo religioso que haya podido tener en la época del Estado liberal o en otras circunstancias y momentos de nuestra historia, matiz que en el planteamiento de un Estado democrático actual no puede tener, y mucho menos tal como el Estado democrático se delinea en la Constitución española de 1978»<sup>22</sup>.

Así viene a confirmarlo el último inciso del artículo 16, 3, cuando formula el principio de cooperación después de valorar positivamente el hecho religioso como factor social: «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás Confesiones».

Resulta, además, que el principio de cooperación puede entenderse como una especificación de un principio más genérico, el de libertad religiosa —art. 16, 1—, entendido no sólo en sentido formal, sino material, a la luz de la declaración de la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico —art. 1, 1— y de la decidida voluntad de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad del individuo y de los grupos sea real y efectiva y alcance su plenitud —art. 9, 2—. Perspectiva ésta que debe completarse con el artículo 10, donde se erigen la dignidad de la persona humana, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, en fundamentos del orden político y de la paz social —10, 1— y se establece que los derechos y libertades constitucionales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España —10, 2—.

Por eso, las posibles lecturas del artículo 16, 3, como declaración de pluriconfesionalidad<sup>23</sup>, de confesionalidad atenuada o no expresa<sup>24</sup> y de confesionalidad genérica<sup>25</sup> del Estado español, «encuentran un vigoroso correctivo en los artículos 1, número 1, y 9, número 2, que nos dan la pauta para la comprensión del pluralismo, en el doble sentido de convocatoria para la construcción del Estado democrático a hombres de las más diversas ideas y creencias y de reconocimiento de la función social de los grupos, cuya libertad e igualdad se reclama. Por otra parte, el número 2

<sup>22</sup> *Ibidem*, págs. 245 y 246.

<sup>23</sup> Cfr. I. C. IBÁN, «Grupos confesionales atípicos en el Derecho Eclesiástico español vigente», en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Madrid 1983, pág. 299, y «Contenido del derecho de libertad religiosa en el Derecho español», en *La Ley*, 1983, 3, pág. 1041.

<sup>24</sup> Cfr. D. LLAMAZARES y G. SUÁREZ PERTIERRA, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 61, 1980, pág. 33.

<sup>25</sup> Cfr. L. VICENTE y CANTÍN, «La confesionalidad genérica del Estado español», en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, Madrid 1983, págs. 863-888.

del artículo 10 cierra la puerta a un Derecho Eclesiástico español limitado en su horizonte a las opciones del legislador interno»<sup>26</sup>.

En consecuencia, las relaciones de cooperación entre el Estado y las Confesiones religiosas tienen como fundamento objetivo la promoción de la libertad e igualdad en materia religiosa de los individuos y de sus grupos<sup>27</sup>, es decir, de las Confesiones religiosas en cuanto son sujetos colectivos del derecho constitucional de libertad religiosa y, además, colectivos específicos, esto es, la expresión constitucional del factor religioso tal y como es vivido en la sociedad española<sup>28</sup>.

Pero, al mismo tiempo, la laicidad del Estado, implícita en los valores de libertad e igualdad<sup>29</sup>, exige que éstos sean interpretados, por lo que al establecimiento de relaciones de cooperación se refiere, sin menoscabar ninguno de ellos. Como afirma el Tribunal Constitucional en su sentencia de 13 de mayo de 1982, «la aconfesionalidad (léase laicidad) del Estado conduce a estimar inconstitucionales aquellas normas que de manera directa hagan profesión de fe religiosa y aquellas otras que vulneren la libertad religiosa o que coloquen a los ciudadanos en una situación de desigualdad discriminatoria», pero «cualquier medida relacionada con lo religioso que no atente a las libertades fundamentales ni infrinja de manera frontal el propósito inmediato del principio, deberá considerarse ajustada al Texto constitucional»<sup>30</sup>.

Por todo ello, estimamos que cualquier discriminación en materia religiosa lesiona la laicidad del Estado —como también cualquier restricción injustificada de la libertad religiosa—, y que para llegar a una cabal comprensión de la laicidad del Estado es imprescindible considerar a fondo las concretas exigencias de la igualdad y de la libertad en general y sus consecuencias en relación al factor religioso en particular.

