

JAVIER FERRER ORTIZ

LA LAICIDAD POSITIVA DEL ESTADO.
CONSIDERACIONES A RAÍZ DE LA RESOLUCIÓN
«MUJERES Y FUNDAMENTALISMO» (*)

1. Introducción. — 2. Constitución y Religión. — 3. El principio de laicidad del Estado. — 4. La laicidad del Estado español: ni confesionalidad ni separación. — 5. La laicidad del Estado en la doctrina del Tribunal Constitucional. — 6. El separatismo de la Resolución sobre mujeres y fundamentalismo.

1. *Introducción.*

Es evidente que el lenguaje tiene algunas limitaciones. Muchas palabras poseen distintas acepciones y es preciso acudir al conjunto de la frase en la que se pronuncian o escriben, o a su contexto para identificar en qué sentido se emplean en cada caso; por lo que no plantean especiales problemas. En cambio, es menos frecuente encontrar palabras equívocas, con significados imprecisos o incluso contradictorios, en las que los medios de interpretación mencionados resultan de escasa o nula utilidad. Lamentablemente esto es lo que viene ocurriendo desde hace tiempo con las palabras *laico* y *laicidad*, que tienden a confundirse con los términos *laicista* y *laicísimo*. El hecho de que esto ocurra en el lenguaje ordinario resulta en cierto modo explicable. Sin embargo, no encuentra justificación que suceda por parte de aquellas personas a las que se les exige un conocimiento profundo y riguroso por la función que desempeñan como políticos — y, en su caso, legisladores —, jueces, especialistas en materia de libertad religiosa y de relaciones entre el Estado y las confesiones re-

(*) Una versión más reducida de este trabajo ha sido publicada en «Aequalitas, Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres», 10-11 (2002), pp. 51-60.

ligiosas, profesionales de la información, etc., etc. Es aquí donde esos términos cobran un significado que la historia de siglos ha contribuido a acuñar con precisión y a materializar en realidades concretas; de tal manera que desconocer sus diferencias, ignorarlas o usarlos alternativamente — según convenga en cada caso —, en lugar de resolver los problemas los agrava, en lugar de facilitar la formación de consensos siembra la división y la desconfianza y, en definitiva, constituye una rémora para la convivencia entre las personas y entre los grupos en que éstas se integran. En definitiva, el uso impropio del lenguaje hace perder fuerza al discurso y disminuye su eficacia para transmitir ideas y aunar voluntades.

Un claro ejemplo de que lo que acabamos de afirmar lo encontramos en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre las mujeres y el fundamentalismo*, del 13 de marzo de 2002. Como es bien conocido, se trata de un informe redactado por la parlamentaria europea María Izquierdo Rojo. En principio, la iniciativa pretendía llamar la atención sobre el problema de los fundamentalismos — religioso, político e ideológico — (letra A) y de sus consecuencias sobre la vida de las mujeres (letra B), un fenómeno que no puede considerarse ajeno a la Unión Europea y que amenaza el reconocimiento efectivo de los derechos humanos (letra F). Hasta aquí no hay nada que objetar; es más, los acontecimientos que estamos viviendo en Europa y en el resto del mundo hacen más necesaria y urgente la adopción de medidas encaminadas a poner freno a los fundamentalismos, a facilitar la integración cultural y a atender las situaciones específicas de discriminación en que se encuentran tantas mujeres en el ejercicio de sus derechos y libertades.

Sucede, sin embargo, que el documento pierde fuerza por diversos motivos. De una parte, porque se detiene exclusivamente en el análisis del fundamentalismo religioso, una expresión surgida históricamente en Estados Unidos en ámbitos protestantes (entre 1909 y 1915), pero que actualmente se emplea profusamente para calificar determinadas interpretaciones extremas del Islam, que suponen un retorno al imperialismo de los primeros siglos de su expansión⁽¹⁾. De otra parte, porque ello no le impide a la autora salpicar el texto de referencias a otras cuestiones como son las políticas familiares o el

(1) Cfr. M. GUERRA, *Diccionario enciclopédico de las sectas*, Madrid, 1998, pp. 302-305.

modelo de relación entre el Estado y las confesiones, cuestiones cuando menos opinables, en las que es fácil incurrir en simplificaciones, pretender imponer una línea de pensamiento único y olvidar, en definitiva, que el sentido último de la acción política es promover el bien común, desde el reconocimiento, el respeto y la garantía de los derechos y libertades de la persona humana. Si a esto sumamos que el informe ofrece una deficiente comprensión de la función social de la religión y de las confesiones, y que contiene algunas críticas más o menos veladas hacia las religiones — incluida la católica — no puede sorprender que haya provocado división de opiniones y de que no haya encontrado el respaldo político que merecía por razón de la materia.

En efecto, el Parlamento Europeo aprobó el *Informe sobre las mujeres y el fundamentalismo* por 242 votos a favor, 240 votos en contra y 42 abstenciones. Esa diferencia de tan sólo dos votos muestra con claridad las reservas que ha suscitado una redacción deficiente y partidista, indica que carece del suficiente respaldo político y no ofrece suficientes garantías de que vaya a servir para resolver los problemas existentes.

Con todo, no nos corresponde en este momento ocuparnos de la Resolución en su conjunto⁽²⁾, sino emplearla como *telón de fondo* para realizar algunas consideraciones sobre la laicidad del Estado, que contribuyan a clarificar su alcance y el de otras expresiones relacionadas con ella.

2. *Constitución y Religión.*

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

(2) Cfr. M. ELÓSEGUI, *Mujer y fundamentalismo*, en «Aequalitas», 10-11 (2002), pp. 9-13.

(3) Artículo 16: «1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los

La primer doctrina científica al asumir la difícil tarea de convertir la voluntad política constituyente en sistema jurídico, convino en que esos cuatro principios — de libertad e igualdad religiosas, de laicidad del Estado y de cooperación con las confesiones — debían ser interpretados dentro del conjunto de la Constitución y, en particular, sin perder de vista los artículos 1.1, 9.2 y 10 que se ocupan, respectivamente, de los valores superiores del ordenamiento jurídico, de la función promocional de la libertad y de la igualdad encomendada a los poderes públicos, así como de la opción personalista y de los criterios de interpretación en materia de derechos fundamentales y libertades públicas. También se preguntó si existía o no una cierta jerarquización entre ellos, que permitiera resolver los posibles conflictos a los que, inevitablemente, conduciría cualquiera de ellos si fuera interpretado al margen de los demás.

A este propósito, podemos afirmar con Viladrich que « el principio más idóneo para que un pueblo alcance la máxima plenitud en el reconocimiento del derecho de libertad religiosa es el homónimo, que garantiza con mayor profundidad y solidez la identidad civil del Estado, la mutua independencia entre éste y las confesiones, el correcto papel del Estado en la promoción del factor religioso como parte del bien común, y permite el pleno desarrollo al conjunto de derechos y deberes relacionados con el derecho de libertad religiosa »⁽⁴⁾. Ya se comprende que la libertad religiosa, no es sólo un derecho humano sino también un *principio de organización social*, porque *contiene una idea o definición de Estado* ⁽⁵⁾.

Firme lo anterior, conviene no perder de vista la unidad de la Constitución y, en definitiva, de todo el ordenamiento jurídico, de tal manera que los principios específicos que regulan el factor religioso y la posición que el Estado adopta ante él, sean debidamente

individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y establecerán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

(4) Cfr. P. J. VILADRICH y J. FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 2001 (4ª edición, 1ª reimpresión), p. 126.

(5) *Ibidem*, p. 123.

situados dentro del conjunto de los principios genéricos, principalmente contenidos en el Título preliminar y en el Título primero de la Constitución. Y es que, cuando sobre una misma materia inciden una serie de principios, susceptibles de recibir distintas y aun contrarias interpretaciones, en virtud de su consustancial generalidad y de su natural fuerza expansiva, más que buscar una estricta jerarquización entre ellos para resolver las posibles antinomias, hay que considerarlos en su conjunto, integrando un sistema en el que se relacionan, limitan y completan mutuamente⁽⁶⁾.

