

EL MODELO ACTUAL DE COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

Silverio Nieto Núñez
Director del Servicio Jurídico Civil
Conferencia Episcopal Española

SUMARIO: Introducción.- 1. Los principios generales de las relaciones Iglesia-Unión Europea.- 2. Constitución española de 1978: estudio y análisis del art. 16.- 3. El principio de libertad religiosa.- 4. El principio de aconfesionalidad, laicidad o neutralidad del Estado.- 5. El modelo actual de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas: Ámbitos.- 6. Formas de cooperación.- 7. A modo de conclusión.

INTRODUCCIÓN

Los actuales sistemas de relaciones entre los Estados y las Confesiones religiosas se suelen resumir por la doctrina en el sistema de confesionalidad, el de separación con cooperación, el de separación sin cooperación, y el laicista.

En cada uno de ellos caben subdivisiones y matices, pero a los efectos del presente trabajo basta con una enumeración tan genérica como la que acabamos de indicar. En todo caso, no está de más señalar que todos estos sistemas resultan compatibles con la libertad religiosa, salvo el confesionalismo extremo – propio de algunos regímenes islámicos-, y el laicismo extremo – propio de los regímenes totalitarios ateos. Entre ambos extremos, países confesionales como el Reino Unido, separatistas con cooperación como España e Italia, separatistas sin cooperación como los Estados Unidos, y laicos (o mejor laicista) como Francia, garantizan un alto grado de libertad religiosa, fruto de las modernas doctrinas sobre los derechos humanos y en coherencia con las Declaraciones Internacionales de Derechos y Libertades.

A tal situación actual se ha llegado a través de un difícil caminar, que fue acercando los ordenamientos jurídicos europeos a un lento y progresivo reconocimiento de las libertades de pensamiento y religión.

En el caso concreto de España, históricamente destaca en nuestro constitucionalismo la idea de confesionalidad del Estado. Dejando al margen otros antecedentes, la Constitución española de Cádiz de 1812, por influjo de las doctrinas liberales de la Revolución Francesa, aunque en principio priman los derechos individuales, en materia religiosa curiosamente triunfaron las tesis tradicionalistas que impulsaron un talante intolerante en lo referente a la religión¹. Con la Constitución republicana del 14 de abril de 1931, el laicismo tendrá su máxima expresión al reflejar la ausencia de religión oficial del Estado². A la muerte del General Franco en 1975, puede decirse con verdad que España poseía, dentro de las limitaciones de un régimen autoritario, el sistema más favorable a la libertad religiosa que había conocido nunca nuestro ordenamiento jurídico. Las normas que regulaban los fenómenos religiosos, antes de la Constitución de 1978, en la esfera de la competencia estatal, entonces vigente, eran fundamentalmente el Concordato de 1953, la Ley de Libertad Religiosa de 1967 y el Acuerdo con la Santa Sede de 1976, el cual modificaba el Concordato en dos puntos determinados: el sistema de provisión de las sedes episcopales y el privilegio del fuero.

1.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LAS RELACIONES IGLESIA-UNIÓN EUROPEA

Cierto que éstos no pueden ser otros que los clásicos de las relaciones Iglesia-Estado, pero lo serán siempre con una remodelación peculiar al aplicarse para Europa en cuanto comunidad.

a) La recíproca independencia y autonomía. El primer principio general no puede ser otro que el dualismo de comunidades, la religiosa y la política, que reciben su expresión actual en el Concilio Vaticano II³ con la fórmula “mutua independencia y autonomía”. Precisamente ha sido en Europa, donde “*bajo el impulso de la revelación cristiana y a través de largas vicisitudes históricas, la civilización europea ha alcanzado aquella distinción sin separación del orden religioso y del orden político que tanto contribuye al progreso de la humanidad*”.

Y es que el principio original, proclamado por Cristo, de la distinción entre “lo que es del César” y “lo que es de Dios”⁴, diferencia la organización

¹ El art. 12 de la Constitución de 1812, considera a la religión católica como la “única verdadera”, añadiendo que la misma “es y será siempre” la de la Nación española.

² El art. 3 declara la ausencia de religión del Estado; el art. 27, establecía que todas las Confesiones podrían ejercer sus cultos privadamente. En cuanto a sus manifestaciones públicas, requerirán autorización gubernamental.

³ *Gaudium et Spes*, 76.

⁴ Mt 2,21.

del ámbito externo de la comunidad configuradora de la realidad social y política —en la que los ciudadanos encuentran el marco de su expresión terrena— de la que corresponde a las dimensiones de la comunidad religiosa, como opción personal, libre e irrenunciable.

En consecuencia, deben rechazarse, de entrada, dos actitudes totalizantes: una para la Iglesia y otra para la Comunidad Política. De un lado, “*el integrismo religioso, sin distinción entre las esferas de la fe y de la vida civil, aún practicado bajo otros cielos, parece incompatible—como expresaba Juan Pablo II— con el genio propio de Europa, tal como la configuró el mensaje cristiano*”⁵.

De otro lado, para la Comunidad Política, en especial para el Estado, se sigue que sus estructuras “*no pueden asumir el puesto de la conciencia del hombre ni su búsqueda de la verdad y del Absoluto*”. Pues la afirmación de que lo que es de Dios pertenece a la comunidad religiosa y no al Estado, significa establecer un saludable límite al poder de los hombres. Y este límite es el terreno de las “últimas cosas”, del definitivo significado de la existencia, de la apertura al Absoluto, de la tensión que lleva a la perfección nunca alcanzada, que estimula el esfuerzo e inspira las elecciones justas. Juan Pablo II, en el mismo discurso ante el Parlamento Europeo, añadía: “*cuando reina la libertad civil y cuando está plenamente garantizada la libertad religiosa, la fe no puede sino ganar en vigor asumiendo el desafío del descreído, y el ateísmo no puede sino medir sus limitaciones frente al desafío planteado por la fe*”.

b) La mutua cooperación “suo modo”. Precisamente por estar las instituciones europeas como la Iglesia al servicio de la persona humana, es decir, de los miembros de ambas comunidades, se impone ineludiblemente el deber de la mutua cooperación, eso sí, cada una de ellas conforme a su propia naturaleza. Mutua cooperación que presupone la naturaleza específica de cada una de las dos instituciones y que implica la colaboración leal y sincera en la tarea de la creación de una Europa unida, en la superación de los nacionalismos y etnocentrismos, en la búsqueda de la paz, en la aportación de un “alma y un espíritu”, y, de forma global, en la dinámica construcción de Europa⁶.

En la Unión Europea el modelo más frecuente de relaciones Iglesia-Estado es el *aconfesional*. La Unión Europea como tal no tiene competencias directas en materia religiosa. Cada Estado miembro lo regula como quiere, dentro de un marco general común. La llamada Constitución Europea⁷, en el artículo 51, dispone lo siguiente: “*Estatutos de las Iglesias y de las organiza-*

⁵ Discurso ante el Parlamento Europeo, 11 octubre 1988.

⁶ El principio de cooperación es un principio clásico del Derecho Eclesiástico del Estado.

⁷ En el Tratado de Ámsterdam (1997), en la Declaración 11, se garantiza que “la Unión Europea respeta y no prejuzga el status previsto en las legislaciones nacionales para las iglesias y las

ciones no confesionales. 1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las Iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. 2. La Unión respetará asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales. 3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con las mencionadas Iglesias y organizaciones". La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, incluida en el Proyecto constitucional, afirma que *"toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de credo, así como la libertad de manifestar la propia religión o el propio credo individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos"* (art. II.10). Posteriormente, el mismo documento añade que *"la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística"* (art. II.22), y que *"tomará medidas para luchar contra la discriminación...religiosa"* (art. III.8).

2. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL ART. 16

Entre las fuentes constitutivas del Derecho Eclesiástico español destacan por su importancia, de una parte, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980, que vienen a ser las normas básicas en general del Derecho eclesiástico español; y, de otra, los Acuerdos firmados con la Santa Sede en 1979, y con las otras Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en noviembre de 1992, los cuales, dentro del marco básico de la CE y de la LOLR, en cuanto les sea aplicable, fijan el estatuto jurídico concreto de la Iglesia Católica y de las otras confesiones dentro del Ordenamiento estatal.