En cuanto a la posible objeción de que son discriminadas las respuestas negativas al hecho religioso, entendemos que el artículo 16, 1, al garantizar tanto la libertad religiosa como la ideológica, las comprende dentro de esta última<sup>31</sup>. En apoyo de esta interpretación puede invocarse también el valor superior de la libertad y la función de promocionarla que corresponde a los poderes públicos por mandato constitucional —arts. 1, 1, y 9, 1—.

<sup>26</sup> P. LOMBARDÍA, «La enseñanza del Derecho Eclesiástico», en *La enseñanza del Derecho*, Zaragoza 1985, págs. 157 y 158.

<sup>27</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, «Los acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho Eclesiástico español», en *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico*. Siena, 27-29.11.1980, Milano 1981, pág. 421.

<sup>28</sup> Cfr. P. J. VILADRICH, *op. cit.*, pág. 307.

<sup>29</sup> Cfr. E. MOLANO, *op. cit.*, pág. 247.

<sup>30</sup> Sentencia 24/1982, de 13 de mayo, del Tribunal Constitucional.

<sup>31</sup> Cfr. J. FORNÉS, *La ciencia canónica contemporánea (Valoración crítica)*, Pamplona 1984, págs. 394 y 395.

Asimismo podría aducirse que el artículo 16, 3, consolida una desigualdad, no tanto porque reduplica y especifica el genérico mandato del artículo 9, 2, sino porque constitucionaliza las relaciones de cooperación con las Confesiones religiosas, y no existe un precepto paralelo en relación a la posible dimensión colectiva de opciones ateas o agnósticas. Pero hay que tener en cuenta que la respuesta negativa o indiferente al interrogante religioso no es un factor social encuadrable en la esfera protectora del derecho a la libertad religiosa, ni un hecho con proyección social, a menos que se ampare en fórmulas asociativas convencionales —culturales, políticas, etc.—, para las que existen otros instrumentos de tutela; y, finalmente, que su inclusión dentro de esta categoría desdibujaría la tipicidad del derecho de libertad religiosa y llevaría a una visión minimalista de la libertad para practicar la religión, como exigencia del tratamiento igualitario del creyente y del no creyente<sup>32</sup>.

Por otra parte, tampoco puede admitirse que ésta fuera la *mens legislatoris* al redactar la Constitución: de los debates de las Cortes Constituyentes se deduce que los parlamentarios tuvieron muy en cuenta las experiencias históricas del pasado, tratando de iniciar una nueva etapa en el modo de concebir la cuestión religiosa, caracterizada por el abandono tanto del laicismo anticlerical de la Constitución republicana de 1931 como de la confesionalidad de las Leyes Fundamentales del régimen del General Franco. Por eso optaron por el principio de libertad religiosa como principio definidor del Estado, que valora positivamente el fenómeno religioso como factor social<sup>33</sup>.

De igual modo, no se podía perder de vista la base sociológica real del Estado español, en el que junto a una Confesión religiosa mayoritaria coexisten las restantes Confesiones, mucho menos numerosas, y los grupos específicamente ateos o agnósticos que carecen de una presencia sociológica importante. Esta situación explica que se haya optado por constitucionalizar las relaciones de cooperación con las Confesiones y que, a tenor del significado histórico y de la presencia real de la Iglesia católica en la sociedad española, se la haya mencionado expresamente.

Aunque esta referencia explícita ha sido objeto de diversas críticas, principalmente la de suponer un trato discriminatorio para las restantes Confesiones que no han sido especificadas, se admite comúnmente que la fórmula empleada es susceptible de recibir una interpretación respetuosa con el principio de igualdad. Parece indudable que la supresión de la mención de la Iglesia católica no hubiera desvirtuado el sentido del precepto ni hubiera reducido su presencia real en la sociedad, pero su inclusión en

---

<sup>32</sup> Cfr. J. J. AMORÓS, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid 1984, pág. 177.