Por eso, compartimos la opinión de Ortega y Díaz-Ambrona de que «en muchos supuestos la Constitución se limita a sentar unos principios inspiradores (...) que son susceptibles de más o de menos, es decir, pueden ser desarrollados con mayor o menor intensidad por el legislador ordinario. En estos casos puede haber, por definición, una *pluralidad de fórmulas legales distintas, todas constitucionales* y, en vez de una sola línea demarcadora de la constitucionalidad, dos o más líneas más allá de las cuales comienza el campo de lo inconstitucional. La Constitución en estos supuestos dibuja lo que podría llamarse *franja de la constitucionalidad* dentro de la cual se encuentran idealmente todas las posibles fórmulas legislativas ordinarias que se puedan establecer dentro de la Constitución»⁽⁷⁾. Esta *franja* viene acotada no sólo por la propia amplitud de los principios aisladamente considerados, sino también, y de modo principal, por la acción conjunta de todos ellos. A esta importante circunstancia alude el autor citado cuando añade: «ocurre, además, con cierta frecuencia, que los principios rectores que la Constitución enumera, como inspiradores del ordenamiento, son *duales* y se limitan, en ocasiones, entre sí (...). No son únicos, sino varios y a veces, en apariencia, contradictorios, de suerte que un principio enumerado en un precepto de la Constitución para una institución o materia puede encontrar en otro artículo (o en el mismo) un contraprinzipio o contrapeso de sentido distinto»⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Para una exposición más completa de esta idea, vid. J. FERRER ORTIZ, *Los principios constitucionales de Derecho eclesiástico como sistema*, en AA.VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid, 1989, pp. 309-322.

⁽⁷⁾ J.A. ORTEGA y DÍAZ-AMBRONA, *Constitución y vivienda familiar*, en AA.VV., *El hogar y el ajuar de la familia en las crisis matrimoniales*, Pamplona, 1986, p. 36.

⁽⁸⁾ *Ibidem*, p. 37.

3. *El principio de laicidad del Estado.*

La laicidad, como elemento definidor del Estado y principio inspirador de su actitud ante el fenómeno religioso, es un término equívoco. El concepto surge al final de Baja Edad Media y se desarrolla durante la Edad Moderna. A lo largo del siglo XIX se extiende el uso del adjetivo laico como antónimo de confesional, para referirse al Estado y a otras instituciones — sobre todo las educativas —. El *Estado laico* y la *enseñanza laica* contrapuestas al Estado confesional y a la enseñanza confesional, asumen un claro matiz de animadversión y hostilidad hacia lo religioso en general y hacia lo católico en particular⁽⁹⁾.

Sin embargo, a mediados del siglo XIX, una nueva corriente doctrinal, que responde al pluralismo político y a la libertad de los grupos en un Estado democrático, devuelve a los términos *laicidad* y *laico* su significado etimológico⁽¹⁰⁾, haciéndolos compatibles con una valoración positiva del factor religioso por parte del Estado, mediante un régimen efectivo de libertad religiosa; y conduce a la ruptura de las sinonimias entre laico y laicista, laicidad y laicismo, reservando los segundos términos de cada uno de estos binomios para designar una actitud negativa hacia la religión. Esta evolución y replanteamiento de la laicidad ha ido intensificándose durante el último

⁽⁹⁾ Cfr. E. MOLANO, *La laicidad del Estado en la Constitución española*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», II (1986), pp. 240-242.

⁽¹⁰⁾ El término original griego, del que procede (λαός -οῦ) significa pueblo, que con el sufijo (-ικός) indica relación con la base derivativa. De ahí pasó al latín, (*laicus*, -i) y de éste al español (*laico*, *ca*). El Diccionario de la Lengua Española especifica que se trata de un adjetivo pero que se utiliza más como sustantivo y ofrece dos acepciones. La primera — «que no tiene órdenes clericales, lego» — se aproxima al sentido que tiene en el lenguaje jurídico-canónico, mientras que la segunda — «dícese de la escuela o enseñanza en que se prescinde de la instrucción religiosa» — no permite distinguir entre laico y laicista y, consecuentemente, tampoco entre laicidad y laicismo.

En Derecho canónico el término laico tiene dos acepciones (cfr. canon 207 del Código de Derecho canónico de 1983). En sentido amplio designa a los fieles cristianos que no son clérigos; y, en sentido más estricto a aquellos fieles cristianos que ni son clérigos ni han adoptado alguna de las formas de vida consagrada, asociadas o no, o a ellas equiparadas, de tal manera que podríamos calificarlos de fieles corrientes. En consecuencia, su forma de vida está regida por el ordenamiento jurídico de la sociedad civil. Para una exposición más detallada de esta cuestión, *vid.* J. FERRER ORTIZ, *Los sujetos del ordenamiento canónico*, en AA.VV., *Manual de Derecho canónico*, Pamplona 1991 (2ª edición), pp. 174-177 y 201-208.

cuarto del siglo XX y, en el momento presente, recién iniciado el siglo XXI, puede afirmarse que — tanto si figura expresamente en los textos constitucionales como si no — la laicidad ha sido adoptada por un muchos Estados democráticos como uno de los principios inspiradores de su actitud ante lo religioso.

Por su parte, la Iglesia católica también distingue entre el *laicismo*, que se realiza en un espíritu de hostilidad del Estado en relación a la religión o, más exactamente, hacia la presencia de las confesiones en la sociedad civil, y la *laicidad*, como ámbito propio de las realidades temporales regidas por principios específicos, que se manifiestan en el riguroso respeto de la competencia de las autoridades, civiles y religiosas, en sus respectivos campos, con el fin de garantizar la independencia y la soberanía de cada una en su propia esfera de actuación⁽¹¹⁾. Así se comprende que, ya en 1958, Pío XII hablara de una *legittima sana laicità dello Stato*⁽¹²⁾, como uno de los principios de la doctrina social de la Iglesia, fundada sobre el dualismo cristiano y que, más tarde, el Concilio Vaticano II sentara sus bases en torno al principio de la autonomía de lo temporal⁽¹³⁾.

La misma expresión — *sana laicità dello Stato* — ha sido empleada recientemente por Juan Pablo II, dotándola incluso de una mayor concreción y proyección internacional: « Quien ha encontrado la verdad en el esplendor de su hermosura no puede por menos de sentir la necesidad de hacer partícipes de ella también a los demás. Antes que una obligación derivada de una norma, para el creyente se trata de la necesidad de compartir con todos el Valor supremo de su existencia. Por esto — aun dentro del marco de una sana laicidad del Estado, llamado por su función a garantizar a cada ciudadano, sin diferencia de sexo, raza o nacionalidad, el derecho funda-

(11) Cfr. L. SPINELLI, *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato*, Modena, 1970, pp. 9-53 y, especialmente, pp. 15-16 y 31.

(12) « Vi è, in Italia, chi si agita, perché teme che il cristianesimo tolga a Cesare quel che è di Cesare. Come se dare a Cesare quello che gli appartiene, non fosse un comando di Gesù; come se la legittima sana laicità dello Stato non fosse uno dei principi della dottrina cattolica; come se non fosse tradizione della Chiesa il continuo sforzo per tenere distinti, ma pure, sempre secondo i retti principi, uniti i due Poteri; come se, invece, la mescolanza tra sacro e profano non si fosse il più fortemente verificata nella storia, quando una porzione di fedeli si è staccata dalla Chiesa » (Pío XII, *Allocutio die 23 martii mensis a. 1958*, en « Acta Apostolicae Sedis », 1958, p. 220).

(13) Cfr. Constitución *Gaudium et Spes*, de 7 de diciembre de 1965, números 36 y 76.

mental a la libertad de conciencia —, es preciso afirmar y defender *el derecho del creyente a testimoniar públicamente su fe*. Una auténtica religiosidad no puede reducirse a la esfera de lo privado ni enclaustrarse en espacios restringidos y marginales de la sociedad»⁽¹⁴⁾.