La Constitución establece, ya en su artículo 1.1, cuáles son los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Nosotros, ahora, nos vamos a ocupar de analizar brevemente cada una de estas fuentes y sus contenidos, incidiendo especialmente en el estudio y análisis del artículo 16 CE.

La Constitución, como norma suprema del Ordenamiento estatal, representa la más alta instancia legal a la que están sujetos por igual "los ciudadanos y los poderes públicos" en la forma y medida que ella misma establece (art. 9.1 y 3 CE). Por lo mismo, los derechos y libertades reconocidos en la

asociaciones o comunidades religiosas de los Estados miembros. La Unión Europea respeta igualmente el status de las organizaciones filosóficas y no confesionales".

Constitución –entre los que destacan los de libertad e igualdad, básicos en materia religiosa (arts. 14 y 16.1 CE; art. 1 LOLR)– “vinculan a todos los poderes públicos”, cuya tutela “cualquier ciudadano podrá recabar... ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional” (art. 53.1 y 2 CE).

Raíz de esta supremacía legal de la CE y, al propio tiempo, consecuencia de la misma, es su carácter programático: en cuanto que la CE viene establecida como estructura básica fundamental de todo el orden social y jurídico del Estado; de ahí el calificativo de norma marco, porque fija los valores supremos del orden público nacional e, incluso, las grandes líneas directivas para su desarrollo y aplicación.

Tales valores y líneas directivas se reflejan en los llamados principios constitucionales, conforme a los cuales los poderes del Estado deberán organizar-regular todas y cada una de las instituciones sociales. De ahí su importancia. Máxime cuando tales principios se imponen con una marcada intención reformista, como en el caso de nuestra vigente ley constitucional. Importancia que adquiere particular relieve en el supuesto de aquellos *derechos y libertades fundamentales* que se proclaman como *directamente operativos* (art. 53 CE), entre los que expresamente se señalan el de “igualdad jurídica sin discriminación” (art. 14 CE), y el de “libertad ideológica y religiosa” (art. 16 CE). Por lo que respecta a las relaciones del poder del Estado con todo lo referente al fenómeno religioso, la doctrina está conforme en que los principios informadores de la CE son los que se recogen en los arts. 14 y 16; si bien, a la hora de enunciarlos, de establecer el orden lógico entre ellos y de interpretarlos, varían los autores, aunque son mayores los puntos de coincidencia. Así, la separación supone la laicidad; la cooperación supone una valoración positiva del fenómeno religioso; la libertad y la igualdad son valores superiores del ordenamiento que, en cuanto le afectan en su conjunto, no podían estar ausentes y sin los cuales la laicidad y la cooperación en cuanto tales perderían su sentido.

En efecto, el **art. 14 CE** dispone que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Y el **art. 16 CE** establece que “**1.** Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. **2.** Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. **3.** Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad

española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

A la vista de estos dos artículos, podemos decir que los principios constitucionales del Derecho eclesiástico del Estado son los siguientes:

El principio de *libertad religiosa*, individual y colectiva (art. 16.1 CE), garantizado en el marco del principio de igualdad ante la ley, sin discriminación (art. 14 CE).

El principio de *aconfesionalidad o neutralidad confesional*, pero con valoración positiva del hecho religioso (art. 16.3 CE).

Y el principio de una necesaria *cooperación* entre el Estado y las confesiones religiosas (art. 16.3 CE).

Por supuesto, entendemos que tales principios deben interpretarse de modo que, sin olvidar la finalidad social concreta que se marcó la voluntad popular al darse tal Constitución (cfr. Preámbulo de la CE y Actas del Congreso constituyente), se acomoden a las exigencias de una justicia objetiva para huir en lo posible de la arbitrariedad (art. 9.3 CE in fine) y se apliquen “de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (art. 10.2 CE), entre los que no deben olvidarse los específicos firmados con la Santa Sede el 3 de enero de 1979.

Pasamos a desarrollar, brevemente, estos principios para, posteriormente, detenernos, más ampliamente, en el principio de laicidad y el de cooperación.

3. EL PRINCIPIO DE LIBERTAD RELIGIOSA.

No cabe duda de que el fenómeno más positivo de la moderna ciencia jurídica y de las legislaciones democráticas ha sido el desarrollo doctrinal y normativo sobre los derechos humanos fundamentales, lo que ha contribuido decididamente a poner en el centro de la realidad jurídica a su verdadero protagonista: la persona humana, su dignidad y la libertad que a esa dignidad corresponde. Efectivamente, el Derecho, en cuanto ordenamiento, está constituido por el conjunto de normas y de relaciones que organizan las personas en comunidad social, pero ha habido una progresiva toma de conciencia de que ese ordenamiento se debe estructurar y continuamente perfeccionar teniendo presente que es precisamente la persona humana el fundamento y fin de la vida social.

Sin embargo, paralelamente al desarrollo de la centralidad de la persona en el derecho, se ha producido otro fenómeno que está preocupando seriamente no sólo al Magisterio eclesiástico, sino también a sociólogos y filósofos del Derecho, e incluso al simple ciudadano. Me refiero al progresivo empobrecimiento ético de las leyes civiles o de proyectos políticos que se quisieran

convertir en leyes⁸. En estos casos se puede decir que se asiste a una especie de *retroceso de civilización*, donde se ponen al mismo nivel la verdad y el error, la libertad y el egoísmo, el deseo y el derecho, el interés privado y el bien público, hasta querer instaurar de hecho esa *dictadura del relativismo*, de la que ha hablado Benedicto XVI.

¿Cuál es el concepto de libertad religiosa? ¿Qué se entiende por libertad religiosa en una sociedad pluralista y cuál es el fundamento del derecho de libertad religiosa? Como veremos posteriormente al examinar la doctrina del Tribunal Constitucional, la libertad religiosa es la inmunidad de coacción sobre la persona en materia religiosa, tanto por parte de las personas particulares como por parte de grupos sociales o de cualquier poder. En otras palabras, el derecho a la libertad religiosa significa que ninguna persona puede ser forzada a actuar contra su conciencia, ni debe ser impedida de profesar su religión en privado y en público. Este derecho tiene una doble vertiente: positiva, que consiste en la posibilidad de actuar libremente en la materia, con la consiguiente necesidad de que se quiten todos los obstáculos que a ello se opongan; y la vertiente negativa, que consiste en que no puede el sujeto ser obligado a adoptar una postura determinada ante la fe.

La noción jurídica de libertad religiosa es muy compleja en su contenido, pues abarca muy diversas manifestaciones: libertad de conciencia, libertad de culto, libertad de asociación, libertad de las confesiones religiosas, etc⁹. Todos estos conceptos serán analizados con detalle en posteriores ponencias de este Congreso.

Se entiende que la libertad religiosa es anterior a todo derecho positivo porque se funda en la naturaleza humana, por lo que debe reconocerse para todos los hombres como válido sin discriminación alguna por el motivo que fuere. El principio de libertad religiosa es un elemento de organización social que implica el reconocimiento de una inmunidad para practicar la religión

⁸ El Cardenal D. Julián Herranz, que fuera Presidente del Consejo Pontificio para los Textos Legislativos, en el Acto conmemorativo del 40º Aniversario de la Declaración *Dignitatis Humanae*, celebrado en la sede de la Conferencia Episcopal Española, el 31 de enero de 2006, citando el “desprecio de la indisolubilidad del vínculo matrimonial y aún del mismo concepto natural de matrimonio; liberalización del aborto, de la eutanasia, de la droga; insuficiente tutela de la institución familiar y –por lo que se refiere a la libertad religiosa- reducción relativista de ese concepto y de las modalidades de reconocimiento de ese derecho”.

⁹ La libertad de conciencia es la libertad de la persona humana para decidir su postura ante la fe y para vivir internamente, o para manifestar, estas posturas o creencias. Libertad de culto es la libertad para la realización de prácticas religiosas externas. Libertad de asociación religiosa es la libertad para afiliarse o dejar de pertenecer a grupos religiosos. Libertad de las confesiones u otros grupos, como la familia, es la libertad de su libre desenvolvimiento y a no ser impedidos en el ejercicio de sus actividades de proyección religiosa y social.

elegida y la expresión individual y colectiva libre del acto de fe¹⁰.