<sup>33</sup> Cfr. J. M. BENEYTO, «Artículo 16», en *Comentarios a las leyes políticas*, II, Madrid 1984, págs. 348-352, y P. J. VILADRICH, *op. cit.*, págs. 253 y 257.



el artículo 16, 3, sirve para erigirla en «paradigma extensivo de todo trato específico del factor religioso»<sup>34</sup>, o en «modelo de relaciones de cooperación»<sup>35</sup>. El texto pertenece a un Estado, el español, al que con certera expresión se ha calificado de «Estado en proceso de desconfesionalización, porque trata de evitar la confesionalidad precedente sin caer en un laicismo agresivo»<sup>36</sup>; a un Estado que considera que la igualdad debe darse en la libertad y, consiguientemente, en materia religiosa trata de igualar a todas las Confesiones elevándolas a la cota de libertad religiosa que reconoce a la Iglesia católica.

Por eso es lógico que el Estado español, sin menoscabo de su carácter laico, a la hora de formular los principios inspiradores de su actuación como Estado en relación a la dimensión social del fenómeno religioso, haya tenido en cuenta la realidad española y, más en concreto, la existencia de unos Acuerdos firmados con la Iglesia católica en 1976 y 1979, estos últimos elaborados simultáneamente a la redacción del Texto constitucional, si bien no fueron firmados hasta después de su aprobación por razones de orden político.

5. El posterior desarrollo de la libertad religiosa llevado a cabo por la Ley Orgánica de 5 de julio de 1980 ha establecido los Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas como instrumento técnico-jurídico por donde han de discurrir las relaciones de cooperación<sup>37</sup> y ha determinado la creación de una Comisión Asesora de Libertad Religiosa, a la que corresponde «particularmente, y con carácter preceptivo, la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación»<sup>38</sup>.

A pesar de sus innegables aciertos, a la L.O.L.R. puede reprochársele el haber fracasado en la consecución de su principal objetivo: sentar las bases de un régimen jurídico de las entidades religiosas, con normas y criterios comunes para todas las Confesiones. «Su sorprendente olvido de que los Acuerdos con la Iglesia católica ya estaban vigentes —escribió el profesor LOMBARDÍA— provocó una quiebra de su fundamental propósito, porque la Ley Orgánica se ha situado en un plano híbrido —y, en definitiva, contradictorio— entre la función de norma marco de unos Acuerdos

---

<sup>34</sup> P. J. VILADRICH, *op. cit.*, 1983, pág. 235.

<sup>35</sup> J. J. AMORÓS, *op. cit.*, pág. 170.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 173. «La mención de la Iglesia católica no es un privilegio, sino una referencia. Una referencia histórica a la existencia de relaciones de cooperación sólo con la Iglesia católica y al modelo de relaciones que con ella se mantuvieron. (...) La mención significa: 1) Seguiremos manteniendo relaciones de cooperación con la Iglesia católica (...); 2) Estableceremos relaciones de cooperación con las demás confesiones, usando de la experiencia que nos han dado las relaciones con la Iglesia católica...» (*Ibidem*, págs. 170-172).

<sup>37</sup> Cfr. artículo 7.1 de la L.O.L.R.

<sup>38</sup> Artículo 8, *in fine*, de la L.O.L.R. Cfr. J. A. SOUTO, «La Comisión Asesora de libertad religiosa», en *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, págs. 31-55.

ya vigentes y la de norma de ejecución de los mismos Acuerdos, acerca de materias ya contempladas en ellos»<sup>39</sup>. Al margen de que esta omisión quizá obedeciera a la velada intención de vaciarlos parcialmente de contenido<sup>40</sup>, lo cierto es que este silencio del sistema acordado con la Santa Sede y las consiguientes antinomias entre el Acuerdo jurídico de una parte, y la L.O.L.R. y el Real Decreto de disposiciones complementarias de otra, provocaron una resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos que restringe la aplicación de las últimas normas a la Iglesia católica, señalando la necesidad de atenerse a lo estipulado en el Acuerdo sobre asuntos jurídicos<sup>41</sup>.

