



diritto & religioni

Semestrale
Anno III - n. 2-2008
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

6



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 2-2008
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

*Acuerdos con la Santa Sede y Estado laico: el caso español**

JAVIER FERRER ORTIZ

1. *La diplomacia vaticana en el mundo contemporáneo*

«Estoy persuadido de que las convenciones entre la Iglesia y los Estados tienen en nuestros días una función que cumplir, y que, pese a la autoridad de algunos de los autores que las consideran superadas, pueden prestar innegables servicios, tanto a la libertad de la Iglesia como a la seguridad jurídica en el marco de los ordenamientos de los Estados.

Ni en el más reciente Magisterio eclesiástico, ni en la praxis de la Santa Sede con posterioridad al Concilio Ecuménico Vaticano II, ni en la más actual doctrina jurídica sobre el tema, encuentro argumentos suficientes para rechazar la solución concordataria; por el contrario, creo que la vía del acuerdo tiene enormes posibilidades para resolver determinados aspectos del difícil problema de la regulación jurídica de las manifestaciones sociales de los fenómenos de índole religiosa, no sólo en el concreto campo de las relaciones de los Estados con los distintos grupos religiosos, sino también en la tutela internacional del derecho de libertad religiosa».

Quien así se expresaba era Pedro Lombardía¹ y lo hacía en 1972, cuando el Concordato español de 1953 había hecho crisis y se discutía si debía ser sustituido por otro Concordato, por Acuerdos parciales o incluso por un sistema de relaciones no concordadas.

Ciertamente la Encíclica *Pacem in terris* de Juan XXIII (11 de abril de

* Ponencia presentada en el III Simposio Internacional de Derecho Concordatario sobre *Iglesia católica y relaciones internacionales*, celebrado en Almería, del 7 al 9 de noviembre de 2007.

¹ PEDRO LOMBARDÍA, *Concordato, sí, Concordato, no*, en sus *Escritos de Derecho Canónico*, III, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1974, pp. 439-440. El texto pertenece a una entrevista realizada por José Miguel Pero-Sanz, Director de la revista *Palabra*, publicada en el número 83, de julio de 1972.

1963), así como la Declaración *Dignitatis humanae* (7 de diciembre de 1965) y otros textos del Concilio Vaticano II, marcaron un punto de inflexión, un cambio de perspectiva en el modo de abordar las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Pero los años transcurridos desde entonces hasta ahora no han hecho sino confirmar por extenso la previsión del insigne maestro. Durante todo este tiempo, la actividad internacional de la Santa Sede y los concordatos de nuevo cuño han experimentado un desarrollo sin precedentes en la historia.

Los datos estadísticos son bien elocuentes²: en 1963 mantenían relaciones diplomáticas con la Santa Sede un total de 44 países; en 1978, al comenzar el pontificado de Juan Pablo II, lo hacían más de 90 estados y 6 organizaciones internacionales; y en la actualidad la Santa Sede tiene relaciones diplomáticas con 180 países y entidades equiparadas a ellos, y está presente en 22 organizaciones internacionales, en unas como miembro de pleno derecho y en otras como observador permanente.

En cuanto a los concordatos, sucede algo semejante³: con independencia de que la fórmula empleada para denominarlos sea ésta u otra semejante – acuerdos, convenciones, protocolos, etc. – lo cierto es que durante el pontificado de Pablo VI (1963-1978) se firmaron más de 30 instrumentos bilaterales de este tipo y cerca de 90 durante el de Juan Pablo II (1978-2005). En los últimos años, con Benedicto XVI, se han firmado acuerdos con Panamá (2005), Bosnia Herzegovina (2006), Filipinas (2007) y Albania (2007). En términos absolutos, desde el Concilio Vaticano II hasta ahora la Santa Sede ha suscrito más de 80 acuerdos y convenciones de primer nivel con más de 40 países y en total están en vigor cerca de 160 acuerdos bilaterales. La mayoría de ellos han sido estipulados con países europeos e iberoamericanos, pero también los hay con países o entidades de tradición islámica – como Marruecos, Túnez, Kazajstán

² Cfr. JUSTO MULLOR, *La posición actual de la Santa Sede en las relaciones internacionales*, en JOSÉ MARÍA VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), *Los Concordatos. Pasado y futuro, Actas del I Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 12-14 de noviembre de 2003*, Ed. Comares, Granada, 2004, p. 100; y VICENTE PRIETO, *Relaciones Iglesia-Estado. La perspectiva del Derecho Canónico*, Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 2005, pp. 152-153. Para la actualización de los datos, vide http://www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/corpo-diplomatico_index_it.html.

³ Cfr. SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, marzo 2004, en <http://www.olir.it/areetematiche/63/>; ROMEO ASTORRI, *I concordati di Giovanni Paolo II*, marzo 2004, en <http://www.olir.it/areetematiche/63/>; GIOVANNI LAJOLO, *Uno strumento docile e fedele al Papa*, marzo 2006, en <http://www.30giorni.it/it/articolo.asp?id=10264>; DOMINIQUE MAMBERTI, *La protezione del diritto di libertà religiosa nell'azione attuale della Santa Sede*, enero 2008, en <http://www.zenit.org/article-13289?l=italian>. Vide también el Comunicado del Boletín de la Sala de Prensa de la Santa Sede de 7 de enero de 2008, en http://212.77.1.245/news_services/bulletin/news/21419.php?index=21419&po_date=07.01.2008&lang=it.

yla Organización para la Liberación de Palestina –, del África subsahariana – como Gabón, Costa de Marfil y Camerún –, con la Organización para la Unidad Africana (hoy Unión Africana) y con Israel.

Esta rica, variada e intensa actividad diplomática constituye una prueba evidente de la universalización y pujanza del principio de cooperación entre la Iglesia y el Estado en el mundo contemporáneo. El principio cobra especial impulso a partir del Concilio que, con expresión rotunda, afirma: «*La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno. Ambas, sin embargo, aunque por diverso título están al servicio de la vocación personal y social del hombre. Este servicio lo realizarán con tanta mayor eficacia, para bien de todos, cuanto más sana y mejor sea la cooperación entre ellas, habida cuenta de las circunstancias de lugar y tiempo*»⁴. Y, aunque no se contiene ninguna referencia explícita al concordato –ni aquí ni en el resto de los documentos conciliares–, es evidente que resulta un medio especialmente idóneo para establecer esa vía de colaboración y entendimiento mutuos.

2. *Versatilidad funcional del concordato*

Un recorrido por los concordatos, firmados desde entonces excede con mucho mi propósito, así que me fijaré en algunas de las consideraciones que se han formulado al respecto. Ferrari, por ejemplo, al término de un estudio sobre los concordatos en el período de referencia, ha destacado la capacidad de adaptación del instrumento pacticio a contextos culturales y políticos diversos⁵. Esto se traduce en aspectos materiales, como la variedad y amplitud de contenidos y la diversidad de soluciones adoptadas – incluso ante problemas semejantes –; y también en aspectos formales, como el tipo de instrumento elegido y la estructura y el lenguaje empleados. Tras esa pluralidad emerge el denominador común de la afirmación de la autonomía de la Iglesia en su propio orden y de su cooperación con el Estado; y, más allá del propósito de garantizar la libertad de la Iglesia frente a posibles injerencias del Estado, subyace una antropología que reconoce la clave del bienestar tanto del individuo como de la sociedad en la distinción y consonancia entre la dimensión espiritual y la dimensión temporal⁶.

⁴ Constitución *Gaudium et spes*, n. 48 (7-XII-1965).

⁵ Cfr. SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, cit., p. 8.

⁶ En este sentido, es oportuno subrayar la sintonía de estos concordatos con la reafirmación del dualismo cristiano realizada por el Concilio: «Conforme lo exige la misma economía de la salva-

Por su parte Martín de Agar, en el estudio introductorio que acompaña la recopilación de los Concordatos de 1950 a 1999, responde a las objeciones al mantenimiento de este instrumento, al mismo tiempo que ofrece una buena síntesis de ellas⁷. En primer lugar cabe señalar las que cuestionan la oportunidad y sentido del instituto, considerándolo superado por vincularlo a la confesionalidad católica del Estado y al reconocimiento de la Iglesia como sociedad jurídicamente perfecta. Tales argumentos resultan no sólo anticuados sino parciales, pues sólo sirven para rechazar un tipo concreto de concordato, que ni siquiera desde el siglo XIX se ha dado con carácter exclusivo. De hecho, la inmensa mayoría de los nuevos concordatos han sido estipulados con Estados aconfesionales, e incluso algunos con países de mayoría musulmana. Y es que, en la actualidad, el término concordato no implica confesionalidad sino cooperación.

En segundo lugar – siguiendo con el autor citado – resulta más interesante preguntarse por la utilidad del concordato en aquellos Estados que reconocen tanto la libertad religiosa como la independencia y la autonomía de las confesiones. En un contexto de reconocimiento y garantías de dicha libertad, tanto en su dimensión individual como colectiva, ¿qué aporta un concordato?, ¿cómo se justifica? A su juicio existe un cierto idealismo en esta postura. Sin negar que en muchos países no concordatarios la Iglesia y las demás confesiones gozan de suficiente libertad, eso no impide que pueda ser sucesivamente asegurada de modo más adecuado a la especificidad del catolicismo, mediante formales acuerdos institucionales. También los derechos humanos están garantizados en las Constituciones nacionales y sin embargo su tutela mediante tratados internacionales está cada vez más en auge.

De este modo se comprende – en tercer lugar – por qué actualmente el objeto del concordato no es la tutela privilegiada de la verdad católica por parte del Estado sino de la libertad e identidad de los católicos y de la Iglesia,

ción, los fieles aprendan a distinguir con cuidado los derechos y deberes que les conciernen por su pertenencia a la Iglesia y los que les competen como miembros de la sociedad humana. Esfuércense en conciliarlos entre sí, teniendo presente que en cualquier asunto temporal deben guiarse por la conciencia cristiana, dado que ninguna actividad humana, ni siquiera en el dominio temporal, puede substraerse al dominio de Dios. En nuestro tiempo es sumamente importante que esta distinción y simultánea armonía resalte con suma claridad en la actuación de los fieles, a fin de que la misión de la Iglesia pueda responder con mayor plenitud a los peculiares condicionamientos del mundo actual. Porque así como ha de reconocerse que la ciudad terrena, justamente entregada a las preocupaciones del siglo, se rige por principios propios, con la misma fuerza se debe rechazar la funesta doctrina que pretende construir la sociedad prescindiendo en absoluto de la religión y que ataca y elimina la libertad religiosa de los ciudadanos» (Constitución *Lumen gentium*, n. 36 [21-XI-1964]).

⁷ Cfr. JOSÉ TOMÁS MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2000, pp. 16-21.

obviamente sin negar por ello la misma libertad a los demás. Y es aquí donde cobra todo su significado el principio de laicidad. Entendido como garantía de libertad y diversidad, como incompetencia del Estado en cuestiones religiosas y no como una reedición del jurisdiccionalismo o como un pretexto para el uniformismo, el recurso a los acuerdos con las confesiones no sólo es compatible con esa laicidad sino que se convierte en una de sus realizaciones⁸.

Buena prueba de todo ello es el papel desempeñado por el concordato en Italia, España y Colombia para impulsar y lograr la firma de convenios de derecho público interno con otras confesiones religiosas⁹. La tradición concordataria de estos países, unida a la inspiración del tratamiento del fenómeno religioso en los principios de libertad e igualdad religiosas, de laicidad del Estado y de cooperación con las confesiones lo han hecho posible, al mismo tiempo que han señalado el camino a seguir por las confesiones en otros países para establecer un sistema pacticio de relaciones bilaterales con el Estado.