El art 16.1 de la Constitución reconoce y garantiza “*la libertad ideológica, religiosa y de culto...*, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. Ambas libertades, la ideológica y la religiosa, tienen una dimensión negativa, en el sentido de que delimitan un ámbito de autorrealización personal irreducible que confiere a los individuos el derecho a la no intromisión en sus ideas o creencias, y una dimensión positiva, en cuanto comportan el reconocimiento de un ámbito de libertad y una esfera de *agere licere* con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales, y sin sufrir por ello sanción o demérito, ni padecer compulsión o la injerencia de los poderes públicos.

En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: por un lado, la neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias. En este sentido, recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 154/2002, de 18 de julio¹¹, que “el art. 16.3 CE, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales”.

En cuanto derecho subjetivo, continúa el Alto Tribunal, la libertad religiosa tiene una doble dimensión, interna y externa. Así, según ya se dijo en la STC 177/1996, Fundamento Jurídico 9, la libertad religiosa “garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual”, y asimismo, “junto a esta dimensión interna, esta libertad...incluye también una dimensión externa de “*agere licere*” que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros¹². Este reconocimiento de un ámbito de libertad

¹⁰ La fundamentación más comúnmente aceptada es aquella que sitúa la razón última de la libertad religiosa en la dignidad de la persona, ya que con relación a los derechos humanos, resulta evidente su pertenencia al hombre con carácter previo incluso al derecho positivo. La dignidad humana supone la capacidad del hombre de tomar por sí mismo decisiones como consecuencia de estar dotado de entendimiento y de voluntad.

¹¹ Cfr. SSTC 46/2001, de 15 de febrero; 340/1993, de 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre.

¹² SSTC 19/185, F.J. 2; 120/1990, F.J. 10; y 137/1990, F.J. 8.

y de una esfera de “agere licere” lo es “con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales”¹³, y se complementa, en su dimensión negativa, por la prescripción del art. 16.2 CE de que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.

La dimensión externa de la libertad religiosa se traduce, además, “en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso¹⁴, tales como las que se relacionan en el art. 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos, y asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades.

Recuerda el Tribunal Constitucional, que el derecho que asiste al creyente de creer y conducirse personalmente conforme a sus convicciones no está sometido a más límites que los que le imponen el respeto a los derechos fundamentales ajenos y otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente¹⁵.

En este sentido, y sirviendo de desarrollo al mencionado precepto constitucional, prescribe el art. 3 LOLR que “el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección de los derechos de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, la salud y la moral pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática”.

Es esta limitación la que, además, resulta de los textos correspondientes a tratados y acuerdos internacionales que, según lo dispuesto en el art. 10.2 CE, se deben considerar cuando se trata de precisar el sentido y alcance de los derechos fundamentales¹⁶.

De lo expuesto se desprende que todo acto o resolución que limite dere-

¹³ STC 46/2001, F.J. 4. En el mismo sentido, SSTC 24/1982, de 13 de mayo y 166/1996, de 28 de octubre.

¹⁴ STC 46/2001.

¹⁵ STC 141/2000, de 29 de mayo, F.J. 4.

¹⁶ Así, el art. 9.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, prescribe que “la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección de los derechos o las libertades de los demás”. Por su parte, el art. 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, dispone que “la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”.

chos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido, ha de atender a la proporcionalidad entre sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquel a quien se le impone y, en todo caso, ha de respetar su contenido esencial¹⁷.

Libertad religiosa, decíamos, garantizada en el marco del principio de igualdad ante la ley, sin discriminación (art. 14 CE). Es ésta una puntualización obligada en el moderno Estado democrático de Derecho: libertad e igualdad en los términos de la justicia; las tres unidas, como recuerda el art. 1 CE. O sea, que en toda determinación y ejercicio de derechos ha de tenerse en cuenta el principio de igualdad jurídica, que exige igualdad de derechos en igualdad de situación legal; pero sin que se entienda por condición legal distinta las creencias o motivos religiosos. Esto que en términos generales lo adelanta la CE en su art. 14, antes de tratar de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, lo recoge de modo directo la LOLR en su art. 1.2: “Las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargos o funciones públicas”. Por lo cual nuestro texto constitucional y la LOLR, al desarrollarlo, vienen a reproducir el espíritu de lo preceptuado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, *religión*, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 26).

Lo que no impide, sin embargo, que, en la tarea de distribución de funciones o derechos que realiza la ley sin discriminación, deba tener en cuenta las exigencias del principio de igualdad jurídica, que no dice “a todos lo mismo”, sino “*a cada uno lo suyo en igualdad de condiciones*”. Y así, por ejemplo, la propia LOLR, en su art. 7, condiciona o limita la posibilidad de establecer acuerdos o convenios de cooperación con el Estado a aquellas iglesias, etc., *inscritas* en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado *notorio arraigo* en España. E, incluso, el mismo valor o naturaleza jurídica de tales Acuerdos depende del grado de personalidad jurídica de la Iglesia o comunidad religiosa: reconociéndose valor de *pacto de derecho internacional* al firmado con la Iglesia católica, y de *pacto de derecho público interno* al firmado con otras confesiones.

¹⁷ SSTC 69/1982, F.J. 5; 13/1985, F.J. 2; 37/1989, F.J. 7; 12/1990, F.J. 8, entre otras.

4. EL PRINCIPIO DE ACONFESIONALIDAD, LAICIDAD O NEUTRALIDAD DEL ESTADO.

El estudio de la *confesionalidad del Estado*,¹⁸ ha sido objeto de otra ponencia. No obstante, conviene recordar que la noción amplia de confesionalidad equivale a Estado que no se proclama “laico”, o sea, separado de la Iglesia, sino que, sin declaración formal expresa o con juicio de valor histórico-sociológico, la reconoce de hecho como “religión de la nación” (de la mayoría de los ciudadanos), inspirando en ella sus leyes, participando en sus ritos y ceremonias públicas y asegurándose una determinada consideración de favor, sin que con ello se dé una discriminación entre los ciudadanos respecto a la adquisición y ejercicio de los derechos y libertades civiles; supone, por tanto, también, la existencia de un estatuto de libertad religiosa.

De lo dicho acerca del concepto amplio y moderno de confesionalidad, se deduce con toda claridad que estos dos términos, confesionalidad y libertad religiosa, son totalmente compatibles entre sí. Más aún, después de la Declaración sobre la Libertad Religiosa del Concilio Vaticano II no puede admitirse una situación de confesionalidad en la que falte el reconocimiento pleno a la libertad religiosa: “Si consideradas las circunstancias peculiares de los pueblos, se da a una comunidad religiosa un especial reconocimiento civil en la ordenación jurídica de la sociedad, es necesario que a la vez se reconozca y respete el derecho a la libertad en materia religiosa a todos los ciudadanos y comunidades religiosas”¹⁹.

En definitiva, “la actual configuración del sistema político-religioso español, conseguido pacíficamente y en un breve período de tiempo (años 1976-1979) viene a constituir, simplificando al máximo, la síntesis integradora de dos posturas antagónicas, igualmente extremistas y beligerantes, que se han manifestado en la historia de España, especialmente en los siglos XIX y XX: la de una unión de la Iglesia y el Estado o confesionalidad católica de éste, y la de un sistema de separación que degeneraba fácilmente en hostilidad e incluso persecución”²⁰.

Aunque la libertad religiosa, individual y colectiva, –en el marco del principio de igualdad jurídica y sin que la religión constituya motivo de discriminación ante la ley– es el punto de partida necesario para toda relación del

¹⁸ La expresión acuñada por la doctrina – “constitución cristiana del Estado” (León XIII), “Estado católico” (Pío XI) – tiene su origen en el protestantismo alemán: Paz de Augsburgo (1555), Paz de Westfalia (1648).

¹⁹ *Dignitatis Humanae*, 6.

²⁰ J. Giménez de Carvajal. Prólogo al libro de M^a C. de Frías García, *Iglesia y Constitución. La jerarquía católica ante la II República*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

Estado con las confesiones y, consiguientemente, para toda normativa civil en materia religiosa, lo que realmente caracteriza al sistema eclesiástico español vigente es el principio de *aconfesionalidad*. Pero entendida esta *aconfesionalidad*, no en el sentido de “no religiosidad del Estado”, como algunos pretenden, sino en el más obvio de simple “no confesionalidad”, tomando la confesionalidad en su significado clásico que equivale al de “religión oficial”.

