

# ESTADO LAICO Y LIBERTAD RELIGIOSA\*

Agustín Motilla  
*Universidad Carlos III de Madrid*

SUMARIO: 1. Introducción; hacia un concepto de Estado laico.- 2. Origen y evolución del concepto de Estado laico en Francia.- 3. La laicidad del Estado en España; antecedentes y sistema constitucional.- 4. Breves apuntes sobre el status jurídico de las confesiones en el ordenamiento.- 5. Consideraciones finales.- 6. Reseña bibliográfica.

## 1. INTRODUCCIÓN; HACIA UN CONCEPTO DE ESTADO LAICO

Dentro del estudio de los distintos modelos de Estado respecto a la actitud que adoptan en las cuestiones de las creencias ideológicas y religiosas de los ciudadanos, no puede faltar el examen del llamado Estado laico. Es, por tanto, un acierto de la organización de estas Jornadas sobre “Estado español, libertad religiosa y principios ético cívicos” haber dedicado un espacio a delimitar el concepto de Estado laico, en sí considerado y en su relación con la libertad religiosa. Máxime estando hoy de plena actualidad en los foros políticos y sociales la discusión sobre si el Estado español es o debe ser laico, referida especialmente a lo que un sector social juzga un alarmante aumento de la influencia y presencia social de las religiones; de la Iglesia mayoritaria pero, también, de otras religiones extrañas en nuestro ámbito cultural o contrastantes con los derechos individuales –como pueden ser las de ciertas sectas o las de las creencias del Islam de la inmigración en sus tendencias fundamentalista – que ponen en peligro el marco de convivencia constitucional basado en el respeto a la libertad del individuo y a la neutralidad del Estado. Iniciativas del Gobierno de la vigente legislatura como el matrimonio homosexual, la inves-

---

\* Dada la amplitud del tema que me correspondió desarrollar en el Congreso “Estado español, libertad religiosa y principios ético cívicos”, he preferido respetar en sus líneas generales la exposición oral que realicé en la ponencia impartida el 27 de marzo de 2007, aunque revisada y estructurada a fin de adaptarla a un texto escrito. El lector podrá encontrar algunas indicaciones bibliográficas de las que me he servido para preparar el tema objeto de atención al final del artículo.

tigación con células madre, o, incidiendo especialmente en los intereses de la Iglesia católica, la financiación pública de ésta o la enseñanza de la religión en la escuela, han avivado una polémica que, como no podía ser de otra forma, también afecta al modelo de Estado que delimita nuestra Constitución, y cómo puede ser interpretada en un sentido más favorable a las aspiraciones de las confesiones, o a valores éticos seculares. Los respectivos documentos de la Conferencia Episcopal Española y del Partido Socialista Obrero Español, objeto de exposición y discusión en las Jornadas en donde se inscribe la presente ponencia, son vivo ejemplo de las plurales interpretaciones en torno a nuestro marco constitucional.

El problema con el que nos encontramos ante la calificación del Estado como laico surge de la indeterminación de la propia categoría ¿Qué significa la laicidad como principio que define al Estado? ¿Cuáles son los criterios que derivan de la laicidad en el actuar del aparato público en relación con las creencias ideológicas y religiosas? ¿Es lo mismo laicidad que laicismo?

En su origen el término laico procede del Derecho Canónico y designa a la persona bautizada que no ha recibido las órdenes sagradas. Se opone, pues, al estado clerical, a los clérigos. Pero aun siendo recibido del ordenamiento de la Iglesia, es evidente que en su calificación del Estado –aplicación metafórica de los distintos estamentos en que se divide el Pueblo de Dios–, adopta un significado autónomo y diferente.

Como suele acaecer con aquellos conceptos fuertemente influidos por las corrientes ideológicas que los interpretan y aplican, el término Estado laico es un término equívoco. O más bien polisémico: sus significados son tantos como las concretas sociedades y los momentos históricos a los que se refiere. Me parece que su valor normativo debe ser buscado a través de su origen y evolución, hasta acercarse a su sentido actual tal y como se concibe en el ordenamiento positivo. La labor del jurista se ve impelida, una vez más, a matizar conceptos equívocos –como los de confesión religiosa, notorio arraigo y otros muchos a los que se enfrenta la doctrina eclesiasticista–, confusos en su utilización política y social, pero sobre los que necesariamente habrá de arrojarse luz a fin de desentrañar el significado que se les atribuye en la ley. En la investigación del término laicidad predicado del Estado moderno nos serviremos principalmente de dos instrumentos, habituales en los estudios jurídicos.

En primer lugar de la Historia. De una manera más nítida que en otros conceptos, el sentido de la laicidad del Estado ha ido variando a lo largo del tiempo íntimamente unido a las ideologías y valores sociales y políticos de cada momento histórico. La evolución del concepto de Estado desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, arco temporal en el que, como veremos, pueden situarse las primeras manifestaciones políticas y jurídicas del

Estado laico, hasta los tiempos presentes, influye en el cambio profundo que experimenta el concepto de Estado laico.

En segundo, el análisis del ordenamiento positivo. Dada la dificultad, ya puesta de relieve, para perfilar un concepto universal e intemporal de Estado laico, válido para todas las culturas y todos los períodos históricos, centraremos el objeto de estudio en desentrañar su significado respecto al modelo de Estado social y democrático de Derecho y, más concretamente, buscando la incidencia práctica de tal concepto en el sistema político-normativo consagrado en la Constitución Española.