⁸ Bien significativo de la función del concordato como instrumento de reconocimiento y garantía de la libertad religiosa – y no sólo para los católicos – es lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo entre la Santa Sede y Eslovaquia, de 24 de noviembre de 2000: «*La Repubblica Slovaca riconosce a tutti il diritto dell'obiezione di coscienza secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa Cattolica. La misura e le condizioni dell'applicazione di questo diritto saranno definite in una intesa particolare tra le Alte Parti*» (JOSÉ TOMÁS MARTÍN DE AGAR, *I Concordati del 2000*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2001, p. 61).

A mi juicio, se trata de un ejemplo de cómo el concordato puede convertirse en una *punta de lanza* para lograr nuevos espacios de libertad. La objeción de conciencia suele abrirse camino con dificultad en el Estado por muy democrático que se considere. El hecho de que se habilite por vía concordataria un reconocimiento abierto a todos, católicos o no, con la condición de que se realice de acuerdo con los principios morales y doctrinales de la Iglesia católica – que, dicho sea de paso, goza de un indudable prestigio en su defensa de la dignidad del ser humano desde el comienzo de la vida hasta la muerte – ofrece una cobertura mucho más sólida que cuando falta la *interpositio legislatoris* y es preciso apoyarse genéricamente en la libertad religiosa, ideológica y de conciencia. Por eso no comparto la opinión de NATASCIA MARCHEI, *L'accordo tra Santa Sede e Slovacchia sull'obiezione di coscienza a vaglio del Parlamento europeo*, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, pp. 203-219 y en particular p. 214.

⁹ Me refiero a los 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 judías de España (FCJ) y con la Comisión islámica de España (CIE); a los Acuerdos de cooperación del Estado italiano con la *Tavola valdese* (1984) – 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), con la Unión budista italiana (2000), con la Iglesia de Jesucristo de los santos de los últimos días (2007), con la Sacra archidiócesis ortodoxa de Italia y Exarcado para Europa meridional (2007), con la Iglesia apostólica en Italia (2007) y con la Unión induista italiana (2007); y al Convenio de derecho público interno entre el Estado colombiano y algunas Entidades religiosas cristianas no católicas (1997).

3. *Libertad religiosa y concordatos en el magisterio pontificio*

Una de las claves – a mi juicio la más decisiva – que explica la expansión de la diplomacia vaticana y sus destacados logros en un lapso de tiempo relativamente corto es la actividad desarrollada personalmente por los Romanos Pontífices durante este período. Dentro de ella destacaría su compromiso en favor de los derechos humanos y, en particular, sus enseñanzas sobre la libertad religiosa y otras materias relacionadas con ella, como son la laicidad del Estado y los acuerdos de cooperación.

Quizás no sea necesario recordar cómo a lo largo del siglo XX cada vez va a ser más frecuente que los Papas, al abordar cuestiones de doctrina social, no se dirijan exclusivamente a los católicos sino al mundo entero, «*a todos los hombres de buena voluntad*», en expresión que hizo famosa Juan XXIII al incluirla en el encabezamiento de la *Pacem in terris* y que también fue empleada por Pablo VI en sus Encíclicas *Populorum progressio* (1967) y *Humanae vitae* (1968), y por Juan Pablo II en *Redemptor hominis* (1979), *Laborem exercens* (1981), *Centesimus annus* (1991) y *Evangelium vitae* (1995). Las palabras del Papa, especialmente cuando aborde esas materias, serán seguidas con creciente interés y llegarán a todos los rincones del mundo, no sólo merced al imparable crecimiento experimentado por los medios de comunicación sino también a los viajes pastorales por el mundo que inició Pablo VI y que intensificó de forma espectacular Juan Pablo II¹⁰. Paradójicamente, en el siglo en el que el Tratado de Letrán (1929) resuelve *la cuestión romana* – surgida en 1870 con la invasión de Roma – y los antiguos Estados Pontificios quedan reducidos a la mínima expresión territorial del Estado de la Ciudad del Vaticano, el Papa gozará de una autoridad moral mundial sin precedentes.

Sin pretensiones de exhaustividad mencionaré algunos de los documentos

¹⁰ En efecto, Pablo VI fue uno de los Papas más viajeros de la historia, el primero en visitar los cinco continentes a lo largo de 9 viajes internacionales. Por su parte, Juan Pablo II realizó 104 viajes apostólicos fuera de Italia (en los que visitó 129 naciones diferentes, estuvo en 617 ciudades distintas y pronunció 2.382 discursos) y 146 viajes más por el interior de aquel país. Además, como Obispo de Roma, visitó 317 de las 333 parroquias romanas. Más de 17.600.000 peregrinos participaron en las 1.166 Audiencias Generales que se celebran los miércoles. Ese número no incluye las otras audiencias especiales y las ceremonias religiosas [más de 8 millones de peregrinos durante el Gran Jubileo del año 2000] y los millones de fieles que el Papa encontró durante las visitas pastorales efectuadas en Italia y en el resto del mundo. Hay que recordar también las numerosas personalidades de gobierno con las que se entrevistó durante las 38 visitas oficiales y las 738 audiencias o encuentros con jefes de Estado y 246 audiencias y encuentros con Primeros Ministros. Para un examen completo de todos estos datos, me remito a la información ofrecida por la Sala de Prensa de la Santa Sede, tanto en las biografías de Pablo VI y de Juan Pablo II como en los apartados respectivos dedicados a sus viajes apostólicos (cfr. http://www.vatican.va/news_services/press/).

de los dos últimos Pontífices que considero más expresivos en la materia que nos ocupa.

a. El pontificado de Juan Pablo II (1978-2005)

La libertad religiosa tuvo un lugar destacado en las intervenciones de Juan Pablo II. Recordemos que le dedicó monográficamente su mensaje para la Jornada mundial de la paz en 1988, como «*condición para la pacífica convivencia*», y volvió a referirse a ella en el mismo foro en ocasiones sucesivas: al tratar de las minorías (1989), de la libertad de conciencia (1991) y de los derechos humanos (1999). También estuvo presente en sus importantes discursos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y 1995, y en sus discursos anuales al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede. Espigando entre unos y otros es fácil encontrar afirmaciones que permiten avalorar, más si cabe, el protagonismo que le corresponde a la libertad religiosa en la vida de las personas y en la vida de los pueblos.

En el contexto específico de su magisterio sobre los derechos humanos, Juan Pablo II proclamó en varias ocasiones la centralidad de la libertad religiosa, que «*no es simplemente uno más entre los derechos humanos; “éste es el más fundamental” (...). “La libertad religiosa, exigencia ineludible de la dignidad de cada hombre, es una piedra angular del edificio de los derechos humanos” (...), y, por esto, es la expresión más profunda de la libertad de conciencia*»¹¹. Abundando en esta idea, en 2003 afirmó: «*Es el derecho con el que todos los demás se relacionan, porque la dignidad de la persona humana tiene su primera fuente en la relación esencial con Dios. En realidad (...), “está tan estrechamente ligado a los demás derechos fundamentales, que se puede sostener con justicia que el respeto de la libertad religiosa es como un test de la observancia de los otros derechos fundamentales”*»¹². Ese mismo año, en un discurso de indudable

¹¹ JUAN PABLO II, *Mensaje para la Jornada mundial de la paz*, 1991, n. 5. Los textos entrecomillados pertenecen a su vez al *Discurso a los participantes en el V Coloquio internacional de estudios jurídicos sobre “Los derechos fundamentales de la persona humana y la libertad religiosa”*, 10-III-1984, n. 5 y al *Mensaje para la Jornada mundial de la paz*, 1988, introducción.

Esta misma idea la expresó, por ejemplo, al «*constatar lo importante que es preservar el derecho fundamental a la libertad de religión y a la libertad de conciencia, como pilares esenciales de la estructura de los derechos humanos y fundamento de toda sociedad realmente libre. A nadie le está permitido conculcar estos derechos usando el poder coactivo para imponer una respuesta al misterio del hombre*» (Id., *Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 5-X-1995, n. 10).

¹² Id., *Discurso durante el acto académico de concesión del título de Doctor “honoris causa” en Derecho por la Universidad de Roma-La Sapienza*, 17-V-2003, n. 5. El texto entrecomillado corresponde a Id., *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 9-I-1989, n. 5.

trascendencia política, volvió a emplear la imagen: «*La garantía y la promoción de la libertad religiosa constituyen un test del respeto de los otros derechos y se realizan a través de la previsión de una adecuada disciplina jurídica para las diversas confesiones religiosas, como garantía de su identidad respectiva y de su libertad*»¹³.

En otras intervenciones Juan Pablo II explicó las razones últimas de su importancia, a propósito de la religión o de la libertad. En el primer sentido, recordará que «*la religión expresa las aspiraciones más profundas de la persona humana, determina su visión del mundo y orienta su relación con los demás. En el fondo, ofrece la respuesta a la cuestión sobre el verdadero sentido de la existencia, tanto en el ámbito personal como social. La libertad religiosa, por tanto, es como el corazón mismo de los derechos humanos*»¹⁴. Y en otra ocasión, refiriéndose al desafío de la libertad, afirmará: «*En el núcleo más íntimo de la libertad humana está el derecho a la libertad religiosa, porque se refiere a la relación más esencial del hombre: su relación con Dios*»¹⁵. En este mismo texto, concluirá su razonamiento con una interesante mención al dualismo cristiano y a la misión de la Iglesia en la sociedad civil: «*No hay que temer que la justa libertad religiosa sea un límite para las otras libertades o perjudique la convivencia civil. Al contrario, con la libertad religiosa se desarrolla y florece también cualquier otra libertad, porque la libertad es un bien indivisible y prerrogativa de la misma persona humana y de su dignidad. No hay que temer que la libertad religiosa, una vez reconocida para la Iglesia católica, interfiera en el campo de la libertad política y de las competencias propias del Estado. La Iglesia sabe distinguir bien, como es su deber, lo que es del César y lo que es de Dios; ella coopera en el bien común de la sociedad, porque rechaza la mentira y educa para la verdad; condena el odio y el desprecio e invita a la fraternidad; promueve siempre por doquier – como es fácil reconocer por la Historia – las obras de caridad, las ciencias y las artes. La Iglesia quiere solamente libertad para poder ofrecer un servicio válido de colaboración con cada instancia pública y privada, preocupada por el bien del hombre*»¹⁶.

Del mismo modo, son también interesantes las ocasiones en que puso en relación la libertad religiosa con la igualdad y no discriminación. Un buen exponente de ello lo encontramos en su primer discurso en Naciones Unidas.

¹³ ID., *Discurso a los participantes en la Conferencia de Ministros del Interior de la Unión Europea*, 31-X-2003, n. 3.

¹⁴ ID., *Mensaje para la Jornada mundial de la paz*, 1999, n. 5.

¹⁵ ID., *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 10-I-2005, n. 8.

¹⁶ *Ibidem*.

Allí denunció la amenaza sistemática de que es objeto el hombre en sus derechos intangibles, a veces sin posibilidad de recursos e instancias superiores o de remedios eficaces. «*Junto con la aceptación de formulas legales que garantizan como principio las libertades del espíritu humano, por ejemplo, la libertad de pensamiento, de expresión, la libertad religiosa, la libertad de conciencia, existe a veces una estructuración de la vida social donde el ejercicio de estas libertades condena al hombre, si no en el sentido formal, al menos de hecho, a ser un ciudadano de segunda o de tercera categoría, a ver comprometidas las propias posibilidades de promoción social, de carrera profesional o de acceso a ciertas responsabilidades, y a perder incluso la posibilidad de educar libremente a los propios hijos*»¹⁷.