Por esta razón, el texto constitucional dice: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”; pero añadiendo que: “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”²¹.

En este sentido de consideración o valoración positiva de la religión, pero sin atribuirle a ninguna de ellas “carácter estatal”, el profesor Carvajal se inclina por la palabra *neutralidad*, porque le parece la “más adecuada y menos equívoca”. Pero también el término “neutralidad” puede interpretarse en el sentido de indiferencia del Estado, propio del liberalismo decimonónico; lo cual va en contra del sentido propio del texto: “los poderes públicos *tendrán en cuenta...*”. Y otro tanto cabe decir, de los términos *laicidad*, o *separación* que algunos emplean, reduciéndolos al significado más sano de “simple reconocimiento de la legítima autonomía de lo temporal”; pero que también pueden llevar a una interpretación indebida, siguiendo huellas –tentadoras para algunas ideologías- de viejas actitudes políticas agnósticas, hostiles y antirreligiosas.

Como dice literalmente la Constitución “*los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española*” (art. 16.3). Se trata de una norma que es previa al principio de cooperación y que obliga a los poderes públicos. ¿Cuál es su significado?

En primer lugar, la Constitución presupone que la religión y *las creencias religiosas son un factor de la sociedad, no del Estado*. Las creencias religiosas son el resultado del ejercicio de la libertad religiosa por parte de las personas y de las opciones religiosas que cada uno libremente hace. Esas creencias se manifiestan en la sociedad, tanto individualmente como institucionalmente, a través, en este caso, de las Confesiones religiosas.

En segundo lugar, esas creencias religiosas que se manifiestan en la sociedad no quedan relegadas exclusivamente al ámbito de la esfera privada de las personas, sino que se les atribuye *relevancia pública*: los poderes públicos han de tenerlas en cuenta. Ese tener en cuenta es un matiz importante para entender la *laicidad del Estado español*. La Constitución española ha rechaza-

²¹ Artículo 16.3 CE.

do un planteamiento de Estado laico que permitiese al Estado *la ignorancia o la indiferencia* ante el factor religioso de la sociedad: una actitud de ignorancia o de indiferencia por parte de los poderes públicos sería inconstitucional.

Hay aquí, por tanto, un planteamiento de la laicidad del Estado que supera un modo de entender el Estado laico que fue más bien propio de la etapa liberal o de otras circunstancias distintas a las del Estado democrático que delinea la Constitución española; se rechaza, así, un Estado laico que relegase las creencias religiosas al ámbito de la esfera privada, como ya hemos dicho, o que entendiese el principio de separación con las Confesiones religiosas como desconocimiento o indiferencia ante las mismas.

El último párrafo del número 3 del art. 16, al que posteriormente nos referiremos con más detenimiento, extrae la *consecuencia jurídica* de ese mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, ordenándoles que tengan en cuenta las creencias religiosas de la sociedad: las tendrán en cuenta para mantener las *consiguientes relaciones de cooperación* con la Iglesia Católica y las demás confesiones. Este último apartado añade nuevos matices al modo cómo la Constitución española entiende la laicidad del Estado. Esta no es concebida en forma negativa, ni mucho menos en forma hostil a la religión, como también pudo entenderse en otras épocas históricas o es entendida incluso hoy en día por determinados Estados, sino que se concibe en forma *positiva*. La Constitución valora positivamente el ejercicio de la libertad religiosa como valora positivamente el ejercicio de cualquier otra libertad. Pero en el caso específico de la libertad religiosa no lo hace sólo de un modo genérico, sino que dedica una parte de su normativa constitucional acerca de esta libertad a ordenar expresamente una cooperación por parte de los poderes públicos. En principio, siendo el Estado español un *Estado social*, que, de acuerdo con el art. 9.2 CE, ha de promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, los poderes públicos deben promover el ejercicio de todas las libertades. Por tanto, el hecho de que la promoción de la libertad religiosa haya sido expresamente contemplada cuando se ordena la cooperación con las Confesiones, reduplicando así lo que ya genéricamente establece el artículo 9.2, indica la especial preocupación de nuestra Constitución por dejar claro que la laicidad del Estado no puede tener nunca una significación *negativa* ante el hecho religioso, ni tampoco puede justificar una *conducta pasiva* por parte de los poderes públicos, sino que éstos han de adoptar una *actitud activa y positiva* ante las creencias religiosas, que lleva consigo una cooperación con las Confesiones²².

²² E. Molano, *La laicidad del Estado en la Constitución española*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, págs. 239 y ss.

De esta manera, con el presupuesto de la libertad religiosa reconocida y tutelada y la atención a la religión de los españoles con la necesaria cooperación, la aconfesionalidad representa un término medio óptimo en la actitud del Estado para con la religión, con lo que se ha pretendido resolver con una perspectiva democrática la tan debatida “cuestión religiosa” de nuestra historia moderna.

Hay, pues, una superación del concepto clásico de “religión del Estado” y de “Estado confesional”. Si bien se reconoce que la nueva idea de Estado democrático y representativo, que ejerce su función de gobierno por y para el bien común de sus ciudadanos, sigue imponiendo sus exigencias también en el ámbito religioso en cuanto expresión del sentir y modo de conducirse de las personas que forman el Estado, pues la religión cristiana, como en general todas las religiones dogmáticas, importan una concepción integral del hombre y de la vida social.

Y es en virtud de este mismo peso sociológico por lo que, al hablar de cooperación, se nombre a la Iglesia católica, sin que ello implique necesariamente violar el principio de igualdad jurídica, sino más bien una justa aplicación del mismo, en reconocimiento de la realidad social; pues, como recuerda Carvajal, “no puede olvidarse que la religión católica –aun prescindiendo de razones puramente cuantitativas- representa un elemento esencial en la historia, cultura, arte, moral, derecho y costumbres de los españoles”²³.

Por consiguiente, a nuestro entender, desde la supresión de la confesionalidad estatal, se impone al propio tiempo una atención positiva del poder público hacia la religión que profesan los españoles; y ello, como exigencia sociológica y política del Estado, en la proporción y efectos que establece el art. 9.2 CE. Y en esta misma medida y proporción se debe desechar toda interpretación de la aconfesionalidad en el sentido de desconocimiento de la religión y mucho menos de actitud antirreligiosa beligerante, como, al parecer, se ha pretendido a veces desde algunas instancias institucionales.

Con relación a la *laicidad de Estado*, hay que partir de la base que el término “laico” o “laicidad” tiene una multiplicidad de sentidos. Suele hacerse coincidir la idea de la laicidad con la de separación del Estado con respecto a la Iglesia. En sentido original, la voz “laico” viene del término griego *laós* que significa pueblo. En la Iglesia tiene un sentido religioso: es el pueblo elegido, pueblo cristiano,²⁴ como distinto del *kléros*, los “apartados” (seleccionados) para el ejercicio del culto y de los ministerios eclesiales, según lo expresa el canon 1008²⁵.

²³ J. Giménez de Carvajal, *op.cit.*

²⁴ Hch. 15,14; I Pe 2,9.

²⁵ “Mediante el sacramento del orden, por institución divina, algunos de entre los fieles quedan

De acuerdo con el significado que hemos dado de “laicidad”, habrá que distinguir dos tipos fundamentales de “separación”:

Separación plena, en sentido peyorativo, que admite dos especies: la que va unida al “laicismo ateo y hostil a toda religión” (Rusia-1917, Méjico-1926; España-1931). Por otra parte, también la que acompaña al *Estado laico, indiferente o neutro, que no reconoce a ninguna Iglesia*, limitándose a conceder a todas las asociaciones religiosas las libertades de cualquier asociación de derecho privado: así era el separatismo francés desde la ley Combes (1905) hasta después de la Primera Guerra Mundial.

Separación semiplena, se trata de Estados que no reconocen ninguna Iglesia como oficial, pero tampoco las someten enteramente al Derecho privado, sino que las consideran como corporaciones de Derecho público, con capacidad para adquirir y poseer bienes propios; el Estado les ayuda económicamente, tanto a sus ministros como a los colegios, hospitales y otras instituciones públicas de servicio religioso, en cuanto que significan una aportación y una función de servicio a la cultura del país; o bien, bajo otra fórmula, las iglesias tienen que desenvolverse dentro del Derecho común, aunque existen para ellas algunas leyes o estatutos especiales de favor.