Creo que está plenamente justificado, antes de recalar en el examen de la laicidad en nuestro ordenamiento jurídico, adentrarnos, aunque sea brevemente, en el origen y evolución del concepto de Estado laico en el país donde encontramos sus primeras formulaciones, y que tanta influencia han tenido en la política de las corrientes liberales españolas de los siglos XIX y XX: Francia.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO LAICO EN FRANCIA

Es un hecho histórico que la idea de Estado laico nace y se desarrolla en Francia, constituyendo uno de los pilares básicos de la concepción republicana y principio inspirador del Derecho eclesiástico francés. Antes de sus primeras plasmaciones políticas, radicales e inestables, en los tiempos de la Revolución Francesa, que acaban con la imposición de esquemas próximos al viejo galicanismo en la etapa bonapartista, y de asentar sus bases más solidamente durante el régimen de la III República, la filosofía del Estado laico era propugnada por las doctrinas racionalistas de la Ilustración. Será en el siglo XVIII y la Filosofía de las Luces donde alcanzará su cenit. A principios de este siglo Montesquieu criticaba la vinculación entre Iglesia y Estado propia del antiguo régimen. Surge, así, una fuerte oposición al modelo de Estado confesional, generalizado tras la Paz de Westfalia y la imposición del principio "*cuius regio, eius et religio*", que dará lugar a la imbricación entre el poder espiritual y el temporal, la unión entre el trono y el altar, bajo la potestad inmediata del rey. Y que impulsará, política y doctrinalmente, el auge de las Iglesias nacionales, siendo exponente, no exento en determinadas épocas de ciertos tintes cismáticos, el galicanismo francés. Pero más allá de la defensa de la separación entre la Iglesia y el Estado y la libertad de conciencia, e impelida a superar lo que los pensadores ilustrados consideran la hegemonía de la Iglesia en la moral y las costumbres públicas, la Ilustración propugna que el Estado imponga los principios de su ideal filosófico –basados en el racionalismo, el positivismo y el cientificismo– que aparten de la sociedad la visión

mística, irracional y trasnochada de la religión oficial. Es decir, se defiende una nueva doctrina de Estado, una nueva “religión cívica”, impregnada del humanismo racionalista y antirreligioso de la filosofía ilustrada, que sustituya a la religión del Estado confesional del *Ancien Régime*.

El momento histórico en el cual con mayor claridad se hacen presentes, política y legalmente, los postulados filosóficos del liberalismo de corte jacobino que están detrás de esta primera concepción de Estado laico, es el de la III República francesa. Y singularmente se plasman en su Ley de separación de 9 de diciembre de 1905, inspirada por el líder del Partido Republicano y ministro de varios Gobiernos Jules Ferry. Los principios que se acogen en dicha Ley son los de la tutela de la libertad de conciencia y del ejercicio del culto, pero dentro de la más estricta neutralidad del Estado en materia religiosa: se prohíbe cualquier tipo de ayuda económica de los poderes públicos a los cultos, las confesiones serán consideradas como asociaciones comunes y, por tanto, sometidas al Derecho del Estado –desaparece la tradicional emanación de un Derecho especial aplicable a la Iglesia católica y a otras iglesias con singular presencia social–, se suprime cualquier manifestación religiosa en las instituciones y servicios públicos ...

Esta somera enumeración de los principios en los que se asienta el régimen de separación de la III República francesa no resultaría completa si no aludiéramos a la finalidad, con un reflejo plural en el orden normativo, con la que los Gobiernos desarrollaron los postulados de la Ley de separación: eliminar la presencia de la Iglesia católica, no sólo de las instituciones públicas, sino también de la sociedad. Relegarla al ámbito de la conciencia privada. “Dios ha dejado de ser materia de orden público. Ahora es sólo un asunto de Derecho privado”, escribiría Pierre Laffitte en 1893. Lo cual, después de siglos en que el catolicismo, las instituciones y las iniciativas católicas permeaban enteramente la política y la sociedad francesa, obligaba al Gobierno no sólo a desarrollar medidas con esa finalidad separatista, como la de la prohibición de los actos religiosos en el Ejército y en otras instituciones públicas, sino otras muchas de corte intervencionista: la nacionalización de los edificios de culto, la supresión de las órdenes religiosas católicas y el cierre de sus colegios ... Singularmente las acciones del Estado, inspiradas en lo que ha sido calificado “laicidad de combate”, se dirigen a expulsar la religión, la influencia de sus postulados o de sus miembros, de la escuela, reducto donde los principios del racionalismo republicano –la igualdad, el primado de la razón, el progreso ...– deben constituir los únicos referentes en la formación de las futuras generaciones de ciudadanos. Por ello se decide que desaparezcan los símbolos y nombres religiosos de las escuelas públicas, se prohíbe la enseñanza de la religión en los planes de estudio, se impide que los clérigos y religio-

sos sean profesores en las escuelas y liceos, etc.

Parece evidente que este concepto de laicidad, que hoy es más propio denominar laicista para distinguirlo del sentido moderno, deriva en una singular “religiofobia”. Los postulados de la neutralidad del Estado acaban subordinándose al deseo de control o limitación de la actividad de la Iglesia a fin de imponer los valores seculares de la filosofía racionalista. Lo cual le acerca a la manera de actuar del Estado confesional. El valor que tiene la separación Iglesia-Estado, en aras del respeto de las convicciones ideológicas y religiosas de los ciudadanos, y la tutela de la libertad de éstos en el ámbito de las creencias, se acaban sacrificando por el deseo de erradicar lo que se consideran postulados míticos o irracionales, o una superestructura que aliena al pueblo. En este último sentido es una manifestación extrema del laicismo la imposición en los regímenes comunistas del ateísmo científico como doctrina oficial del Estado.

