

CAPÍTULO III

CONSTITUCIÓN Y FENÓMENO RELIGIOSO: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO EUROPEO (2012)

1. PLANTEAMIENTO

El propósito del presente trabajo no podría ser el desarrollo de un análisis exhaustivo de la regulación del fenómeno religioso en los distintos países europeos, o más en particular en España, pues un objeto así delimitado resultaría inabarcable por su amplitud para una obra de las características y extensión de la presente. Y, por lo demás, existe abundante bibliografía en el derecho eclesiástico —e incluso en el derecho constitucional— sobre esta materia.

La perspectiva de este estudio es en parte diferente, pues no se busca ese comentario completo y detallado, ni en lo relativo a los sistemas elegidos ni en cuanto a la regulación de cada uno de ellos; sino más una visión general y dinámica, que partiendo de algunos de los modelos más conocidos, permita realizar una modesta aportación en la respuesta a los siguientes retos y objetivos:

- 1) Revisar la clasificación tradicional de los modelos de relaciones entre Estado y confesiones religiosas, partiendo de una perspectiva dinámica, que tenga en cuenta las tendencias actuales de los sistemas más representativos.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 2) Determinar, si es posible, los principios y características generales relativas al tratamiento de la libertad religiosa y del fenómeno religioso, que se derivan de los parámetros del actual constitucionalismo social y democrático.
- 3) Apuntar brevemente, en el marco del contexto comparado, cuáles son las características esenciales del tratamiento del fenómeno religioso en el sistema constitucional español, lo que implica, por un lado, definir los perfiles generales del modelo español –siempre desde la perspectiva constitucional–; y, por otro, precisar cuál es el marco que el legislador debe respetar en cualquier regulación jurídica del mismo.

A estos objetivos se dedicarán las siguientes páginas, reiterando la imposibilidad de llevar a cabo un examen exhaustivo de los temas apuntados.

2. LA CLASIFICACIÓN TRADICIONAL DE LOS MODELOS DE RELACIONES ENTRE ESTADO Y CONFESIONES RELIGIOSAS

Una aproximación actual al tema de las relaciones entre el poder político y las confesiones religiosas desde la perspectiva constitucional puede limitarse a los sistemas que reconocen la libertad religiosa, pues esta es hoy un principio irrenunciable en el constitucionalismo, reconocida como derecho fundamental en todos los sistemas occidentales. En efecto, tras las luchas religiosas y la intolerancia que caracterizan la Edad Moderna, la libertad religiosa (y más en general la de pensamiento) se verán reconocidas como derechos humanos a raíz a la independencia de las Colonias Norteamericanas y de la Revolución francesa: Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776) y Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Desde entonces, el reconocimiento del derecho a la libertad religiosa (específicamente o como parte del derecho a la libertad de pensamiento o de conciencia) es común a la mayor parte de los sistemas constitucionales occidentales. Hoy, además, la libertad de pensamiento, de conciencia y religiosa se recogen también en la mayoría de los textos internacionales sobre derechos humanos (por ejemplo, Declaración Univer-

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

sal de Derechos Humanos, art. 18; Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos, art. 9; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 18).

La libertad religiosa conlleva, además de su vertiente interna, una vertiente externa,¹³⁷ que permite a las personas, además de profesar la religión que prefieran, o ninguna, y cambiar de religión, vivir de conformidad a sus creencias religiosas y practicar los ritos y ceremonias de su religión, así como agruparse con otras de sus mismas creencias. Una consecuencia necesaria de la libertad religiosa es, por tanto, el pluralismo de confesiones religiosas en una sociedad determinada. Si se respeta el contenido esencial de esa libertad, ninguna confesión puede estar excluida o prohibida, todas pueden llevar a cabo su actividad dentro de los límites justificados previstos en el ordenamiento, y el Estado ha de mantener una posición de neutralidad ante ellas. Estas han de ser, por tanto, características presentes en cualquier sistema constitucional de regulación del fenómeno religioso. Y, en efecto, cabe señalar que en el ámbito occidental¹³⁸ la mayor parte de los ordenamientos actuales parten de esas características comunes: libertad religiosa, neutralidad del Estado ante las confesiones religiosas.

Sin embargo, dentro del respeto a esos principios que pueden considerarse irrenunciables, caben todavía diversos sistemas, según el tipo o intensidad de la relación entre el poder público y las confesiones religiosas, o más en general según la actitud del poder público hacia el fenómeno religioso. Por otro lado, algunos sistemas, respetando los dos principios antes mencionados, mantienen todavía la proclamación, con carácter más simbólico que efectivo (si tuviera significado material, sería incompatible con la neutralidad del estado), de una religión oficial o especialmente vinculada al Estado. Estas circunstancias dan lugar a distintos sistemas de re-

¹³⁷ He desarrollado más ampliamente el tema en mi trabajo F. Javier Díaz Revorio, *La libertad de ideología y religión*, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997.

¹³⁸ Dejamos a un lado en este trabajo otros sistemas como los musulmanes, que a su vez presentan diversas características, pero que incluso cuando se reconoce la libertad religiosa, suelen tener en común la falta de neutralidad del poder público ante las distintas confesiones religiosas. Véase sobre este tema, por ejemplo, el magnífico trabajo de Santiago Catalá Rubio, *El derecho de libertad religiosa en el Gran Magreb*. Granada, Comares, 2010.

laciones entre Estado y confesiones religiosas. Aunque la terminología varía, la clasificación más habitual es la siguiente:¹³⁹

- 1) Modelos de laicidad pura o estricta, a veces denominados también de “laicismo” para distinguirlos del siguiente grupo.¹⁴⁰ Se caracterizan por la separación total entre confesiones y Estado, con total neutralidad del Estado que no se implica ni interviene en materia religiosa, mostrando incluso indiferencia ante el hecho religioso. Suele señalarse el modelo francés como ejemplo paradigmático de este grupo, aunque también podría apuntarse el modelo español de la segunda República o, ya fuera del ámbito europeo, el modelo mexicano tras la revolución de 1917. Se trata, en general, de países de tradición católica y en los que la Iglesia ha tenido un gran peso en la vida social y política que, tras una revolución o el inicio de un nuevo régimen o etapa política, tratan de eliminar radicalmente esa influencia con un sistema de separación tajante entre el poder público y el fenómeno religioso.
- 2) Modelos de laicidad activa, positiva o cooperativa, habitualmente denominados también de “no confesionalidad”, lo que evita confusiones terminológicas con el grupo anterior. Comparten, desde luego, los principios de libertad religiosa y de neutralidad del Estado, en este caso el Estado mantiene una actitud de cooperación con las confesiones religiosas, lo que supone normalmente un estatuto es-

¹³⁹ Con diversas variantes terminológicas, o en ocasiones simplificando la clasificación para distinguir solamente entre laicismo y laicidad, laicismo y no confesionalidad, o laicidad estricta (laicismo) y laicidad positiva o inclusiva, la clasificación que vamos a exponer es ampliamente admitida y utilizada en la doctrina. A título de muestra, puede verse José María Porras Nadales, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*. Madrid, Thomson-Civitas, 2006, pp. 115 ss.; Víctor Eduardo Orozco Solano, *Laicidad y libertad de religión*. San José de Costa Rica, Isolma, 2011, pp. 147 ss.; Ana María Valero Heredia, *Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (un estudio constitucional comparado)*. Madrid, Ministerio de Justicia, 2008, pp. 126 ss.