Asimismo tampoco faltan referencias en el magisterio de Juan Pablo II al sentido de los acuerdos de cooperación en el mundo contemporáneo. Bien expresivas fueron sus palabras al hacer balance del año 2002, cuando se refirió a lo realizado en el campo de las *relaciones con los Estados*: «*He recordado a todos la urgencia de poner en el centro de la política, tanto nacional como internacional, la dignidad de la persona humana y el servicio al bien común. En función de este anuncio la Iglesia participa, según su índole propia, en organismos internacionales. Este es el sentido de los acuerdos que firma, mirando no sólo a las expectativas de los creyentes, sino también al bien de todos los ciudadanos*»¹⁸.

De singular interés en este tema, por referirse específicamente a las relaciones entre la Iglesia y el Estado español, son unas palabras que pronunció en 2004: «*En efecto, se trata de dos ámbitos autónomos que no pueden ignorarse, pues ambos se benefician de un diálogo leal y constructivo, ya que el bien común requiere con frecuencia diversas formas de colaboración entre ambos, sin discriminación o exclusión alguna. Esto es lo que plasman los Acuerdos parciales entre la Iglesia y el Estado, establecidos inmediatamente después de la aprobación de la actual Constitución española. Los frutos alcanzados y el desarrollo adquirido en su aplicación concreta son resultado también de una constante comunicación abierta, establecida sobre una base firme y duradera precisamente para evitar el riesgo de alteraciones bruscas o alternancias pasajeras, que en muchos casos producen inseguridad y desconcierto respecto a los derechos propios de las instituciones, de la familia y de los ciudadanos*»¹⁹.

¹⁷ ID., *Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 2-X-1979, n. 19.

¹⁸ ID., *Discurso a los Cardenales, la Familia pontificia, la Curia romana y el Vicariato de Roma*, 21-XII-2002, n. 5.

¹⁹ ID., *Discurso al Embajador de España ante la Santa Sede*, 18-VI-2004, n. 3.

Otro de los aspectos que aparece citado con frecuencia es el sentido y alcance de la laicidad del Estado y de la cooperación. En varias ocasiones y, con el telón de fondo del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Juan Pablo II reivindicó el papel de las confesiones: «*Con mayor razón aún, cuando ya existen antes de la fundación de las naciones europeas, éstas no se pueden reducir a meras entidades privadas, sino que actúan con un peso institucional específico que merece ser tomado en seria consideración. En el desarrollo de sus tareas, las instituciones estatales y europeas han de actuar conscientes de que sus ordenamientos jurídicos serán plenamente respetuosos de la democracia en la medida en que prevean formas de “sana cooperación” con las Iglesias y las organizaciones religiosas*»²⁰. Y también recordó: «*En las relaciones con los poderes públicos, la Iglesia no pide volver a formas de Estado confesional. Al mismo tiempo, deplora todo tipo de laicismo ideológico o separación hostil entre las instituciones civiles y las confesiones religiosas*»²¹.

Continuando con la cuestión de los principios, y ante la generalizada confusión terminológica existente, puntualizó: «*Se invoca a menudo el principio de la laicidad, de por sí legítimo, si se entiende como la distinción entre la comunidad política y las religiones (cf. Gaudium et spes, 76). Sin embargo, distinción no quiere decir ignorancia. Laicidad no es laicismo. Es únicamente el respeto de todas las creencias por parte del Estado, que asegura el libre ejercicio de las actividades del culto, espirituales, culturales y caritativas de las comunidades de creyentes. En una sociedad pluralista, la laicidad es un lugar de comunicación entre las diversas tradiciones espirituales y la nación*»²².

En otro discurso en que se refirió a la situación española también estuvo presente la intención clarificadora: «*En el ámbito social se va difundiendo también una mentalidad inspirada en el laicismo, ideología que lleva gradualmente, de forma más o menos consciente, a la restricción de la libertad religiosa*

²⁰ *Id.*, *Exhortación apostólica Ecclesia in Europa*, 28-VI-2003, n. 114.

²¹ *Ibidem*, n. 117. Unos meses antes incidió en la necesidad de tener en cuenta a las Iglesias e instituciones religiosas en el futuro Tratado: «*En efecto, parece deseable que, respetando plenamente la laicidad, se reconozcan tres elementos complementarios: la libertad religiosa, no sólo en su dimensión individual y cultural, sino también social y corporativa; la oportunidad de que haya un diálogo y una consulta organizada entre los Gobernantes y las comunidades de creyentes; el respeto del estatuto jurídico del que ya gozan las Iglesias y las instituciones religiosas en los Estados miembros de la Unión*» (*Id.*, *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 1-I-2003, n. 5).

²² «*Las relaciones entre la Iglesia y el Estado, por el contrario – siguió diciendo –, pueden y deben llevar a un diálogo respetuoso, portador de experiencias y valores fecundos para el futuro de una nación. Un sano diálogo entre el Estado y las Iglesias –que no son adversarios sino interlocutores– puede, sin duda, favorecer el desarrollo integral de la persona humana y la armonía de la sociedad*» (*Id.*, *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 12-I-2004, n. 3).

hasta promover un desprecio o ignorancia de lo religioso, relegando la fe a la esfera de lo privado y oponiéndose a su expresión pública. Esto no forma parte de la tradición española más noble, pues la impronta que la fe católica ha dejado en la vida y la cultura de los españoles es muy profunda para que se ceda a la tentación de silenciarla. Un recto concepto de libertad religiosa no es compatible con esa ideología, que a veces se presenta como la única voz de la racionalidad. No se puede cercenar la libertad religiosa sin privar al hombre de algo fundamental»²³.

Otra intervención significativa en esta materia tuvo lugar con ocasión del centenario de la Ley de separación de 1905 entre las Iglesias y el Estado en Francia²⁴. En ella Juan Pablo II comenzó recordando la dura etapa inicial, que sólo mantenía la libertad de culto, reducía el hecho religioso a la esfera privada y denunciaba el concordato; para pasar poco después a una etapa más distendida. «*Sin embargo, desde 1920, hay que agradecer al Gobierno francés el haber reconocido, en cierta manera, el lugar del hecho religioso en la vida social, la actividad religiosa personal y social, y la constitución jerárquica de la Iglesia*» (n. 2). Esto permitió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede en 1921 y la posterior firma de algunos convenios. A partir de entonces se inició en Francia un proceso de pacificación y entendimiento, «*que abría el camino a un acuerdo consensual de hecho sobre las cuestiones institucionales de importancia fundamental para la vida de la Iglesia*» (n. 2). En este contexto, y en un tono altamente positivo, se comprende que el Papa afirmara: «*Bien comprendido, el principio de laicidad, muy arraigado en vuestro país, pertenece también a la doctrina social de la Iglesia. Recuerda la necesidad de una justa separación de poderes (cf. Compendio de la doctrina social de la Iglesia, nn. 571-572), que se hace eco de la invitación de Cristo a sus discípulos: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios” (Lc 20, 25). Por su parte, la no confesionalidad del Estado, que es una no intromisión del poder civil en la vida de la Iglesia y de las diferentes religiones, así como en la esfera de lo espiritual, permite que todos los componentes de la sociedad trabajen juntos al servicio de todos y de la comunidad nacional*»²⁵.

²³ ID., *Discurso a los Obispos españoles en visita “ad limina”*, 24-I-2005, n. 4.

²⁴ ID., *Carta al Presidente de la Conferencia episcopal de Francia con ocasión del 100 aniversario de la ley de separación entre el Estado y la Iglesia*, 11-II-2005.

²⁵ *Ibidem*, n. 3. Firme lo anterior, conviene advertir que el debate sobre la laicidad en Francia permanece abierto; y, aunque se viene produciendo un cambio de sentido, desde el laicismo a la laicidad, que la Ley de 1905 sigue estando en vigor y en algunos campos – como por ejemplo la enseñanza pública – puede y debe mejorar el reconocimiento de la libertad religiosa. Por eso me parece excesivo afirmar que el Estado francés se caracteriza por una *laicidad positiva* (cfr. MARÍA TERESA ARECES

b. Los primeros años de Benedicto XVI (2005-2007)

El tiempo transcurrido hasta ahora del pontificado de Benedicto XVI, aunque breve, ofrece un conjunto igualmente interesante de enseñanzas sobre las materias que venimos examinando y muestra admirablemente la sintonía con el magisterio precedente.

En este sentido, en 2006 el Papa reafirmó rotundamente ante el Cuerpo Diplomático la importancia de la libertad religiosa como objetivo primordial de la diplomacia vaticana, comprometida en promover su reconocimiento universal, para todos y en todas partes: «*Los derechos fundamentales del hombre son los mismos en todas las latitudes; y entre ellos un lugar preeminente tiene que ser reconocido al derecho a la libertad de religión, porque concierne a la relación humana más importante, la relación con Dios. Quisiera decir a todos los responsables de la vida de las Naciones: ¡si no teméis la verdad, no debéis temer la libertad! La Santa Sede, cuando por doquier pide condiciones de verdadera libertad para la Iglesia católica, las pide igualmente para todos*»²⁶.

Unos meses después, teniendo como telón de fondo la herencia cristiana de Europa, salió al paso de quienes intentan relegar la manifestación de las convicciones religiosas a la esfera privada y subjetiva, y pretenden ignorar la tradición religiosa de Europa: «*Dado que esta tradición, precisamente en lo que puede llamarse su unidad polifónica, transmite valores que son fundamentales para el bien de la sociedad, la Unión europea no puede por menos de enriquecerse al comprometerse con ella (...). En este contexto, es preciso reconocer que cierta intransigencia secular es enemiga de la tolerancia y de una sana visión secular del Estado y de la sociedad*»²⁷. Y prosiguió su intervención alabando que el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa prevea una relación estructurada y continua con las comunidades religiosas, reconociendo su identidad y su contribución específica; para concluir diciendo que esta cooperación debe realizarse con independencia de las orientaciones de cada partido, porque «*cuando las Iglesias o las comunidades eclesiales intervienen en el debate público, expresando reservas o recordando ciertos principios, eso no constituye una forma de intolerancia o una interferencia, puesto que esas intervenciones sólo están destinadas a iluminar las conciencias,*

PIÑOL, *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Ed. Universidad de Lérida, Lérida, 2003, pp. 239-241 y 273-274).

²⁶ BENEDICTO XVI, *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 9-I-2006.

²⁷ ID., *Discurso a los participantes en unas Jornadas de estudio sobre Europa, organizadas por el Partido Popular Europeo*, 30-III-2006.

permitiéndoles actuar libre y responsablemente de acuerdo con las verdaderas exigencias de justicia, aunque esto pueda estar en conflicto con situaciones de poder e intereses personales»²⁸.