Puede comprenderse históricamente el laicismo en un Estado que lucha por desembarazarse de la profunda imbricación de la Iglesia en las estructuras políticas y sociales, tejida a lo largo de siglos de vigencia del sistema de unión entre el trono y el altar, bajo el dominio y el poder supremo del rey. Pero ello no puede ocultar las limitaciones e insuficiencias que presenta frente al derecho de libertad religiosa de los individuos, y en sentido inverso que en el Estado confesional católico: si en éste son las minorías, los heterodoxos, a los que se les priva de las libertades básicas, en el sistema laicista son los católicos, como personas o colectivos, a los que se les limitan libertades como las de asociación, la de la propiedad de los bienes, expresión, formar en sus creencias a los hijos, etc.

Tras la terrible experiencia de la II Guerra Mundial, la profundización en las necesidades de las personas, la defensa de su libertad y autonomía frente a los Estados totalitarios, o a las políticas de corte regalista, conducen a dar pasos hacia un nuevo concepto de Estado laico.

Efectivamente, aunque en las Constituciones de la IV y de la V República, en sus artículos 1 y 2, respectivamente, se califique a la República de laica, y se considere la laicidad un principio básico del ordenamiento jurídico, la interpretación de tal principio que han realizado la doctrina jurisprudencial –singularmente el Consejo de Estado– y los órganos administrativos, ha variado su significado respecto de la Ley de separación de 1905 –si bien se mantiene en vigor y es considerada como uno de los pilares del orden republicano–. La nueva concepción de la laicidad la subordina al derecho al libre ejercicio del culto. Si en el esquema axiológico de la III República la jerarquía de principios estaba presidida por la libertad de conciencia y la separación o laicidad, a los cuales se subordinaba la libertad de culto, en la Francia contemporánea,

y especialmente a partir de 1981 en que el Estado francés ratifica el Convenio europeo para la protección de los derechos y libertades fundamentales, la prelación de los principios se invierte, de tal manera que la separación y la laicidad del Estado se pone al servicio del ejercicio más amplio posible de la libertad de culto y la libertad de conciencia. Actitud que ha servido no sólo para continuar con políticas adoptadas durante el régimen de separación de la III República, como el pago por parte del Estado de los sueldos de los capellanes de las confesiones más representativas que prestan servicios de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, los hospitales, las prisiones, incluso los colegios públicos; o el cargo al erario público de los gastos de conservación y restauración de los templos nacionalizados que continúen destinados al ejercicio del culto. Además, la política de favorecer la libertad de culto ha justificado que se subvencionen colegios con ideario religioso –la mayor parte de ellos católicos– siempre que cumplan unas determinadas condiciones, o que el Estado subvencione la construcción de la Mezquita de París, o que se facilite la construcción de lugares de culto reservando para las confesiones con mayor presencia social solares para destinarlos a tal propósito, o, en fin, y respecto a la Iglesia católica –el antiguo “enemigo”–, que se atempere el rígido estatuto de las “asociaciones de culto” a la estructura de la Iglesia, creando las “asociaciones diocesanas”, o que se acuerde con la Santa Sede aspectos de la organización de la asistencia religiosa o del status de las asociaciones diocesanas, siendo recogidos los resultados de la negociación en una ley del Estado.

El actual Presidente de la República francesa, Nicolás Sarkozy, se ha pronunciado, en este sentido, a favor de un nuevo concepto de “laicidad positiva” que garantice el derecho a vivir la religión como un derecho fundamental de las personas, y apoyar políticas que faciliten el ejercicio de la propia religión. Considera comprendido en este nuevo ámbito de la laicidad la acción de los poderes públicos ayudando a la construcción de templos y mezquitas – vía subvenciones públicas, exenciones fiscales o reservas de suelo público –, financiando instituciones y programas relacionados con la formación de ministros de culto, o incluyendo la enseñanza de la historia de las religiones en los planes de estudio (N. Sarkozy, *La République, les religions, l’esperance*, Cerf, París 2004, págs. 16 ss; 134 ss.)

El pretexto de facilitar el ejercicio del culto se mezcla a veces con otros fines espurios, como es el control del Estado de las actividades de grupos o ideologías religiosas, consideradas peligrosas. En este ámbito pueden inscribirse ciertas actuaciones del Estado contra las sectas religiosas, y, con mayor repercusión, frente al Islam –el nuevo “enemigo” del espíritu republicano–. El aumento del número de musulmanes en Francia y la deriva fundamentalista de ciertos sectores, caldo de cultivo de la escalada de violencia y de actos terro-

ristas, explican una política de fuerte intervencionismo del Estado –por ello, de corte neo-regalista– en la organización del movimiento islámico francés. Una manifestación ha sido la organización y financiación por parte del Gobierno de las elecciones para constituir el Consejo islámico francés, representante de los musulmanes ante el Estado, en el cual el Ministro del Interior se ha reservado el derecho a vetar a los candidatos sospechosos de militar en grupos de ideología extremista. [Habría que recordar, entre paréntesis, que este intervencionismo del Estado en la organización interna de las confesiones parece no repugnar a las más altas instancias políticas de la República laica; hoy en día el Jefe del Estado sigue ejerciendo el derecho de presentación episcopal en las diócesis de Alsacia y Lorena, regiones donde continúa vigente el Concordato de 1801 y los famosos Artículos Orgánicos aprobados por Ley de 8 de abril de 1802, que consagran las viejas prácticas regalistas de la monarquía absoluta].