Para una correcta comprensión de lo antedicho, no estará de más dejar clara la *distinción entre laicidad y laicismo*. El Estado laico considera la religión —como ha indicado la doctrina— un asunto privado, y el tratamiento que da a las Confesiones es el de sociedades sometidas a las reglas del Derecho general sobre libertades públicas. El Estado laico ignora o pretende ignorar a las iglesias y a las creencias como un fenómeno ajeno —ni bueno ni malo— a los intereses o finalidades propios de la sociedad política; en cambio, el principio de laicidad y no de laicismo, que es el que da lugar no a un Estado laico sino a un modelo separatista de cooperación, es hoy el propio de aquellos países en los que ha tenido lugar una evolución a partir de una situación de confesionalidad católica (España e Italia) o de dos grandes Iglesias reconocidas de importancia equivalente (Alemania); tales países han asumido los principios de libertad e igualdad sin ignorar por ello el fenómeno religioso, al que reconocen o conceden una valoración en el conjunto de las fuerzas sociales que permite y aún aconseja la colaboración entre las Confesiones y los Estados, sin que éstos asuman a ninguna de ellas con carácter estatal ni

constituidos ministros sagrados, al ser marcados con un carácter indeleble, y así son consagrados y destinados a apacentar el pueblo de Dios según el grado de cada uno, desempeñando en la persona de Cristo Cabeza las funciones de enseñar, santificar y regir”.

asuman tampoco ninguna fe religiosa como inspiradora de la política estatal.

La laicidad actual del Estado español supone tanto la superación del modelo de confesionalidad del régimen anterior como también la del sentido agnóstico del laicismo decimonónico, así como de la oposición de la Constitución de 1931, a la realidad social en el terreno religioso. En un Estado social y democrático de Derecho, tal como la Constitución hoy vigente define en su art. 1 al Estado español, la laicidad no supone una superación de la ley a favor de las creencias religiosas, sino la sumisión al imperio de la ley de toda actuación estatal en este terreno y reconoce la especificidad del factor social religioso. Puede esto expresarse, como ya hemos significado, diciendo que el Estado es aconfesional, pero que no lo es la sociedad.

En definitiva, como señala el prof. Ollero²⁶, la laicidad positiva plasmada en nuestra Constitución implica el efectivo reconocimiento de la libertad religiosa como derecho fundamental del ciudadano, a cuyo servicio el Estado ha de mantener con las confesiones las consiguientes relaciones de cooperación.

En cuanto a la *neutralidad*, el Tribunal Constitucional se ha referido a ella en reiteradas ocasiones, unas veces de forma implícita, así en la sentencia 24/1982, al afirmar en el fundamento jurídico primero que la actitud del Estado hacia los fenómenos religiosos y el conjunto de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas se rige por dos principios básicos: la libertad y la igualdad, de manera que no quepa ninguna discriminación de los ciudadanos en función de su ideología o creencia religiosa. De forma expresa se ha referido a la neutralidad en la sentencia 5/1981, de 13 de febrero (F.J.9). Asimismo, se refiere a la neutralidad la STC 177/1996, de 11 de noviembre, aunque la conecta no a la igualdad, sino a la expresión “ninguna confesión tendrá carácter estatal” que veda la confusión entre funciones religiosas y estatales y es presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas.

En definitiva, como señala el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁷, “el Estado es el organizador neutral e imparcial del ejercicio de las distintas religiones y el que tiene que asegurar el orden público, la paz religiosa y la tolerancia”.

Dicho en otros términos, el Estado no se confundirá con una o unas confesiones religiosas, ni tampoco perseguirá al fenómeno religioso, sino que abre la puerta a la cooperación y al mutuo entendimiento con los aspectos que son de su incumbencia y competencia, el bien de los individuos y de los grupos en los que se congregan.

²⁶ A. Ollero, *España ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2005.

²⁷ Sentencia *Leyla Sahin*, de 10 de noviembre de 2005.

5. EL MODELO ACTUAL DE COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.

La efectividad del principio de cooperación presupone que todas las confesiones deben gozar de libertad religiosa y poseer el mismo trato constitucional a la hora de mantener sus relaciones con el Estado, esto es, todas y cada una de las Confesiones existentes tienen derecho a establecer relaciones de cooperación con los órganos estatales, que se basen en una igualdad, en la de libertad religiosa de estas comunidades.

La cooperación no puede convertirse en unión de poderes públicos y Confesiones, en fusión de los fines de unos y otras, o en términos de estatalización de las Confesiones mediante su unión o confusión con las estructuras del Estado. Este principio de cooperación, en relación con el de laicidad, se opone a la unión del Estado con las Confesiones religiosas, así como a la separación total entre uno y otras, ya que deben existir relaciones que versen sobre materias de interés común sobre la base de la mutua autonomía de ambas instituciones; se contribuye así a la creación del orden social justo, respetando siempre el principio de igualdad jurídica. Esta distinción entre el orden político y el religioso no debe entenderse como contraposición entre uno y otro, sino como complementariedad que se sitúa al servicio del sujeto único de ambos órdenes: el hombre y su dignidad personal²⁸.

A pesar de ser la cooperación el principio recogido de forma más inequívoca por nuestra Constitución, hay autores que ponen en duda tal carácter al afirmar que la cooperación es tan sólo una técnica.

Así, se afirma²⁹ que “la confusión está en que la cooperación no es un principio, como el de libertad religiosa, sino una técnica utilizada por el Estado para concretar sus relaciones con la Iglesia Católica y las demás Confesiones”. Otros autores³⁰, al tratar los principios básicos del sistema político español en materia religiosa, analizan la libertad religiosa, la igualdad religiosa y la no confesionalidad del Estado, y dejan fuera la cooperación, que consideran como “un mecanismo a través del cual se hace efectivo el principio de libertad religiosa”.

El propio Tribunal Constitucional afirma, haciendo referencia a la cooperación, que “dicho principio se encuentra implícito en la ordenación constitu-

²⁸ E. Molano, “El Derecho eclesiástico en la Constitución Española”, en VVAA, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Lombardía*, Madrid, 1989, págs. 303-304.

²⁹ A. Fernández Coronado, *Principio de igualdad y técnica de cooperación*, Oviedo, 1997, pág. 137.

³⁰ J.M. Contreras Mazario, *La asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico español*, II, Madrid, 1988.

cional referente a las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia Católica y las demás Confesiones³¹.

En otro sentido, para Llamazares³² el principio de cooperación deriva de los distintos principios constitucionales informadores del Derecho eclesiástico vigente como el personalismo, el pluralismo, la igualdad en la libertad, tanto ideológica como religiosa, y la laicidad. Por tanto, en caso de colisión, será la cooperación la que ceda ante los principios citados. Sostiene que el principio de cooperación es subordinado y derivado: primero, porque está sujeto tanto a la laicidad como a la igualdad en la libertad, siendo formulado como una matización del principio de laicidad para evitar una interpretación de ésta en sentido laicista. Para otros autores, como Molano,³³ cabe una interpretación integradora y armonizadora, donde se admite que hay un título para la cooperación que se basa en la libertad e igualdad, pero también hay otro título para la cooperación que deriva de un principio de justicia.

Finalmente, para García Gárate,³⁴ el estudio del principio de cooperación, recogido en el segundo apartado del artículo 16.3 CE, debe estar presidido por tres ideas:

La cooperación recogida en el artículo 16.3 es un mandato y no una mera facultad de los poderes públicos.

Estamos ante un verdadero principio informador de Derecho eclesiástico recogido constitucionalmente, y no ante una simple técnica.

Supone un deber estatal, pero no demanda, como contrapartida, un derecho fundamental del que sean titulares las Confesiones religiosas.

El mandato legal de cooperación confesional³⁵ contenido en el artículo 16.3 de la Constitución pretendió contribuir a conseguir en ese ámbito el consenso constitucional. Como señala el Tribunal Constitucional³⁶, la cooperación *hunde sus raíces en el artículo 9.2 CE, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación, favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido.*

³¹ J. Cantón Álvarez, "Los principios informadores del Derecho eclesiástico español en la doctrina", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV (1998).

