

# RELACIONES INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN ENTRE PODERES PÚBLICOS Y CONFESIONES RELIGIOSAS; BILATERALISMO Y PLURALISMO.<sup>1</sup>

Luis López Guerra  
*Universidad Carlos III de Madrid*

SUMARIO: 1. Las dimensiones personal e institucional del tratamiento constitucional del hecho religioso.- 2. Bipolarismo y pluralismo.- 3. La “cuestión religiosa” en la historia constitucional de España: homogeneidad y pluralismo.- 4. El nuevo pluralismo religioso en la sociedad española.-

## 1. LAS DIMENSIONES PERSONAL E INSTITUCIONAL DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL HECHO RELIGIOSO.

Es comúnmente admitida en la doctrina académica la relevancia del hecho religioso en el desarrollo y la misma definición del régimen constitucional<sup>2</sup>; yendo más allá, cabría afirmar que ese “hecho religioso” ha sido clave en muchos momentos de la Historia para la definición de la comunidad política. En cuanto a esto último, baste referirse a la base religiosa de la polis<sup>3</sup>, o a la concepción de la “*Communitas Christiana*” medieval; en cuanto a lo primero, lo atestigua el reconocimiento del derecho a la libertad religiosa como “la primera libertad”, y la constatación de que la lucha para su reconocimiento y garantía “ha sido el motor que acabaría desembocando en el Estado constitucional”<sup>4</sup>.

Ahora bien, el hecho religioso se refleja en dimensiones o aspectos muy

---

<sup>1</sup> El presente texto contiene la transcripción de la conferencia pronunciada el 22 de marzo de 2007 en el Congreso sobre Estado Laico, Libertad Religiosa y Principios Ético Cívicos, celebrado en el Colegio Universitario de Segovia. Se han añadido algunas notas para informar sobre las fuentes utilizadas.

<sup>2</sup> Como ejemplo, dos obras generales de referencia en la literatura constitucionalista: de J. PEREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007, p. 347; de L.-M. DIEZ PICAZO, *Sistema de Derechos Fundamentales*, Madrid, 2006 (2ª ed.), p. 237.

<sup>3</sup> Me remito al libro añejo, pero valioso, de Benjamín FARRINGTON, *Ciencia y Política en el mundo antiguo*, Madrid, 1973.

<sup>4</sup> PEREZ ROYO, *ibidem*.

diversos en la regulación del régimen constitucional y en sus textos normativos básicos. Valga referirse a dos de esos aspectos, que si bien, y como es lógico, se encuentran estrechamente relacionados, no se refieren a materias que pudieran considerarse coextensas o coincidentes. Por un lado, el tratamiento en los textos constitucionales del hecho religioso viene a referirse a un aspecto estrictamente personal, como es el reconocimiento y garantía de la libertad de creencias de cada individuo, y, más concretamente de las convicciones religiosas, en cuanto cabe diferenciar entre libertad de religión y libertad ideológica. Por otro lado, la regulación constitucional debe enfrentarse con la dimensión institucional del hecho religioso, esto es, el régimen jurídico de las confesiones organizadas, su posición en el ordenamiento, y sus relaciones con los poderes públicos. En palabras de L-M. Díez-Picazo, “si bien se trata de temas relacionados entre sí, la libertad ideológica y religiosa ha de diferenciarse del régimen de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas”<sup>5</sup>.

Claro está que esta diferenciación se plantea únicamente como herramienta metodológica de estudio y análisis, ya que en la realidad no es posible separar radicalmente estos aspectos, derecho a la libertad religiosa y régimen jurídico de las confesiones. Es bien conocido que el ejercicio de la libertad religiosa tienen un componente grupal o colectivo (y ello se refleja, por ejemplo, en la fórmula utilizada por el artículo 16.1 CE, que garantiza la libertad religiosa y de culto de “los individuos y las comunidades”) y que, por otra parte, el régimen de relaciones entre el poder público y las religiones organizadas, y sobre todo el régimen de prestaciones públicas a las confesiones no deja de tener reales o potenciales consecuencias sobre la libertad y derechos de los individuos<sup>6</sup>. Así y todo, la utilidad de este enfoque, que separa el tratamiento de las dimensiones personal e institucional del régimen del hecho religioso se hace visible a la hora de analizar determinadas características del tratamiento constitucional de estas materias:

- a) Por un lado, sirve para explicar la diversidad en cuanto a las fórmulas constitucionales en materia de relaciones entre confesiones y Estado. Esta diversidad se hace patente mediante la simple lectura de los textos constitucionales; a ello se hará referencia más abajo. Por otro lado, tal diversidad es compatible con la existencia, en todos los

---

<sup>5</sup> DIEZ PICAZO, *ibidem*.. Un amplio tratamiento de ambas dimensiones puede encontrarse en la monografía de J.M. PORRAS RAMIREZ, Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho, Madrid, 2006.

<sup>6</sup> Incluso ha podido sostenerse que el régimen prestacional es elemento integrante del derecho a la libertad religiosa. Ver Beatriz GONZALEZ MORENO, “El tratamiento dogmático del derecho de libertad religiosa y de culto en la Constitución española” en Revista Española de Derecho Constitucional, 66 (2002) pps. 123-145, y bibliografía allí citada.