¹⁴⁰ Las diferencias entre laicidad y laicismo han sido destacadas por la doctrina, si bien no siempre se da a ambos términos el mismo sentido. Véase, por ejemplo, Dionisio Llamazares Fernández, “Libertad religiosa, aconfesionalidad, laicismo y cooperación con las confesiones religiosas en la Europa del siglo XXI”, en VV.AA., *Estado y religión en la Europa del siglo XXI*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 16-17; Andrés Ollero, *España: ¿un Estado laico?* Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, pp. 49 ss.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

pecial para las mismas. Esa actitud es una forma de favorecer el ejercicio de la libertad religiosa, y conlleva una valoración positiva del hecho religioso. Habitualmente se señala en este grupo el modelo alemán, cuya regulación de la cuestión tiene origen en los artículos 136 y ss. de la Constitución de Weimar, aún hoy vigentes. La Constitución italiana acoge también un modelo cooperativo, si bien con una posición un tanto especial para la Iglesia católica. Y, como veremos, también sería el modelo de la Constitución española de 1978.

- 3) Modelos de confesionalidad formal del Estado, pero asociada a la libertad religiosa y de culto. En los sistemas occidentales, las exigencias de la propia libertad religiosa implican la neutralidad del Estado ante las confesiones religiosas, razón por la cual esa confesionalidad, predicable de la religión tradicionalmente más seguida en el Estado, solo puede ser formal o simbólica. Sin embargo, es difícil evitar las tensiones entre la neutralidad y esa confesionalidad formal, pues esta suele implicar algún tratamiento más favorable de la religión “oficial”. Es el modelo propio de algunos Estados protestantes.

Siendo la que acabamos de describir —y con pequeñas diferencias terminológicas— la clasificación más habitual de los sistemas de relaciones entre Estado y confesiones religiosas, conviene hacer alguna precisión. Como en toda clasificación, cada uno de sus grupos no son compartimentos estancos, de tal manera que algunos sistemas pueden tener características de uno u otro modelo, o estar en una posición más o menos intermedia. Pero, sobre todo, como suele suceder con cualquier intento de clasificación, tienden a mostrar un carácter estático, de tal manera que consideran las características de un sistema u ordenamiento determinado en un momento dado, pero no la evolución que pueda tener. Esta evolución de las características de un sistema puede producirse, aparte de por una reforma constitucional que incorpore, modifique o elimine determinados principios en la materia, por cambios en el desarrollo legislativo o normativo de los mismos, por modificación en los acuerdos (en su caso) con las distintas confesiones religiosas, o incluso por las tendencias que

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

vaya siguiendo la misma práctica de las relaciones entre el Estado y las confesiones.

En este sentido, por ejemplo, algunos sistemas que suelen encuadrarse en el primer modelo “laicista” han ido evolucionando en las últimas décadas hacia relaciones de colaboración con las confesiones que antes no existían, sin que tenga quizá demasiado sentido plantearse a partir de qué punto esa colaboración hace cambiar a un sistema de modelo.

Lo que interesa destacar es, por un lado, que es necesario un enfoque dinámico para entender un sistema determinado, y por tanto ha de considerarse siempre su evolución desde sus parámetros más o menos “originales” hasta la situación actual y las tendencias de futuro que pueden apuntarse; y, por otro lado, que si bien la Constitución, como norma fundamental, contiene habitualmente los principios que permiten enmarcar a un sistema jurídico determinado en uno u otro modelo, y que constituyen en todo caso límites infranqueables para el legislador, los poderes públicos y los ciudadanos, un sistema concreto no puede analizarse sin considerar el desarrollo legislativo y jurisprudencial y, sobre todo, la práctica concreta de las relaciones entre Estado y confesiones religiosas. La colaboración, por ejemplo, puede no venir impuesta por la Constitución, pero sí permitida, y finalmente se puede llevar a cabo en la práctica.

Pero todo ello demanda un análisis más dinámico y específico que, si bien de forma breve, vamos a intentar llevar a cabo respecto a los sistemas más destacados de la Unión Europea, buscando no solo las características o tendencias propias de cada uno de ellos, sino la posibilidad de encontrar tendencias o pautas más o menos generales en el constitucionalismo europeo actual.

3. UN BREVE ANÁLISIS DINÁMICO DE LOS SISTEMAS MÁS REPRESENTATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Antes de entrar en el examen específico de algunos de los ordenamientos europeos, conviene mencionar que actualmente la normativa de la Unión Europea contiene algún criterio de relevancia sobre las relaciones entre

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

poder público y confesiones religiosas.¹⁴¹ Desde luego, se parte del incuestionable reconocimiento de la libertad religiosa, que como antes se ha apuntado está reconocido en la mayoría de los textos internacionales de derechos, y hoy está incorporado también a la Carta de los derechos de la Unión Europea, adoptada en el año 2000 e incorporada con rango de tratado originario en 2007, cuyo artículo 10 reconoce la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, señalando alguna de sus manifestaciones esenciales, e incluso, en su apartado 2, reconoce “el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las Leyes nacionales que regulen su ejercicio”. Pero interesa además destacar que el artículo 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras su redacción por el Tratado de Lisboa, contiene importantes principios sobre la relación entre los Estados y las confesiones religiosas, respetando por un lado el estatus que cada Estado dé a estas, pero imponiendo, por otro, un “diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones”.¹⁴² De este modo, las relaciones entre Estado y confesiones religiosas han de existir en todo caso, con lo que queda excluida la total indiferencia o una separación tan radical que no contemple ningún tipo de relación; y además esa relación ha de basarse en el diálogo con las características que señala dicho artículo, y que también se predicán del diálogo que se impone con las asociaciones representativas y la sociedad civil (art. 11).

¹⁴¹ En general, sobre el fenómeno religioso en la Unión Europea, pueden verse los trabajos contenidos en la obra colectiva editada por Adoración Castro Jover, *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*. Universidad del País Vasco, 1999; David García-Pardo, *La protección internacional de la libertad religiosa*. Madrid, Universidad Complutense, 2000 (las páginas dedicadas a la Unión Europea son las pp. 121 ss.); también es de interés la consulta del *Boletín de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núms. 28-29, enero-agosto 2007, *Dossier: Relaciones Iglesia-Estado*, pp. 4 ss., aunque hay que tener en cuenta que el Tratado de Lisboa supone una actualización de los preceptos aplicables.

¹⁴² El texto completo del citado precepto (que tiene como antecedente la Declaración No. 11 Anexo al Acta Final del Tratado de Ámsterdam) es el siguiente: “1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2.La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3.Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones”.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Siendo imposible llevar a cabo aquí un análisis de todos los Estados de la Unión Europea, hemos elegido cuatro de ellos que nos parecen particularmente representativos porque, por un lado, se trata indudablemente de algunos de los Estados más importantes en población y peso político en la Unión; y, por otro, en lo que aquí interesa, son los principales modelos de las distintas categorías antes mencionadas como parte de la clasificación de los sistemas de relaciones entre Estado y confesiones religiosas: Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido.¹⁴³ Aunque sea de forma breve, vamos a llevar a cabo un análisis de las pautas principales de cada uno de ellos y de la evolución de las mismas.

3.1. Francia¹⁴⁴

Como ya se ha apuntado, Francia ha sido tradicionalmente considerado como el modelo más laicista de Europa occidental, caracterizado por la radical separación entre poder público y confesiones religiosas, e incluso por el apartamiento de las manifestaciones religiosas de los lugares públicos.