Al comienzo de 2007, Benedicto XVI volvió a pronunciarse brevemente sobre estas mismas cuestiones, al aludir al ingreso de Bulgaria y Rumania, dos países de larga tradición cristiana, en la Unión Europea, y a la proximidad del 50 aniversario de los Tratados de Roma (25 de marzo de 1957): «*Deseo que los valores fundamentales que están a la base de la dignidad humana sean protegidos plenamente, en particular la libertad religiosa en todas sus dimensiones, así como los derechos institucionales de las Iglesias. Al mismo tiempo, no se puede hacer abstracción del innegable patrimonio cristiano de este continente, que contribuyó ampliamente a modelar la Europa de las Naciones y la Europa de los pueblos»²⁹.*

Poco después, en el Discurso que pronunció la víspera del aniversario de la mencionada efeméride en un Congreso organizado al efecto, incidió en una cuestión directamente relacionada con el principio de igualdad y no discriminación por razón religiosa cuando denunció el peligro de un pragmatismo con tendencias y corrientes laicistas y relativistas, que niega a los cristianos el derecho mismo de intervenir en el debate público o, cuando menos, descalifica su contribución acusándolos de querer defender privilegios injustificados³⁰. En esa misma intervención afirmó que «*la Unión Europea, para ser garante efectiva del estado de derecho y promotora eficaz de valores universales, no puede por menos de reconocer con claridad la existencia cierta de una naturaleza humana estable y permanente, fuente de derechos comunes a todas las personas, incluidas las mismas que los niegan. En ese contexto – añadió –, es preciso salvaguardar el derecho a la objeción de conciencia, cuando se violan los derechos humanos fundamentales»³¹.*

Antes, ese mismo año de 2007, en su Mensaje para la Jornada mundial de la paz, había manifestado su preocupación ante los atentados contra *la libre expresión de la propia fe*, que sufren tanto los cristianos como los seguidores de otras religiones: «*Hablando en particular de los cristianos, debo notar con dolor que a veces no sólo se ven impedidos, sino que en algunos Estados son incluso perseguidos (...). Hay regímenes que imponen a todos una única religión,*

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Id.*, *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 8-I-2007.

³⁰ *Cfr. Id.*, *Discurso a un Congreso organizado con ocasión del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, 24-3-2007.

³¹ *Ibidem*.

mientras que otros regímenes indiferentes alimentan no tanto una persecución violenta, sino un escarnio cultural sistemático respecto a las creencias religiosas. En todo caso, no se respeta un derecho humano fundamental, con graves repercusiones para la convivencia pacífica»³².

El Papa Benedicto XVI también se ha referido a la existencia de acuerdos concordatarios como manifestación de la libertad religiosa y del principio de cooperación entre la Iglesia y el Estado. Por su interés específico, bastará mencionar aquí su Discurso al nuevo Embajador de España ante la Santa Sede. Después de evocar las multiseculares relaciones diplomáticas entre ambas, afirmó que la gran vitalidad que la Iglesia ha tenido y tiene en España «*es como una invitación especial a reforzar dichas relaciones y fomentar la colaboración estrecha entre ella y las instituciones públicas, de manera respetuosa y leal, desde las respectivas competencias y autonomía, con el fin de lograr el bien integral de las personas que, siendo ciudadanos de su patria, son también en gran medida hijos muy queridos de la Iglesia*»³³. Y continuó diciendo: «*Un camino importante para esta cooperación está trazado por los Acuerdos suscritos entre el Estado Español y la Santa Sede para garantizar a la Iglesia Católica “el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio” (art. I del primer Acuerdo, 3 de enero de 1979)*»³⁴.

Por último, hay que subrayar la atención que Benedicto XVI viene prestando en los primeros años de sus pontificado a la laicidad del Estado, distinguiéndola del laicismo y remarcando sus diferencias, en muchos casos incluso en el modo de calificarla como *sana laicidad* o como *laicidad positiva*.

Así, por ejemplo, en su visita al Palacio del Quirinal, después de recordar los principios de independencia y autonomía y de cooperación entre la Iglesia y el Estado, invocando expresamente el número 76 de la *Gaudium et spes* y afirmando que están presentes tanto en los Pactos Lateranenses de 1929 como en el Concordato de 1984, explicó: «*Así pues, es legítima una sana laicidad del Estado, en virtud de la cual las realidades temporales se rigen según sus normas propias, pero sin excluir las referencias éticas que tienen su fundamento último en*

³² *Id.*, *Mensaje para la Jornada mundial de la paz*, 2007, n. 5.

³³ *Id.*, *Discurso al Embajador de España ante la Santa Sede*, 20-V-2006, n. 2.

³⁴ *Ibidem*. El Pontífice prosiguió su intervención recordando, entre otros, el derecho inalienable de las personas a profesar sin obstáculos, tanto pública como privadamente, la propia fe religiosa, así como el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación acorde con sus propios valores y creencias, sin discriminación o exclusión explícita o encubierta. A este propósito, expresa su satisfacción al constatar la gran demanda de la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas españolas, lo cual significa que la población reconoce la importancia de dicha asignatura para el crecimiento y formación personal y cultural de los jóvenes (cfr. *Ibidem*, n. 3).

la religión. La autonomía de la esfera temporal no excluye una íntima armonía con las exigencias superiores y complejas que derivan de una visión integral del hombre y de su destino eterno. (...) La Iglesia desea mantener y promover un espíritu cordial de colaboración y entendimiento al servicio del crecimiento espiritual y moral del país, al que está unida por vínculos particularísimos, que sería gravemente dañoso, no sólo para ella sino también para Italia, intentar debilitar y romper»³⁵.

Sumamente indicativo también fue el Discurso al Embajador de México ante la Santa Sede, que tuvo lugar unos meses después. «*Como usted ha puesto de relieve – dijo –, un Estado democrático laico es aquel que protege la práctica religiosa de sus ciudadanos, sin preferencias ni rechazos. Por otra parte, la Iglesia considera que en las sociedades modernas y democráticas puede y debe haber plena libertad religiosa. En un Estado laico son los ciudadanos quienes, en el ejercicio de su libertad, dan un determinado sentido religioso a la vida social. Además, un Estado moderno ha de servir y proteger la libertad de los ciudadanos y también la práctica religiosa que ellos elijan, sin ningún tipo de restricción o coacción»³⁶. Y después de precisar, con palabras de un reciente comunicado del Episcopado mexicano, que la libertad religiosa no es un derecho de la Iglesia como institución, sino un derecho humano de cada persona, de cada pueblo y de cada nación, siguió diciendo: «*Ante el creciente laicismo, que pretende reducir la vida religiosa de los ciudadanos a la esfera privada, sin ninguna manifestación social y pública, la Iglesia sabe muy bien que el mensaje cristiano refuerza e ilumina los principios básicos de toda convivencia, como el don sagrado de la vida, la dignidad de la persona junto con la igualdad e inviolabilidad de sus derechos, el valor irrenunciable del matrimonio y de la familia...*»³⁷.*

Ese mismo año 2005 volvió sobre el particular en un breve mensaje dirigido a Marcelo Pera, Presidente del Senado italiano, con motivo de un encuentro sobre *Libertad y laicidad*. Tras recordar que la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales son previos a cualquier jurisdicción estatal, están inscritos en la naturaleza humana y se remontan en último término al Creador, concluyó: «*Por tanto, parece legítima y provechosa un sana laicidad del Estado, en virtud de la cual las realidades temporales se rigen según normas que les son propias, a las que pertenecen también esas instancias éticas que tienen su fundamento en la existencia misma del hombre (...) Un Estado sanamente laico también tendrá que dejar lógicamente espacio en su legislación a esta dimensión*

³⁵ ID., *Discurso durante la visita al Presidente de Italia, en el Palacio del Quirinal*, 24-VI-2005.

³⁶ ID., *Discurso al Embajador de la República de México ante la Santa Sede*, 23-IX-2005.

³⁷ *Ibidem*.

fundamental del espíritu humano [el sentido religioso]. Se trata, en realidad de una “laicidad positiva”, que garantice a cada ciudadano el derecho de vivir su propia fe religiosa con auténtica libertad, incluso en el ámbito público»³⁸.

Finalmente, es obligado citar por su carácter monográfico el Discurso que Benedicto XVI dirigió, en diciembre de 2006, a los participantes en un Congreso nacional de la Unión de juristas católicos italianos, sobre *La laicidad y las laicidades*. Al hilo del tema constató que en el mundo de hoy existen muchas maneras – a veces opuestas e incluso contradictorias – de entender y vivir la laicidad, estando bastante extendida una acepción ideológica –opuesta a la que tenía en su origen –, que la concibe como «*exclusión de la religión y de sus símbolos de la vida pública mediante su confinamiento al ámbito privado y a la conciencia individual*»³⁹. El Papa se detuvo en precisar sus manifestaciones, entre las que mencionó la total separación entre el Estado y la Iglesia, que niega a ésta cualquier posible intervención en temas relativos a la vida y a la conducta de los ciudadanos; la citada exclusión de símbolos religiosos de los lugares destinados al desempeño de las funciones propias de la comunidad política: oficinas, escuelas, tribunales, hospitales, cárceles, etc.; los denominados pensamiento laico, moral laica, ciencia laica, política laica. «*En la base de esta concepción hay una visión a-religiosa de la vida, del pensamiento y de la moral, es decir, una visión en la que no hay lugar para Dios, para un Misterio que trascienda la pura razón, para una ley moral de valor absoluto, vigente en todo tiempo y en toda situación (...). Ciertamente – terminó diciendo – no es expresión de laicidad, sino su degeneración en laicismo, la hostilidad contra cualquier forma de relevancia política y cultural de la religión; en particular, contra la presencia de todo símbolo religioso en las instituciones públicas*»⁴⁰.

De todos modos, el Papa no se limitó a describir los rasgos negativos de esta perversión de la laicidad, sino que ofreció al mismo tiempo los perfiles propios de la *legítima sana laicidad del Estado*⁴¹, citando por extenso el número

³⁸ *Id.*, *Carta al Presidente del Senado italiano, con motivo del encuentro de Nursia sobre “Libertad y laicidad”*, 15-X-2005.

³⁹ *Id.*, *Discurso al 56º Congreso nacional de la Unión de juristas católicos italianos, sobre “La laicidad y las laicidades”*, 9-XII-2006.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ La expresión fue empleada por Pio XII y, más tarde, el Concilio Vaticano II precisó su alcance, aunque empleando otra expresión – “la justa autonomía de la realidad temporal” – para referirse a ella. Por su interés, transcribo las palabras del pontífice: «*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*

36 de la *Gaudium et spes*, que califica como base doctrinal de aquella. En primer lugar, la sana laicidad «*implica que las realidades terrenas ciertamente gozan de una autonomía efectiva de la esfera eclesial, pero no del orden moral. Por tanto, a la Iglesia no compete indicar cuál ordenamiento político y social se debe preferir, sino que es el pueblo quien debe decidir libremente los modos mejores y más adecuados de organizar la vida política. Toda intervención directa de la Iglesia en este campo sería una injerencia indebida*»⁴². En segundo lugar, también supone «*que el Estado no considere la religión como un simple sentimiento individual, que se podría confinar al ámbito privado. Al contrario, la religión, al estar organizada también en estructuras visibles, como sucede con la Iglesia, se ha de reconocer como presencia comunitaria pública. Esto supone, además, que a cada confesión religiosa (con tal de que no esté en contraste con el orden moral y no sea peligrosa para el orden público) se le garantice el libre ejercicio de las actividades de culto – espirituales, culturales, educativas y caritativas – de la comunidad de los creyentes*». Y, en tercer lugar, conviene advertir que «*no es signo de sana laicidad negar a la comunidad cristiana, y a quienes la representan legítimamente, el derecho de pronunciarse sobre los problemas morales que hoy interpelan la conciencia de todos los seres humanos, en particular de los legisladores y de los juristas*»⁴³.