Estados democráticos de Derecho, de unas bases o *standards* comunes, en muchos casos codificados en convenios o tratados internacionales, y, en el caso europeo, precisados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>7</sup>. Tal aparente contradicción se resuelve si se verifica que los elementos o *standards* comunes del régimen constitucional referentes al hecho religioso versan sobre todo sobre el derecho a la libertad de religión, como derecho predicable del individuo y de las comunidades en que se integra, mientras que la variedad en el tratamiento constitucional se produce sobre el aspecto institucional, esto es, las relaciones entre poder público y confesiones organizadas.

b) El examen separado de ambas dimensiones sirve además para diferenciar los diversos principios que inspiran el tratamiento personal e institucional del hecho religioso. Si, respecto de la libertad individual, se trata de proteger una esfera de autonomía personal derivada de la misma naturaleza y dignidad del individuo, en lo que se refiere a la dimensión institucional del hecho religioso, si bien la búsqueda de la garantía del derecho a la libertad religiosa se configura también como objetivo esencial, otros objetivos aparecen como determinantes: por un lado, mantener la paz social, frente a experiencias históricas bien conocidas de confrontación confesional; por otro, asegurar la integración del ciudadano en el ordenamiento constitucional y la comunidad política, con independencia de su adscripción a una u otra confesión, o a ninguna<sup>8</sup>.

c) Pero aún más, la separación en el tratamiento de ambas dimensiones resulta útil para explicar cómo regímenes institucionales radicalmente distintos (confesionalismo, separación, cooperación) pueden sin embargo resultar, en cuanto a su efecto útil, igualmente respetuosos con la libertad religiosa como derecho personal e individual. Y sobre todo, puede resultar útil, en forma complementaria, para analizar hasta dónde es ello posible: es decir, hasta qué punto y con qué límites las características definidoras de esos regímenes institucionales son efectivamente compatibles con las exigencias mínimas de la libertad religiosa, así como los desafíos, problemas y dificultades que al respecto se plantean.

---

<sup>7</sup> Una exposición de ésta puede encontrarse en M. J. GUTIERREZ DEL MORAL y M. CAÑIVANO SALVADOR, *El Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Barcelona, 2003

<sup>8</sup> Sobre este tema, ver las consideraciones de María J. ROCA, en "La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia" en *Revista Española de Derecho*

Valga recordar, a este respecto, la pluralidad de fórmulas constitucionales en lo que se refiere a las relaciones institucionales entre poderes públicos y confesiones organizadas. Manteniéndonos en el campo de los Estados democráticos de Derecho, es claro que las diversas experiencias históricas han conducido a que se hayan adoptado sistemas de relación muy distintos, que van desde la confesionalidad oficial del Estado (que puede hallarse en Constituciones como las de Noruega<sup>9</sup>, Dinamarca<sup>10</sup> o Grecia<sup>11</sup>, en el ámbito europeo) a la radical separación entre ambas esferas que puede suponer la *establishment clause* de la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana (*El Congreso no aprobará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado, o se prohíba practicarla libremente*) o la proclamación del Estado laico del artículo 1 de la Constitución francesa de 1958 (*Francia es una república indivisible, laica, democrática y social*), pasando por las diversas fórmulas intermedias existentes en otros ordenamientos constitucionales incluyendo el nuestro.

Esta variedad no ha sido, obviamente, resultado del mero voluntarismo o capricho del constituyente, o de meros trabajos de “ingeniería constitucional”, sino consecuencia de procesos históricos a lo largo de los cuales se han buscado fórmulas para resolver problemas reales, atender a demandas y solucionar confrontaciones sociales y políticas en muchos casos muy intensas<sup>12</sup>. Se trata de procesos que, en muchos casos, siguen abiertos, debido al mismo dinamismo de la realidad social, que exige enfrentarse con continuos cambios y demandas, cambios que pueden incluso suponer una alteración en el mapa de distribución y relevancia de las confesiones en presencia. Muestra de ello, en el contexto europeo, y dentro de él en nuestro país, pudiera ser el paso a situaciones de creciente pluralismo confesional. Y no sólo de pluralismo entre

---

Constitucional, 48 (1996), 251-272, esp. pág. 253. La autora se remite expresamente, en esta aspecto, a la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán.

<sup>9</sup> Art. 2 de la Constitución de Noruega: “*Todo residente en el Reino gozará de libertad de Religión. La Religión Evangélica Luterana seguirá siendo la religión oficial del Estado Los residentes que sean miembros deberán educar en ella a sus hijos*”

<sup>10</sup> Art.4 de la Constitución del reino de Dinamarca, “*La Iglesia Evangélica luterana es la iglesia nacional danesa, y goza, como tal, del apoyo del Estado*”

<sup>11</sup> Art.3.1 de la Constitución griega, “*La religión dominante en Grecia es la de la Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo. La Iglesia Ortodoxa de Grecia reconociendo por Jefe a Nuestro Señor Jesucristo está indisolublemente unida, en cuanto al dogma, a la gran Iglesia de Constantinopla (...)*”.

<sup>12</sup> Me remito, sobre este tema, a las consideraciones contenidas en mi intervención “Derecho y Religión” en R. RODRIGUEZ CHACON y Lourdes RUANO (Dirs.), Cuestiones vivas de Derecho matrimonial, procesal y penal canónico. Instituciones canónicas en el marco de la libertad religiosa. XXV jornadas de la Asociación Española de Canonistas, Madrid, 2006, págs. 421-430

diversas iglesias dentro (como ha sido lo más frecuente en Europa) de la confesión cristiana en general, sino en un sentido más intenso, a una situación de pluralismo podríamos decir multicultural, en el sentido de cobrar relevancia confesiones arraigadas en, y provenientes de, contextos culturales muy distintos. Sin duda este tipo de cambios plantea nuevos desafíos, tanto respecto del mantenimiento de los derechos personales de libertad religiosa (en relación con los cuales se suscitan nuevas cuestiones y problemas)<sup>13</sup> como respecto de la instrumentación de las relaciones entre poder público y confesiones, para poder mantener los objetivos de paz pública e integración social.