Y es precisamente el miedo al Islam, la “islamofobia”, el que explica la actuación normativa del Estado francés en el sentido laicista de la Ley de 1905: la promulgación en el 2004 de la Ley de prohibición de símbolos religiosos ostentados en la escuela pública. Es la escuela, como ya dijimos, donde con más ahínco se intentan preservar los valores republicanos, el “santuario de la laicidad” como metafóricamente la definió el ex-Presidente de la República Jacques Chirac. El aumento de niñas de religión musulmana que acuden a las escuelas y liceos con un pañuelo en la cabeza, el *hiyab*, símbolo a la vez del pudor de la mujer musulmana y de pertenencia a unos colectivos que se consideran marginados en la sociedad francesa, es valorado por la mayoría de la población y por las autoridades educativas como una manifestación de fundamentalismo islámico y expresa el deseo proselitista de dividir a la escuela por la pertenencia religiosa. Significa, en suma, un atentado a la igualdad, a la razón y al progreso en los que se inspiran las enseñanzas laicas desde principios del siglo XX.

Comienzan las expulsiones, las manifestaciones de protesta, los altercados ... Los tribunales de justicia se pronuncian en la materia asentando una doctrina continuadora de la línea que proclama el rango superior del derecho de libertad religiosa sobre la separación y la laicidad del Estado. Desde 1989, año en que se producen los primeros casos de expulsiones, el Consejo de Estado, ya en su función consultiva o en la de tribunal superior de la Administración del Estado, defiende el derecho de las alumnas a llevar velo islámico como manifestación de su libertad religiosa, que no puede ser prohibido con carácter absoluto ni por la autoridad educativa ni en los estatutos de los centros. Ahora bien, como todo derecho queda limitado por la colisión de derechos de terceros u otros valores constitucionales: no pueden ser ostento-

sos o reivindicativos, no puede llevarse el *hiyab* con afán proselitista y debe ser compatible con el tipo de enseñanza que se recibe en clase.

Estos criterios sentados por el Consejo de Estado no parecen suficientes para la clase política y un sector mayoritario de la sociedad: hay que erradicar el velo islámico de la escuela porque, en sí mismo considerado, atenta contra los valores republicanos. Para lo cual se aprueba la Ley de 2004, norma general prohibitiva de todo símbolo religioso –incluso de los que no habían suscitado problema– pero que encubre el propósito singular de vetar el pañuelo islámico.

Habría que afirmar, de entrada, que en materia de derechos humanos las leyes prohibitivas generales, que no entran a equilibrar, según las reglas de ponderación, los derechos y valores en juego, siempre perjudican injustamente los derechos de unos ciudadanos. Así lo pone de relieve, respecto a la Ley francesa de 2004, el Informe del relator especial de la Comisión de derechos humanos de la ONU, emitido en marzo de 2006, que analiza la adecuación de las leyes de ese país sobre sectas y en torno a símbolos religiosos a los convenios internacionales en la materia; comentando la Ley de 2004, afirma: “... aunque puede considerarse apropiada para proteger a los menores de presiones para llevar el pañuelo u otros símbolos religiosos, no reconoce ni permite el ejercicio de los derechos de los menores que libremente elijan llevar símbolos religiosos a la escuela, como parte de sus creencias religiosas”. A lo cual yo añadiría que tampoco me parece ajustada a la neutralidad del Estado en materia ideológica, por cuanto intenta imponer unos determinados valores que excluyen los que lícitamente deseen manifestar los alumnos según sus propias creencias ideológicas o religiosas.

### 3. LA LAICIDAD DEL ESTADO EN ESPAÑA; ANTECEDENTES Y SISTEMA CONSTITUCIONAL

Es importante subrayar que hoy, en plena polémica sobre si el Estado es o no laico, en ninguna constitución de nuestra historia se declara propiamente eso. Al contrario, la mayor parte de nuestras constituciones, empezando por la de Cádiz de 1812, proclamaban la confesionalidad católica del Estado, ya como profesión de fe del Estado o como reconocimiento del catolicismo del pueblo español –Constitución de 1837–. Incluso los textos constitucionales de nuestras dos únicas experiencias republicanas, que para muchos son los únicos ejemplos de la consecución de un Estado laico, tampoco utilizan tal calificación: el Proyecto de Constitución de la I República declara que “queda separada la Iglesia del Estado” (art. 35) y la Constitución de la II República proclamaba que “el Estado español no tiene religión oficial” (art.3).