4. El caso español como referencia internacional

Un vez obtenidas las coordenadas generales de la libertad religiosa como derecho humano y principio de configuración de la sociedad, de los acuerdos concordatarios como expresión de aquella y de las relaciones de cooperación entre la Iglesia y el Estado, y de la laicidad de éste como señal de su propia identidad, podemos centrarnos en el caso español.

Empezaré en cierto sentido por el final, fijándome en la valoración que del proceso desarrollado en España han hecho atentos observadores extranjeros.

profano non si fosse il più fortemente verificata nella storia, quando un porzione di fedeli si è staccata dalla Chiesa» (PIO XII, *Discurso a la colonia delle Marche a Roma*, 23-III-1958, en *Acta Apostolicae Sedis*, 1958, p. 220).

⁴² BENEDICTO XVI, *Discurso al 56º Congreso nacional de la Unión de juristas católicos italianos, sobre "La laicidad y las laicidades"*, 9-XII-2006.

⁴³ «*En efecto – terminó diciendo –, no se trata de injerencia indebida de la Iglesia en la actividad legislativa, propia y exclusiva del Estado, sino de la afirmación y de la defensa de los grandes valores que dan sentido a la vida de la persona y salvaguardan su dignidad. Estos valores, antes de ser cristianos, son humanos; por eso ante ellos no puede quedar indiferente y silenciosa la Iglesia, que tiene el deber de proclamar con firmeza la verdad sobre el hombre y sobre su destino*» (*Ibidem*).

De esta forma podremos tomar un poco de distancia de esta realidad que conocemos bien, pero que a veces contemplamos con ojos miopes, fruto de una crítica partidista, demagógica y exacerbada, o de un cierto inconformismo que nos lleva a idealizar lo desconocido, a ambicionar lo ajeno y a no valorar adecuadamente lo propio.

Lo cierto es que quienes han estudiado a fondo la transición española en general y, a los efectos que aquí interesa en particular, la evolución del Derecho eclesiástico del Estado, no han escatimado elogios y han considerado el caso español como un modelo a imitar.

Un lugar destacado lo ha ocupado, sin duda, la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad religiosa, que ha servido de pauta y fuente de inspiración a distintos países, especialmente en Europa y en América. En el ámbito europeo, por ejemplo, tanto Italia como Portugal han mostrado un claro interés por ella y no sólo en el plano doctrinal. Recordemos a título de ejemplo el Seminario italo-luso-español sobre *El tratamiento legislativo de la libertad religiosa*, organizado por la Dirección General de Asuntos Religiosos, que tuvo lugar del 18 al 20 de octubre de 1999 en Las Navas del Marqués (Ávila) y que contó con la presencia de delegaciones de los países respectivos⁴⁴.

Al otro lado del Atlántico, en varios países se ha venido produciendo un fenómeno semejante al que vivieron Portugal y España en los años setenta, dotándose de una nueva Constitución política o modificando en profundidad la hasta entonces vigente, y desencadenando un proceso de renovación de sus respectivos ordenamientos. Aludiendo a este escenario, escribió Navarro Floria: «*Muchas de las jóvenes y no siempre estables democracias latinoamericanas, se han propuesto legislar en materia de libertad religiosa, siguiendo voluntaria o inconscientemente la huella abierta por España en su propia transición democrática. Los hispanoamericanos debemos agradecer a España ese camino abierto, que es fuente de inspiración para todos nosotros. Nuestro desafío es mejorar ese modelo, teniendo en cuenta las realidades de nuestros propios países, no en todo iguales a las de España*»⁴⁵.

Como es lógico, los resultados de este proceso, todavía inconcluso, son muy variados. De hecho, sólo tres países iberoamericanos –México, Colombia y Chile– han aprobado hasta ahora Leyes de libertad religiosa, aunque varios

⁴⁴ Junto con un grupo de expertos analizaron con detalle el Proyecto de Ley n.º 3947, sobre “Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi” (41 artículos), presentado en el Parlamento italiano el 3 de julio de 1997; y el Proyecto n.º 269/VII, de “Lei da liberdade religiosa” (69 artículos), presentado al Parlamento portugués, el 24 de abril de 1999.

⁴⁵ JUAN GREGORIO NAVARRO FLORIA, *La legislación en materia de libertad religiosa en América Latina y en especial en la República Argentina*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1997, p. 180.

más – como Argentina y Perú – cuentan con proyectos en este sentido⁴⁶. Pues bien, no es infrecuente que en las discusiones parlamentarias que precedieron la aprobación de aquellas, se mencionara expresamente la Ley española de libertad religiosa de 1980.

Más allá de esta concreta influencia, es interesante advertir – con el autor antes citado – que estos países «*están optando por un modelo en que, sin dejar de lado la laicidad básica del Estado, éste se compromete activamente en el apoyo y la promoción de los grupos religiosos. Ya no de una iglesia en particular, sino de las confesiones religiosas en su globalidad, como parte constitutiva esencial y dinámica de nuestras sociedades. En este sentido, parece clara la opción por un modelo europeo (sobre todo de cuño español e italiano) donde nos movemos con comodidad por las afinidades tanto jurídicas como sociológicas con esas naciones*»⁴⁷.

La Dirección General de Asuntos Religiosos pudo confirmar esta tendencia, pues empezó a recibir numerosas invitaciones procedentes de toda Iberoamérica, en las que las más diversas instancias – Gobiernos, confesiones y centros de estudios e investigación – mostraban su interés en conocer la nueva legislación española en esta materia y las experiencias surgidas de su aplicación. En respuesta dicho organismo del Ministerio de Justicia español organizó el *Foro iberoamericano sobre libertad religiosa*, que tuvo lugar en Toledo, del 29 al 31 de octubre de 2000, donde actuaron como ponentes delegados oficiales de diez países y que contó también con una cualificada participación de expertos observadores⁴⁸.

Las muestras de la proyección internacional del modelo español de relaciones Estado-confesiones religiosas realizadas por autores extranjeros podrían multiplicarse, pero será suficiente añadir la autorizada opinión formulada recientemente por Durham, en un estudio de amplio espectro, que comprende no sólo Latinoamérica sino también Europa oriental. En él reconoce sin rodeos la admiración despertada por España, especialmente en aquellos países en transición de regímenes autoritarios a democráticos, al haber demostrado que ese difícil paso puede darse con éxito: «*España ha ayudado a mostrar que la más*

⁴⁶ En concreto, en México se trata de la Ley de Asociaciones religiosas y culto público (1992), en Colombia de la Ley estatutaria del derecho de libertad religiosa (1994) y en Chile de la Ley de normas sobre la constitución jurídica de las Iglesias y organizaciones religiosas (1999). En Ecuador desempeña un papel similar el Reglamento de Cultos religiosos (2000).

⁴⁷ JUAN GREGORIO NAVARRO FLORIA, *La legislación en materia de libertad religiosa en América Latina...*, cit., p. 188.

⁴⁸ Cfr. ALBERTO DE LA HERA Y ROSA MARÍA MARTÍNEZ DE CODES (coords.), *Foro iberoamericano sobre libertad religiosa (Toledo, 29-31 octubre 2000)*, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 2001.

profunda transición hacia un completo respeto de la libertad religiosa es posible. Todos nuestros países deben ser conscientes de los riesgos constantes de recaída en regímenes en los que un particular sistema de creencias o de ideología busca la dominación a expensas de la genuina protección de la dignidad humana. Esto no es suficiente para reemplazar la confesionalidad por la laicidad. Los sistemas deben esmerarse por conseguir un genuino y auténtico respeto por los derechos individuales y colectivos del derecho de libertad religiosa o de creencias»⁴⁹.

5. El principio de cooperación entre el Estado español y las confesiones religiosas

Como es bien sabido, el artículo 16.3 de la Constitución española de 1978 afirma en su último inciso que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones». Tanto la doctrina⁵⁰ como la jurisprudencia⁵¹ han visto aquí la formulación

⁴⁹ W. COLE DURHAM, JR., *La importancia de la experiencia española en las relaciones Iglesia-Estado para los países en transición*, en JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *Estado y religión en la Constitución española y en la Constitución europea*, Ed. Comares, Granada, 2006, p. 68.

⁵⁰ En la primera exposición de conjunto de los principios constitucionales específicos del Derecho eclesiástico español, obra de Viladrich, ya figura el de cooperación, junto a los de libertad religiosa, laicidad del Estado e igualdad religiosa (cfr. PEDRO JUAN VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, ¹1980, pp. 211-317). A excepción de ANA FERNÁNDEZ-CORONADO (*Principio de igualdad y técnica de cooperación*, en *La Ley*, 1983-2, p. 80), que lo calificó como técnica de relación, los demás autores lo consideraron como principio; incluso DIONISIO LLAMAZARES Y GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA (*El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases para su tratamiento jurídico*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 61 [1980], p. 29), aunque lo situaron en un segundo plano (con el de laicidad), detrás de los principios de igualdad y libertad religiosas.

Sin embargo, no han faltado autores – algunos modificando incluso su adhesión inicial a la tesis de Viladrich – que han añadido otros principios, como el pluralismo ideológico y religioso (IVÁN CARLOS IBÁN Y LUIS PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, Ed. Tecnos, Madrid, ²1987, pp. 126-128), el pluralismo y el personalismo (DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico del Estado*, Ed. Servicio de publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1989, pp. 225-228) y la tolerancia religiosa (JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, Ed. Servicio de publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, ²1991, pp. 172-177). En ocasiones, del examen de sus exposiciones se concluye que las discrepancias con la citada interpretación son más aparentes que reales. Por lo demás, conviene tener presente que ha sido asumida por el Tribunal Constitucional. *Vid.*, en este punto, ANDRÉS CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, *El Derecho eclesiástico español en la jurisprudencia postconstitucional (1978-1990)*, Ed. Tecnos, Madrid 1991, pp. 23-26; RAFAEL RODRÍGUEZ-CHACÓN, *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, Ed. Servicio de publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1992, pp. 34-38; JAVIER FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN (ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Ed. Comares,

del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones, que está en la base de los acuerdos concordatarios estipulados con la Santa Sede – y en los demás acuerdos de cooperación firmados con los evangélicos, los judíos y los musulmanes –. Por este motivo me detendré en él antes de ocuparme de éstos.

a. El principio de cooperación en la Constitución

En consonancia con el nuevo orden establecido, el principio de cooperación entre el Estado y las confesiones puede enmarcarse dentro del postulado democrático de corresponsabilidad y participación de los grupos sociales específicos, junto a los poderes públicos, en la gestión del bien común, así como en la elaboración y aplicación de las normas jurídicas que regulan su posición y su actuación en la sociedad⁵². Y aunque las confesiones tienen unos perfiles propios, que proyectan sobre el principio de cooperación, es indudable que éste presenta puntos en común con el protagonismo reconocido expresamente por la Constitución a otros grupos, como los partidos políticos (art. 6), los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios (art. 7), los colegios profesionales (art. 36) y las organizaciones profesionales (art. 52); sin olvidar, la mención genérica contenida en el artículo 9.2: «*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*».

De todos modos, y por lo que a la Iglesia católica se refiere, conviene no olvidar que el principio de cooperación se enraiza además en una multisecular tradición histórica de relaciones a todos los niveles, entre las autoridades eclesiásticas y las civiles, que con distintos avatares pero sin solución de continuidad llega hasta nuestros días y que encuentra en los acuerdos con-

Granada, 1998, pp. 107 ss. y, en especial, pp. 116-124; JOAQUÍN CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 1999; y MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL Y MIGUEL ÁNGEL CAÑIVANO SALVADOR, *El Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Ed. Atelier, Barcelona, 2003.