## **2. BIPOLARISMO Y PLURALISMO.**

Una consideración inicial de la posición relativa de las diversas confesiones religiosas en el seno de los ordenamientos democráticos, así como de su tratamiento en los textos constitucionales y de la evolución histórica de ese tratamiento, lleva a tomar en cuenta dos posibles situaciones (tanto en la Historia como en la actualidad) consistentes, respectivamente, en la presencia de una confesión claramente predominante, y, como alternativa, la presencia de varias confesiones sin que ninguna de ellas ostente una posición social hegemónica. Ejemplos de la primera situación pudieran ser los correspondientes a la posición de la Iglesia católica en los países latinos (España, Italia, Portugal o Francia, al menos a partir de la revocación del Edicto de Nantes) en Austria o en Irlanda, o la situación de la Iglesia luterana en Dinamarca, Noruega o Suecia, o de la Iglesia ortodoxa en Grecia; como ejemplos de la segunda podrían citarse los correspondientes a países como Alemania, Suiza o los Estados Unidos, donde iglesias de distinto signo dentro de la confesión cristiana (católicos y diversas denominaciones protestantes) conviven en proporciones variables, sin que se produzca una clara preponderancia social de ninguna de ellas<sup>14</sup>.

Estas diversas situaciones han dado lugar a desarrollos constitucionales muy distintos en lo que se refiere al sistema de relaciones institucionales entre los poderes públicos y las confesiones organizadas. En los países de presencia hegemónica de una confesión, tanto las previsiones constitucionales refe-

<sup>13</sup> Ver, como ejemplo de temas problemáticos en el "nuevo pluralismo", los trabajos contenidos en el volumen dirigido por Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, Multiculturalidad y laicidad. A propósito del informe Stasi. Aportación al debate sobre el velo islámico. Pamplona, 2004

<sup>14</sup> Cabría, ciertamente, añadir a estas dos categorías otra de más reciente actualidad, al menos desde la perspectiva europea: la que podríamos llamar de pluralismo multicultural, o nuevo pluralismo, caracterizada por la presencia en forma significativa en las sociedades occidentales de confesiones religiosas al margen de las tradicionales cristiana y judía, asociadas con contextos extraeuropeos.

rentes a la garantía del derecho a la libertad religiosa como (en lo que aquí interesa) las reguladoras de las relaciones entre Iglesia y Estado han debido partir forzosamente de esa posición hegemónica. Como consecuencia, esas relaciones han debido de plantearse desde una perspectiva que podríamos denominar bipolar, esto es, como relaciones entre el poder público y una confesión concreta, la confesión predominante, Iglesia católica en unos supuestos, Iglesias luterana u ortodoxa en otros. El adjetivo “bipolar” puede utilizarse en dos sentidos: por una parte significando que la ordenación institucional del hecho religioso se plantea como una relación estrictamente bilateral, con una sola confesión; por otra (y con una más profunda dimensión sociológica) implicando que la diferenciación social no se produce entre creencias distintas, sino, más simplemente, entre creyentes y no creyentes. En las líneas que siguen se empleará en la primera versión.

Tal modelo bipolar sería el presente en el caso de los Estados escandinavos de predominio protestante, en los países católicos del sur de Europa o en la Grecia ortodoxa. En estos supuestos, el desarrollo constitucional se ha traducido en un proceso de superación de situaciones tradicionales en que la identificación Iglesia-Estado afectaba tanto a la libertad personal de creencias y culto como a la misma configuración institucional de los poderes públicos<sup>15</sup>; superación que en muchos casos supuso una reacción y confrontación con situaciones históricamente asentadas. En efecto, en no pocas ocasiones, sobre todo (aunque no sólo) en la Europa del Sur, este proceso se ha visto acompañado de intensos conflictos entre las posiciones confesionales y no confesionales. Estos conflictos, en algunos países (así Francia y España) se han traducido en que las posiciones conducentes a la neutralidad estatal en el ámbito religioso, y a la eliminación de los residuos del Antiguo Régimen se interpretaran, en las contiendas políticas del momento, como ofensivas directas contra la Iglesia católica, y se vinieran a unir en la práctica conceptos como laicismo y anticlericalismo. La “cuestión religiosa” se convertiría así en una línea divisoria en la confrontación política.