En efecto, y si bien la separación entre Estado y religión tiene su origen en la Revolución francesa, las características del modelo laicista surgen más bien a partir de la ley de 9 de diciembre de 1905, la cual reconoce la libertad religiosa, rechaza la aplicación del régimen de derecho público a las confesiones, suprime las manifestaciones religiosas en lugares públicos, si bien se mantienen las huellas históricas de origen religioso como el ca-

¹⁴³ Entre los muy diversos estudios del Derecho Comparado de las relaciones entre Estado y confesiones religiosas, podemos mencionar los siguientes: en primer lugar, el amplio y ya citado *Boletín de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núms. 28-29, enero-agosto 2007, *Dossier: Relaciones Iglesia-Estado*, pp. 20 ss. (Alemania), 297 ss. (Francia), 373 ss. (Italia), 443 ss. (Reino Unido). Con una muy mayor amplitud en cuanto a los Estados analizados, Ana María Vega Gutiérrez, *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: textos constitucionales*, Granada, Comares, 2003; Ana María Valero Heredia, *Libertad de conciencia...*, *op. cit.*, pp. 133 ss., quien realiza un muy interesante estudio comparado entre los sistemas italiano, francés, norteamericano y alemán; Víctor Eduardo Orozco Solano, *Laicidad y libertad de religión*, *op. cit.*, pp. 111 ss.; Santiago Cañamares Arribas, *Libertad religiosa, simbología y laicidad del Estado*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2005, realiza un amplio examen comparado en el ámbito específico de la simbología religiosa.

¹⁴⁴ Además de las obras ya citadas, cabe añadir sobre el sistema francés, en comparación con el español, María Teresa Areces Piñol, *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Universitat de Lleida, 2003, pp. 159 ss.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

lendario. Este laicismo caracterizado por la separación radical mantiene una estricta neutralidad del poder público, persiguiendo la eliminación de toda manifestación religiosa en la vida pública. Posteriormente, en la Constitución de 1946, Francia se define como una “República indivisible, laica, democrática y social”, siendo una de los primeros textos constitucionales occidentales que incorporan el calificativo de laico a la definición de la República.

La Constitución de 1958 mantiene en esencia esos principios, pero la evolución de las décadas posteriores, y sobre todo a partir de 1980, ha implicado en la práctica una aproximación al principio de neutralidad positiva, así como la existencia de relaciones de colaboración no previstas en la Constitución: hay contratos con escuelas privadas (muchas de ellas religiosas), exoneración fiscal a donaciones a asociaciones culturales y religiosas, el Estado es propietario y mantiene las iglesias católicas anteriores a 1905, hay colaboración privada en el ámbito de la sanidad.

Se mantiene, en cambio, el criterio estricto en lo relativo a la ausencia de todo símbolo religioso en la vida pública. Recientemente, y teniendo en cuenta la creciente presencia de personas de religión islámica, se han generado fuertes polémicas e intensos debates sobre ciertas manifestaciones religiosas propias de esta creencia religiosa, como la exhibición del velo por algunas mujeres en lugares públicos.

En suma, al igual que sucede con otros sistemas que forman parte del modelo laicista, Francia ha evolucionado durante décadas desde la separación radical a la colaboración con las confesiones religiosas en ciertos aspectos, de manera que el poder público tiende a facilitar el ejercicio de la libertad religiosa. Sin embargo, se mantiene de forma más o menos radical la política relativa a los símbolos religiosos, lo que genera algunas tensiones.

3.2. Italia¹⁴⁵

La historia de Italia está estrechamente unida al fenómeno religioso, y en especial a la presencia y al poder de la Iglesia católica. Como es sabido, el

¹⁴⁵ Sobre el sistema italiano, puede verse el ya citado *Boletín de Documentación...*, *op. cit.*, pp. 373 ss., que incorpora un breve resumen tomado de la *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1993. La misma obra recoge amplia bibliografía.

Estado italiano se forma en el siglo XIX por la unión de diversos territorios, siendo los últimos en incorporarse al mismo los Estados pontificios (1870). El Papa se considera entonces secuestrado en un Estado extranjero, y el conflicto no se resuelve hasta 1929, a través de los Pactos de Letrán, suscritos entre Pío XI y Mussolini, en los que la Iglesia reconoce el Estado italiano, y este el pequeño Estado de la Ciudad del Vaticano, bajo jurisdicción papal. En ese momento se inicia una etapa de colaboración del Estado italiano con la Iglesia católica, que con el tiempo se irá extendiendo a las demás confesiones.

Ya tras la segunda guerra mundial, la Constitución de 1948 establece la separación entre Estado e Iglesia católica, disponiendo que ambos son independientes y soberanos, pero manteniendo el modelo de colaboración derivado de los Pactos de Letrán. En 1984 se aprueba un nuevo Concordato (los *Acuerdos de Villa Madama*), que suprime la consideración del catolicismo como religión del Estado, instaurando un sistema de negociación permanente entre Estado e Iglesia católica. En 1989, la Corte Constitucional establece que Italia es un Estado laico,¹⁴⁶ acentuándose la separación del Estado y las confesiones, aunque sin salir nunca del modelo de colaboración.

En lo relativo a símbolos religiosos, permanece la presencia de algunos símbolos cristianos (crucifijos) en algunos lugares públicos como escuelas. Como es sobradamente conocido, esta situación ha dado lugar a alguna polémica y ha generado una importante decisión del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en la que la Gran Sala rectifica la sentencia de la Sala, estableciendo la legitimidad de esos símbolos al considerarlos parte de una tradición que va más allá de su significado religioso.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Sentencia 203/1989, de 12 de abril. Un breve comentario a la misma en Ana María Valero Heredia, *Libertad de conciencia...*, *op. cit.*, pp. 134-135.

¹⁴⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de marzo de 2011, caso *Lautsi y otros contra Italia*. La bibliografía sobre esta decisión, y la que le precedió en 2009 (sentencia de 3 de noviembre de 2009), de signo contrario, es ya muy amplia y una aproximación a la misma excede de los objetivos del presente trabajo. Con carácter general, sobre los principios generales de la jurisprudencia del TEDH aplicables, y otros aspectos de la regulación de los símbolos religiosos, Malcolm D. Evans, *Manual sobre el uso de símbolos religiosos en lugares públicos*, Pamplona, Laocoonte, 2010, en particular pp. 37 ss. (aunque debe tenerse en cuenta que es un trabajo anterior a la sentencia a la que nos hemos referido); también es de interés, y dedica numerosas páginas a la primera de las sentencias en el asunto *Lautsi*, el trabajo dirigido por Miguel Revenga

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

En suma, el sistema italiano, que tras las iniciales tensiones con la Iglesia se ha caracterizado desde 1929 por la cooperación entre Estado e Iglesia católica, ha ido evolucionando hacia la colaboración con otras confesiones religiosas, así como hacia una separación cada vez más clara con la Iglesia católica, sin llegar a caer en el laicismo.

3.3. Alemania

A diferencia de Italia, históricamente Alemania no se ha caracterizado por un predominio de la Iglesia católica o del catolicismo como religión, sino más bien por la implantación de creencias católicas y protestantes, que si históricamente pudieron generar diversas tensiones entre ellas, finalmente han dado lugar a una sociedad caracterizada por el pluralismo religioso y la importante presencia de diversas confesiones, en especial las cristianas.