4. *La laicidad del Estado español: ni confesionalidad ni separación.*

La Constitución española de 1978 no contiene una definición expresa del Estado en materia religiosa y, por tanto, no proclama explícitamente la laicidad del Estado. Se limita a afirmar que «ninguna confesión tendrá carácter estatal» (art. 16.3). Esta fórmula literalmente consagra la no estatalidad de las confesiones y está inspirada en el artículo 137.1 de la Constitución de Weimar (1919), vigente en Alemania en virtud del artículo 140 de la Ley Fundamental de Bonn (1949): «No existirá Iglesia del Estado». Pero esta situación, típica de los Estados donde triunfó la reforma protestante y se crearon Iglesias nacionales⁽¹⁵⁾, es justamente la inversa a la que ha conocido España, durante la mayor parte de su historia, como Estado confesional católico.

Para comprender cómo se llegó a un texto, aparentemente desacertado, por impreciso y anacrónico, es necesario examinar los debates de las Cortes Constituyentes sobre el tema religioso. Y es que — como ha puesto de relieve Garcimartín, en un interesante estudio sobre el particular —, «podría decirse que el conflicto principal, en 1978, se plantea a propósito de la forma en que ha de quedar reflejada la laicidad del Estado. Algunos parlamentarios entienden que es precisa una fórmula taxativa, que exprese con claridad dicho principio jurídico, pero sin más especificaciones. Otros consideran que, junto al principio jurídico, es necesario un reconocimiento de la rea-

⁽¹⁴⁾ Juan Pablo II, Discurso en el encuentro con los representantes del mundo de la cultura de Kazakhstan, celebrado en Astana, el 24 de septiembre de 2001, número 4 (cfr. http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches). Para una visión de conjunto, resulta de obligada consulta la monografía de J.R. GARITAGOITIA EGUÍA, *El pensamiento ético-político de Juan Pablo II*, Madrid, 2002.

⁽¹⁵⁾ En la actualidad, las Iglesias nacionales se mantienen en Dinamarca (arts. 4, 6 y 66 de la Constitución de 1953), Finlandia (arts. 83, 87 y 90 de la Ley fundamental sobre la forma del gobierno de 1919), Noruega (arts. 2, 4, 12, 16, 21 y 22 de la Constitución de 1814) y en el Reino Unido (en Inglaterra y Escocia). Cfr. A. VEGA GUTIÉRREZ (coord.), *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: Textos constitucionales*, en prensa, que he podido consultar por gentileza de las autoras.

alidad social, es decir, que existe una confesión, la Católica, a la que pertenecen la gran mayoría de los ciudadanos»⁽¹⁶⁾.

Con todo, algunas intervenciones arrojan luz sobre el particular. Así, por ejemplo, el diputado Cisneros Laborda (Unión de Centro Democrático), defiende el texto del precepto, que contiene una «afirmación rotunda (...), terminante de la laicidad del Estado; principio que no encontró objeción ni en Ponencia ni en Comisión, porque todas las fuerzas políticas concurrentes en la Cámara, sin excepción, estaban de acuerdo, sin reservas, en ella; estábamos de acuerdo en la necesidad de subrayar la ajenidad de la comunidad política a cualquier planteamiento confesional; (...) también estábamos de acuerdo en la necesidad de buscar la expresión menos agresiva, menos hiriente, más lejana del traspie constitucional del 31 para expresar este concepto». Y concluye: «La posibilidad de consagrar la no confesionalidad del Estado por la vía del silencio constitucional en la materia, que la tuvimos en cuenta la Ponencia y que hubiera sido una posibilidad, venía — reconozcámoslo de plano — entorpecida por el antecedente inmediato de la proclamación del catolicismo como religión del Estado, y de aquí que la Ponencia ideara el expediente de invertir el sujeto lógico de la norma constitucional, para pasar a afirmar que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”»⁽¹⁷⁾.

Muy significativa también, y concluyente, es la intervención de Carrillo (Partido Comunista): «Si nosotros hemos votado el texto del dictamen, no es porque estemos dispuestos a dar ningún privilegio particular a la Iglesia Católica, ni porque creamos que es una forma vergonzante o solapada de afirmar la confesionalidad del Estado (...). No hay ninguna confesionalidad solapada» «Lo que hay, me parece, de una manera muy sencilla, es el reconocimiento de que en este país la Iglesia Católica, por su peso tradicional, no tiene en cuanto fuerza social ningún parangón con otras confesiones igualmente respetables, y nosotros, precisamente para no resucitar la

(16) «Pero los parlamentarios — concluye la autora — no siempre acertaron a distinguir adecuadamente estos dos ámbitos, esto es, que una cosa es el principio jurídico y otra muy distinta el reconocimiento de un hecho social, por más que éste sea indiscutible» (C. GARCIMARTÍN MONTERO, *La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978*, en «Ius Canonicum», 36 [1996], p. 554).

(17) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), número 106, de 7 de julio de 1978, pp. 3984-3985, en «Constitución Española, Trabajos Parlamentarios», tomo II, Madrid 1980, pp. 2056-2057.

cuestión religiosa, precisamente para mantener ese tema en sus justos límites, hemos aceptado que se cite a la Iglesia católica y a las demás confesiones en un plano de igualdad»⁽¹⁸⁾.

También son indicativas las palabras de Peces-Barba (Partido Socialista Obrero Español) en el debate del texto en Comisión: «Nosotros tenemos que decir expresamente que estamos a favor de que se tengan en cuenta las creencias religiosas, y estamos a favor de que se mantengan las relaciones de cooperación necesarias con las diversas confesiones»⁽¹⁹⁾.

En resumen, podemos afirmar que la redacción finalmente adoptada, no siendo técnicamente un dechado de perfección, ha resultado a la larga más afortunada de lo que se pensaba. En efecto, ha servido para afirmar la no confesionalidad del Estado español, pero sin decirlo como pretendía el artículo 3 del Borrador inicial — «el Estado español no es confesional» —, con una expresión que por su similitud al artículo 3 de la Constitución de 1931 — «el Estado español no tiene religión oficial» — presentaba serios inconvenientes y reparos para lograr el consenso⁽²⁰⁾. Era preciso iniciar una

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, p. 3994 [2066].

⁽¹⁹⁾ *DSCD*, número 69, de 18 de mayo de 1978, p. 2487, en «Constitución Española», cit., tomo I, p. 1029. Sin embargo, estando a favor de todo el tenor literal del apartado 3, votaron en contra de él alegando que «nadie nos ha explicado por qué, precisamente en este apartado 3, y no en el noble apartado 1, donde se establecen los principios, es donde hay que mencionar a la Iglesia católica» (*Ibidem*).

⁽²⁰⁾ La II República española quiso orientar la política religiosa sobre la base de la separación entre la Iglesia y el Estado. Aunque formalmente reconocía la libertad y la igualdad religiosas en sus artículos 25 y 27, la *pedra de toque* del sistema fue el artículo 26, dedicado a la dimensión colectiva de libertad religiosa, desarrollada por la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas de 1933. Decía así: «Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial. — El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias. Asociaciones e Instituciones religiosas. — Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero. — Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. — Las demás órdenes religiosas se someterán a una ley votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases: 1.ª Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado. 2.ª Inscripción de las que deban subsistir, en un registro especial dependiente del Ministerio de Justicia. 3.ª Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo

nueva etapa, ni confesional ni laicista, y para ello resultaba conveniente utilizar términos que no recordaran los de los modelos del pasado que se querían superar.

Pero el que no exista un pronunciamiento expreso sobre la laicidad del Estado español y que la fórmula del primer inciso del artículo 16.3 sea de carácter negativo y de escaso contenido, no significa que el principio de laicidad no esté contenido en la Constitución, «siendo prácticamente unánime entre los constituyentes de 1978 la idea de que la laicidad debía ser uno de los principios informadores del nuevo orden constitucional, en lo que se refiere a las relaciones Iglesia-Estado» (21).