Una situación distinta (y con muy diferentes consecuencias) sería la existente en aquellos países en que, debido a su evolución histórica, no se configura una confesión o iglesia con una posición claramente predominante en la vida social y política, sino una pluralidad de confesiones de peso y significado social similar, o al menos, no excesivamente desproporcionado. Ejemplos podrían ser, en la actualidad, países como la República Federal de Alemania (donde se produciría un equilibrio entre las Iglesias católica y evangélica) Estados Unidos (en que se da un amplio pluralismo, también dentro de la

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en la exigencia de una determinada confesionalidad del Jefe del Estado.

confesión protestante)<sup>16</sup> o Suiza ( donde el pluralismo religioso se produce en los niveles inter –e intra– cantonal) En estos casos, como es lógico, el desarrollo de la regulación constitucional del hecho religioso se ha planteado en forma muy distinta del correspondiente a los países con confesiones religiosas hegemónicas, por cuanto el objeto perseguido por ese desarrollo no ha sido la superación de un modelo de iglesia única y obligatoria, ni terminar con una posición de predominio oficial o identificación del Estado con una confesión, sino más bien el de encontrar fórmulas de garantía del equilibrio y convivencia entre las confesiones en presencia. No se produce así, en un primer plano, una confrontación (como ha sido frecuente en países con iglesias predominantes) entre posiciones “laicas” y “confesionales” o, si se quiere, y, más abruptamente, entre creyentes y no creyentes, o entre “clericales” y “anticlericales”, sino más bien una búsqueda, usualmente consensuada, de fórmulas que asegurasen la coexistencia pacífica entre confesiones a veces tradicionalmente enfrentadas.

Una consecuencia de todo ello ha sido (con todos los matices y peculiaridades que se producen en la historia de cada país)<sup>17</sup> que en contextos socialmente pluralistas la “cuestión religiosa” se haya planteado, en tiempos modernos, y en general, sin los tonos de confrontación civil que ha asumido en contextos de hegemonía de una confesión; la proclamación del derecho de libertad religiosa, o incluso de la radical neutralidad y no confesionalidad del Estado ha podido verse así compatibilizada, no sólo con un clima general de práctica religiosa como parte de la cultura política (así en el caso de los Estados Unidos) sino incluso con el mantenimiento y aún la adopción de prácticas religiosas, aún “aconfesionales” (juramentos, símbolos, invocaciones) en el funcionamiento cotidiano de los poderes públicos.

En términos constitucionales, la estructura plural de la sociedad en cuanto a la distribución de las creencias religiosas se ha traducido en que el régimen constitucional de relaciones entre las confesiones se lleve a cabo sin referencia expresa, en los textos constitucionales, a ninguna confesión concreta. Sería vana una búsqueda en ese sentido en los textos constitucionales alemanes, tanto en la non-nata Constitución de 1849<sup>18</sup>, como en la Constitución del

---

<sup>16</sup> Ver, para la situación en estados Unidos, Oscar CELADOR ANGON, *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*. Madrid, 1998.

<sup>17</sup> Siempre podrá citarse, como excepciones, temas como la *Kulturkampf* en Alemania, o los enfrentamientos religiosos en Suiza en el siglo XIX. Pero al menos durante un siglo, la paz religiosa ha sido la regla en esos países.

<sup>18</sup> Capítulo VI, artículo 5; por cierto que en el mismo artículo se hace compatible la afirmación de su apartado 144 (*Todo alemán tiene plena libertad de creencia y de conciencia*) con la previsión de su apartado 145 (*La fórmula del juramento deberá incluir “Y si así fuera, que Dios me ayude”*).

II Imperio, de la República de Weimar<sup>19</sup> o de la Ley Fundamental de Bonn<sup>20</sup>; también lo sería, en la Constitución norteamericana, o en la Constitución de la Confederación Suiza. En el caso suizo, es de destacar que la Constitución, aparte de garantizar en su artículo 15 (sin mención expresa a confesión alguna) la libertad religiosa y filosófica, encomienda a los cantones en su artículo 72 “la regulación de las relaciones entre iglesia y Estado”; pero, como muestra de la perspectiva basada en la búsqueda de equilibrio y convivencia entre confesiones, el mismo artículo de la Constitución Helvética habilita expresamente a los poderes públicos para actuar como garantes de la paz religiosa: “*La Confederación y los cantones podrán, en el ámbito de sus poderes, tomar las medidas adecuadas para mantener la paz pública entre los miembros de las varias comunidades religiosas*”.

### 3. LA “CUESTIÓN RELIGIOSA” EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA: HOMOGENEIDAD Y PLURALISMO.

El caso español se incluye, obviamente, en la variedad caracterizada por la presencia predominante de una confesión, la Iglesia católica, y por un desarrollo constitucional de la regulación del hecho religioso que toma a esa Iglesia como punto explícito de referencia. En efecto, y durante los siglos XIX y XX, la cuestión religiosa se plantea en términos forzosamente dualistas o bipolares, como referida en exclusiva a la reforma de los vínculos tradicionales del poder político con la Iglesia católica, y con la supresión del monopolio de ésta sobre la formación y expresión de las creencias religiosas. La práctica inexistencia de otras confesiones llevaba, en efecto, a que la discusión religiosa no pudiera formularse en otros términos<sup>21</sup>.

Ello se traduce, por una parte, y en el plano estrictamente político, en la acritud con la cuestión religiosa se plantea a lo largo de nuestra historia, en cuanto que las propuestas constitucionales sobre la materia tienden a interpretarse, no como fórmulas para mantener la concordia civil e integrar a todos los ciudadanos (independientemente de cuáles fueran sus creencias religiosas o de la existencia o inexistencia de éstas) dentro del sistema constitucional, sino como victorias o derrotas de posiciones confesionales o no (o anti-) confesio-

<sup>19</sup> Arts. 135 y sgs.

<sup>20</sup> Arts. 4, 7.