Alemania suele incluirse entre los modelos de colaboración entre Estado y las confesiones religiosas. La regulación de la cuestión procede de determinados artículos de la Constitución de Weimar de 1919, que han sido declarados vigentes por la Ley Fundamental de Bonn de 1949. De ellos se deriva un régimen de colaboración activa, que también ha sido calificado como de “neutralidad abierta”,¹⁴⁸ y cuya principal manifestación son los concordatos que se celebran con las distintas confesiones religiosas, y que establecen los detalles de la colaboración de las mismas con el Estado.

Es importante destacar que, en Alemania, las confesiones religiosas son consideradas corporaciones de Derecho Público, y se financian mediante un tipo de impuestos, que obviamente solo son obligatorios para sus fieles. Por otro lado, también se contempla la enseñanza de la religión como asignatura en el sistema educativo.

En suma, estamos ante un sistema caracterizado por la colaboración en todas sus vertientes, en el marco de un amplio pluralismo religioso en el que no es fácil encontrar una religión dominante.

Sánchez, Gerardo Ruiz-Rico y Juan José Ruiz Ruiz, *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, en especial pp. 167 ss.

¹⁴⁸ Véase Ana María Valero Heredia, *Libertad de conciencia...*, op. cit., pp. 156 ss.

3.4. Reino Unido¹⁴⁹

Para entender el tema que venimos tratando en el Reino Unido es particularmente importante llevar a cabo un análisis dinámico del fenómeno religioso, partiendo del peso de la Historia y de la tradición, pero destacando la enorme capacidad para, manteniendo el respeto a las mismas, evolucionar de forma muy notoria.

Hay que partir de que el Reino Unido se forma por la unión de distintos territorios, cada uno de los cuales tenían su propia confesión religiosa, pero en todos los cuales el catolicismo era minoritario, y hasta en algunos momentos era una religión perseguida o cuyos miembros debían afrontar determinadas restricciones en sus derechos. Existía así, en cada uno de esos territorios, una confesión “establecida” que era la que tenía carácter oficial. De este modo, hubo diversas confesiones “establecidas”.

Hoy, formalmente, quedan dos confesiones “establecidas”: la Iglesia anglicana, en Inglaterra, y la Iglesia presbiteriana en Escocia. Hay también Iglesias “desestablecidas”, porque dejaron de ser establecidas (las de Gales e Irlanda del Norte); y, por último, iglesias libres (Bautista, Episcopal, Iglesia Unida Reformada...).

El carácter “establecido” tiene hoy un significado simbólico y formal, si bien en el caso de la Iglesia anglicana se mantienen algunas consecuencias constitucionales del mismo, como el hecho de que la reina es la cabeza de la misma, o la presencia de sus representantes en la Cámara de los Loes.

Con todo, lo más importante es destacar que ese carácter prácticamente “oficial” de alguna confesión, no obsta para un pleno reconocimiento, de facto y de *iure*, de la libertad religiosa, como fruto de una larga evolución histórica, que ha ido dejando el carácter “establecido” en poco más que una formalidad (salvando las consecuencias antes apuntadas). Incluso la evolución ha conducido a que el carácter establecido sea también compatible con la neutralidad de los poderes públicos ante las distintas confesio-

¹⁴⁹ Además de la bibliografía ya citada sobre distintos modelos comparados, cabe añadir Javier García Oliva, *El Reino Unido: Un estado de naciones, una pluralidad de iglesias*, Granada, Comares, 2004.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

nes religiosas. Por lo demás, se establecen también relaciones de colaboración con las diversas confesiones, y no solamente con las establecidas.

En suma, un sistema que, respetando su historia y su tradición y manteniendo formalmente las consecuencias de la misma, ha evolucionado hasta el pleno reconocimiento de la libertad religiosa, el pluralismo confesional, posibilitando incluso la colaboración con todas las confesiones religiosas.

4. CONSTITUCIÓN Y FENÓMENO RELIGIOSO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

4.1. Marco histórico

Ya hemos apuntado que el sistema constitucional español formaría parte hoy de los modelos de no confesionalidad, con colaboración con las confesiones religiosas. Vamos a continuación a analizar en qué medida ese modelo deriva de la propia Constitución o viene impuesto por esta, así como el margen existente para la evolución hacia otros modelos o bien la profundización en el mismo.

Con todo, conviene comenzar por un apunte histórico. En España, incluso ya en la Edad Contemporánea, ha sido tradicional la declaración de la confesionalidad católica del Estado, unida a la obligación estatal de mantener su culto y ministros; ya el texto de 1812 proclamaba incluso que la religión católica era la única verdadera. Solamente podemos encontrar como Constituciones reconocedoras de la libertad religiosa los textos de 1869 (que sin embargo, solo se refería a la católica a la hora de establecer la obligación estatal de mantener su culto y ministros), el proyecto federal de 1873, y la Constitución de 1931.

Sin embargo, este último texto fundamental se inscribe en el modelo laicista radical, incluso con cierto recelo hacia la Iglesia católica. Ello es consecuencia de las posturas radicales que provocaron en los debates constituyentes una situación de enfrentamiento entre católicos y anticlericalistas. Se ha dicho que el sistema implantado, más que un modelo pro-

piamente de laicidad, se deslizó hacia un modelo reactivo.¹⁵⁰ De esta forma, y aunque sin citarla expresamente, se disolvía la Compañía de Jesús (el artículo 26 declaraba disueltas las Órdenes religiosas “que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado”); igualmente, se prohibía cualquier tipo de ayuda a las iglesias e instituciones religiosas. En todo caso, fue la legislación postconstituyente la que provocó la auténtica persecución de la religión católica, con un espíritu marcadamente sectario.¹⁵¹

Es importante destacar que nuestra Constitución actual se aparta de este precedente. Nuestro artículo 16 puede encuadrarse claramente en el modelo de no confesionalidad y colaboración, partiendo de una posición de igualdad entre las confesiones religiosas. Respecto al proceso de elaboración de este precepto, pueden señalarse como características del mismo el amplio consenso sobre la aconfesionalidad del Estado y el reconocimiento de la libertad religiosa, unido a discrepancias sobre el modo de valorar el factor religioso, siendo especialmente discutida la mención expresa de la Iglesia católica.¹⁵²

4.2. *Preceptos constitucionales de referencia*

Como ya hemos apuntado, el art. 16 contiene los aspectos esenciales de la regulación constitucional del fenómeno religioso. Pero antes de entrar brevemente en su análisis, hay que mencionar otros preceptos que resultan relevantes para el tema que nos ocupa. En primer lugar, hay que señalar el art. 9.2, según el cual los poderes públicos deben “promover las condiciones” para hacer “reales y efectivas” la libertad y la igualdad “del individuo

¹⁵⁰ Gustavo Suárez Pertierra, “Laicidad en el constitucionalismo español”, en Dionisio Llamazares Fernández (dir.), *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Madrid, Dykinson, 2005, p. 121.

¹⁵¹ Daniel Basterra, *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Madrid, Civitas, 1989, p. 281.

¹⁵² J. J. Amorós Azpilicueta, *La libertad religiosa en la Constitución de 1978*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 154 ss. Un análisis de los debates parlamentarios en relación con el art. 16.3, puede verse en Rosa María Satorras Fioretti, *Aconfesionalidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas* (art. 16.3 CE), Barcelona, CEDECS, 2001.

y de los grupos en que se integra”. Desde luego, ello incluye un deber positivo para hacer posible efectivamente el ejercicio de todas las libertades, e incluye la libertad religiosa del individuo y el ejercicio de la actividad de las confesiones. Aunque, como vamos a ver, la actitud que la Constitución impone al Estado respecto a las libertades del artículo 16 (en concreto, hacia la libertad religiosa) presenta unas características específicas que implican un auténtico deber de cooperación, derivado del art. 16.3.