Como ha puesto de relieve Molano, si se trataba de proclamar la no confesionalidad y la laicidad del Estado, una declaración constitucional de este tipo hubiera supuesto una explicitación innecesaria y en cierto modo redundante: «es evidente que un *Estado democrático* que propugna como valores supremos, entre otros, *la libertad y la igualdad* (del individuo y de los grupos en que se integra), *por su propia naturaleza no es confesional*, salvo que expresamente y haciendo uso precisamente de su soberanía quiera declararse Estado confesional. Pero si no hace esta declaración expresa, se entiende que por su propia estructura democrática, tal como ésta es entendida hoy cuando se basa en la soberanía popular, el Estado es “naturalmente” un Estado laico, no confesional» (22).

de sus fines privativos. 4.ª Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza. 5.ª Sumisión a todas las leyes tributarias del país. 6.ª Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación. — Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados».

A la vista de esto — concluyen Lombardía y Fornés — que «la II República española no se limitó a eliminar la tradicional confesionalidad, para pasar a un sistema de separación entre la Iglesia y el Estado; sino que además impulsó un Derecho especial en materia religiosa, basado en una actitud abiertamente hostil con respecto a las confesiones religiosas, particularmente en lo que se refiere a la Iglesia católica, que era la única confesión que tenía una presencia importante en la sociedad española y la exclusiva destinataria de muchas de las disposiciones restrictivas. (...) Es evidente que, con este planteamiento, la República de 1931 encontró dificultades para integrar a los numerosísimos católicos españoles y ello fue una de las causas — unánimemente reconocida — de su crisis» (P. LOMBARDÍA (†) y J. FORNÉS, *Fuentes del Derecho eclesiástico español*, en AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, cit., p. 76).

(21) C. GARCIMARTÍN MONTERO, *La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978*, cit., p. 594.

(22) E. MOLANO, *La laicidad del Estado*, cit., p. 245.

Esta *laicidad natural*, *laicidad por omisión* o *no confesionalidad por omisión*, como la califica el autor con indudable acierto, tiene la ventaja de que, sin inventarse ninguna fórmula, «evita que la laicidad o no confesionalidad del Estado adquiera el matiz peyorativo y negativo respecto a lo religioso que haya podido tener en la época del Estado liberal o en otras circunstancias y momentos de nuestra historia, matiz que en el planteamiento de un Estado democrático actual no puede tener, y mucho menos tal como el Estado democrático se delinea en la Constitución española de 1978. La laicidad del Estado no es entonces una cualidad negativa del Estado para oponerse a la religión o para luchar contra ella de un modo más o menos confesado, sino que es sencillamente la *consecuencia natural de lo que el Estado mismo es*».

Así viene a confirmarlo el último inciso del artículo 16.3, cuando formula el principio de cooperación después de valorar positivamente el hecho religioso como factor social: «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

5. *La laicidad del Estado en la doctrina del Tribunal Constitucional.*

Desde el inicio de su actividad hasta nuestros días, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la laicidad del Estado español. Y aunque no pretende — porque no es misión suya — llevar a cabo una elaboración teórica del principio, sino interpretarlo y aplicarlo en su caso para resolver las controversias que se le plantean, contribuye decisivamente a precisar su alcance⁽²³⁾.

Ya sea una simple coincidencia o un exponente de la importancia de la materia, lo cierto es que el Tribunal Constitucional en su primera sentencia se pronuncia sobre el citado principio. En efecto, la STC 1/1981, de 26 de enero, afirma que la Constitución proclama el principio de aconfesionalidad en el artículo 16.3 (FJ 6), como

(23) Para una visión sintética de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los principios de libertad e igualdad religiosas, laicidad del Estado y cooperación con las confesiones, vid, J. FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado*, en AA.VV., *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, 1998, pp. 116-124.

opuesto al de confesionalidad, característico del derecho inmediatamente anterior (FJ 10). Al mismo tiempo, propone una interpretación del Código civil (arts. 73 y 82), « desde la afirmación de los principios constitucionales » (FJ 9), pero « marginando soluciones fáciles apoyadas en la efectividad de la disposición derogatoria de la Constitución, y evitando, sin daño para el sistema y, desde luego para la armonía de las relaciones institucionales que dice el artículo 16.3, de aquélla, vacíos normativos » (FJ 10). Aplica también el principio de cooperación, en este caso con la Iglesia católica, pues se trataba de la eficacia civil de una sentencia canónica.

La STC 24/1982, de 13 de mayo, el Tribunal aplica simultáneamente los principios de aconfesionalidad del Estado (laicidad), libertad e igualdad religiosas: « El artículo 16.3 de la Constitución proclama que “ninguna confesión tendrá carácter estatal” e impide, por ende (...), 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 mismo tiempo, el citado precepto constitucional veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales.

Más adelante, la misma sentencia precisa: « El hecho de que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas no sólo no determina lesión constitucional, sino que ofrece, por el contrario, la posibilidad de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y comunidades. No padece el derecho a la libertad religiosa o de culto, toda vez que los ciudadanos miembros de las susodichas Fuerzas son libres para aceptar o rechazar la prestación que se les ofrece; y hay que entender que asimismo tampoco se lesiona el derecho a la igualdad, pues por el mero hecho de la prestación en favor de los católicos no queda excluida la asistencia religiosa a los miembros de otras confesiones, en la medida y proporción adecuadas, que éstos pueden reclamar fundadamente, de suerte que el Estado que desoyera los requerimientos en tal sentido hechos incidiría en la eventual violación analizada » (FJ 4) ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Vemos aquí acogida por el Tribunal Constitucional la doble acepción de la libertad religiosa — como principio y como derecho — planteada por Viladrich, a la que nos hemos referido anteriormente; y, como hizo notar oportunamente Rodríguez Chacón, « incluso las expresiones que utiliza el Tribunal recuerdan, por su evidente similitud, la conocida exposición de P.J. Viladrich sobre el tema » (R. RODRÍGUEZ CHACÓN, *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1992, p. 34).

En contraste con la anterior, la STC 66/1982, de 12 de noviembre, se limita a citar los principios de igualdad religiosa (FJ 3), aconfesionalidad (FJ 4) y cooperativo (FJ 2). Y lo mismo sucede con la STC 5/1981, de 13 de febrero, respecto a los principios de libertad religiosa y de aconfesionalidad: « En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales » (FJ 9).

Sin embargo, esta última sentencia reviste especial interés, no tanto porque emplea como sinónimos los términos aconfesionalidad y neutralidad, sino porque precisa el alcance de ésta última, como neutralidad ideológica, haciendo notar que no se presenta como una ideología, u opción ideológica determinada, sino como una manifestación de respeto del pluralismo social y de la libertad religiosa e ideológica de cada uno ⁽²⁵⁾: « Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 Constitución), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente. La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos regulados en la LOECE impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita » (FJ 9).

La STC 265/1988, de 22 de diciembre, menciona el art. VI.2 del Acuerdo sobre asuntos jurídicos entre la Santa Sede y el Estado español, y añade: « La indicada norma — que responde al principio cooperativo que se hace explícito en el art. 16.3 de la CE — ha sido

⁽²⁵⁾ Estos aspectos de la sentencia han sido oportunamente comentados por J. CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona, 1999, pp. 101-112.

desarrollada, sustantiva y procesalmente (...)» (FJ 4). En términos parecidos se expresa también en su FJ 5: «Tanto el artículo VI.2 del Acuerdo (...) como los preceptos con rango de Ley que tiene relación con dicho precepto (...), son susceptibles de una interpretación conforme con la Constitución en tanto que representan una manifestación de las relaciones de cooperación de los poderes públicos con la Iglesia católica (...)». Por último, advierte que este reconocimiento del principio de cooperación es compatible con el principio de separación Iglesia-Estado (laicidad), al que antes ha hecho referencia, diciendo que el art. 16.3 reconoce «el carácter separado de ambas potestades» (FJ 1).

Más recientemente, la STC 46/2001, de 15 de febrero, recuerda la doctrina constitucional sobre la libertad religiosa en su dimensión individual y colectiva⁽²⁶⁾, para añadir a continuación: «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 aconfesionalidad o laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales” (STC 177/1996)» (FJ 4).