<sup>21</sup> Son significativas las palabras de Jaime Balmes citadas por Abraham BARRERO: “(...) *No se tolera lo que no existe: en España no ha habido ni hay más religión que la católica. En España no hay sino dos clases, católicos e incrédulos; los incrédulos no tienen culto, no necesitan templos...*” Ver A. BARRERO, “Sobre la libertad religiosa en la historia constitucional española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61 (2001) págs. 131-185, p. 149.

nales. El debate clericalismo/anticlericalismo (calificado de “mito” por Marañón<sup>22</sup>, y que malogró las posibilidades abiertas por la Constitución de 1931) se sitúa en primer lugar, desplazando a la búsqueda de soluciones aceptables en cuanto a la convivencia entre posiciones distintas respecto del tratamiento del hecho religioso.

Desde la perspectiva del Derecho constitucional, la posición social preponderante de la Iglesia católica se traduce en que en todas las Constituciones de nuestra Historia, cualquiera que haya sido el modelo escogido para la regulación del hecho religioso, desde 1808 a 1978 la Iglesia católica aparece como punto de referencia<sup>23</sup>. Ello, desde luego, en los textos constitucionales que proclaman la confesionalidad católica del Estado, como es el caso de las Constituciones de 1812, 1837, 1845 y 1876; pero también en aquellos textos que pretenden establecer un régimen de neutralidad y aconfesionalidad estatal. No deja de ser llamativa por ejemplo, la expresión empleada por la Constitución progresista de 1869, que parece dar por supuesto que la población española se divide entre católicos y (más o menos extravagantes) “otros” (art. 21) El proyecto republicano de 1873, a pesar de su vocación pluralista, no puede evitar referirse, en su artículo 35 a que “queda separada la Iglesia del Estado”; en cuanto a la Constitución republicana de 1931, su artículo 26 sólo resulta comprensible tomando a la Iglesia católica y sus congregaciones religiosas como punto de referencia.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1978, la expresión de su artículo 16 en el sentido de que los poderes públicos “*mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones*” supone sin duda un avance en el sentido pluralista (sin duda asimétrico), al introducir, por primera vez en nuestra historia, una referencia directa a “otras confesiones” distintas de la Iglesia católica; así y todo, la influencia de la trayectoria “bipolar” es manifiesta en la explícita mención de ésta. Esta coexistencia de líneas bipolares y pluralistas, en un modelo asimétrico no deja de dar lugar a abundantes reflexiones en la doctrina, como se verá.

La doctrina constitucionalista es prácticamente unánime en considerar que la fórmula del artículo 16 de la Constitución busca, en un marco de consenso, superar las contradicciones y problemas suscitados en nuestra historia constitucional en lo que se refiere al régimen institucional del hecho religioso. Para ello establece dos tipos de disposiciones que se pretenden comple-

<sup>22</sup> Ver sobre el tema, BARRERO, *idem.*, p. 169

<sup>23</sup> En general, ver Abraham BARRERO, *La libertad religiosa en España*, Madrid, 2006; también, Tomás DE LA QUADRA SALCEDO, “Estado y religión en el constitucionalismo español” en *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, 2006, págs. 9-44.

mentarias. Por un lado, la de que “ninguna confesión tendrá carácter estatal” (con lo que se consagra la aconfesionalidad del Estado) y por otra que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación “con la Iglesia católica y las demás confesiones”. Se viene así a introducir un régimen a veces llamado de “laicidad positiva” que hace compatible neutralidad y cooperación<sup>24</sup>. Por otra parte supone, como ya se ha apuntado, una matización de la perspectiva bipolar tradicional de las Constituciones españolas en esta materia, que pone el acento en el protagonismo de la Iglesia católica.

Como también se indicó, así y todo, esta perspectiva bipolar se mantiene: y no sólo por la específica mención constitucional, sino también, en otro nivel, por la práctica legislativa y administrativa postconstitucional. Esta práctica podría resumirse en dos líneas complementarias. La primera sería la mayor intensidad o atención en la acción de los diversos poderes públicos en lo que se refiere a la regulación de las relaciones específicas con la Iglesia católica, y la menor (y más tardía) atención a las “demás confesiones”: la segunda sería, no sorprendentemente, la aplicación, en sus grandes líneas, a esas “demás confesiones”, de las mismas técnicas empleadas en la relación con la Iglesia Católica, extendiendo, pues, el modelo seguido con ésta.

Por lo que atañe a la primera línea (la atención preferente a la regulación de las relaciones con la Iglesia católica) puede considerarse, al menos en una fase inicial del desarrollo constitucional, como consecuencia, no sólo de lo pudiéramos llamar inercia histórica, sino también de consideraciones prácticas, habida cuenta de la realidad social española. Como resultado, las diversas vertientes de las relaciones Iglesia/Estado se encuentran ampliamente cubiertas desde la perspectiva legislativa y administrativa. Prueba de ello podrían ser los tempranos Acuerdos con la Santa Sede en 1979, así como la serie de normas, acuerdos y actuaciones administrativas efectuadas en su ejecución, es aspectos relativos a los sectores educativo, económico, asistencial y tantos otros. Y en contrapartida, más premioso y menos detallado ha sido el desarrollo de instrumentos legales de cooperación con otras confesiones. Las leyes por las que se aprobaron los (¿primeros?) Acuerdos de cooperación con confesiones no católicas se celebraron trece años después de los Acuerdos de 1979, con un contenido, además, menos concreto, y sin duda, aún hoy, menos desarrollado. El paso del bipolarismo al pluralismo posiblemente exija un ritmo pausado. Más compleja (y de ello se ha ocupado también la publicística) es la situación derivada de la segunda línea apuntada, esto es, de que el paulatino