Por otro lado, y en lo relativo al papel de la religión en la enseñanza, es esencial el artículo 27.3, que dispone: “Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. No podemos detenernos en este trabajo en el análisis de las implicaciones y consecuencias de este precepto, que introduce un derecho de los padres de carácter prestacional que incluye la posibilidad de que sus hijos reciban enseñanza religiosa o moral conforme a sus propias convicciones, aunque obviamente el mismo está condicionado a las posibilidades del sistema educativo, y en el ámbito religioso requiere la articulación de fórmulas de cooperación entre el Estado y las confesiones, que en España se han plasmado en los distintos acuerdos a los que luego nos referiremos.¹⁵³

4.3. Los principios constitucionales aplicables a la relación entre Estado y confesiones religiosas y su interpretación

Entrando ya en los principios derivados del artículo 16 CE, podrían sistematizarse los mismos del siguiente modo: a) libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1); b) Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideo-

¹⁵³ Para un amplio examen comparado de este tema, véase Carmen Asiaín Pereira, *Religión en la educación pública. Análisis comparativo de su regulación jurídica en las Américas, Europa e Israel*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 2010. Por mi parte, me he referido a este tema en mi libro *Los derechos fundamentales del ámbito educativo en el ordenamiento estatal y autonómico de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2002, en especial, en lo relativo a los derechos educativos de los padres, pp. 99 ss.; más recientemente, puede verse mi trabajo “Derechos educativos, libertad de cátedra y autonomía universitaria”, en *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012. Nos remitimos igualmente a la bibliografía allí citada.

logía, religión o creencias (art. 16.2); c) Principio de no confesionalidad del Estado (art. 16.3); d) Deber de cooperación de los poderes públicos con la Iglesia católica y las demás confesiones (art. 16.3).

El conjunto de los preceptos mencionados, si bien dejan aún un amplio margen al legislador para desarrollar la libertad religiosa y la cooperación con las confesiones (en este último caso plasmando, a través de diversos instrumentos normativos, los acuerdos previamente alcanzados con las confesiones), ubican claramente a España en el tercero de los modelos antes apuntados, es decir, la no confesionalidad con cooperación, o “laicidad activa” o “positiva”.¹⁵⁴ Obviamente esto implica un deber de neutralidad del Estado ante el fenómeno religioso y las distintas confesiones, pero unido este principio al deber de cooperación, es claro que el diseño constitucional se aparta del laicismo con separación radical. En suma, y como algún autor ha señalado, el artículo 16 pone de manifiesto que la libertad religiosa es una libertad «en» el Estado, y no sólo «frente» al Estado.¹⁵⁵ Ciertamente, al principio de libertad religiosa, que preside la regulación constitucional del Derecho Eclesiástico, deben añadirse como principios secundarios los de laicidad, igualdad religiosa y cooperación.¹⁵⁶ Este últi-

¹⁵⁴ Aunque cabe apuntar que en ningún momento la Constitución define a España como un Estado laico, sino que más bien señala simplemente que ninguna confesión tendrá carácter estatal, como hemos señalado, y parece ratificar el Tribunal Constitucional, ambas expresiones vienen a ser sinónimas

¹⁵⁵ J. M. Tamarit Sumalla, *La libertad ideológica en el Derecho penal*, Barcelona, PPU, 1989, p. 42.

¹⁵⁶ José María Beneyto Pérez, “Artículo 16: libertad ideológica y religiosa”, en Alzaga, O., dir., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. II, Madrid, EDERSA-Cortes Generales, 1997, pp. 315 ss. En sentido parecido, Luis Prieto Sanchís, “Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español”, en Iván C. Ibán, Luis Prieto Sanchís, Agustín Motilla, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 21 ss., recoge los principios de libertad religiosa, igualdad religiosa, pluralismo ideológico y religioso, no confesionalidad del Estado, cooperación con las confesiones. Más específicamente sobre la libertad religiosa en el sistema español, y aunque no podemos profundizar más en el tema, además de otras obras ya mencionadas, cabe citar Luis Prieto Sanchís, “El derecho fundamental de libertad religiosa”, en la obra colectiva que acabamos de mencionar; Alberto De la Hera, Agustín Motilla y José Palomino, *El ejercicio de la libertad religiosa en España. Cuestiones disputadas*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2003; Andrés Corsino Álvarez Cortina y Miguel Rodríguez Blanco, coords., *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Granada, Comares, 2006.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

mo principio, junto con el de no confesionalidad, se recoge en el artículo 16.3 de la Constitución.

Conviene detenerse un poco más en el significado de los principios de no confesionalidad (y su consecuencia, el de neutralidad), y el de cooperación. De hecho, ambos principios se encuentran entre sí en una situación de tensión, al menos aparentemente; en realidad, el principio de cooperación supone una limitación al principio de no confesionalidad,¹⁵⁷ de forma que la libertad religiosa no conlleva simplemente indiferencia estatal hacia el hecho religioso, sino una actitud positiva, de favorecimiento y protección de sus manifestaciones.

Todo ello, partiendo de la no confesionalidad, que supone principalmente la separación entre el Estado y cualquier confesión religiosa; como ha señalado el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), el artículo 16.3 supone que “las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica”.¹⁵⁸ Este precepto impide además que los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos, al tiempo que veda cualquier confusión entre funciones religiosas y estatales.¹⁵⁹ Ahora bien, el principio de no confesionalidad “no implica que las creencias y sentimientos religiosos de la sociedad no puedan ser objeto de protección”.¹⁶⁰ El mismo TC en ocasiones posteriores se ha referido al principio de laicidad, si bien con la calificación de “positiva” que lo hace equivalente al principio de no confesionalidad acompañado de cooperación con las confesiones religiosas.¹⁶¹

¹⁵⁷ Dionisio Llamazares Fernández y Gustavo Suárez Pertierra, “El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico”, en *RFDUC*, núm. 61 (1980), p. 33.

¹⁵⁸ STC 340/1993, de 16 de noviembre.

¹⁵⁹ STC 24/1982, de 13 de mayo.

¹⁶⁰ ATC 180/1986, de 21 de febrero.

¹⁶¹ Quizá la primera sentencia en utilizar esta expresión es la STC 46/2001, de 15 de febrero. En su fundamento jurídico 4 señala: “Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), 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

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

También ha de tenerse en cuenta el principio de neutralidad del Estado y de todas las instituciones públicas, consecuencia del pluralismo, la libertad ideológica y religiosa y la aconfesionalidad estatal,¹⁶² que supone en el ámbito religioso un tratamiento nunca discriminatorio o favorecedor de ninguna religión en relación con las demás. En todo caso, no confesionalidad y neutralidad son principios diferentes del laicismo puro, que como vimos supone total indiferencia hacia el fenómeno religioso, consecuencia esta que no se deriva de los principios que ahora comentamos.