⁽²⁶⁾ «El contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 LOLR [Ley orgánica de libertad religiosa] y respecto de las que *se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional*, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 LOLR, según el cual “Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”» (FJ 4). En este caso las cursivas son nuestras.

Con esta misma sentencia se publica el voto particular formulado por un magistrado del Constitucional, al que se adhieren tres magistrados más, y que tangencialmente se refiere al alcance del principio de laicidad del Estado español. Obviamente tiene el valor propio de un voto particular, pero no deja de mostrar una opinión autorizada y, por otro lado, nada hace suponer que no sea compartida por otros miembros del Alto Tribunal, toda vez que la resolución adoptada por mayoría no se funda en ella. «El artículo 16 CE garantiza la libertad religiosa, tanto de los individuos como de las comunidades. No se instaura un *Estado laico*, en el sentido francés de la expresión, propia de la III República, como una organización jurídico-política que prescinde de todo credo religioso, considerando que todas las creencias, como manifestación de la íntima conciencia de la persona, son iguales y poseen idénticos derechos y obligaciones. En el Ordenamiento constitucional español se admite la *cooperación* del Estado con Iglesias y Confesiones religiosas. Pero no se instauró en 1978 un *Estado confesional*: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”, se afirma rotundamente al inicio del punto 3 del citado art. 16 CE. — La libertad religiosa no sólo es un derecho fundamental, sino que debe ser entendida como uno de los *principios constitucionales*. El Estado se configura en una sociedad donde el hecho religioso es componente básico» (n. 1) ⁽²⁷⁾.

Por el momento, la última sentencia que se ha pronunciado sobre el particular es la STC 154/2002, de 18 de julio, reafirmando con las mismas palabras que la anterior el alcance de la *aconfesionalidad o laicidad positiva* del Estado español: «En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la *aconfesionalidad* del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias. En este sentido, ya dijimos en la STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4...» (FJ 6) ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ El voto particular prosigue, explicando la distinción entre principio y derecho: «No puede equipararse, por ejemplo, el derecho de libertad religiosa con el derecho de negociación colectiva inherente a la libertad sindical. Este último es un derecho fundamental en la Constitución Española de 1978, pero no es un principio constitucional, como lo es, en cambio, la libertad religiosa» (n. 1).

⁽²⁸⁾ Más adelante, la sentencia menciona estos mismos principios: «La aparición de conflictos jurídicos por razón de las creencias religiosas no puede extrañar en una

Al término del examen del conjunto de las sentencias del Tribunal Constitucional podemos concluir con Calvo-Álvarez ⁽²⁹⁾: 1º) Que aconfesionalidad del Estado, o carácter no confesional del Estado, es el modo habitual que el Tribunal Constitucional emplea para referirse al principio que la mayor parte de la doctrina denomina principio de laicidad del Estado; 2º) que la aconfesionalidad del Estado no lleva consigo un separacionismo indiferente u hostil ante la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas, sino que se presenta como una *aconfesionalidad cooperadora*; 3º) que la aconfesionalidad del Estado no es sólo, como lo es en sentido propio, aconfesionalidad religiosa, sino que también implica la aconfesionalidad ideológica; 4º) que la aconfesionalidad del Estado se justifica principalmente como un modo de asegurar la libertad religiosa, e ideológica, de todos; y 5º) que el principio de aconfesionalidad garantiza, con particular nitidez, no sólo la identidad civil del Estado sino también la identidad religiosa de las confesiones.

6. *El separatismo en la Resolución sobre mujeres y fundamentalismo.*

El *Informe sobre las mujeres y el fundamentalismo* aprobado por Resolución del Parlamento Europeo del 13 de marzo de 2002, se pronuncia en dos de sus párrafos sobre la posición de los Estados; y lo hace, como ya hemos tenido ocasión de adelantar, en unos términos cuando menos impropios de un texto de sus características ⁽³⁰⁾.

sociedad que proclama la libertad de creencias y de culto de los individuos y comunidades así como la laicidad y neutralidad del Estado. La respuesta constitucional a la situación crítica resultante de la pretendida dispensa o exención del cumplimiento de deberes jurídicos, en el intento de adecuar y conformar la propia conducta a la guía ética o plan de vida que resulte de sus creencias religiosas, sólo puede resultar de un juicio ponderado que atienda a las peculiaridades de cada caso» (FJ 7).

⁽²⁹⁾ Cfr. J. CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, cit., p. 202.

⁽³⁰⁾ No nos detendremos en la letra I, donde afirma *el carácter laico del Estado*, porque se trata de una simple mención de la que no cabe extraer conclusiones acerca de su contenido; a diferencia de lo que sucede con los párrafos que comentamos. En concreto la letra I dice así: [El Parlamento Europeo] « Considerando que las tradiciones y los valores europeos en el ámbito del respeto de los derechos fundamentales, la democracia, el ordenamiento jurídico y el carácter laico del Estado son muy valiosos y continúan desarrollándose en la sociedad sobre la base de las nuevas necesidades creadas;

Que existe una seria preocupación en el mundo en el occidental hacia los fundamentalismos y que inciden con especial intensidad en las mujeres es algo que ninguna persona medianamente informada pone en duda. Tampoco admite discusión la necesidad de que los Estados y los Organismos supranacionales e internacionales sigan adoptando medidas eficaces para combartirlos y garantizar la universalidad en el reconocimiento efectivo de los derechos humanos a todas las personas, en todos los lugares y siempre. Por esto no parece ni política ni jurídicamente correcto que un documento que por su propia naturaleza debería servir para aunar voluntades y definir una línea de actuación clara y terminante, haya incurrido en el error de presentar como verdades incontrovertibles lo que no dejan de ser opiniones parciales, y que además — como para acabarlo de arreglar — no se corresponden con la realidad plural que nos brinda una simple mirada al panorama europeo e internacional. Es como si el reloj de la historia se hubiera parado y no precisamente en un buen momento.

La primera referencia al principio de separación del Estado, en clave laicista, la encontramos en la letra L: [El Parlamento Europeo] «Reconociendo el acierto de quienes propugnan la secularización o separación entre lo que son asuntos públicos que pertenecen a la esfera política y lo que son convicciones y creencias religiosas que deben de ser libres y respetadas y que pertenecen al dominio privado de los individuos». Con este punto de partida no es de extrañar que el párrafo termine «considerando lamentables las injerencias de las Iglesias y las comunidades religiosas en la vida pública y política de los Estados, en particular cuando pretenden limitar los derechos humanos y las libertades fundamentales, como en el ámbito sexual y reproductor, o alientan y fomentan la discriminación».

La segunda referencia figura casi al final del documento, en el número 29: [El Parlamento Europeo] «Considera la separación de la Iglesia y el Estado como la forma más aceptable de gobierno en una sociedad democrática; pide a los Estados miembros que adopten una postura neutral ante los diversos dogmas religiosos, que conserven su carácter laico, con una separación total entre las competencias de la Iglesia y del Estado, y que eliminen cualquier tipo de obstáculo

considerando que es importante proteger estas tradiciones de los ataques de los grupos extremistas y xenófobos».

jurídico y práctico para el ejercicio de los deberes religiosos y el uso de símbolos religiosos, siempre que las normas religiosas sean compatibles con las legislaciones nacionales, el Estado de derecho y los convenios internacionales».