En realidad a los gobiernos liberales en España que impulsaron reformas sustanciales que alteraron la estructura económica y asociativa de la Iglesia católica, no les importó tanto la neutralidad del Estado y la separación de la Iglesia, principios que pretenden garantizar una auténtica política de libertad de cultos, como dismantelar el poder económico y social de la Iglesia, y afirmar la supremacía del poder civil utilizando los viejos recursos regalistas, aunque formalmente mantuvieran la confesionalidad católica del Estado. Es un liberalismo más inclinado al jacobinismo francés que al liberalismo de estirpe anglosajona de Locke o Stuart Mill. Baste citar, como un ejemplo de esta posición, las palabras del Ministro de Gracia y Justicia Joaquín Aguirre en la sesión de las Cortes de 12 de febrero de 1855 posicionándose, aun siendo liberal, en contra de la libertad de cultos. Si se admite –afirma–, España no dejaría de ser católica, “y no dejando de serlo no tendría su gobierno los medios que hoy tiene para impedir que se extralimiten en sus facultades los encargados del poder espiritual ... Admitida la libertad y la tolerancia religiosa sucedería la pérdida de una infinidad de derechos que hoy tiene la corona de España y su gobierno, y que no son compatibles con la libertad y la tolerancia religiosa. La pérdida de estos derechos traería como consecuencia inmediata la abolición de todas las leyes, la supresión de todas esas grandes leyes que rigen en nuestro país sobre esta materia, y dejarían en absoluta libertad al clero para obrar del modo que le pareciera más conveniente. Establecida la libertad de cultos, ¿podríamos impedir la publicación de disposiciones pontificias que pudieran herir la situación de España más o menos íntimamente? Establecida la libertad de cultos, ¿podríamos tener la inspección debida en la sociedad eclesiástica que hoy tiene el gobierno español ... por razón del patronato? Establecida la libertad religiosa, ¿podríamos nosotros, señores, fijar el número de ministros que hubiera de haber en la religión, e impedir que se hiciera clérigo el que quisiera, sin contar para nada con el Estado? ... En una palabra, señores, ¿sería la misma situación del gobierno español con respecto a la Iglesia española, existiendo la unidad, que cuando se estableciera en el Código fundamental de la Monarquía la libertad y la tolerancia de cultos? Señores, en buenos principios no, porque establecida la libertad de cultos con la tolerancia, cada una de las religiones, siempre que no turbase el orden público, podría, dentro de su círculo, hacer lo que quisiera según sus creencias religiosas” (Citado en M. Revuelta González, *La Iglesia española en el siglo XIX. Desafíos y respuestas*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2005, págs. 54-55). Esta actitud presente en el liberalismo español, en la cual la lucha por la libertad cede ante las ansias de sometimiento de la Iglesia al poder civil, explica una serie de medidas que van a caracterizar la política liberal –singularmente la llevada a cabo por las facciones progresistas y radicales– en mate-

ria religiosa a lo largo del siglo XIX: la desamortización de los bienes eclesiásticos, la extinción de las órdenes religiosas, la dependencia del clero del poder temporal ... Y las encontramos en toda su vigencia a lo largo del régimen de la II República, en el que los encomiables propósitos de garantizar una auténtica separación entre la Iglesia y el Estado y la libertad religiosa acaban sucumbiendo a las medidas de corte laicista: consideración de las confesiones como asociaciones sometidas a una ley especial del Estado, supresión de los símbolos y de la enseñanza religiosa en las escuelas, extinción de cualquier ayuda económica de los poderes públicos a las confesiones, estricto control económico a las órdenes y congregaciones católicas y prohibición de ejercer cualquier actividad de industria o enseñanza, nacionalización de los bienes con interés histórico-artístico de la Iglesia católica, etc.

La Constitución Española de 1978 tampoco contiene una declaración expresa que eleve la laicidad a criterio normativo básico que vincule al Estado. En el primer inciso del párrafo 3º del art. 16 se afirma la independencia y autonomía entre el Estado y las confesiones: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”. En realidad la expresión prohíbe la estatalidad de las confesiones, es decir, la identificación, en sus fines y organización, entre el aparato público y las iglesias. Si bien el Tribunal Constitucional, en reiterados pronunciamientos, ha interpretado el artículo en el sentido de proclamar la aconfesionalidad del Estado, esto es, que el Estado no hace profesión de fe religiosa ¿Significa esto que la Constitución Española consagra una incomunicación absoluta entre el Estado y las manifestaciones sociales de religiosidad, postulado, como vimos, presente en los sistemas laicistas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX? El propio párrafo 3º del art. 16 rechaza de plano tal concepción. A continuación del inciso transcrito se afirma: “Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española y mantendrán (mandato imperativo) las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica (en reconocimiento a la importancia histórica y sociológica de la Iglesia) y las demás confesiones”. La Ley orgánica de libertad religiosa, de 5 de julio de 1980, que desarrolla el derecho de libertad religiosa consagrado en la Constitución, reitera la concepción promocional de la libertad religiosa a la que se comprometen los poderes públicos al establecer en su art. 2,3 que “para la aplicación real y efectiva de estos derechos (las manifestaciones del derecho de libertad religiosa enumeradas en los primeros párrafos del artículo) los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos ... así como la formación religiosa en los centros docentes públicos.”

Ahora bien. A la vista de nuestro ordenamiento constitucional, ¿puede hablarse de la consagración de la laicidad como uno de los principios que defi-

nen el actuar del Estado frente al fenómeno religioso? Hemos comprobado que la Constitución Española no menciona el término laico referido al Estado. El Tribunal Constitucional suele referirse a la aconfesionalidad del Estado, expresión más ajustada al primer inciso del art. 16,3, o, en ocasiones, a la neutralidad del aparato público frente a las ideologías y religiones. Sin entrar en una polémica nominalista hasta cierto punto estéril, creo que estas denominaciones, la una –la aconfesionalidad– por ser negativa, la otra –la neutralidad– por ser parcial, no expresan en su totalidad el ser y actuar del Estado respecto de las creencias ideológicas y religiosas, carácter que, siguiendo a la mayor parte de la doctrina, sí puede quedar comprendido bajo el término Estado laico.

¿Cuál es, entonces, el concepto constitucional de la laicidad del Estado? ¿Cómo puede ser integrado este concepto, ambiguo por naturaleza, en las coordenadas delineadas por nuestra Constitución?