Aunque las dificultades para llegar a una interpretación armonizadora entre la L.O.L.R. y el Acuerdo jurídico no son del todo insolubles, parece indudable, cuando menos, que el legislador ordinario ha desperdiciado una buena oportunidad para explicitar el principio de laicidad del Estado que, por el contrario, podría verse amenazado si prevalece una interpretación minimalista de las condiciones que deben reunir los sujetos colectivos de la libertad religiosa, a los efectos de que el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establezca con ellos Acuerdos de cooperación<sup>42</sup>.

Esas condiciones son que las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas estén inscritas en el Registro correspondiente del Ministerio de Justicia, y que hayan alcanzado notorio arraigo en España, apreciación que se hará según el ámbito y número de creyentes de cada una de ellas<sup>43</sup>.

Como la Iglesia católica no necesita demostrar su arraigo notorio —la mención explícita del artículo 16, 3, de la Constitución preconstituye la prueba del mismo<sup>44</sup>—, está exenta de la inscripción<sup>45</sup> y sus Acuerdos con el Estado tienen rango de Tratado internacional<sup>46</sup>, su condición jurídica es notablemente distinta a la de las demás Confesiones —y esto sin querer ahondar en las distintas clasificaciones que cabe establecer dentro de éstas, a la vista de la L.O.L.R.<sup>47</sup> que, además, no agotarían todos los posibles tipos de grupos religiosos<sup>48</sup>—.

No obstante, en las dos interesantes monografías publicadas hasta la fecha sobre los Acuerdos de cooperación con las Confesiones religiosas en

---

<sup>39</sup> P. LOMBARDÍA, *Opciones...*, pág. 43.

<sup>40</sup> Cfr. *ibidem*, pág. 42.

<sup>41</sup> Cfr. Real Decreto 142/1982, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, y resolución de 11 de marzo de 1982, de la Dirección General de Asuntos Religiosos, sobre inscripción de Entidades de la Iglesia católica en el Registro de Entidades Religiosas.

<sup>42</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>43</sup> Cfr. artículo 7.1 de la L.O.L.R.

<sup>44</sup> Cfr. P. J. VILADRICH, *op. cit.*, págs. 257-259.

<sup>45</sup> Cfr. I. C. IBÁN y L. PRIETO SANCHÍS, *op. cit.*, pág. 126.

<sup>46</sup> Cfr. sentencia 66/1982, de 12 de noviembre, del Tribunal Constitucional.

<sup>47</sup> Cfr. I. C. IBÁN y L. PRIETO SANCHÍS, *op. cit.*, págs. 138-145.

<sup>48</sup> *Ibidem*, págs. 145-147.

el Derecho español <sup>49</sup>, se han resuelto —a nuestro juicio, con éxito— los reparos que ofrece la L.O.L.R. y que el profesor LOMBARDÍA atribuyó al hecho de que en su elaboración primaron las actitudes acríticamente programáticas sobre la buena técnica legislativa <sup>50</sup>.

Como ha puesto de relieve VIANA, la sustantividad propia de los Acuerdos de 1976 y 1979 como Tratados internacionales produce una situación peculiar de la Iglesia católica en el ordenamiento, pero se trata de una situación no discriminatoria para las demás Confesiones, que no poseen tal personalidad internacional y ni siquiera aspiran a poseerla <sup>51</sup>. «Más que en la comparación de situaciones jurídicas, habría de ponerse el acento en el contenido de lo pactado. Es aquí donde revela todo su sentido el recurso a los Convenios como medios de parificación jurídica. Por otra parte, siendo paradigmático el tratamiento normativo de la Iglesia católica con respecto a las demás Confesiones religiosas, pesará el precedente de los Acuerdos con esta Confesión a la hora de estipularlos en el futuro con otros grupos religiosos. Dentro de unos márgenes de proporcionalidad —los requisitos del artículo 7, 1, de la L.O.L.R.—, el principio de igualdad en su dimensión sustancial vendría a reclamar el reconocimiento por vía convencional de un ámbito de libertad paralelo al reconocido para la Iglesia católica; siempre y cuando sean las propias Confesiones las que así lo pretendan. (...) Por esta vía de la parificación sustancial de los Convenios a través del contenido de lo pactado vendrían a evitarse resultados discriminatorios para las Confesiones no católicas. En cambio, no es coherente concebir unos Tratados internacionales como simples normas de ejecución de la L.O.L.R.» <sup>52</sup>.