³² D. Llamazares Fernández, *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho a la libertad de conciencia*, Madrid, 1989.

³³ E. Molano, op.cit. págs. 303-304.

³⁴ A. García Gárate, y VVAA., *Curso de Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid, 1997.

³⁵ Este apartado sigue, en líneas generales, la exposición de la pfra. M^a M. Leal Adorna, *Los principios del Derecho Eclesiástico según la interpretación de la doctrina española*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XVII (2001), p.74 y ss.

³⁶ STC 46/2001, de 15 de febrero, F.J. 7.

En principio, esta cooperación de los poderes públicos, que es en última instancia un servicio al hombre, viene impuesta por la propia Constitución de modo general respecto del individuo y de los grupos en que se integra, en un triple aspecto: "...promover las condiciones..., remover los obstáculos... y facilitar la participación de todos los ciudadanos"³⁷.

Sin solución de continuidad respecto de la enunciación del principio de aconfesionalidad, laicidad o neutralidad del Estado, la Constitución expresa, en su art. 16.3, un cualificado mandato, dirigido a los poderes públicos, a fin de que mantengan "*las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones*".

Tal deber constitucional de cooperación lo adquiere, además, el Estado con todas aquellas confesiones que reflejen, objetiva y mínimamente, "*las creencias religiosas de la sociedad española*" (art. 16.3 CE), al aparecer en ellas integrados un número considerable de ciudadanos, que requieren ver, plenamente, satisfecho su derecho fundamental a la libertad religiosa. Si no fuera así, y se dispusiera selectivamente la cooperación en beneficio tan sólo de alguno o algunos de tales grupos organizados, no mediando *justificación objetiva y razonable* que, de ese modo, lo avalara, los poderes públicos estarían generando un trato desigual y, en consecuencia, discriminatorio, lesivo del equivalente derecho de los perjudicados a obtener un régimen tan favorable, siquiera sea en su consideración básica, como el que han alcanzado los demás.

No obstante, no debe confundirse la igualdad con la *uniformidad*, pues cada Confesión precisa, dadas sus a menudo muy dispares características orgánico-funcionales y diversa implantación social, un tratamiento individualizado y peculiar, razón por la que la Constitución alude a las "*consiguientes relaciones de cooperación*", sugiriendo así que las mismas deben ser proporcionales y acordes con las muy concretas necesidades y pretensiones que manifiestan cada uno de los grupos religiosos existentes. De ahí que el establecimiento de un sistema de cooperación uniforme, para todas las confesiones, no sea ni aconsejable ni adecuado. Por tanto, una vez sentados los mínimos comunes y obligatorios sobre los que en todo caso debe recaer la cooperación, y se garantice tanto la interdicción de cualquier forma de discriminación por motivos religiosos como el respeto al principio de aconfesionalidad, los poderes públicos habrán de estar, si quieren que su actuación sea verdaderamente eficaz, en orden a "facilitar que los ciudadanos reciban, en el ejercicio de la propia libertad religiosa y de culto, la correspondiente asistencia religiosa" (STC 340/1993), a las circunstancias y demandas específicas que le formulen los diferentes destinatarios de la misma.

³⁷ F. Vera Urbano, *Derecho Eclesiástico I*, Madrid, 1990. p. 292.

En este sentido, cabe observar la existencia, en España, de un *triple régimen jurídico*, del que se benefician las Comunidades religiosas reconocidas. De un lado, se encuentra el que el Estado le dispensa a la Iglesia Católica, al recibir un mandato constitucional, directo e incondicionado, de cooperación con la misma (art. 16.3 CE). De otro, se halla el que le otorga a aquellas Confesiones, en las que concurren los requisitos que dispone el legislador para hacerlas merecedoras de la cooperación (art. 7 LOLR). Y, finalmente, está el que se dedica a las demás que, aun no entrando en la categoría de las anteriores, al no reunir los requisitos señalados, cuentan también con la expectativa fundada de hacerse acreedoras de la cooperación del Estado, aunque tenga éste que manifestarse por vías distintas a los acuerdos, a aquellas otras reservados (art. 16.3 CE, en relación con el art. 9.2 CE). Este último es el caso de las Confesiones inscritas, que se benefician, por el solo hecho de serlo, de un régimen especial de protección estatal, garante de su autonomía y del derecho a la libre prestación de sus servicios, sin obstáculos que los entorpezcan, a los fieles que, voluntariamente, se los demanden (STC 46/2001).

Ámbitos

Tal y como se ha indicado, la determinación de la intensidad que alcanza la cooperación del Estado con las confesiones aparece sujeta a un *doble condicionamiento*. De un lado, los poderes públicos han de orientar la misma, exclusivamente, cuando así se requiera, a la promoción del derecho fundamental a la libertad religiosa; mientras que, de otro, el Estado, en el marco de los principios constitucionales vigentes, ha de especificar, con arreglo a las características y demandas que presentan las distintas confesiones, regímenes de colaboración graduales, en favor de éstas. Corresponde así, seguidamente, aclarar en qué supuestos se ejercita, legítimamente, la cooperación del Estado con tales grupos religiosos.

En principio, cabe distinguir la existencia de ámbitos en los que dicha cooperación resulta obligatoria, porque así se deduce de la Constitución; de aquellos otros en los que, aun no dándose este presupuesto, la misma se revela posible, al quedar al libre criterio de los poderes públicos, que no cuentan con impedimento de relieve alguno comprometiendo su actuación. Finalmente, hay que considerar cuándo dicha cooperación es, por el contrario, indebida, estando por tanto desaconsejada, al contravenir principios o mandatos expresamente contemplados en la propia Norma Fundamental.

En primer lugar, ha de decirse que la cooperación del Estado con las confesiones es *obligatoria*, siendo, en consecuencia, perfectamente legítima en los casos en que la misma se muestra *necesaria*, a fin de posibilitar que la igual libertad religiosa de individuos y comunidades deje de ser, dadas las

importantes trabas que su realización, en ciertas ocasiones, encuentra, una mera expectativa. Convertirla en real y efectiva requerirá a menudo eliminar los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud (art. 9.2 CE en relación con el art. 16 CE). Estamos, pues, en presencia de supuestos referibles a lo que se ha convenido en llamar *cooperación asistencial*, los cuales, al integrarse en la definición que hace el legislador del contenido esencial del derecho (art. 2 LOLR), requieren prescriptivamente de la acción positiva de los poderes públicos, según han ratificado diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Puede, así, afirmarse que el Estado desarrolla una cooperación necesaria con las confesiones cuando les facilita el ejercicio de labores de asistencia religiosa en centros públicos, de carácter militar, hospitalario y penitenciario (art. 2.3 LOLR), situados bajo su dependencia, evitando, eso sí, toda forma de integración orgánica (STC 24/1982). También constituye una manifestación característica de esta suerte de cooperación, el reconocimiento que aquél lleva a cabo, en favor de las Confesiones y demás entidades a ellas adscritas, tanto de la personalidad jurídica que le reclaman, como de una amplia autonomía orgánica y funcional, a fin de que, respectivamente, adquieran una plena capacidad de obrar y puedan desenvolverse, desarrollando sus cometidos o fines institucionales, sin trabas obstaculizadoras (art. 5 LOLR) (STC 46/2001).