Con pocas palabras se dicen muchas cosas y muy variadas, mezclando cuestiones en las que existe un alto grado de aceptación con otras en las que las opiniones están divididas, y tampoco faltan algunas afirmaciones confusas. No es posible no estar de acuerdo en que las *convicciones y creencias religiosas deben de ser libres y respetadas*; en considerar *lamentables las injerencias de las Iglesias y comunidades religiosas en la vida pública y política de los Estados*; así como en *pedir a los Estados miembros que adopten una postura neutral ante los diversos dogmas religiosos, y que eliminen cualquier tipo de obstáculo jurídico y práctico para el ejercicio de los deberes religiosos y el uso de símbolos religiosos...* En cambio, la pretensión de relegar *las convicciones y creencias religiosas exclusivamente al dominio privado* supone una injustificada e injustificable negación de la libertad; mientras que decir que *la separación de la Iglesia y el Estado es la forma más aceptable de gobierno en una sociedad democrática* es una afirmación gratuita y — por la propia esencia de la democracia —, imposible de demostrar por cuanto la voluntad popular no tiene una única forma de manifestarse y existen una pluralidad de modelos, todos ellos democráticos. El Parlamento Europeo no puede ni debe permitirse afirmaciones de este tipo. Si a esto añadimos la existencia de expresiones equívocas — *asuntos públicos, injerencias, derechos sexuales y reproductivos, separación total, etc.* — cuyo alcance habría que precisar, ya se comprende que la Resolución — al menos en todos estos extremos — debería corregirse. Un texto que quiere servir para tanto no puede presentar una redacción tan deficiente y controvertida, sino que debería mejorarse para alcanzar un respaldo, si no unánime, sí al menos de una amplia mayoría de la Cámara.

La Resolución defiende el modelo de separación total entre la Iglesia y el Estado — o, con mayor precisión, entre las confesiones religiosas y el Estado —, pero no explica por qué y tampoco indica a qué sociedad democrática — alguna concreta, porque las hay variadas — le resulta la forma más aceptable de gobierno.

Y es que un simple recorrido por el panorama del Derecho eclesiástico comparado, muestra la existencia de distintos modelos de organizar las relaciones entre el Estado y las confesiones. Entre ellos es el sistema coordinacionista — y no el sistema separatista — el que se

encuentra en pleno proceso de expansión. A la institución concordataria, especialmente activa en los últimos años bajo cualquiera de sus denominaciones — concordato, acuerdo, protocolo, *modus vivendi*, etc. —, se añade un número creciente de Convenios de cooperación firmados entre el Estado y distintas confesiones religiosas.

Entre los primeros, y ciñéndonos al ámbito europeo, podemos citar entre otros los Acuerdos con rango de tratado internacional estipulados por la Santa Sede con Portugal (1975), España (1976 y 1979) e Italia (1984), así como los numerosos acuerdos con los *länder* de Alemania y los acuerdos con Austria, Malta y San Marino. De especial significado son los Acuerdos concordatarios firmados con los países del Este, después de la caída del Muro de Berlín: Polonia (1993), Hungría (1990, 1994 y 1997), Croacia (1996 y 1998), Estonia (1998 y 1999), Lituania (2000) y Eslovaquia (2000); y los más recientes con Eslovenia (2001), Chequia (2002) y Albania (2002)⁽³¹⁾.

En cuanto a los acuerdos con otras confesiones religiosas, pueden considerarse emblemáticos los tres Acuerdos de cooperación suscritos por el Estado español en 1992 con la Federación de entidades religiosas evangélicas de España (FEREDE), con la Federación de comunidades israelitas de España (FCI) y con la Comisión islámica de España (CIE). Igualmente, debemos destacar los Acuerdos de cooperación que el Estado italiano ha firmado con la *Tavola valdese* (1986) — valdenses y metodistas —, con las Asambleas de Dios en Italia (1986), con la Unión de comunidades hebraicas italianas (1987), con la Unión italiana de las Iglesias cristianas adventistas del séptimo día (1988), con la Unión cristiana evangélica baptista de Italia (1993), con la Iglesia evangélica luterana (1993), con la Congregación cristiana de los testigos de Jehová (2000) y con la Unión budista italiana (2000). También es preciso mencionar al Estado alemán, con una consolidada praxis de acuerdos entre los *länder* y las Iglesias protestantes tradicionales. Por lo demás, y dejando momentáneamente el escenario europeo, conviene señalar el Convenio de cooperación del Estado colombiano con Entidades religiosas cristianas no católicas (1997), como punto de partida de la poten-

(31) Cfr. J.T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Ciudad del Vaticano 2000; IDEM, *I Concordati del 2000*, Ciudad del Vaticano 2000. Agradezco al autor su amabilidad al proporcionarme los datos de los últimos Concordatos, de 2001 y de 2002.

cial expansión del sistema pacticio con otras confesiones en Latinoamérica.

A nuestro juicio la muestra es bien elocuente de la importancia que tiene hoy día este sistema en Europa. Y es que — como explica Martín de Agar — cuando la laicidad del Estado se entiende como garantía de libertad y diversidad, y no como una reedición del jurisdiccionalismo o un pretexto de la uniformidad, el recurso a los acuerdos con las confesiones no sólo es compatible con ella, sino que constituye su adecuada realización⁽³²⁾.

Asimismo estos instrumentos pacticios entre el Estado y las confesiones — con independencia de que tengan rango de tratado internacional o de convenio de derecho público interno — permiten comprender que ni la religión ni las comunidades religiosas pueden ser reducidas al ámbito de lo privado — como se pretende en el Informe que comentamos —, porque tienen una dimensión social. Es en este punto donde el *separatismo*, propugnado por la Resolución, amenaza el reconocimiento del derecho — y también del principio — de libertad religiosa. A estas alturas no se puede ignorar que la persona humana es un ser social y que la libertad religiosa posee una dimensión individual y colectiva, por lo que no puede quedar *confinada al santuario de la conciencia*. Los textos internacionales de derechos humanos son rotundos cuando especifican su contenido. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* afirma que la libertad religiosa incluye «la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia» (art. 18). En parecidos términos se expresan el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (art. 9.1) y la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (art. 10.1) cuando reconocen que ese derecho implica «la libertad de manifestar su religión o sus convicciones, individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos». Esto, naturalmente, no significa que no existan límites (art. 9.2 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* y art. 18.3 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*), pero significa sobre todo y en primer lugar que existe esa libertad y que goza del *favor iuris*, por lo que de-

(32) Cfr. IDEM, *Raccolta di Concordati*, cit., pp. 20-21.

berá interpretarse a partir del principio *pro libertate* y no de su contrario.

A mayor abundamiento, la Asamblea General de Naciones Unidas, en su *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* (1981), formula con mayor extensión y detalle no sólo la dimensión personal de la libertad religiosa, sino también su dimensión colectiva, reconociendo los derechos de los grupos religiosos: «el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá, en particular, las libertades siguientes: *a*) La de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de fundar y mantener lugares para esos fines, *b*) La de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas; *c*) La de confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos o costumbres de una religión o convicción; *d*) La de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en esas esferas; *e*) La de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para esos fines; *f*) La de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones; *g*) La de capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción; *h*) La de observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción; *i*) La de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional y en el internacional» (art. 6).

La *Resolución sobre mujeres y fundamentalismo* parece ignorar por completo todos y cada uno de estos datos que nos brinda el examen de la realidad circundante. Por eso hay que preguntarse en qué consiste *la secularización o separación que propugna*; cuál es el contenido de la *postura neutral* que deberían adoptar los *Estados ante los diversos dogmas religiosos* y cuáles serían éstos; qué quiere decir cuando aboga por una *separación total entre las competencias de la Iglesia y el Estado*. En resumen, la letra L y el número 29 del documento contienen varias expresiones que recuerdan demasiado al laicismo como para pasar desapercibidas.

Desde luego, la Resolución no concibe la separación tal y como lo entienden los Estados antes mencionados, como consecuencia de su natural laicidad. Tampoco parece captar en toda su amplitud el

contenido del derecho de libertad religiosa y menos su valor como principio informador de la actitud del Estado ante el fenómeno religioso en cuanto factor social presente en la sociedad civil. Asimismo pasa inadvertido el hecho que está en la base del principio de cooperación: la presencia de creencias religiosas en la sociedad, y que tanto los Estados como las confesiones afirman sobre unas mismas personas, en su doble condición de ciudadanos y creyentes, su respectiva competencia para regular diversas materias de interés común.