⁵¹ Cfr. las exposiciones sobre el principio de cooperación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenidas en las obras citadas al final de la nota anterior.

⁵² Cfr. AGUSTÍN MOTILLA DE LA CALLE, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Bosch Casa Editorial, Madrid, 1985, pp. 249-262.

cordatarios una de sus expresiones más características. En todo caso, el texto constitucional está redactado en unos términos lo suficientemente amplios como para que en él converjan sin dificultad las dos líneas apuntadas.

Siguiendo a Viladrich⁵³, podemos decir que el Estado reconoce a las confesiones en cuanto tales, como sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa y como comunidades específicas que expresan la dimensión institucional –no sólo asociada– del factor religioso⁵⁴, eleva a rango constitucional la existencia de sus relaciones con ellas y define la naturaleza de esas relaciones mediante el concepto de cooperación.

A falta de una definición expresa, el conjunto de principios constitucionales permite deducir que la cooperación es el tipo de relación adecuada entre instituciones independientes, con naturaleza y finalidades distintas, pero que se relacionan mutuamente en un punto equidistante de la unión y de la incomunicación, al servicio de la persona humana, sujeto y fundamento del orden político y del orden religioso. El artículo 16.3 significa, por tanto, la *constitucionalización* del común entendimiento, bilateral o plurilateral, que han de tener las relaciones entre los poderes públicos y las confesiones en orden a la elaboración de su *status* jurídico específico y a la regulación de su contribución al bien común ciudadano.

Conviene señalar que, a diferencia de lo que sucede en Italia⁵⁵, aquí no están

⁵³ Cfr. PEDRO JUAN VILADRICH Y JAVIER FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en JAVIER FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho eclesiástico del Estado español*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 2007⁶, pp. 216-226.

⁵⁴ Las confesiones religiosas encarnan la dimensión institucional de la libertad religiosa y constituyen un *prius* respecto a él. Cfr. PEDRO LOMBARDÍA [†] Y JUAN FORNÉS, *El Derecho eclesiástico*, en JAVIER FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho eclesiástico del Estado español*, cit., pp. 27-28.

En esta línea, la inédita exposición de motivos de la Ley orgánica de Libertad religiosa afirmaba: «Es de destacar que en la ley se contemplan las comunidades religiosas como una realidad anterior a cualquier reconocimiento por parte de la Administración de su personalidad jurídica, que ni la necesitan ni, en muchos casos, tan siquiera desean para el desarrollo normal de sus actividades propias y el cumplimiento de sus propios fines religiosos. Con ello se pretende dar relevancia al reconocimiento de las comunidades como sujetos, además de los individuos, de los derechos derivados de la libertad religiosa, lo que implica, asimismo, el reconocimiento de su propia identidad como algo distinto – y previo – al hecho jurídico asociativo» (en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, I Legislatura, 17 de octubre de 1979).

⁵⁵ Como es sabido, en el país vecino está *constitucionalizado* el sistema concordatario con la Iglesia católica y el de acuerdos (*intese*) para el resto de los cultos admitidos – cfr., respectivamente, los artículos 7 y 8 de la Constitución de 1947 –. Las *intese* siguen un procedimiento bilateral en su elaboración, que da lugar a una normativa de base pacticia aunque de promulgación formal unilateral por parte del Estado. Una vez firmados por las representaciones oficiales de las dos partes – Estado y confesión –, se presentan al Parlamento italiano como proposición de ley unilateral del Estado. Las *intese* representan no sólo el límite al contenido de la ley estatal, sino la condición primera de su validez. Finalmente, la Constitución no obliga al legislador a elaborar concordatos con la Iglesia

predeterminados constitucionalmente los instrumentos técnico-jurídicos de la cooperación. No obstante, el término *consiguientes* conecta la obligación de mantener relaciones de cooperación con la presencia sociológica de cada confesión y, a renglón seguido, el Estado reconoce la importancia de la Iglesia católica en España mencionándola expresamente – y preconstituyendo así la prueba de su arraigo –, pero no fija parámetros para valorar la presencia de las demás confesiones en la sociedad⁵⁶. Por lo demás, la aplicación de los criterios hermenéuticos al precepto – el sentido propio de las palabras, en relación a su contexto, a los antecedentes históricos y legislativos y a la realidad de su tiempo (cfr. art. 3.1 Código civil) – confirma el carácter institucional de la Iglesia católica, reconocido en España a lo largo de la historia y de la voluntad solemnemente expresada en un acuerdo concordatario de seguir empleando este instrumento en sus relaciones mutuas. Me refiero, naturalmente, al Acuerdo de 28 de julio de 1976, al poco de iniciarse la transición política. Esto explica que el término *mantendrá*, empleado por el artículo 16.3, se predica con rigor de las relaciones con la Iglesia católica, mientras que para las demás confesiones el precepto propiamente sienta las bases y fija un mandato a los poderes públicos para el establecimiento de relaciones de cooperación mutua.

b. El principio de cooperación en la Ley orgánica de Libertad religiosa

En íntima relación con el artículo 16 de la Constitución que viene a desarrollar, la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad religiosa contiene una serie de manifestaciones significativas de la cooperación: los acuerdos o convenios del artículo 7.1 y la Comisión asesora de libertad religiosa del artículo 8. Sin embargo, por encima de sus preceptos, la misma Ley orgánica de es una manifestación del principio de cooperación y un exponente de legislación negociada, en cuanto que las propias confesiones intervinieron

católica ni *intese* con las demás confesiones reconocidas legalmente, pero si decide regular su posición jurídica básica ha de hacerlo necesariamente a través de estos mecanismos.

⁵⁶ Posteriormente, el artículo 7.1 de la Ley orgánica de Libertad religiosa subordinó el establecimiento de acuerdos o convenios con las confesiones – que no el principio de cooperación – a la declaración de notorio arraigo por parte del Estado. El precepto no es aplicable a la Iglesia católica, reconocida explícitamente en el artículo 16.3. Así viene a corroborarlo el hecho de que los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español fueron ratificados el 4 de diciembre de 1979, sin que los poderes públicos tuvieran que declarar como requisito previo su notorio arraigo (en aquella fecha ya había sido redactado el proyecto de la citada ley orgánica, que fue aprobada finalmente el 5 de julio de 1980).

en la preparación del proyecto de ley, invitadas por el Estado⁵⁷.

En relación al artículo 7.1 hay que decir que, en el plano lógico formal, los acuerdos de cooperación son la mejor garantía de que el Estado respeta los derechos de libertad de las confesiones y de que reconoce su especificidad. Suponen la existencia de un plano de igualdad y la adopción de unas normas bilaterales, consecuentemente reforzadas por el principio *pacta sunt servanda*⁵⁸. A los Acuerdos firmados con la Iglesia católica en 1976 y 1979 – y al Convenio de 1962 –, hay que añadir los tres Acuerdos de 1992, firmados respectivamente con la FEREDE, la FCJ y la CIE, en aplicación del mencionado precepto. De esta manera, los acuerdos con las confesiones en general se convierten *de iure y de facto*, en fuente específica de Derecho eclesiástico español. Todo ello confirma que el legislador los concibe como la fórmula más importante de cumplimiento del principio constitucional de cooperación⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. MARÍA JOSÉ CIAURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho español (La Ley orgánica de libertad religiosa)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 33-34. El Ministro de Justicia, Cavero Lataillade, en su intervención ante el Senado se refirió a esta cuestión: «*El proceso de elaboración fue complejo, como corresponde a una norma delicada de las características de la que estamos examinando, y por afectar, además, a íntimas convicciones del hombre, se solicitó en su día el concurso de representantes de las diferentes Iglesias y comunidades religiosas establecidas en España, y fruto de esa colaboración fue la redacción inicial de un valioso documento de bases que sirvió para articular luego, sobre ese punto de partida, el proyecto de ley; y en este sentido creo que es un deber de justicia dejar constancia del reconocimiento a la aportación, tan positiva, de todos los miembros o representantes de las confesiones e Iglesias que intervinieron en la elaboración de las bases y que, indudablemente, augura un clima y un espíritu de diálogo que es preludeo, yo creo, de la fecunda labor que va a corresponder a la Comisión Asesora de la Libertad Religiosa*» (en *Diario de Sesiones del Senado*, n. 59, de 10 de junio de 1980, p. 2846).

⁵⁸ Por otra parte, allí donde la Iglesia católica disfruta de un sistema pacticio con el Estado – como es el caso español – el establecimiento de acuerdos o convenios con cada una de las demás confesiones es el medio óptimo para evitar que la Iglesia católica goce de un reconocimiento de su especificidad, mientras que el resto de las confesiones constituyen el conjunto de lo *acatólico*; en expresión plástica y rotunda, «*il coacervo anonimo degli indistinti*» (PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, Giuffrè Ed., Milano, ²1978, p. 339). En este tema hay que subrayar que, en la misma medida en que la Constitución consagra el reconocimiento específico de las confesiones como sujetos colectivos e institucionales del factor religioso, el principio de igualdad y de no discriminación del artículo 14 exige que todas las confesiones gocen de la consideración de su singularidad y de sus hechos diferenciales.

⁵⁹ En su caso, la firma de tales convenios por parte del Estado se justifica en función de las creencias religiosas presentes en la sociedad española y se restringe a las confesiones religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España – artículo 7.2 –. A propósito de los problemas de interpretación de estos dos parámetros, vid. ANA FERNÁNDEZ-CORONADO, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid 1995, pp. 36-38; JOSÉ MARÍA VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *El futuro de los acuerdos y otros ámbitos de cooperación entre el Estado y las confesiones*, en JOAQUÍN MANTECÓN (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 2003, pp. 170-174; y MARÍA JOSÉ VILLA ROBLEDO, *Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas*, en ANDRÉS CORSINO ÁLVAREZ CORTINA Y MIGUEL ÁNGEL PÉREZ

En relación al artículo 8 y a las normas que lo desarrollan, es preciso subrayar que la Comisión asesora de libertad religiosa es también una modalidad de cooperación. En este caso se trata de un organismo de la Administración, creado en el Ministerio de Justicia y compuesto de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado y de las confesiones religiosas – en todo caso, de las que tengan notorio arraigo en España –, y por personas de reconocida competencia cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 8.1). Sus funciones son de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de dicha ley y, particularmente y con carácter preceptivo, la preparación y dictamen de los convenios de cooperación (art. 8.2)⁶⁰.

c. El principio de cooperación en las sentencias del Tribunal Constitucional

Par dar por concluida esta somera síntesis del principio de cooperación es preciso mencionar al menos su presencia en las sentencias del Tribunal Constitucional porque, aunque no pretende realizar una construcción dogmática – ni sobre la regulación del fenómeno religioso como factor social específico ni sobre ninguna otra –, es evidente que la doctrina contenida en sus fallos representa una importante aportación al sistema⁶¹.

Como es lógico, son mucho más numerosas las veces que el Constitucional se ha referido a otros principios informadores del Derecho eclesiástico español, como los de libertad e igualdad religiosas; pero existe un número apreciable de ocasiones de sentencias en las que ha invocado el principio de cooperación para resolver problemas concretos, ya sea sólo o junto a otros principios.

Los cuatro principios están presentes en la STC 59/1992, de 23 de abril⁶²;

BLANCO (coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)*, Ed. Comares, Granada 2006, pp. 210-219.