El TC se ha pronunciado sobre el art. 16.3, señalando que el principio de neutralidad que contiene no impide a determinadas instituciones públicas (en el caso concreto, las Fuerzas Armadas) la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza, si bien el derecho de libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza.¹⁶³ También ha señalado que el artículo 16.3 no establece un derecho fundamental,¹⁶⁴ o que entre las obligaciones del Estado en materia religiosa no está la de otorgar prestaciones médicas a los creyentes en los términos exigidos por su religión, y en concreto, no deriva la obligación de reintegrar a un testigo de Jehová los gastos realizados en una clínica privada, como consecuencia de la negativa recibida en el sistema público de realizarle determinada intervención médico-quirúrgica sin utilizar

aconfesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 177/1996)”. Esta terminología es reiterada en otras sentencias posteriores, que parecen confirmar su equiparación con la idea de aconfesionalidad (STC 154/2002, de 18 de julio, que incluso omite el calificativo “positiva”, o STC 101/2004, de 2 de junio), sin embargo la importante STC 38/2007, de 15 de febrero, ya no utiliza la denominación “laicidad” salvo en la cita de la sentencia de 2001. Ello hace preguntarse a Dionisio Llamazares Fernández, “Libertad religiosa...”, *op. cit.*, p. 18, si se trata de un “vaivén”. En realidad, parece que el Tribunal ha introducido en los últimos años la expresión “laicidad positiva” como fórmula sintética que permite aunar los principios de no confesionalidad y cooperación, y por lo tanto es una expresión que nada añade a los principios derivados del art. 16.3, aunque permite en cierta medida sintetizarlos. No obstante, el calificativo es importante porque si no se utiliza puede producirse cierta confusión con los modelos basados en lo que hemos llamado “laicismo estricto o radical” entre los que parece claro que no se incluye nuestro sistema constitucional.

¹⁶² STC 5/1981, de 13 de diciembre.

¹⁶³ STC 177/1996, de 11 de noviembre. En sentido similar, respecto a un policía, STC 101/2004, de 2 de junio.

¹⁶⁴ STC 93/1983, de 8 de noviembre.

transfusión de sangre.¹⁶⁵ En fin, el deber de cooperación puede conllevar muchas otras manifestaciones; entre otras, el Tribunal Constitucional ha señalado que el hecho de que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas no lesiona la libertad religiosa, ya que existe libertad para rechazar tal prestación, ni la igualdad (incluso antes de los acuerdos con otras confesiones), pues no implicaba exclusión de la asistencia religiosa a quienes profesen otras religiones.¹⁶⁶

4.4. *El desarrollo del principio de cooperación en la legislación y en los acuerdos con las confesiones*

En desarrollo del citado precepto constitucional, el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 impone el establecimiento de acuerdos entre el Estado y las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas “que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”; tales acuerdos habrán de aprobarse por Ley de Cortes.¹⁶⁷ La exigencia de notorio arraigo, si no se entiende de forma desproporcionada, es acorde con el mandato del artículo 16.3 de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española; además, debe tenerse en cuenta la práctica imposibilidad de celebrar acuerdos con las múltiples confesiones religiosas existentes.

Si bien cuando se aprobó la Ley Orgánica de Libertad Religiosa ya se habían celebrado los Acuerdos con la Santa Sede de 1979, que regulan las relaciones con la Iglesia católica —y a los que nos vamos a referir un poco más adelante—, estos pueden enmarcarse en el contexto de lo previsto en dicho artículo, que a su vez es desarrollo del artículo 16.3 de la Constitución. Pero el desarrollo posterior del citado precepto legal se llevó a cabo

¹⁶⁵ STC 166/1996, de 28 de octubre.

¹⁶⁶ STC 24/1982, de 13 de mayo.

¹⁶⁷ Sobre los acuerdos entre Estado y confesiones religiosas, puede verse María Blanco, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación en el Derecho Eclesiástico. Perspectiva actual del Derecho pacticio español*, Granada, Comares, 2008; Paulino César Pardo Prieto, *Laicidad y acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008; Carlos Corral Salvador, *Confesiones religiosas y Estado español. Régimen jurídico*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2007; en particular, respecto a los acuerdos con las confesiones minoritarias, David García-Pardo, *El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

mediante la aprobación en 1992 de tres leyes, producto de otros tantos acuerdos, con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, y la Comisión Islámica de España. Estas tres leyes tienen un contenido muy similar entre ellas: principalmente, protección de los lugares de culto, secreto “profesional” de sus ministros, reconocimiento de efectos civiles al matrimonio religioso, asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, centros penitenciarios, hospitales y otros establecimientos; derecho a recibir asistencia religiosa en centros docentes públicos y privados concertados (siempre que, en éste último caso, no esté en contradicción con el “carácter propio” del mismo); exenciones fiscales, descanso laboral semanal y festividades religiosas propias;¹⁶⁸ conservación del patrimonio histórico-artístico y regulación de los productos alimentarios elaborados según la ley religiosa (estos dos últimos aspectos no aparecen en la Ley que recoge el acuerdo con las Entidades Evangélicas).

Con todo, por las particularidades que señalaremos, merecen mención aparte los Acuerdos celebrados con la Santa Sede de 1979. Ya hemos destacado que el artículo 16.3 hace mención expresa de la Iglesia católica como sujeto de las relaciones de cooperación. Sin embargo, dicha mención, criticada en ocasiones por lo que pudiera suponer de privilegio, no tiene mayor relevancia que la de constatar una realidad sociológica dada, sin que quepa, a nuestro entender, ningún tipo de discriminación hacia otras confesiones religiosas que implicase una cierta “confesionalidad atenuada”. La neutralidad de los poderes públicos ante las confesiones debe mantenerse en términos estrictos, sin que la mención expresa de la Iglesia católica suponga la más mínima alteración de la misma. Se trata, por tanto, de una mención quizás innecesaria (porque en todo caso debería colaborar con la Iglesia católica mientras esta religión sea una de las mayoritarias en la sociedad española), pero explicable por los aludidos motivos sociológicos, así como por el deseo de separarse del precedente de la Constitución republicana de 1931. También puede justificarse la mención

¹⁶⁸ Éstas podrán sustituir a las establecidas con carácter general por la legislación laboral si media acuerdo entre las partes, y cuyo respeto para los alumnos pertenecientes a estas confesiones será obligatorio para los centros docentes públicos y privados concertados, así como para las pruebas de acceso a las Administraciones Públicas, que tendrán lugar en fecha alternativa cuando hubieran de celebrarse en dichas fiestas religiosas, salvo causa motivada que lo impida.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

en un intento de proponer a la Iglesia católica como modelo de relaciones de cooperación, a seguir con las demás confesiones.¹⁶⁹ Incluso puede señalarse que, en la hipótesis, hoy por hoy muy poco probable, de que la religión católica dejase de tener la relevancia suficiente para considerarse “creencia religiosa de la sociedad española”, la relación de cooperación podría atenuarse o, dado el caso, desaparecer —siempre que se respetase plenamente la libertad religiosa de toda persona y comunidad—. Por tanto, lo importante a efectos de cooperación son las creencias de la sociedad, siendo la mención a la Iglesia católica —meramente circunstancial— una consecuencia de tales creencias en un momento dado.