Nada mejor que acudir al máximo intérprete de la Constitución Española, el Tribunal Constitucional, para precisar el concepto de laicidad de nuestro sistema normativo. A lo largo de numerosas sentencias resolviendo recursos de amparo, podemos sintetizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a la laicidad del Estado, como criterio normativo básico del actuar del Estado, en los siguientes puntos:

1º El concepto de laicidad se encuentra subordinado al principio, nuclear en el ordenamiento, de la libertad religiosa. La libertad, valor esencial proclamado en el art. 1,1 de la Constitución Española, se proyecta en materia de fe y de culto en el principio de libertad religiosa tanto de los individuos como de los grupos que estos formen para la satisfacción de sus necesidades religiosas. El Estado, en su actuar, debe perseguir la consecución del mayor disfrute de la libertad ideológica y religiosa de los individuos y de las comunidades. Para ello ha de respetar un ámbito de autonomía en el acto de fe o en las creencias, quedando vedada cualquier intromisión de los poderes públicos en esa esfera. Pero también el Estado debe evitar concurrir con los ciudadanos como sujeto de culto. Aquél no ha de realizar profesión de fe, es aconfesional; si los poderes públicos pusieran los recursos que poseen a favor de una creencia, acabaría influyendo, o incluso ahogando, la libre formación de la conciencia de los individuos.

2º Esa garantía mínima que exige la libertad y autonomía de los individuos y de los grupos en el ejercicio de la libertad ideológica y religiosa, y el respeto al pluralismo social, conllevan una serie de postulados que definen el ser y actuar del Estado en su relación con las creencias

religiosas:

- Prohíbe la confusión entre fines y funciones religiosas y seculares.
- Las confesiones religiosas no pueden ser equiparadas a las instituciones públicas, ni privilegiadas aplicándoseles el Derecho público.
- Los parámetros ideológicos y religiosos no pueden inspirar la actuación de los poderes públicos; estos han de mantener la neutralidad frente a aquellos. Lo cual no significa que el Estado carezca de valores. Los valores ideológicos del Estado son inducidos de la Constitución Española y entre ellos se encuentra el máximo respeto de la libertad y de la igualdad de individuos y grupos.

3º Los poderes públicos habrán de asumir, asimismo, un cometido activo frente a la igualdad y libertad de los individuos y de los grupos en los que se integran. A tenor del art. 9,2 de la Constitución Española, los poderes públicos deben intervenir en aras de conseguir que “la libertad y la igualdad sean reales y efectivas ... removiendo los obstáculos que la impidan”. Visión promocional de los derechos fundamentales que también se proyecta sobre la libertad religiosa, y que justifica que el Estado mantenga relaciones de cooperación con las confesiones. Es lo que el Tribunal Constitucional, por ejemplo en su Sentencia de 15 de febrero de 2001, ha denominado dimensión positiva de la acción del Estado en el factor religioso o laicidad positiva: “Como especial expresión de tal actitud positiva respecto al ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones y conductas, el art. 16,3 de la Constitución Española, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que veda cualquier confusión entre fines religiosos y estatales”.

Como se comprueba, nada tiene que ver este concepto de laicidad con el laicismo tomado como incomunicación absoluta entre el Estado y las confesiones, o incluso la hostilidad hacia el fenómeno religioso. Me parece especialmente interesante, antes de concluir, detenernos unos instantes en la posición jurídica que tienen las confesiones religiosas en nuestro ordenamiento, en contraste con la propugnada en los regímenes laicistas, como manifestación evidente de la concepción positiva de la laicidad que ha quedado expuesta a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional.

#### **4. BREVES APUNTES SOBRE EL STATUS JURÍDICO DE LAS CONFESIONES EN EL ORDENAMIENTO**

Las confesiones religiosas, al igual que otros grupos sociales constituidos de manera estable para la consecución de determinados fines, son asociaciones y se benefician del régimen común del derecho de asociación consagrado en el art. 22 de la Constitución Española. Pero, además, como entes necesarios para que los individuos ejerzan libremente sus necesidades religiosas, son titulares del derecho de libertad religiosa del art. 16 de la Constitución Española. De ahí que, en contraste con el postulado del liberalismo doctrinario presente en los regímenes laicistas de considerarlas asociaciones sometidas al Derecho común, nuestro ordenamiento, en aras del respeto del derecho de libertad religiosa y del principio de laicidad tal y como ha sido interpretado por nuestro Tribunal Constitucional, les dota de un régimen especial. El fundamento del mismo, en el sentido en que se ha explicitado, se afirma de manera clara en la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001: "... las comunidades con finalidad religiosa, en su estricta consideración constitucional, no se identifiquen necesariamente con las asociaciones a que se refiere el art. 22 de la Constitución Española. Una comunidad de creyentes, iglesia o confesión no precisa formalizar su existencia como asociación para que se le reconozca la titularidad de su derecho fundamental a profesar un determinado credo ...".