⁶⁰ Cfr. el estudio de MARITA CAMARERO SUÁREZ, *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, en ANDRÉS CORSINO ÁLVAREZ CORTINA Y MIGUEL ÁNGEL PÉREZ BLANCO (coords.), *La libertad religiosa en España*, cit., pp. 233-244.

⁶¹ Y es que, como afirma Calvo-Álvarez en alusión directa al Derecho eclesiástico español, el estudio de las STC «parece constituir un factor necesario a la hora de confirmar, matizar, profundizar a corregir, en su caso, la doctrina predominante sobre los principios informadores» (JOAQUÍN CALVO-ÁLVAREZ, *La presencia de los principios informadores del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, en *Tratado de Derecho eclesiástico*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1992, p. 244).

⁶² «En lo atinente a la lesión del artículo 14 CE se propone en la demanda un doble término de

mientras que la STC 66/1982, de 12 de noviembre, aplica simultáneamente tres de ellos: igualdad religiosa (FJ 3), aconfesionalidad del Estado (FJ 4) y cooperativo (FJ 2).

El principio de cooperación puede considerarse implícito en la STC 1/1981, de 26 de enero, cuando alude al respeto a «*la armonía en las relaciones institucionales [se refiere a la Iglesia y al Estado] que dice el artículo 16.3*» (FJ 10); y también se puede deducir indirectamente de la STC 24/1982, de 13 de mayo, cuando afirma que el artículo 16.3 «*veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales*» (FJ 1), expresión que reproduce la STC 340/1993, de 16 de noviembre, después de afirmar que «*las confesiones en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparables al Estado, ocupando una igual posición jurídica*» (FJ 4, E).

Más directamente, la STC 66/1982, de 12 de noviembre, declara que la eficacia civil de resoluciones eclesiásticas «*se sustenta de una parte en el carácter aconfesional del Estado, de otra, en el propio texto legal que obliga a los poderes públicos a tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantener las relaciones de cooperación consiguientes. Es este principio cooperativo el que se expresa en el artículo VI.2 del Acuerdo sobre asuntos jurídicos*» (FJ 2); aunque, como advierte más adelante, «*la cooperación con la Iglesia Católica no implica automatismo en el reconocimiento de las resoluciones dictadas por los tribunales eclesiásticos*» (FJ 3). Unos años después, la STC 265/1988, de 22 de diciembre, abunda en esta misma idea de que el art. VI. 2 del Acuerdo sobre asuntos jurídicos «*responde al principio cooperativo que se hace explícito en el artículo 16.3 de la CE*» (FJ 4).

La STC 109/1988, de 8 de junio, invoca el principio de cooperación en conexión con el principio de libertad religiosa para justificar una norma que favorece a determinados familiares de los ministros de culto para facilitar la asistencia religiosa que éstos prestan a la sociedad (FJ 2, c)⁶³.

Por su parte, la STC 93/1983, de 8 de noviembre, contribuye a precisar la

comparación, referido el primero a que la exclusión del campo de aplicación del Régimen Especial de Empleados de Hogar no afecta a los familiares del sexo femenino de sacerdotes célibes. Sin embargo, ya pusimos de relieve en la STC 109/1988 que el artículo 3.2 del Decreto 2346/1969, norma excepcional que se inscribe en el ámbito del artículo 16 de la Constitución y, en particular, en las relaciones de cooperación entre el Estado y la Iglesia Católica y las demás confesiones, trata de facilitar que los ciudadanos reciban, en el ejercicio de propia libertad religiosa y de culto, la correspondiente asistencia religiosa [art.2.1.b de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio], favoreciendo para ello el desempeño del ministerio sacerdotal por los clérigos célibes. Ausentes estas circunstancias en el empleador seglar, debe concluirse la desigualdad de los supuestos que se pretende comparar y, por tanto, la inexistencia desde esta perspectiva de una vulneración del artículo 14 CE» (FJ 3).

⁶³ En ella se hace eco la STC 59/1992, de 23 de abril, citada en la nota anterior.

naturaleza de la cooperación, al negar que se trate de un derecho: «*Como es obvio, el artículo 16.3 regula un deber de cooperación del Estado con la Iglesia católica y las demás confesiones y no un derecho fundamental de los ciudadanos del que sea titular el actor*» (FJ 5).

Finalmente, mencionaré la STC 38/2007, de 15 de febrero, que ha aplicado el principio de cooperación en conexión con otros principios. Así afirma que «*el derecho de libertad religiosa y el principio de neutralidad religiosa del Estado implican que la impartición de la enseñanza religiosa asumida por el Estado en el marco de su deber de cooperación con las confesiones religiosas se realice por las personas que las confesiones consideren cualificadas para ello y con el contenido dogmático por ellas decidido*» (FJ 7). Y, más adelante, explica que el sistema establecido para el nombramiento de profesores de religión en centros públicos no infringe el principio de igualdad, sino que es plenamente coherente con el respeto de la libertad de las confesiones y con el principio constitucional de cooperación⁶⁴.

6. Los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español

En la nueva etapa constitucional, los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español – de naturaleza concordataria y rango de tratado internacional – aúnan la tradición de nuestro Derecho histórico con un remozado principio de cooperación, abierto a todas las confesiones religiosas presentes en la sociedad española. Entre ellos ocupan una posición singular los cuatro Acuerdos de 3 de enero de 1979, sobre asuntos jurídicos, sobre enseñanza y asuntos culturales, sobre asuntos económicos y sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, y el Acuerdo de 28 de julio de 1976, sobre renuncia a la presentación e obispos y al privilegio del fuero. En su conjunto vertebran el nuevo sistema concordatario español⁶⁵

⁶⁴ «*La facultad reconocida a las autoridades eclesiásticas para determinar quiénes sean las personas cualificadas para la enseñanza de su credo religioso constituye una garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina sin injerencias del poder público. Siendo ello así, y articulada la correspondiente cooperación a este respecto (art. 16.3 CE) mediante la contratación por las Administraciones públicas de los profesores correspondientes, habremos de concluir que la declaración de idoneidad no constituye sino uno de los requisitos de capacidad necesarios para poder ser contratado a tal efecto, siendo su exigencia conforme al derecho a la igualdad de trato y no discriminación (art. 14 CE) y a los principios que rigen el acceso al empleo público (art. 103.3 CE)*» (FJ 9).

⁶⁵ Asumo la expresión y el significado que le da Fornés en su pionera y ya clásica monografía en la materia, remitiéndome de modo especial a su valoración crítica final, donde sintetiza el conjunto de los acuerdos en tres notas características: bilateralidad, solemnidad y unidad en la fragmentariedad, que oportunamente explica (JUAN FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español [Los Acuerdos de 1976 y 1979]*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1980, pp. 107-110).

y, de hecho, entre todos ellos produjeron el importante efecto de derogar el Concordato de 1953. De ellos es preciso ocuparse brevemente.

El Acuerdo de 1976, denominado con frecuencia *Acuerdo básico* porque más allá de su breve articulado contiene un preámbulo que sirve de introducción a los acuerdos posteriores, fue el resultado de un complicado proceso de negociaciones iniciado en 1968 y llevado a cabo por vía diplomática⁶⁶. En él, las Parte contratantes se comprometieron a llegar cuanto antes a la conclusión de Acuerdos sobre las materias de interés común en sustitución del Concordato anterior. A tal efecto, el Estado formó cinco comisiones interministeriales y la Iglesia otras cinco comisiones, que inicialmente trabajaron por separado⁶⁷. «Una vez elaborados los primeros borradores y anteproyectos y discutidos a nivel técnico – escribió Díaz Moreno –, pasaban a los respectivos órganos de decisión para su estudio, reforma o aprobación. Una comisión coordinadora, muchas veces mixta (...), se encargó de dar una cierta unidad básica de criterios y formulaciones a los primeros proyectos»⁶⁸.

Como es lógico, la negociación no siempre fue fácil ni rápida, de ahí que en algunos puntos más conflictivos – como el matrimonio, la enseñanza y la financiación – las fórmulas adoptadas adolecen de cierta ambigüedad e inconcreción⁶⁹. Pero esto no es de extrañar si se tienen en cuenta las circunstancias

También están vigor el Convenio de 5 de abril de 1962, entre la Santa Sede y el Estado español sobre el reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios de ciencias no eclesiásticas realizados en España en Universidades de la Iglesia; y el Acuerdo de 21 de diciembre de 1994, entre el Reino de España y la Santa Sede sobre asuntos de interés común en Tierra Santa, pero no desempeñan esa función de perfilar las líneas de fuerza del sistema.

⁶⁶ Su firma tuvo lugar el 28 de julio de 1976 en la Ciudad del Vaticano por el Cardenal Villot, Secretario de Estado, y el Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja. El Consejo de Ministros lo remitió a las Cortes para proceder en su caso a la ratificación y éstas lo enviaron a la Comisión de Asuntos Exteriores para su estudio el 3 de agosto (cfr. «Boletín Oficial del las Cortes Españolas», n. 1524, de 5 de agosto de 1976, p. 36831), evacuando informe favorable el 17 del mismo mes (cfr. *Boletín Oficial del las Cortes Españolas*, n. 1526, de 31 de agosto de 1976, pp. 36917-36918). El Acuerdo fue ratificado por el Rey el día 19, el canje de los instrumentos tuvo lugar el día siguiente, fecha en la que entró en vigor, si bien fue publicado en el Acta Apostolicae Sedis el 31 de agosto y en el Boletín Oficial del Estado el 24 de septiembre.

En cuanto al proceso de elaboración del Acuerdo, *vide*, por todos, MARCELINO OREJA AGUIRRE, *La negociación de los acuerdos concordatarios vigentes entre España y la Santa Sede*, en JOSÉ MARÍA VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), *Los Concordatos. Pasado y futuro*, cit., pp. 87-94.

⁶⁷ Cfr. ALBERTO DE LA HERA, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 de julio de 1976*, en *Ius Canonicum*, 1976, pp. 159-161.

⁶⁸ JOSÉ MARÍA DÍAZ MORENO, *Historia del texto*, en CARLOS CORRAL Y LAMBERTO DE ECHEVERRÍA (dirs.), *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Ed. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1980, p. 94. *Vide* también JOSÉ MARÍA DÍAZ MORENO, *El proceso de negociación y conclusión de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español*, en *Almogaren*, 2005, pp. 109-139.

⁶⁹ Cfr. JUAN FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español*, cit., p. 108; y JOSÉ MARÍA DÍAZ MORENO, *Historia del texto*, cit., pp. 94-95.

que la rodearon y, en particular, el hecho de que al mismo tiempo se estaba redactando la Constitución, de la que no se podía prescindir y no se prescindió en absoluto⁷⁰ y cuya aprobación y entrada en vigor precedió a los acuerdos⁷¹. La secuencia seguida fue, sin duda, un acierto desde un punto de vista político, porque alejaba la aparente sospecha de que desde otras instancias se pretendía condicionar la Constitución, y también desde un punto de vista práctico, porque no cerraba los acuerdos hasta tener definidas las líneas maestras de la Constitución que incidían en ellos. «No había, por otra parte, un problema de fondo – explica Giménez y Martínez de Carvajal completando esta idea –, ya que, de alguna forma, el texto de los futuros Acuerdos se había elaborado a la vista de los futuros principios constitucionales y había sido previamente pactado, más o menos explícitamente, con los grupos de la oposición»⁷².