En cumplimiento del reiterado deber de cooperación, y un año antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, se firmaron cuatro acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede (sobre asuntos jurídicos, asuntos económicos, enseñanza y asuntos culturales, asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de clérigos y religiosos). Dichos acuerdos tienen un contenido parecido a los que, trece años más tarde, se celebraron con otras confesiones, y a los que ya nos hemos referido; en efecto, estos últimos estaban guiados por la idea de equiparar, en lo posible, el tratamiento dado a estas confesiones con el que se dispensaba anteriormente a la Iglesia católica. Sin embargo, es importante señalar, sin pretensiones de exhaustividad, algunas peculiaridades del tratamiento dado a esta:

- a) En primer lugar, la propia forma de manifestación de los acuerdos: mientras los Acuerdos con la Iglesia católica son tratados internacionales, los acuerdos con las demás confesiones han adoptado la forma de ley. Esta especialidad encuentra su justificación en que la Ciudad del Vaticano es un Estado a efectos del Derecho Internacional.¹⁷⁰

¹⁶⁹ J. J. Amorós Azpilicueta, *La libertad religiosa...*, *op. cit.*, p. 170.

¹⁷⁰ En todo caso, la plasmación formal de un acuerdo a través de una ley no deja de plantear el problema, al menos desde el punto de vista teórico, del posible conflicto entre el cumplimiento del acuerdo y la soberanía popular. Debe tenerse en cuenta que las mencionadas leyes son consecuencia de otros tantos acuerdos entre las confesiones religiosas y el Ministro de Justicia, autorizado para ello por el Consejo de Ministros; al menos teóricamente sería este el único vinculado por dicho acuerdo, que por tanto podría ser alterado más o menos sustancialmente durante su tramitación parlamentaria, o incluso no llegar a ser aprobado como ley. Con todo, la misma reflexión

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- b) El tratamiento dado a las festividades religiosas es también distinto: mientras los domingos y otras fiestas católicas son reconocidas por el Estado como tales (artículo 3 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, y artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores, que incluye el día completo del domingo como régimen general), las festividades propias de otras confesiones no tienen carácter estatal ni general, sino particular para los miembros de tales comunidades, siendo preciso además el acuerdo para su efectividad en el ámbito laboral. Esta diferencia encuentra su explicación en que la elección del domingo como día general de descanso laboral obedece a la tradición, y no tiene un origen causal único religioso.¹⁷¹
- c) En cuanto al matrimonio, si bien en todos los casos se reconocen efectos civiles a su celebración, solo se reconoce la posibilidad de dotar de eficacia civil a las sentencias canónicas sobre nulidad y matrimonio rato y no consumado. En este caso sí parece que estamos ante un trato preferente o privilegiado de la Iglesia católica, que sigue la tradición, pero difícil de justificar. El TC ha fundamentado esta eficacia civil en el propio artículo 16.3 de la Constitución, señalando que la misma no implica automatismo en el reconocimiento de las resoluciones de los Tribunales eclesiásticos¹⁷²; ciertamente, el privilegio se minimiza si tenemos en cuenta que para la eficacia civil de las sentencias canónicas estas deben declararse ajustadas al Derecho del Estado. Sin embargo, el TC no ha analizado este problema desde el punto de vista de la posible discriminación de otras confesiones religiosas.
- d) Respecto a la financiación de las distintas confesiones, solo se reconoce a la Iglesia católica la posibilidad de que parte de la misma provenga de un porcentaje sobre la imposición personal recaudada por

teórica cabría hacer respecto a los tratados internacionales si los mismos requieren previa autorización parlamentaria por incurrir en alguno de los supuestos previstos en el art. 94.1 CE (en el caso que nos atañe, cabe pensar que claramente se da el caso del apartado c), en tanto en cuanto afectan a la libertad religiosa, e incluso podría darse el supuesto previsto en el apartado e).

¹⁷¹ STC 19/1985, de 13 de febrero.

¹⁷² STC 66/1982, de 12 de noviembre.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

el Estado, siempre que el contribuyente lo manifieste expresamente. Se trata también de un tratamiento privilegiado, cuya explicación radica en el *status quo* existente en el momento de la celebración de los acuerdos; en efecto, la necesidad de que el contribuyente señale expresamente su voluntad de contribuir con una parte de sus impuestos al sostenimiento de la Iglesia, supone un notable avance en relación con la situación anterior. En cualquier caso, la Iglesia católica declara en el acuerdo con el Estado español su voluntad de lograr los recursos propios suficientes para atender sus necesidades. De todas formas, y dado que la financiación de las confesiones a través de parte de los impuestos pagados por sus fieles es una fórmula aceptable en un sistema basado en la cooperación, este privilegio podría corregirse permitiendo a los fieles de otras confesiones con las que hay acuerdo destinar idéntico porcentaje de sus impuestos al sostenimiento de su culto.

- e) La regulación de los aspectos educativos parte de la posibilidad común de optar por la enseñanza de la religión propia, impartida por los profesores designados por la confesión correspondiente (excepto en el caso de la enseñanza de la religión católica, cuyo profesorado es elegido por la autoridad académica entre los que propone el Ordinario),¹⁷³ en la educación infantil, primaria y secundaria. Sin embargo, muestra también algunas características específicas por lo que se refiere a la religión católica: entre ellas debe destacarse la equiparación de esta materia a las demás disciplinas fundamentales, si bien con carácter optativo. Esta distinción encuentra su causa y justificación en la mayor implantación de la religión católica, que conlleva además un muy superior número de ministros de este cul-

¹⁷³ El Tribunal Constitucional ha declarado que esta forma de elección de los profesores de religión católica no infringe la Constitución, incluso en la actual modalidad de contratación laboral por la Administración, de los profesores propuestos por la jerarquía eclesiástica, que no deriva necesariamente del Acuerdo de 1979: véase STC 38/2007, de 15 de febrero, y en el mismo sentido STC 80/2007, de 19 de abril. Sin embargo, ha otorgado el amparo en aquellos casos en los que ha considerado que el despido de un concreto profesor ha implicado vulneración de su intimidad o libertad religiosa (por ejemplo, en la reciente STC 51/2011, de 14 de abril), habiéndolo denegado en otros casos (STC 128/2007, de 4 de junio).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

to, todo lo que permite la consideración de esta disciplina como asignatura de oferta obligatoria para los centros.¹⁷⁴

5. CONCLUSIONES

1. Tradicionalmente, y dentro del ámbito occidental, los modelos de relaciones entre Estado y confesiones religiosas, se han clasificado en tres grupos: a) modelos laicistas o de laicidad radical; b) modelos no confesionales con colaboración, o de laicidad activa o cooperativa; c) modelos de oficialidad formal con libertad religiosa. Pero estas clasificaciones suelen partir de una consideración estática, que no considera la evolución de los distintos ordenamientos y de su aplicación a las relaciones entre Estado y confesiones religiosas.

¹⁷⁴ El desarrollo de este Acuerdo con la Santa Sede se produce actualmente en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuya Disposición Adicional Segunda dispone: “1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. 2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas”.

Sustituyendo al anterior R. Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, que regulaba la enseñanza de la Religión, y en desarrollo de la citada Ley Orgánica de Educación, la regulación de esta materia se ha incorporado a los distintos decretos que establecen las enseñanzas mínimas de los distintos niveles educativos (Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria; Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil; Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria; Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas).

Cabe señalar otras particularidades del tratamiento dado a la religión católica, derivadas del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales: la educación que se imparta en los centros públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana (art. 1) [lo cual afecta también a otras Iglesias no católicas]; el Estado velará para que sean respetados en sus medios de comunicación social los sentimientos de los católicos, si bien salvaguardando la libertad religiosa y de expresión (art. 14).