Es más, el íntegro sometimiento de las confesiones al Derecho común de asociación conculcaría los derechos de aquellas y, mediatamente, de los miembros que las componen. Tomemos de ejemplo el Derecho español. La Ley orgánica reguladora del derecho de asociación, de 22 de marzo de 2002, impone a las asociaciones una determinada estructura organizativa, reglas de funcionamiento democráticas entre las que se cuenta la elección por votación de sus órganos directivos, y la atracción por parte del Derecho del Estado de las controversias que puedan surgir entre sus miembros. Someter a esas reglas por ejemplo a la Iglesia católica, obligando que sus dirigentes fueran elegidos democráticamente —como en la Constitución civil del clero adoptada tras la Revolución Francesa, en la que los párrocos eran elegidos por los Distritos y los obispos por votación de los católicos del Departamento correspondiente—, o se sustituyera la potestad plena del Papa por una asamblea general —en similares términos que defendiera hace siglos las tesis conciliaristas—, o, en fin, que todo conflicto interno, tanto de naturaleza espiritual como organizativo, fuera decidido por los tribunales del Estado, supondría, en suma, una flagrante violación de la autonomía institucional de las confesiones, así como de la neutralidad del Estado en materia religiosa que impone el principio de laicidad a los poderes públicos. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos

Humanos ha declarado que la autonomía organizativa de las confesiones, que conlleva organizarse libremente sin ingerencias del Estado, y decidir asimismo libremente las controversias siempre que se respeten los derechos fundamentales de los fieles, es un elemento necesario para garantizar el pluralismo social en una sociedad democrática, y está protegida por la proclamación del derecho de libertad religiosa en el art. 9 del Convenio europeo de derechos humanos (así, por ejemplo, se afirma en las Sentencias *Serif v. Grecia*, de 14 de diciembre de 1999, *Hasan y Chaush v. Bulgaria*, de 26 de octubre de 2000, e *Iglesia Metropolitana de Bessarabia v. Moldavia*, de 13 de diciembre de 2001).

El respeto a la autonomía y a la libertad institucional de las confesiones se encuentra garantizado en el art. 6,1 de la Ley orgánica de libertad religiosa, según el cual a las confesiones (se refiere a las inscritas) se les reconoce la plena autonomía y poder de establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. Por su parte, en el art. I del Acuerdo sobre asuntos jurídicos entre el Estado español y la Santa sede se reconoce a la Iglesia católica “el libre y público ejercicio del culto, jurisdicción y magisterio, así como el derecho a organizarse libremente”. La Ley orgánica reguladora del derecho de asociación, última ley que desarrolla un derecho fundamental del Título I, Capítulo II de la Constitución Española, establece el régimen común y supletorio de las asociaciones, sin perjuicio de que, según declara su art. 1,3, las asociaciones especiales, y entre ellas las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, se rijan por la legislación específica en vigor.

La aplicación de un régimen especial a las confesiones respecto del resto de las asociaciones, en cuanto que se singularizan, dada la finalidad religiosa y cultural, en el libre ejercicio del derecho de libertad religiosa de sus miembros con la que se constituyen, no significa que en otros aspectos de su actividad no puedan equipararse al tratamiento que el ordenamiento dispensa a las asociaciones sin fin de lucro, por ejemplo en los beneficios fiscales a los que pueden acceder. Los fines religiosos son considerados fines con relevancia e interés público para que, por ejemplo, la disposición adicional 9ª de la Ley de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales del mecenazgo, de 23 de diciembre de 2002, extienda el régimen fiscal de éstas a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado. Ahora bien. Mientras el fundamento de las ventajas tributarias de las que disfrutaban las entidades sin fin de lucro se debe al actuar en campos propios del interés del Estado, de tal manera que realizan una actividad de sustitución de los poderes públicos por la que éstos les compensan a través de las exenciones fiscales, las confesiones religiosas con acuerdo –y no hay motivo alguno por el cual el régimen favorable no

podiera extenderse a todas las confesiones inscritas, es más, el principio de igualdad en la titularidad del derecho de libertad religiosa así lo aconseja— se benefician no porque los fines religiosos coincidan con los públicos —lo cual, como vimos, queda vedado por el principio de laicidad—, sino por el compromiso del Estado de promover la libertad religiosa de los individuos, que los poderes públicos cumplen cooperando con las entidades en las que estos se agrupan. De esta manera se entiende que las actividades de culto y asistencia religiosa de las confesiones sí poseen interés general por cuanto facilitan el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, cometido que el art. 2.3 de la Ley orgánica de libertad religiosa encomienda a los poderes públicos.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

Hemos llegado al final de la exposición. En ella se ha tratado de explicar, sintéticamente, cómo, a la luz de la evolución histórica y el análisis del Derecho vigente, la visión moderna de la laicidad, superando los excesos de “religiofobia” de los orígenes de la plasmación política del Estado laico, imbrica la concepción tradicional —en tanto supone la separación Iglesia-Estado y la neutralidad del aparato público— con la concepción promocional de los derechos y libertades de los ciudadanos en el moderno Estado social y democrático de Derecho.

No cabe duda que la laicidad del Estado, aun poseyendo un evidente valor normativo, constituye más bien una directriz política, una aspiración que han de tener en cuenta los poderes públicos. Por eso, como ideal a conseguir, debe juzgarse su cumplimiento frente a las actuaciones concretas del poder secular en el ámbito ideológico y religioso, y respecto a la vigencia de conductas e instituciones que provienen de nuestro pasado confesional. Creo que en su dimensión que aboga por la neutralidad del Estado y que “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales” (en palabras de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de mayo de 1982), hechos observables a diario como la participación institucional del Estado, a través de sus representantes, en actos de culto católicos —misas conmemorativas, funerales, procesiones, etc.—, especialmente en el seno de las Fuerzas Armadas o los Cuerpos de la Policía, o la condición dual de clérigos de la Iglesia católica y funcionarios públicos de los capellanes permanentes que forman parte del Servicio de Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas, no se ajustan a la separación entre fines y funciones religiosas y estatales que exige la laicidad del Estado.