En segundo lugar, la *cooperación* del Estado con las confesiones, aun no viniendo exigida, de acuerdo con lo que cabe deducir de la Constitución, aparece, sin embargo, como *posible*, en los supuestos en que los poderes públicos valoran positivamente su conveniencia u oportunidad, siempre y cuando la misma respete los límites de orden público, igualdad y laicidad, además de los principios propios de un Estado de Derecho. Así, otro supuesto en el que se manifiesta la voluntad favorable del Estado a la cooperación, se observa en su decisión de atribuirle eficacia jurídica civil a ciertas normas contenidas en los ordenamientos internos de las confesiones, a las que decide así incorporar a su propio ordenamiento, modificando, de esa forma, su naturaleza, por medio de una remisión material a las mismas. A su vez, se observa igualmente una actitud de cooperación estatal con las confesiones, en los casos en que el Estado le asigna relevancia jurídica civil a actos y negocios jurídicos realizados por aquéllas, al amparo de sus ordenamientos, recurriendo a la técnica del presupuesto. De este modo ocurre respecto, tanto de las resoluciones dictadas por los tribunales eclesiásticos sobre nulidad de matrimonio canónico (SSTC 1/1981, 66/1982 y 265/1988); como en relación con los matrimonios celebrados según la forma religiosa (art. 60 CC) (STC 46/2001, FJ 7°), entre otras referencias dignas de ser destacadas. Otros ejemplos de cooperación posible, aunque no obligatoria, son aquellos que implican el otorgamiento a

las confesiones y entidades adscritas, de un régimen fiscal favorable, equiparado al que se destina a las entidades sin ánimo de lucro e interés general (ATC 480/1989); o que suponen el reconocimiento de un régimen especial de la Seguridad Social a los ministros de culto, pertenecientes a las distintas confesiones inscritas (STC 109/1988). También constituyen demostraciones sobresalientes de esta voluntad promocional las que resultan de que el Estado decida regular, en el ámbito de las Administraciones Públicas, situaciones especiales referidas al descanso semanal, la realización de exámenes o el deber de asistencia escolar en los centros docentes públicos. Igualmente, se observa tal modalidad de cooperación cuando el Estado ordena tener en cuenta, a efectos laborales, en los centros a su cargo, las exigencias religiosas de las confesiones, a fin de determinar los permisos para la oración, el régimen de las comidas o de su preparación, tal y como contemplan los Acuerdos suscritos con aquéllas (STC 128/2001).

En tercer lugar, la cooperación resulta, sin embargo, *indebida y desaconsejable*, de acuerdo con la Constitución, al atentar contra los principios de igualdad y aconfesionalidad del Estado, cuando la misma se traduce, desproporcionadamente, por ejemplo, en ayudas financieras directas a las confesiones para el desarrollo de actividades de naturaleza estrictamente religiosa, no guardando relación, en sentido genuino, con la promoción del derecho fundamental que les asiste.

En definitiva el Estado, apelando al mandato constitucional que le insta a ello, asiste a las confesiones para propiciar las circunstancias que hagan posible la real y efectiva satisfacción del derecho a la libertad religiosa, que beneficia tanto a las mismas como, a menudo, a través de ellas, a sus miembros. De este modo, viene a atribuir una relevancia jurídico-pública al fenómeno religioso que, sin su mediación, éste difícilmente adquiriría. Así, considerando la *dimensión personal y social* que presenta el derecho, el Estado lleva a cabo dicho cometido en una *triple dirección*:

- 1/ Por una parte, orienta la cooperación en favor directo de los individuos, e indirecto de las confesiones a las que pertenecen, cuando regula, por ejemplo, las festividades, el descanso semanal, la tutela penal del derecho, o le atribuye efectos civiles al matrimonio que los mismos celebran, según la forma que dispone la confesión a la que pertenecen.
- 2/ Por otra, favorece directamente a las confesiones y, de modo indirecto a los individuos, cuando les reconoce a aquéllas personalidad jurídica, autonomía organizativa y funcional, o un régimen fiscal más favorable.
- 3/ En tercer lugar, el Estado puede, además, actuar simplemente como

intermediario entre los individuos y las confesiones, cuando facilita la asistencia religiosa en los centros públicos o recauda el porcentaje convenido del impuesto sobre la renta, para proveer su sostenimiento financiero.

6. FORMAS DE COOPERACIÓN

Aunque la plasmación más común de la cooperación son los denominados acuerdos o pactos mantenidos entre el Estado y Confesiones religiosas, a los que posteriormente nos referiremos, existen otras modalidades que vamos a examinar:

1.- Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

Esta forma de cooperación queda plasmada como organismo de la Administración estatal. La creación de dicha Comisión se establece en el artículo 8 de la LOLR, donde se afirma que se constituirá en el Ministerio de Justicia y que estará 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”³⁸.

Entre las funciones de esta Comisión está el estudiar, informar y proponer todos los asuntos relativos a la aplicación de la LOLR y además, con carácter obligatorio, deberá dictaminar y preparar los acuerdos y convenios a los que se refiere el artículo 7 de la LOLR.

2.- Actuación o legislación unilateral por parte del Estado.

Dicha actuación se realizará teniendo en cuenta siempre el principio de igualdad y no discriminación. Cuando nos referimos a esta actuación unilateral del Estado hacemos referencia principalmente a la legislación llevada a cabo por el Poder Público, sin necesidad de consultar a las distintas Confesiones religiosas; legislación elaborada y creada por los órganos legislativos del mismo, como por ejemplo, la ya citada Ley Orgánica de Libertad Religiosa; el Real Decreto de 9 de enero de 1981, sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, etc.

³⁸ Artículo 8 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y Orden de 31 de octubre de 1983.

3.- *Acuerdos con las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas.*

En los últimos años, algunos autores,³⁹ sugieren algunas vías a fin de aumentar el autogobierno en los temas religiosos, como condición necesaria para elaborar una política que permita la “normalización” religiosa –social e institucional- y evite que la identidad religiosa de muchos ciudadanos se convierta en una fuente de problemas o discriminaciones.

La libertad religiosa no es una materia que figure en las listas competenciales de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía. Correspondía al Gobierno hacer la LOLR, y así se hizo en 1980⁴⁰. Pero, en opinión de estos autores, el contenido material de este tipo de leyes sólo ha de regular el “desarrollo directo” de los derechos humanos, es decir, aquello imprescindible y necesario a fin de no invadir competencias estatutarias⁴¹.

Sea como fuere, en la situación jurídica española hay que tener en cuenta, también en el caso concreto de relaciones entre el Estado y las Confesiones religiosas, la *descentralización del Estado* y la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas que inciden en el tratamiento jurídico del factor religioso, y, desde luego, en el principio de cooperación.

El esquema jurídico de reparto competencial está fijado básicamente en los artículos 14, 149 y 150 de la Constitución.

Los temas abordados por las Autonomías en vía legislativa con relevancia para el Derecho eclesiástico, teniendo en cuenta la transversalidad de esta materia, son, entre otros, los siguientes:

- 1/ Materias más significativas: a) Patrimonio Histórico-Artístico; b) Enseñanza; y, c) Asistencia Social o Servicios Sociales.
- 2/ Hay otras muchas materias donde, sin reformar los Estatutos de Autonomía, ya han ejercido competencias las Comunidades Autónomas: festividades religiosas; materia urbanística, a través de la entrega de suelo rotacional para construcción de templos; enterramientos; establecimientos de lugares de culto; asistencia religiosa en instituciones públicas; legislación en materia de derechos del paciente desarrollada por las Comunidades Autónomas ...

³⁹ A. Seglers, *Libertad religiosa y estado autonómico*, Granada, 2005.

⁴⁰ Según A. Seglers, (*Catalanisme, laïcitat i pluralisme religiós*), la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 superó su ámbito material, especialmente cuando se “autootorga”, en el art. 7.1 una competencia *ex novo* a las Cortes Generales para pactar el status de las Confesiones.

⁴¹ Aunque el Estado, alegando competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales, ha negado expresamente la posibilidad de crear federaciones religiosas de ámbito autonómico, la Generalidad de Cataluña ha firmado diversos acuerdos de colaboración con algunas Confesiones.

En definitiva, significa el acercamiento de las fuentes reguladoras de la actividad social y de prestación material a los ciudadanos o fieles con posibilidad de una mayor participación de éstos, buscando un plano más cercano, que deberá tener el marco jurídico adecuado, y por ello, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, cada vez se van a tratar y resolver más los problemas cotidianos de la vida de los ciudadanos.

En este sentido, las diferentes Comunidades Autónomas tienen suscritos diversos Acuerdos con las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas. Los más numerosos son los suscritos con la Iglesia Católica, pero también se han llevado a cabo con otras Confesiones minoritarias, aunque, a mi juicio, todavía se ha hecho muy poco en esta dirección.

4.- Acuerdos con la Iglesia Católica.

En el marco de las relaciones Estado-Iglesia, existe un llamativo florecimiento de la legislación concordada en todo el mundo, paralelo al incremento de legislaciones negociadas por los Estados en otros ámbitos sociales. Así, los acuerdos o concordatos estipulados por los Estados con la Iglesia Católica en los cuarenta años que hoy nos separan de la clausura del Concilio Vaticano II, superan muy llamativamente en cantidad a todos los suscritos en los cuatro decenios precedentes.