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

2. En efecto, si bien es habitual que los principios básicos que regulan el fenómeno religioso y las relaciones entre confesiones y Estado se contengan en la Constitución, lo cierto es que la situación real de un sistema determinado puede evolucionar, por diversas vías. Aparte de la posible modificación de la Constitución, esta evolución puede llevarse a cabo a través del desarrollo legislativo y jurisprudencial de la misma, pero también por la celebración de acuerdos, o por simples cambios fácticos.
3. Por ello es imprescindible una consideración dinámica de los principales sistemas de relaciones entre Estado y confesiones religiosas. Un análisis de este tipo nos permite encontrar las tendencias de los diversos sistemas, así como buscar elementos comunes a todos ellos, y nos obliga a revisar las fronteras entre las clásicas categorías de las habituales clasificaciones.
4. En esta línea, y centrándonos en la Unión Europea, cabe apuntar, por ejemplo que: a) Francia se ha apartado algo de los clásicos parámetros del laicismo, estableciendo vías de colaboración con las confesiones religiosas, aunque mantiene de forma estricta sus principios sobre símbolos religiosos en la vida pública; b) Alemania se mantiene en los parámetros de un modelo de cooperación, con neutralidad del estado pero apoyo a las distintas confesiones religiosas por diversas vías; c) en Italia se ha ido acentuando la separación entre el Estado y la Iglesia católica, al tiempo que se mantiene la colaboración y la misma se extiende a otras confesiones; d) el Reino Unido se mantiene fiel en la forma a un régimen de religión “establecida”, respetando algunas de sus consecuencias como que la reina se sitúa en la cúspide de la Iglesia anglicana, o la presencia de representantes de esta en la Cámara de los Lores; pero ha sabido compatibilizar estos elementos con la libertad religiosa, la neutralidad de los poderes públicos e incluso la colaboración con otras confesiones.
5. En el caso español, la Constitución de 1978 incorpora de forma indudable los principios propios de un régimen no confesional con cooperación, apartándose claramente del modelo laicista con separación radical. Así, derivan necesariamente la Constitución los principios de: a) libertad religiosa; b) no confesionalidad; c) neutra-

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- lidad del Estado; d) cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones (además de deber de los poderes públicos de hacer efectiva la libertad religiosa); e) enseñanza religiosa y moral de los hijos acorde con las convicciones de los padres.
6. Obviamente, si bien la Constitución impide (salvo reforma de la misma) la implantación de un modelo laicista con separación radical, permite diversas opciones legislativas en su desarrollo, así como mayor o menor intensidad en la cooperación, en función de los acuerdos alcanzados con las distintas confesiones religiosas.
 7. En la actualidad, en España solamente existen acuerdos con cuatro confesiones, que regulan de forma más o menos paralela una serie de cuestiones. Con todo, en diversos aspectos que hemos analizado, existe un tratamiento más favorable de la Iglesia católica, que puede encontrar explicación (hace falta ver si en todos los casos, también justificación...) en factores históricos o sociales. En todo caso, probablemente es conveniente intensificar y equiparar el nivel de la cooperación con las demás confesiones que tienen acuerdo con el de la Iglesia católica, o incluso, en función de la evolución de las creencias de la sociedad, establecer nuevos acuerdos.
 8. El modelo de cooperación es, en general, más acorde con los principios de un estado social y democrático, que implican una actitud positiva y activa de los poderes públicos en lo relativo al ejercicio de los derechos fundamentales (como lo es la libertad religiosa), así como relaciones de colaboración con distintas entidades y agrupaciones que representan el pluralismo social. En este sentido es significativo que el Tratado de Lisboa imponga el diálogo con las confesiones religiosas, en los mismos términos que con otras asociaciones representativas. En este contexto, y teniendo en cuenta que corresponde a los poderes públicos hacer efectivas las libertades, la neutralidad y el respeto a la libertad religiosa en su vertiente positiva y negativa deben ser estrictas, pero la separación entre Estado y confesiones tiene que hacerse compatible con la colaboración activa y leal entre ambos.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución de 1978*, Madrid, Tecnos, 1984.
- ARECES PIÑOL, M. T., *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Universitat de Lleida, 2003.
- ASIAÍN PEREIRA, C., *Religión en la educación pública. Análisis comparativo de su regulación jurídica en las Américas, Europa e Israel*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 2010.
- BENEYTO PÉREZ, J. M., *Artículo 16: libertad ideológica y religiosa*, en Alzaga, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. II, Madrid, EDERSA-Cortes Generales, 1997.
- BLANCO, M., *Libertad religiosa, laicidad y cooperación en el Derecho Eclesiástico. Perspectiva actual del Derecho pacticio español*, Granada, Comares, 2008.
- CAÑAMARES ARRIBAS, S., *Libertad religiosa, simbología y laicidad del Estado*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2005.
- CASTRO JOVER, A., *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, 1999.
- CATALÁ RUBIO, S., *El derecho de libertad religiosa en el Gran Magreb*, Comares, Granada, 2010.
- CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A., y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Granada, Comares, 2006.
- CORRAL SALVADOR, C., *Confesiones religiosas y Estado español. Régimen jurídico*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2007.
- DE LA HERA, A., MOTILLA, A., y PALOMINO, J., *El ejercicio de la libertad religiosa en España. Cuestiones disputadas*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2003.
- DÍAZ REVORIO, F. J., “La libertad de ideología y religión”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997.
- DÍAZ REVORIO, F. J., *Los derechos fundamentales del ámbito educativo en el ordenamiento estatal y autonómico de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2002.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- DÍAZ REVORIO, F. J., “Derechos educativos, libertad de cátedra y autonomía universitaria”, en *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- EVANS, M. D., *Manual sobre el uso de símbolos religiosos en lugares públicos*, Pamplona, Laocoonte, 2010,
- GARCÍA OLIVA, J., *El Reino Unido: Un Estado de naciones, una pluralidad de iglesias*, Granada, Comares, 2004.
- GARCÍA-PARDO, D., *El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- GARCÍA-PARDO, D., *La protección internacional de la libertad religiosa*, Madrid, Universidad Complutense, 2000
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. /SUÁREZ PERTIERRA, G., *El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico*, en *RFDUC*, núm. 61, 1980.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Libertad religiosa, aconfesionalidad, laicismo y cooperación con las confesiones religiosas en la Europa del siglo XXI”, en VV.AA., *Estado y religión en la Europa del siglo XXI*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- OLLERO, A., *España: ¿un Estado laico?*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005.
- OROZCO SOLANO, V. E., *Laicidad y libertad de religión*, San José de Costa Rica, Isolma, 2011.
- PARDO PRIETO, P. C., *Laicidad y acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008
- PORRAS NADALES, J. M., *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*, Madrid, Thomson-Civitas, 2006.
- PRIETO SANCHÍS, L., “Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español”, y “El derecho fundamental de libertad religiosa”, en I. C. Ibán, L. Prieto Sanchís, A. Motilla, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid, Trotta, 2004.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., RUIZ-RICO, G., y RUIZ RUIZ, J. J., *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

- SATORRAS FIORETTI, R. M., *Aconfesionalidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas* (art. 16.3 CE), Barcelona, CE-DECS, 2001.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., “Laicidad en el constitucionalismo español”, en D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ (dir.), *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Madrid, Dykinson, 2005
- TAMARIT SUMALLA, J.M., *La libertad ideológica en el Derecho penal*, Barcelona, PPU, 1989.
- VALERO HEREDIA, A., *Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (un estudio constitucional comparado)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2008.
- VV.AA, *Boletín de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núms. 28-29, enero-agosto 2007, *Dossier: Relaciones Iglesia-Estado*.