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, en la STC 46/2001, FFJJ 4 y 7. Ver al respecto PORRAS RAMIREZ, *op.cit.* pág. 184. Me remito, sobre el tema de la laicidad, a Pablo SANTOLAYA MACHETI, “Sobre el derecho a la laicidad (libertad religiosa e intervención de los poderes públicos)”. *Revista Catalana de Dret Public*, 33 (2006) págs. 43-69

reflejo práctico del pluralismo religioso se lleva a cabo mediante fórmulas heredadas directamente de la práctica bipolar, es decir, mediante la simple extensión a otras confesiones de las técnicas de relación con la Iglesia católica. Al configurarse ésta históricamente, en la realidad social española, como única confesión con implantación relevante, las vías de relación institucional adoptadas asumieron, con cierta lógica, la fórmula de los Acuerdos bilaterales entre Estado e Iglesia (en su versión de acuerdos internacionales), en la forma de los Concordatos de 1753, 1851 y 1953, y en el actual ordenamiento constitucional, mediante los Acuerdos de enero de 1979<sup>25</sup>. El mantenimiento de esta lógica inicial explica que a la hora de plantearse, como novedad, las relaciones institucionales de cooperación de los poderes públicos con las demás confesiones, se siguiera la misma línea de acción, esto es, la conclusión de acuerdos singularizados con cada una de ellas, acuerdos a desarrollarse administrativamente con posterioridad. En cuanto al contenido concreto de esos acuerdos, también refleja la práctica tradicional, al preverse colaboraciones singularizadas en diversas áreas o materias, entre los poderes públicos y la confesión afectada.

Este modelo general se vio consagrado explícitamente por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980. Como es bien conocido, la forma de llevar a cabo la previsión constitucional del artículo 16 CE respecto de las confesiones no católicas, en el sentido de que los poderes públicos, teniendo en cuenta las creencias de la sociedad española, establecerán las consiguientes relaciones de cooperación, ha sido, en la Ley Orgánica, la previsión, en su artículo 7, de que el Estado establecerá “*acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas*”. Se produce así una generalización del modelo bipolar; la diferencia respecto de su expresión tradicional sería que ya no habría un único Acuerdo, sino una pluralidad de ellos.

El desarrollo de este modelo se ha llevado a cabo, primeramente (doce años después de la LOLR) mediante los Acuerdos de 1992 con las confesiones protestante, judía y musulmana, y, posteriormente, mediante las normas y actuaciones específicas que paulatinamente ha ido traduciendo esos Acuerdos a la práctica, en las diversas materias en que se lleva a cabo la cooperación entre cada una de las confesiones y los poderes públicos. Y ello se ha producido (como poco a poco se ha hecho evidente) en un contexto de profundo cambio social que ciertamente no pudo ser previsto por el constituyente de 1978, y probablemente, tampoco lo fue por el legislador de 1992; un cambio

---

<sup>25</sup> Para su desarrollo y situación actual, es clarificador el trabajo de José Luis CONTRERAS MAZARIO, y Oscar CELADON ANGON, “Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate”. *Documento de Trabajo 70/2005, Fundación Alternativas*, Madrid, 2005

social que está dando lugar a la aparición, por primera vez, de un efectivo pluralismo confesional en la sociedad española, en niveles no conocidos con anterioridad, al menos desde 1492.

#### 4. EL NUEVO PLURALISMO RELIGIOSO EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA.

Efectivamente, las fórmulas tradicionales empleadas en los diversos períodos constitucionales, y que se ven reflejadas en el art. 16 CE se encuentran hoy ante nuevas demandas y desafíos derivados de la reciente evolución de la composición religiosa de la sociedad española, que claramente apunta hacia un creciente pluralismo, aun cuando, sin duda la Iglesia católica sigue manteniendo una posición preeminente. Desde luego, y al menos desde principios del siglo XIX, alguna presencia ha habido en nuestro país de confesiones no católicas pero (a pesar de la resonancia de nombres como Jorge Borrow, o el papel relevante de protestantes como el general Picasso) esa presencia era, con toda evidencia, marginal, desde un punto de vista cuantitativo. En cualquier caso, la discusión pública se centraba sobre la posición institucional de la Iglesia católica.

La situación ha cambiado, sin duda, en los últimos años, y lo más probable, a la luz de las tendencias presentes, es que siga cambiando en el futuro, en el sentido de un reforzamiento cuantitativo de las confesiones no católicas, que ya no tienen un carácter marginal; con el añadido de que el pluralismo religioso se mueve ya en una dimensión multicultural, que supone importantes novedades, por cuanto no se trata sólo de un pluralismo religioso dentro del cristianismo, sino derivado de la presencia de confesiones no cristianas, profesadas en gran medida, además, por un colectivo de origen (aún) foráneo. Si bien algunas comunidades no católicas se mantienen, y posiblemente se mantendrán, dentro de límites numéricos reducidos (como sería el caso de la confesión judía)<sup>26</sup> otras han experimentado notables crecimientos, bien como consecuencia de labores proselitistas o bien (y aquí entra un factor decisivo) como consecuencia de movimientos migratorios que se han revelado como una constante.