Entiendo que, puestos a elegir, no es hacer violencia a la realidad preferir en cuanto sea posible un sistema en que los interlocutores pacten sus diferencias o sus reticencias a la luz pública, más que relegarlos a esas leyes “unilaterales” dictadas por el Estado que, tantas veces, ocultan, como dice el prof. Navarro-Valls, “concordatos subterráneos”, rodeados de intrigas y presiones de los *lobbies*⁴².

Por ello, en nuestra opinión, el sistema de acuerdos o concordatos, tanto para la Iglesia Católica como para las otras Confesiones es, simplemente, incorporar al notable censo de centros generadores de derecho de la sociedad contemporánea –unos por encima del Estado (Organizaciones internacionales, incluida la UE), otros por debajo (sindicatos, empresas, etc.)– también a las Confesiones.

El acierto de los Acuerdos, entre otros parámetros, ha de medirse, en buena medida, por su longevidad, esto es, la solidez que le dan sus más de 25 años de vigencia, tantos como el texto constitucional.

Los Acuerdos más significativos, en vigor, celebrados entre la Santa Sede y el Estado español, son los siguientes:

⁴² R. Navarro-Valls, *Potenciar fórmulas de consenso*, Diario El País, 4 de marzo de 2007.

-Acuerdo de 28 de julio de 1976, llamado Acuerdo básico, en el que se establecen los criterios para la revisión del Concordato de 27 de agosto de 1953 y se establecen normas para el nombramiento de Obispos y sobre el fuero judicial de los eclesiásticos.

-Cuatro Acuerdos, firmados el 3 de enero de 1979: **I**, sobre Asuntos Jurídicos; **II**, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales; **III**, sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos; y **IV**, sobre Asuntos Económicos.

5.- *Acuerdos con las minorías religiosas.*

Hay que reseñar que la Constitución no impone una modalidad concreta de cooperación. Lo único que se requiere, a través de la LOLR, en su artículo 7, es que si la colaboración se canaliza por medio de Acuerdos, la Confesión debe reunir los requisitos de estar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas y poseer notorio arraigo por su ámbito y número de creyentes. Si no se cumplen esos requisitos, la vía del Acuerdo específico aparece cerrada, pero la cooperación puede materializarse por otras vías.

Los Acuerdos de Cooperación con las Confesiones minoritarias surgen en su origen como normas de desarrollo de derechos fundamentales y su cometido era facilitar la completa realización de uno de los derechos esenciales de la persona: el derecho de libertad religiosa.

En definitiva, según la Exposición de Motivos de cada uno de dichos Acuerdos, fueron creados para responder a la exigencia recogida en el artículo 9.2 de la Constitución de hacer reales y efectivos los derechos de igualdad y libertad religiosa, entendidos como derechos originariamente individuales que alcanzan también, por derivación, a las Confesiones o Comunidades en que aquellos se integran para el cumplimiento comunitario de sus fines religiosos.

Pero, además, tienen la naturaleza jurídica de leyes ordinarias unilaterales del Estado; el Parlamento puede legislar sobre su contenido con el único requisito de dar conocimiento de ello a la Federación correspondiente; y el poder ejecutivo mantiene plena competencia reglamentaria para desarrollar las leyes que los aprueban⁴³.

El contenido de los Acuerdos de Cooperación previstos en el art. 7 de la LOLR y plasmados en las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; con la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE), con la Comisión Islámica de España (CIE)⁴⁴.

⁴³ Cfr. Disposiciones Adicionales de los tres Acuerdos de Cooperación.

⁴⁴ Dos Iglesias ortodoxas se adhirieron a la Federación Protestante: la *Asociación Confesional*

El contenido de los Acuerdos de 1992, bien conocido de todos, es sustancialmente igual. Así, se regula el estatuto de los ministros de culto, la protección jurídica de los lugares de culto, efectos civiles del matrimonio religioso, asistencia religiosa en establecimientos públicos, enseñanza religiosa en centros docentes, beneficios fiscales ...

Las *diferencias* se pueden resumir en que los de la FEREDE y CIE tienen dos artículos más sobre productos alimenticios y cosméticos (art. 13) y sobre patrimonio histórico (art. 14), así como las lógicas diferencias en el tema de las festividades religiosas judías y musulmanas y el descanso semanal, que también afecta a los Adventistas, incluidos en la FEREDE (art. 12). Por último, el matrimonio islámico no precisa certificado previo de capacidad matrimonial, a diferencia de lo que ocurre para las otras dos Federaciones, por voluntad propia de éstas, aunque sí es necesario dicho certificado para la inscripción en el Registro Civil (art. 7), con lo que el resultado final a efectos jurídicos es igual para las tres Federaciones⁴⁵.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

El deber de establecer “relaciones de cooperación” viene a ser una consecuencia lógica de esa valoración positiva del hecho religioso por parte del Estado. Así lo dice expresamente el texto constitucional: “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” (art. 16.3).

Es curioso cómo aquí no se habla de “ideologías”, sino de “creencias religiosas”; y, por tanto, “las consiguientes relaciones de cooperación” se refieren sólo a instituciones religiosas: “la Iglesia Católica y las demás confesiones”⁴⁶. Con ello se subraya el necesario carácter social del sentimiento religioso y la proyección comunitaria de la libertad religiosa que se garantiza. Por lo que queda patente que la base del sistema eclesialístico definido en la Constitución arranca, de una parte, del derecho de libertad religiosa reconocido y tutelado; y de otra, del reconocimiento de la mutua independencia y autonomía de los dos órdenes, civil y religioso.

Ortodoxa de la Iglesia Griega en España y la Iglesia Ortodoxa Española.

⁴⁵ A. Fernández-Coronado, *Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España*, Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, noviembre 2005.

⁴⁶ Como es bien sabido, el concepto de igualdad que se ha perfilado en la jurisprudencia de aquellos ordenamientos jurídicos que tratan de armonizar al máximo las exigencias de la igualdad y de la libertad, y que están localizados en los países más democráticos, la *igualdad jurídica no prohíbe la diferencia de trato y de regulación* cuando ésta tiene un *fundamento objetivo y razonable* de la Iglesia Católica que se hace en el artículo 16.3 CE.

Estamos, pues, por lo que se refiere a la Iglesia Católica, dentro de las coordenadas establecidas en el Preámbulo del Acuerdo firmado entre el Estado español y la Santa Sede el 28 de julio de 1976 y, por tanto, dentro también de los principios fijados en el documento conciliar *Gaudium et Spes* del Vaticano II (a que allí expresamente se alude), donde se añade la razón última de esta “cooperación”, que es el servicio del hombre: “La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio campo. Ambas, sin embargo, aunque por diverso título, están al servicio de la vocación personal y social del hombre. Este servicio lo realizarán con tanta mayor eficacia, para bien de todos, cuanto más sana y mejor sea la cooperación entre ellas, habida cuenta de las circunstancias de lugar y tiempo”⁴⁷.

La finalidad principal de la cooperación será la de promover y fomentar las condiciones para que el ejercicio de los derechos fundamentales sea real y efectivo, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Se constata que, a veces, existen obstáculos en las normas de distinto rango que dificultan el ejercicio de la libertad religiosa especialmente con las minorías religiosas; otras veces, el obstáculo al disfrute del mismo grado de ejercicio de la libertad religiosa tiene su base en la ausencia de legislación. Para ello, se deberá tener en cuenta la realidad social e histórica de la Iglesia Católica y de las demás Confesiones, atendiendo a su propia identidad y naturaleza como instituciones religiosas, tal como ellas se consideran a sí mismas, y atendiendo también al modo propio y peculiar que puedan adoptar al relacionarse con el Estado.

No debemos olvidar el importante papel que desempeñan las confesiones religiosas en ámbitos como el cultural, el social, el político o el económico. Sería muy difícil, por no decir imposible, el aceptar unas relaciones de cooperación del Estado con las Confesiones sin poseer una idea clara del valor social del hecho religioso o de las creencias religiosas de los ciudadanos.

Me parece que estas son algunas de las consecuencias principales que derivan del modelo de Estado laico delineado por la Constitución española, en la que la laicidad no es más que una nota implícita a su verdadero objetivo: constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho, con todas las consecuencias que de ahí derivan, también en materia religiosa.

⁴⁷ GS nº 76.