Estos dos ejemplos mencionados pueden encuadrarse en lo que sería el

proceso de “desconfesionalización” del Estado que abren los principios y valores de la actual Constitución. Pero, además, el sistema constitucional evidencia las tensiones entre la laicidad y la igualdad, por un lado, y la cooperación con las confesiones, por otro. Puede percibirse que, bajo el paraguas constitucional de la cooperación, se ha prodigado un extenso y complejo Derecho especial que singularmente beneficia a la Iglesia católica y a las confesiones o comunidades que han alcanzado un acuerdo con el Estado, donde no siempre las normas especiales encuentran una justificación directa en facilitar el culto o la asistencia religiosa de sus fieles. La diferencia entre el status de éstas y la posición de las confesiones meramente inscritas es notable y son los poderes públicos los que deciden con gran discrecionalidad quienes son los merecedores de ese status privilegiado que conlleva la firma de un acuerdo con el Estado. Creo que, por la vía de la cooperación, los poderes públicos pueden orientar –cuando no controlar– las opciones éticas o religiosas de los ciudadanos. Dado el afán intervencionista del Estado moderno, es indudable que esto, más que un peligro, es un hecho. (Y resulta paradójico, dicho entre paréntesis, que si la doctrina de los derechos humanos surge contra el Estado absoluto, a fin de intentar proteger al individuo de las injerencias del aparato público, ahora es al Estado al que se le pide que intervenga en la aplicación de aquéllos). En todo caso, me parece evidente que el grado de cooperación que el Estado desarrolle con las confesiones afecta al ejercicio del derecho individual de libertad religiosa, lo cual, si no tiene una justificación constitucional, puede dar lugar a supuestos de discriminación por razón de las creencias.

Ahora bien. Asimismo deben reconocerse los peligros que ponen en cuestión la neutralidad de los poderes públicos por el lado de favorecer a los sectores laicistas, comprometiendo la acción de gobierno a favor de políticas contrarias a la presencia de las visiones religiosas en la vida pública, o que pretendan restringir el fenómeno religioso a la conciencia privada. En una sociedad plural y democrática, nos recuerda Habermas, “los ciudadanos secularizados, en la medida en que actúen en su papel de ciudadanos del Estado, no deben negarles a las imágenes del mundo religiosas una potencial verdad, ni deben cuestionarles a los conciudadanos creyentes el derecho a hacer aportaciones en el lenguaje religioso a las discusiones públicas”, porque “no se puede esperar que todos los creyentes deban justificar sus posicionamientos políticos con independencia de sus convicciones religiosas y sus visiones del mundo” (J. Habermas, *Entre naturalismo y religión*, Paidós, Barcelona 2006, págs. 119, 135). La neutralidad del Estado debe garantizar la imparcialidad del aparato público y no privilegiar ni a una concepción religiosa determinada – y una manifestación de ello pudieran ser las justificaciones que se dan para el mantenimiento de los crucifijos en las escuelas y en los centros públicos –, ni

la concepción de la cultura laica –prohibiendo, por ejemplo, las vestimentas y símbolos religiosos en las escuelas públicas–.

La libertad religiosa y el pluralismo social ponen diariamente a prueba los principios constitucionales de los que hemos tratado: laicidad, neutralidad del Estado ... Encontrar el equilibrio es, y será siempre, un reto difícil.

## 6. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa*, Edicions de la Universitat de Lleida, Lérida 2003.

J. CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho Eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 1999.

J. M. DUCOMTE, *El modelo francés de laicidad y el debate sobre el código de laicidad en las instituciones públicas*, AA. VV., “Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos” (ed. D. Llamazares Fernández), Dykinson, Madrid 2005, págs. 339-361.

S. FERRARI, *Separation of Church and State in Contemporary European Society*, “Journal of Church and State”, vol. 30, nº 3 (1988), págs. 533-547.

J. HABERMAS, *Entre naturalismo y religión*, (trad. Fabra-Gamper-Gil Martín-López de Lizaga-Madrigal-Velasco), Paidós, Barcelona 2006, especialmente el Capítulo 5 del libro “La religión en la esfera pública. Los presupuestos cognitivos para el «uso público de la razón» de los ciudadanos religiosos y seculares”, págs. 121-155.

M. A. JUSDADO, *Laicismo en Francia: Precedentes y Ley de Separación de 1905 (en el centenario de la ley)*, “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, vol. XXII (2006), págs. 345-355.

D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *A modo de presentación: laicidad, libertad de conciencia y acuerdos del Estado con las confesiones religiosas*, AA. VV., “Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos” (ed. D. Llamazares Fernández), Dykinson, Madrid 2005, págs. 7-32.

J. MARTÍ SÁNCHEZ, *El concepto de laicidad y su evolución en el derecho francés*, “Revista Española de Derecho Canónico”, vol. 50, nº 134 (1993),

págs. 251-278.

A. OLLERO, *España: ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Thomson-Civitas, Madrid 2005.

L. PRIETO SANCHÍS, *Religión y Política (A propósito del Estado laico)*, "Persona y Derecho", vol. 53 (2005), págs. 113-138.

M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Naturaleza y posición jurídica de las confesiones religiosas en el ordenamiento español*, AA. VV. "Entidades eclesíásticas y Derecho de los Estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería, 9-11 de noviembre de 2005" (ed. M. M. Martí), Editorial Comares, Granada 2006, págs. 13-45.

N. SARKOZY, *La Republique, les religions, l'esperance*, Cerf, París 2004.

J. A. SOUTO PAZ, *La laicidad en la Constitución de 1978*, AA. VV., "Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos" (ed. D. Llamazares Fernández), Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid 2001, págs. 215-228.