Pero el que se ignore la realidad no significa que no exista. En el mundo en que vivimos cada vez son más numerosos los Estados democráticos que, más allá de sus diferencias, vienen a coincidir en aspectos básicos de su organización política. Su posición ante el fenómeno religioso no es una excepción a esta tendencia. Por eso es relativamente frecuente que se inspiren en unos mismos principios, concretamente en los de libertad religiosa, igualdad religiosa, laicidad del Estado y cooperación con las confesiones. Son Estados que han superado actitudes del pasado — de confesionalidad, ateísmo o laicismo — y que entienden la laicidad como delimitación e independencia recíproca entre el orden religioso y el orden secular, entre las leyes y autoridades que gobiernan uno y otro⁽³³⁾. Son Estados que no relegan las creencias religiosas al ámbito de la esfera privada, ni entienden la separación con las confesiones como desconocimiento o indiferencia ante ellas, sino que adoptan una actitud activa y positiva ante las creencias religiosas presentes en la sociedad, y establecen relaciones de cooperación con las confesiones religiosas, sin privilegiar ni discriminar a ninguna de ellas. En estas relaciones asumen un papel *laico*, entendiendo que el principio de cooperación, equidistante de la unión y de la incomunicación entre el Estado y las confesiones, implica la institucionalización del común entendimiento en orden a la elaboración del *status* jurídico específico de cada confesión y a la regulación de la contribución de cada una al bien común ciudadano⁽³⁴⁾.

Esta actitud del Estado ha encontrado una buena acogida por parte de la mayor parte de las confesiones religiosas — como hemos

(33) Cfr. IDEM, *El Derecho eclesiástico del Estado y sus principios inspiradores*, en «Boletín del Instituto de Derecho eclesiástico peruano», año 2, número 3., pp. 5-8.

(34) Cfr. J. FERRER ORTIZ, *Laicidad del Estado y cooperación con las confesiones*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», III (1987), p. 248.

tenido ocasión de comprobar con la firma de numerosos acuerdos de cooperación —. Desde luego, no plantea ningún problema al dualismo cristiano⁽³⁵⁾, antes bien coincide con él en el terreno de los efectos prácticos, al afirmar que la Iglesia y el Estado son independientes y autónomos, y que sus relaciones se apoyan en los principios de competencia exclusiva — ni la Iglesia tiene jurisdicción sobre el Estado, ni éste sobre aquélla —, de no intervención de cada una fuera de su propio ámbito, y de colaboración mutua en determinadas materias de interés común.

En cambio, del tenor de los textos mencionados de la Resolución puede deducirse que se ha idealizado un modelo de separación, a partir no tanto del separatismo liberal norteamericano, sino del modelo de separación francés anclado en la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* (1789), que sigue estando en vigor: «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos Humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946»⁽³⁶⁾. En contraste con la *Declaración de Derechos de Virginia* (1776)⁽³⁷⁾ y con el *Bill of Rights* (1791)⁽³⁸⁾, ya entonces ofrecía una visión parcial y negativa

⁽³⁵⁾ El dualismo cristiano se apoya en la conocida expresión evangélica de «dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios» (cfr. *Mt* XXII, 21, *Mc* XX, 17 y *Lc* XX, 25), mientras que desde la perspectiva estatal el dualismo responde al pluralismo político y a la libertad de los individuos y de los grupos en un Estado democrático (cfr. E. MOLANO, *El dualismo constitucional entre orden político y orden religioso*, en AA.VV., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Madrid, 1989, pp. 183-190).

⁽³⁶⁾ Preámbulo de la Constitución de 1958, que en su artículo 1 proclama que «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias».

⁽³⁷⁾ En su artículo 16 establecía «que la religión, o el deber que tenemos para nuestro Creador, y la manera de cumplirlo, sólo puede regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia; y por consiguiente todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con los dictados de su conciencia; y que es deber de todos practicar la benevolencia cristiana; el amor y la caridad hacia los otros».

⁽³⁸⁾ Primera enmienda a la Constitución de Estados Unidos de 1787: «El Congreso no podrá aprobar ley alguna para el reconocimiento de cualquier religión o para prohibir el libre ejercicio del culto, o para limitar la libertad de expresión o de prensa, o el derecho que tienen los ciudadanos de reunirse en forma pacífica y de dirigir peticiones al Gobierno para la reparación de los agravios sufridos».

de la libertad religiosa, como libertad cultural, y no cultural, difuminada dentro de la libertad de opinión: «Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley».

Formalmente el separatismo francés — anticlesiástico y antirreligioso — se introdujo en 1795, pero decayó durante algo más de un siglo — mientras estuvo en vigor el Concordato de 1801 entre Napoleón y Pío VII —, para ser restablecido por la *Ley de separación* (1905) con todo su vigor⁽³⁹⁾. Su punto de partida y el desarrollo experimentado por los derechos humanos en los últimos años hacen más evidentes sus limitaciones. Que Francia siga manteniendo en vigor un concepto reductivo de la libertad religiosa y, consecuentemente, del modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones es algo que merece analizarse con detenimiento, sin olvidar la luz que sobre el particular puede proyectar el argumento sociológico de tener en cuenta las creencias religiosas presentes en la sociedad francesa⁽⁴⁰⁾.

Por lo demás, el hecho de que el separatismo francés y su concepción de la libertad religiosa presenten serias reservas, tampoco significa que el separatismo estadounidense sea el modelo a seguir, máxime si se tiene en cuenta que en ocasiones la interpretación que el Tribunal Supremo hace del principio de separación — cláusula de no establecimiento — parece olvidar el principio de libertad religiosa — cláusula del libre ejercicio⁽⁴¹⁾. Por eso, a la vista de todo

(39) En efecto, como explica Finocchiaro, esta ley no se limitaba a declarar el desinterés del Estado respecto al fenómeno religioso, sino que pretendía regular el ordenamiento interno de las confesiones religiosas, obligándolas a organizarse como asociaciones culturales. Era una ley que desconocía las preexistentes estructuras de las confesiones. No era una ley liberal, sino una ley anticlesiástica, que pretendía reformar desde fuera las confesiones religiosas. Su defensores más entusiastas sostenían querer *laicizar la religión, descatholicizar o des cristianizar el país* (F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 2000 (8ª ed.), p. 29).

(40) Según las estadísticas, en 1990 el 62% de la población pertenecía a una religión: el 58% a la Iglesia católica, el 1% a las Iglesias protestantes y el 3% a otras religiones; el 38% no pertenecía a ninguna religión (cfr. Y. LAMBERT, *Vers une ère post-chrétienn?*, en «Futuribles», número 200, 1995, p. 87). Según los datos de un estudio posterior, los católicos franceses suponen el 56% de la población y los ateos el 11% (cfr. C. HAGUENAU-MOIZARD, *État et religions en Europe*, Grenoble, 2000, p. 6).

(41) «En USA — escribe Navarro-Valls —, el poder se limitó a abolir la religión de Estado y todos aquellos privilegios y prohibiciones adscritos a un credo determinado; con ello todas las Iglesias se hallaban en pie de teórica igualdad, en absoluta posesión de sus bienes y libres para organizar su vida interior. Era una separación amistosa, que im-

cuanto queda dicho y, de forma especial, del tenor de la letra L y del número 29 de la *Resolución del Parlamento Europeo sobre mujeres y fundamentalismo*, es preciso admitir que quizás estén en lo cierto quienes vienen denunciando la aparición de una suerte de *confesionalidad agnóstica estatal*, basada en el relativismo, y que coincide en algunos de sus planteamientos con el *jurisdiccionalismo ateo* o *de ateísmo beligerante* — en retroceso en sus versiones más extremas durante el tramo final del siglo XX⁽⁴²⁾. Esta transmutación de la ideología en religión — lo que se ha dado en denominar ideocracia⁽⁴³⁾ — no es nueva en la historia: basta recordar los totalitarismos comunista, nacional-socialista y fascista.