Por su parte, MOTILLA advierte que «aun salvando las ineludibles peculiaridades que el carácter internacional de los Acuerdos con la Santa Sede imprime en el régimen de éstos en el Derecho español, la voluntad igualitaria de la L.O.L.R. y, respecto a los Acuerdos, del artículo 7, impone una necesaria construcción analógica del régimen jurídico de los Acuerdos con las Confesiones acatólicas» <sup>53</sup>. Esta será, en definitiva, una de las bases metodológicas fundamentales de su trabajo: «construir un régimen jurídico de los Acuerdos o Convenios de cooperación buscando las posibilidades de aplicación analógica del ya añejo régimen concordatario, en

---

<sup>49</sup> Cfr. A. VIANA, *Los acuerdos con las confesiones y el principio de igualdad*, Pamplona 1985, y A. MOTILLA, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas*, Barcelona 1985.

<sup>50</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, *op. cit.*, pág. 43. Buena prueba de ello es la paradoja de que PECES-BARBA y SOLÉ TURA se opusieran a la mención expresa de la Iglesia católica para defender la igualdad entre las confesiones, y FRAGA IRIBARNE la defendiera por motivos diametralmente contrarios (cfr. M. J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho español*, Madrid 1984, págs. 62 y 63).

<sup>51</sup> Cfr. A. VIANA, *op. cit.*, págs. 207-209.

<sup>52</sup> *Ibidem*, págs. 208 y 209.

<sup>53</sup> A. MOTILLA, *op. cit.*, pág. 318.

función de los principios de igualdad y libertad religiosa, teniendo al mismo tiempo presentes las peculiaridades que la especial personalidad de la Santa Sede exige en el régimen concordatario»<sup>54</sup>.

6. Como resumen de todo lo dicho hasta ahora, puede afirmarse que la laicidad del Estado es una de las líneas de fuerza de nuestro Texto fundamental que, por no haber sido declarada de modo expreso, debe inferirse de la lectura de distintos preceptos constitucionales y, particularmente, del artículo 16, 3, que considera las creencias religiosas como un factor de la sociedad, al que los poderes públicos atribuyen relevancia jurídica. De esta manera España se constituye en un Estado que no relega las creencias religiosas al ámbito de la esfera privada, ni entiende la separación con las Confesiones religiosas como desconocimiento o indiferencia ante las mismas, sino que adopta una actitud activa y positiva ante las creencias religiosas, comprometiéndose a mantener relaciones de cooperación con las Confesiones religiosas<sup>55</sup>, sin privilegiar ni discriminar a ninguna de ellas.

En estas relaciones asume un papel 'laico', entendiendo que el principio de cooperación, equidistante de la unión y de la incomunicación entre el Estado y las Confesiones, sólo significa la constitucionalización del común entendimiento en orden a la elaboración del *status* jurídico específico de cada Confesión y a la regulación de la contribución de cada una al bien común ciudadano<sup>56</sup>.

Aquí está el reto ante el que debe enfrentarse el Estado español: establecer, sin menoscabo de su natural laicidad, relaciones de cooperación con las Confesiones religiosas. Para ello es imprescindible que se lleven a cabo con absoluto respeto a los principios de igualdad y libertad religiosas, concebidos no en su acepción puramente formal, sino en su sentido material o real que hoy reclama la sociedad.

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, págs. 318 y 319.

<sup>55</sup> Cfr. E. MOLANO, *op. cit.*, págs. 252 y 253, y P. J. VILADRICH, *op. cit.*, págs. 222 y 223.

<sup>56</sup> Cfr. E. MOLANO, *op. cit.*, págs. 250-252.