Ciertamente es difícil contar con cifras fiables, sobre todo cuando en nuestro ordenamiento no cabe exigir la declaración de las propias creencias. Pero no es difícil comprobar que en los últimos años se ha producido un cierto crecimiento de las confesiones evangélicas<sup>27</sup>, ortodoxas y sobre todo, que la

<sup>26</sup> Sobre esta confesión, ver Alberto BENASULY, "Los judíos en la España contemporánea" en *La nueva realidad religiosa española*, cit., págs. 113-130

<sup>27</sup> Para las iglesias evangélicas, Silvia GRAU BELTRAN, "El protestantismo en España, situación actual", en *La nueva realidad religiosa ...*, cit. págs. 71-112

población musulmana<sup>28</sup> no solo constituye ya un colectivo significativo sino que, con toda probabilidad, y si se siguen las tendencias presentes en otros países de Europa Occidental se llegará, en un plazo no muy largo a un porcentaje estimable de la población adscrita al credo islámico sin que quepa descartar la afluencia de colectivos con otras creencias. Se trata de un cambio social, presente en toda Europa Occidental, sin parangón en muchos siglos (quizas desde las *Völkerwanderungen* de los siglos V y VI). Cambio social que sin duda exigirá esfuerzos para hacerlo compatible con el mantenimiento del clima de convivencia civil necesario en todo Estado democrático. Las dimensiones en que esos esfuerzos deben producirse serán sin duda muy variadas, y se referirán (se refieren ya) a campos como el empleo, la vivienda, la sanidad o la educación, por resaltar sólo algunos. Y ciertamente se reflejan en el ámbito de la religión, tanto en lo que se refiere a la extensión y alcance del derecho de libertad religiosa personal (derecho que ahora debe ejercerse en un contexto pluricultural) como en el área de las relaciones institucionales entre confesiones y poderes públicos.

En lo que atañe al modelo español de regulación de tales relaciones institucionales, la doctrina jurídica<sup>29</sup> no ha dejado de observar sus posibles consecuencias, que podrían, en una consideración inicial, referirse a tres puntos: la gradación o clasificación de las confesiones en presencia, la determinación de los sujetos del sistema de acuerdos vigente, y la forma de aplicación práctica del “sistema pacticio” generalizado.

a) En cuanto al primer aspecto, esto es, la clasificación o gradación de las confesiones religiosas, la línea seguida por la Ley Orgánica de 1980, prolongando el modelo bipolar, conduce forzosamente a una compleja estratificación de situaciones entre las diversas confesiones. Siguiendo la sistemática del artículo 7 de la Ley Orgánica, podríamos llevar a cabo una enumeración de escalones, o status. En primer (y menos favorecido) lugar se encontrarían aquellas confesiones que hubieran quedado, voluntaria o forzosamente, fuera del Registro de Entidades Religiosas, confesiones que, en términos jurídicos, no tendrían la condición de tales y se mantendrían pues en el ámbito general del Derecho de asociaciones. Dentro ya de las inscritas en el Registro, cabe una gradación; primeramente, aquellas confesiones que pudiéramos

---

<sup>28</sup> La presencia musulmana en España se expone en Riay TATARY BAKRY, “El Islam en España, hoy” en *La nueva realidad ...*, cit. págs. 131-158, y Mansur ESCUDERO, “El Islam hoy, en España” *idem*, págs. 159-196i

<sup>29</sup> Ver, por ejemplo, Gustavo SUAREZ PERTIERRA, “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 25 años después” en *La nueva realidad ...*, cit. págs. 45-58

llamar de régimen ordinario; en segundo lugar aquellas confesiones que hubieran sido declaradas “con arraigo” y, finalmente, dentro de éstas, aquéllas que hubieran concluido acuerdos de cooperación con los poderes públicos. Como categoría especial, con entidad propia, se configuraría la representada por la Iglesia católica, en virtud de su expresa mención constitucional (que en la práctica, la exime de la misma inscripción en el Registro).

Esta complejidad, digamos, piramidal, no es exclusiva de nuestro ordenamiento<sup>30</sup>, y posiblemente podría explicarse como reflejo de la misma complejidad de nuestra sociedad. Así y todo, no ha dejado de dar lugar a reflexiones sobre su pertinencia<sup>31</sup>. Se ha apuntado así que supone sin duda un régimen de diversidad de trato (derivado tanto de la existencia de varios niveles de cooperación, como del carácter singularizado de los acuerdos con cada confesión) régimen que en cualquier caso no debe traducirse, de acuerdo con las previsiones constitucionales, en ningún tipo de restricción del ámbito garantizado de libertad religiosa personal. Por otro lado, también se ha señalado que los criterios utilizados para la clasificación de confesiones no dejan de ser fuentes de dudas: ¿qué debe entenderse, por ejemplo, por “arraigo”<sup>32</sup>. Y, entre las confesiones con arraigo ¿cuales pueden (o deben, o resulta oportuno) incluirse en la categoría superior de las confesiones con acuerdo? Este tipo de cuestiones posiblemente seguirían planteándose en el futuro, o incluso aumenten, según aumente también, como parece previsible, el número de entidades confesionales con una cierta relevancia presentes en nuestro país, y el número de sus adherentes.

b) Un segundo aspecto, que no ha dejado de suscitar algún comentario, respecto del modelo actual de acuerdos sería el relativo al sujeto de los mismos. Ciertamente, la condición de tal del Estado no deja lugar a dudas, a la luz de la Ley de orgánica que exige su aprobación por Ley<sup>33</sup>. Pero por parte de las confesiones, la cuestión no es tan simple. En lo que se refiere a la Iglesia católica, se ha seguido la vía de los convenios internacionales, vía que no resulta transitable en otros supuestos donde falta una personalidad jurídico-estatal que represente a una confesión.