En opinión de Fornés⁽⁴⁴⁾, la *confesionalidad agnóstica estatal* surge como consecuencia de ideologías de corte laicista que no sólo desconocen el hecho religioso como algo connatural y específico de la persona humana, sino que se oponen al hecho religioso — al menos como factor social específico — y no conciben el derecho de libertad religiosa como derecho a ejercer actividades religiosas, sino como simple libertad de respuesta al interrogante religioso. En consecuencia, su protección por parte del Estado se reduce a la tutela de algo íntimo personalísimo, pero sin relevancia social propia.

Una de sus características más acusadas es su capacidad para establecer dogmas. En concreto, y a partir de una idea de laicidad negativa e intolerante, establece una simbiosis entre democracia y relativismo ético, entendiendo la neutralidad como disociación de la democracia de toda objetivación de valores de la persona. «El razonamiento de esta noción negativa de laicidad — explica Navarro-Valls — se correlaciona con una noción bastante singular de neutralidad. Al partir de la idea de que las leyes no deben reflejar principios derivados de ninguna religión, pues así se logra que sean válidos para todos los ciudadanos de cualquier fe o de ninguna, la posición

plicaba por parte del Estado una benévola neutralidad hacia todas las Iglesias, a pesar de que su posterior interpretación jurisprudencial haya distorsionado a veces su sentido originario, con resultados notoriamente injustos, al disociarla de su finalidad natural: la protección del libre ejercicio de la religión» (R. NAVARRO-VALLS, *Los Estados frente a la Iglesia*, en R. NAVARRO-VALLS y R. PALOMINO, *Estado y Religión. Textos para una reflexión crítica*, Barcelona, 2000, p. 358).

(42) Cfr. P. LOMBARDÍA (†) y J. FORNÉS, *El Derecho eclesiástico*, en AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, cit., pp. 54-55.

(43) Cfr. R. NAVARRO-VALLS, *Los Estados frente a la Iglesia*, cit., pp. 323-332

(44) Cfr. P. LOMBARDÍA (†) y J. FORNÉS, *El Derecho eclesiástico*, cit., pp. 54-55.

“laica” (siempre en su sentido negativo) “presenta dialécticamente su postura no como uno de los términos en disputa, sino como el punto de coincidencia entre ella misma y su opuesta”. Si tal razonamiento se acepta, la noción se perpetúa, ganando de antemano el debate. Pero las victorias ideológicas ganadas *a priori* son poco compatibles con los presupuestos básicos de una sociedad pluralista y democrática. El que una opinión no coincida con religión ninguna no significa que esté instalada en el vacío filosófico. No es neutra, es más bien kantiana o volteriana. Presentarla como el principio básico que debe orientar al Estado en su posición frente a las Iglesias es caer en un intolerable dogmatismo, una suerte de confesionalismo ideológico, que es precisamente, el mismo abuso del que se acusa a la otra parte. Es lo que se ha llamado “el truco del laicismo”»⁽⁴⁵⁾.

Profundizando en esta misma idea, conviene advertir algo tan evidente como que el derecho estatal se funda en determinados valores éticos, más o menos explícitos o implícitos en sus normas; de tal manera que es irreal pretender que el Estado adopte una actitud de indiferencia ante las posiciones éticas que mantienen las distintas religiones presentes en su territorio⁽⁴⁶⁾. «Pero que las leyes no se inspiren directamente en determinados criterios religiosos, y que los poderes públicos no actúen como agentes de una religión concreta — explica Martín de Agar —, no significa caer en el mito de la neutralidad cultural, que no existe en la práctica. Detrás de todo orden jurídico hay una idea de hombre y de sociedad, de justicia, de bien y de mal, conectada más o menos inmediatamente con una religión: la vida no es neutra. Lo que sucede es que el Estado que se inspira en la laicidad debe recibir, recoger y actuar esas ideas según criterios seculares, no fideísticos, o sea: en tanto en cuanto esos conceptos, por razones de carácter histórico, cultural o sociológico son

(45) R. NAVARRO-VALLS, *Los Estados frente a la Iglesia*, cit., pp. 338-339

(46) Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho eclesiástico del Estado*, Granada 1999, pp. 177-184. «Unas [religiones] — explica el autor citado — se adaptan mejor que otras a esa “infraestructura moral” del derecho del Estado. Sin embargo, en virtud del principio de neutralidad, el Estado se prohíbe a sí mismo emitir juicio alguno sobre la doctrina de las religiones en sí misma. Al contrario, se compromete a permanecer inactivo en tanto que esa doctrina no se traduzca en actuaciones concretas, individuales o colectivas, que entren en conflicto con los valores constitutivos del orden público. En otras palabras — concluye —, para el Estado no hay religiones *malas*; sólo hay religiones que en determinados aspectos, pueden resultar *ilegales* en tanto que actúan antijurídicamente» (IDEM, p. 179).

vivos y operativos en la vida social del país y pueden considerarse integrantes del bien común, importantes para la vida de misma sociedad; pero no pronunciándose sobre la intrínseca veracidad u origen trascendente de tales criterios»⁽⁴⁷⁾.

Para concluir, podríamos preguntarnos por qué *el Informe sobre mujeres y fundamentalismo*, aprobado por el Parlamento Europeo no se ocupa del fundamentalismo ideológico. A la vista de estas consideraciones, la respuesta surge de inmediato: porque parece inspirado en él, concretamente en el fundamentalismo laicista⁽⁴⁸⁾.

(47) J.T. MARTÍN DE AGAR, *El Derecho eclesiástico del Estado y sus principios inspiradores*, cit., p. 8. A propósito de que la vida no es neutra, parece oportuno recordar — siguiendo a Navarro-Valls — que «no es el hombre el único objeto del universo no sujeto a leyes. Para decirlo de un modo gráfico: no es el hombre un ser tan universalmente adaptable que sea indiferente lo que hace o cómo se le trata. En otras palabras, ha de actuar de acuerdo con lo que es, así como tienen derecho a ser tratado de acuerdo con su propia configuración. Las leyes morales, al igual que las físicas, nos dicen cómo hemos de obrar en armonía con la realidad. No debemos pensar que mientras las leyes físicas actúan independientemente de nuestro consentimiento, seamos libres para elegir respecto a las leyes morales. Éstas no son simplemente reglas cuya observación sea sólo un acto de virtud, también ellas actúan. En este punto la posición de la ley moral es muy similar a la ley física. Podemos tratar ambas categorías como si no existieran. Pero nuestra elección tienen sus límites. No tenemos opción sobre las consecuencias de lo uno y de lo otro. Por ejemplo, la ley moral que manda “no matar” no es menos ley que la ley de la gravedad. De aquí se siguen diversas consecuencias. (...) Podemos ignorarlas, desde luego, pero no quebrantarlas. (...) Las leyes morales, así, pertenecen a la estructura del hombre no menos que las leyes vegetativas. Si no observamos éstas, experimentamos la protesta del cuerpo. Si no observamos las leyes morales (...), experimentamos la protesta de la mente (...). Tal vez por ello se viene afirmando que los derechos fundamentales deberían ser rescatados de las presiones de las minorías y de las imposiciones de las mayorías políticas. Al representar un núcleo de valores esenciales deben quedar al margen de esquemas políticos de uno u otro signo» (R. NAVARRO-VALLS, *La ley civil y la ley moral: la responsabilidad de los legisladores*, en «Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación», 26 [1996], pp. 30-31).

(48) Es indicativo el testimonio de la profesora Elósegui, una las cinco personas que fue llamada como experta a hablar sobre las mujeres y el fundamentalismo en una audiencia pública en el Parlamento Europeo, el 23 de enero de 2001: «En mi aportación expliqué que existen tres tipos de fundamentalismo: el fundamentalismo religioso, el fundamentalismo político y, en tercer lugar, el fundamentalismo laicista. Me ha resultado curioso leer en la Resolución estos dos primeros y sin embargo encontrar cambiado el título que yo daba al tercero, denominándolo fundamentalismo ideológico, sin definirlo, con lo cual no sabemos a qué se refiere. Precisamente, yo sí definía el fundamentalismo laicista como aquel modelo que reduce la religión al ámbito privado» (M. ELÓSEGUI, *Mujer y fundamentalismo*, cit., p. 13).