---

<sup>30</sup> Así, para el caso de la República Federal de Alemania, ver PORRAS RAMIREZ, *op.cit.* pág. 191

<sup>31</sup> SUAREZ PERTIERRA, “La Ley Orgánica...” *cit.* págs. 45-58

<sup>32</sup> Cuestión que se plantea, por ejemplo, Abraham BARRERO, en *La libertad religiosa en España*, *cit.*, págs. 361-362

<sup>33</sup> Lo mismo podría decirse de otros poderes públicos; ver BARRERO, *La libertad...*, *op.cit.*, págs. 339 y *sgs.*

En algunos casos la determinación del sujeto confesional del acuerdo no deja de presentar una cierta complejidad: bien porque la confesión de que se trate tiene múltiples expresiones (caso de la confesión evangélica o protestante)<sup>34</sup> bien porque, por su propia naturaleza, carece de una organización o jerarquía formal, y por tanto de órganos capaces de asumir responsabilidades en forma centralizada: tal sería el caso de la confesión islámica.

Se ha tratado de resolver estas dificultades utilizando técnicas diversas, que pueden merecer alguna revisión, doctrinal o legal. Por lo que se refiere a la confesión protestante, el acuerdo se ha suscrito con una Federación de Entidades Religiosas Evangélicas (FERE) de carácter plural, y en la que, además, y por necesidades funcionales, se integran entidades de carácter ortodoxo<sup>35</sup>. En el caso de la confesión musulmana (por definición acéfala) se ha hecho precisa la creación de un órgano *ad hoc*, la Comisión Islámica, obviamente desligada de toda pretensión de jerarquía eclesiástica<sup>36</sup>. El pluralismo de las iglesias protestantes y la peculiar forma de organización de la comunidad islámica han debido así compatibilizarse con una técnica, como la de los acuerdos, que exige partes contratantes definidas y que asuman una serie de obligaciones y responsabilidades.

c) Una tercera cuestión está dando también lugar a crecientes reflexiones sobre la necesidad de adaptar el modelo pacticio a los desafíos derivados del creciente pluralismo religioso. Se trata de la creciente complejidad técnica de las medidas concretas de cooperación, adoptadas en relación con cada confesión como ejecución de la variedad de acuerdos suscritos. Estos problemas se plantean en las áreas más diversas: asistencial, educativa, económica. Si observamos, por ejemplo, la variante económica de la cooperación Estado/confesiones<sup>37</sup>, se hace evidente que la pluralidad de situaciones da como resultado, por un lado, una evidente disparidad en su cuantía, absoluta y relativa, en lo que se refiere a la aplicación de los Acuerdos de 1979 con la Iglesia católica, en comparación con las fórmulas de cooperación con otras confesiones. Pero además, y aún dando por descontado el propósito de

---

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión ver las manifestaciones de Carlos LOPEZ LOZANO y Mariano BLAZQUEZ BURGO EN "La problemática general de la Iglesia Evangélica Española" en Juan José GONZALEZ RIVAS (Dir.) *Pluralismo religioso y Estado de Derecho*, Madrid, 2004, págs. 163-197, esp. pág. 167

<sup>35</sup> *Ibídem*.

<sup>36</sup> Ver sobre el tema TATARY, *op.cit.*, pág. 147 y sgs.

<sup>37</sup> Por ejemplo en Alejandro TORRES GUTIERREZ, "La financiación de las confesiones religiosas en España", en *Estudios de Progreso de la Fundación Alternativas*, Madrid, 2005

llegar a situaciones más equilibradas, la mera extensión a otras confesiones de la técnica adoptada respecto de la Iglesia católica (participación en el rendimiento del IRPF) deberá suponer sin duda la adopción de medidas de alguna complicación. El método consistente en la aportación dineraria del Estado a las confesiones (bien por la vía de asignaciones presupuestarias directas, como en otras épocas, bien por la vía de la participación en el IRPF) no presenta mucha complicación cuando se efectúa respecto de una sola confesión, o, como mucho, dos o tres. Pero, como parece probable, si el número de confesiones con relevancia social es superior (como podría resultar del aumento del número de confesiones “con arraigo”, legitimadas pues para la concertación de acuerdos) se hace más difícil encontrar fórmulas adecuadas que permitan una cooperación igualitaria: pensemos, por ejemplo, en la posibilidad de que debieran incluirse en la declaración de la renta seis, siete o más casillas correspondientes a diversas confesiones. A este respecto, la introducción de una fórmula novedosa de cooperación económica con las confesiones no católicas, como puede ser la representada por la fundación pública Pluralismo y Convivencia sería un ejemplo de la búsqueda de fórmulas adecuadas a una situación cada vez más plural.

Este tipo de consideraciones serían también extensibles a otras áreas de cooperación (la referente a la educación representa también, como muestra la literatura sobre el tema, un excelente ejemplo de las dificultades de adaptarse a una multiplicidad de confesiones en presencia<sup>38</sup>). La evolución de la realidad social hacia una configuración cada vez más plural del hecho religioso exige encontrar vías de cooperación que hagan posible el cumplimiento eficaz de un mandato constitucional de cuyo buen sentido no cabe dudar. La búsqueda de fórmulas de cooperación que adecuen (y si es necesario superen) el modelo bipolar o pacticio aparece así como una tarea (académica y *de lege ferenda*) sin duda digna de atención.

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, las consideraciones de Antonio LOPEZ CASTILLO, “A propósito de la neutralidad religiosa en el 25 aniversario de la Constitución española: un apunte crítico” *Revista Española de Derecho Constitucional* 71 (2004) págs. 217-242.