Los cuatro Acuerdos fueron firmados el 3 de enero de 1979, en la Ciudad del Vaticano, por el Cardenal Villot, Secretario de Estado, y el Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja. El motivo de esta premura es fácilmente explicable: asegurada la constitucionalidad de los Acuerdos, se trataba de

⁷⁰ Es bien elocuente la propuesta que el GP Socialista del Congreso remitió a la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, el 27 de septiembre de 1977: «Las relaciones entre el Estado y la Iglesia tienen en nuestro país un alcance indudablemente constitucional, afectando, por tanto, a la elaboración de la Constitución ya emprendida por las Cortes. Con el fin de prevenir toda posible incoherencia entre las negociaciones a que se hace referencia y la labor constituyente el Grupo Socialista del Congreso propone: 1.º Que el Gobierno informe detalladamente a las Cortes sobre las negociaciones en curso con la Santa Sede para modificar el concordato de 1953. 2.º Que se suspendan dichas negociaciones en tanto no queden definidos en la Constitución que se está elaborando los principios que deberán regir las relaciones entre el Estado y las iglesias, pronunciándose desde ahora este grupo parlamentario por la aconfesionalidad y la superación del sistema concordatario» (citado por CARLOS CORRAL, *Acuerdos España-Santa Sede (1976-1994). Texto y comentario*, Ed. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1999, p. 3).

En respuesta a esta propuesta, en febrero de 1978 la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso aprobó por unanimidad una resolución en virtud de la cual todo acuerdo entre Iglesia y Estado estaría condicionado por lo que estableciera la Constitución. En consecuencia, el ministro de Asuntos Exteriores envió una nota a la Secretaría de Estado para dilatarlos, hasta que la Constitución estuviera aprobada (cfr. JOSÉ ANDRÉS-GALLEGO Y ANTÓN M. PAZOS, *La Iglesia en la España contemporánea. II. 1936-1999*, Ed. Encuentro, Madrid, 1999, p. 216).

⁷¹ La Constitución fue aprobada por el Congreso de los Diputados y el Senado el 31 de octubre de 1978, el 6 de diciembre fue ratificada mediante referéndum popular, el 27 de diciembre fue sancionada por el Rey ante las Cortes y el 29 de diciembre fue publicada en Boletín Oficial del Estado y entró en vigor.

⁷² JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Principios informadores del actual régimen español de relaciones entre la Iglesia y el Estado*, en JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL Y CARLOS CORRAL (dirs.), *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Ed. Rioduero, Madrid, 1980, p. 28. Vide también JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Naturaleza jurídica, valor y estructura de los Acuerdos*, en *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español (Veinte años de vigencia)*, Ed. Edice, Madrid, 2001, pp. 23-55.

evitar la posible denuncia del Concordato de 1953 por inconstitucional⁷³. El canje de instrumentos de ratificación tuvo lugar en Madrid, el 4 de diciembre de 1979, después de que las Cortes Generales aprobaran la preceptiva la autorización para ello⁷⁴.

Del paso de los Acuerdos por el Congreso merece destacarse el discurso de presentación del Ministro de Asuntos Exteriores, en el que dejó patente su *constitucionalidad*: «*La negociación se va haciendo a lo largo del año 1978, teniendo siempre presente cuál es el proceso de la Constitución y cuáles las normas que van marcando aquellos temas que puedan afectar a los acuerdos, y éstos se van negociando precisamente en función de cómo van discutiendo los debates en torno a la Constitución*»⁷⁵. En el transcurso del debate se registraron también varias intervenciones de interés: así por ejemplo, en relación al proceso negociador Fraga Iribarne (GP Coalición Democrática)⁷⁶ y Camuñas (GP Centrista)⁷⁷ se pronunciaron a favor, frente a quienes lo tildaron de se-

⁷³ Cfr. JOSÉ ANDRÉS GALLEGO Y ANTÓN M. PAZOS, *La Iglesia en la España contemporánea*, cit., p. 216.

⁷⁴ Entre las dos fechas mencionadas tuvo lugar el proceso de autorización para la ratificación. Primero pasaron por la Comisión de Asuntos Exteriores, donde obtuvieron sendos dictámenes favorables el 1 de agosto de 1979 (el Acuerdo sobre asuntos jurídicos y el Acuerdo sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos por unanimidad; y el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales y el Acuerdo sobre asuntos económicos por mayoría, ante la oposición del Grupo Comunista).

Los Acuerdos fueron aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de septiembre y por el Pleno del Senado el 30 de octubre. El resultado de las votaciones en las cámaras fue el siguiente: Acuerdo sobre asuntos jurídicos, en el Congreso 293 a favor, 2 abstenciones y 2 en contra, y en el Senado 186 a favor, 1 abstención y 1 en contra; Acuerdo sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, en el Congreso 294 a favor, 1 abstención y 1 en contra; y en el Senado 188 a favor; Acuerdo sobre asuntos económicos, en el Congreso 273 a favor, 21 contra y 5 abstenciones, y en el Senado 188 a favor; y Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, en el Congreso 178 a favor, 125 en contra y 1 abstención, y en el Senado 126 a favor y 61 en contra (cfr. CARLOS CORRAL, *Los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español y legislación complementaria*, en JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL Y CARLOS CORRAL (dirs.), *Iglesia y Estado en España*, cit., pp. 287-288).

Los Acuerdos fueron finalmente ratificados por el Rey el 4 de diciembre, día en que se produjo el canje de los instrumentos y entraron en vigor, si bien fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado el 15 de diciembre y en el Acta Apostolicae Sedis el 31 de enero de 1980.

⁷⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 29, del 13 de septiembre de 1979, p. 1673.

⁷⁶ «*Se dice aquí que el Congreso no ha negociado. La negociación es siempre un proceso confidencial, y no hay la más pequeña posibilidad de que los 350 Diputados que estamos aquí o una representación nuestra intervenga en una negociación. La publicidad se produce después, ahora, cuando llegue aquí la propuesta conjunta de los negociadores. (...) Lo que no podemos hacer es ir todos a negociar y, por tanto y en mi opinión, esas críticas carecen de fundamento y, desde luego, se deben a una negociación concebida de otra manera*» (*Ibidem*, pp. 1695-1696).

⁷⁷ «*Ha quedado bien claro durante este debate que la forma no ha sido una forma súbita, repentina ni secreta, el cómo se ha negociado estos Acuerdos con la Santa Sede. Ha quedado bien claro que el Gobierno tenía y tiene la responsabilidad de conducir la política española y era el legítimo representante*

creto, como Solé Tura (GP Comunista)⁷⁸; Peces Barba manifestó su oposición a la continuidad del sistema concordatario, al mismo tiempo que consideró satisfactorios los acuerdos en sí mismos⁷⁹; Solé Tura (GP Comunista) también criticó el marco de los acuerdos⁸⁰; y Otero Novas (Ministro de Educación) se refirió a algunos de sus contenidos en clave de igualdad y cooperación⁸¹.

En definitiva, no se planteó ninguna duda sobre la constitucionalidad de los Acuerdos de 1979, lo que supone naturalmente su plena sintonía con el principio de laicidad del Estado; todo lo cual nada tiene que ver con las discrepancias acerca de la interpretación y aplicación de algunas de sus normas⁸².

7. El principio de laicidad del Estado español

Aunque el principio de laicidad del Estado nos ha acompañado un modo

para dirigir esta negociación, pero ha querido contar (...) con el criterio y los puntos de vista de los principales partidos políticos representados en esta Cámara» (Ibidem, p. 1704).

⁷⁸ *Ibidem*, p. 1677.

⁷⁹ «Nuestra primera perspectiva es la de señalar nuestra disconformidad por este marco general. Ya sé que se nos va a decir que está en los acuerdos de Viena, que los concordatos y tratados internacionales o los acuerdos con la Santa Sede tienen un reconocimiento en Derecho Internacional, pero eso no quiere decir que se vayan a fijar definitivamente en la historia» (*Ibidem*, p. 1686). Y, continuó diciendo: «Para nosotros el instrumento del acuerdo internacional España-Santa Sede es un instrumento para regular unas relaciones de derecho interno, y es, desde luego, excesivo el que regular la libertad religiosa de ciudadanos españoles necesite la intervención o el instrumento de un texto internacional. Pero como eso es así, lo que no se puede es separar ese texto internacional de la regulación efectiva del derecho a la libertad religiosa en nuestro país. Nosotros entendemos, por consiguiente, que las disposiciones reglamentarias que se dicten o que se hayan dictado tienen que ajustarse a lo establecido en la Constitución y a lo establecido en estos acuerdos que, a nuestro juicio, con todas estas afirmaciones son, como tales y aisladamente considerados satisfactorios» (*Ibidem*, pp. 1688-1689).

⁸⁰ «Nos referimos a la incoherencia que supone ratificarlos antes de haberse aprobado la Ley de Libertad Religiosa, cuando los mismos Acuerdos dicen derivarse del nuevo régimen de libertad religiosa. Al mismo tiempo en ellos se regulan cuestiones básicas (...) que todavía no han sido objeto de desarrollo legislativo, con lo cual, si los Acuerdos se ratifican en los términos actuales, se convierten automáticamente en mediatización, cuando no instrumento de desarrollo constitucional que condicionará gravemente el futuro contenido de las disposiciones legales que hayan de regular aquellas materias» (*Ibidem*, p. 1676).

⁸¹ «Hasta este momento (...) ninguna confesión religiosa al margen de la católica ha solicitado la enseñanza de su religión en el sistema educativo, ni ningún grupo de padres se ha dirigido al Ministerio para pedir una enseñanza de otras religiones sin antes hablar con los interesados, como hemos hecho con la religión católica. No podemos negar a otras religiones el diálogo que el hemos ofrecido a la jerarquía de la Iglesia Católica» (*Ibidem*, p. 1693).

⁸² Cfr. CARMELO DE DIEGO-LORA, *Hacia la plena vigencia de los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede (En la perspectiva de su décimo aniversario)*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1991, pp. 189-221; y JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Naturaleza jurídica, valor y estructura de los Acuerdos*, cit., pp. 51-55.

u otro a lo largo de toda la exposición, ha llegado el momento de considerarlo en relación directa con el Estado español. Para ello, me detendré brevemente en recordar cómo lo formuló la Constitución y cómo lo ha interpretado el Tribunal Constitucional.

a. El principio de laicidad en la Constitución

En contra de lo que pudiera pensarse, 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).

Para comprender cómo se llegó a un texto, aparentemente desacertado, por impreciso y anacrónico⁸³, es necesario examinar los debates de las Cortes Constituyentes sobre el tema religioso. *«Podría decirse – siguiendo la síntesis de Garcimartín – 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 realidad social, es decir, que existe una confesión, la Católica, a la que pertenecen la gran mayoría de los ciudadanos»*⁸⁴.

Algunas intervenciones son particularmente expresivas. Así, por ejemplo, el diputado Cisneros Laborda (UCD) defendió 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 me-*

⁸³ 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, es justamente la inversa a la que ha conocido España durante su etapa como Estado confesional católico.

⁸⁴ *«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»* (CARMEN GARCIMARTÍN MONTERO, *La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978*, en *Ius Canonicum*, 1996, p. 554).

nos agresiva, menos hiriente, más lejana del traspié constitucional del 31 para expresar este concepto»⁸⁵.

Significativa y concluyente fue la intervención de Carrillo (PC): «*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»⁸⁶.*

También fueron indicativas las palabras de Peces-Barba (PSOE) 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»⁸⁷.*

En resumen, puede afirmarse que la redacción finalmente aprobada ha resultado a la larga más afortunada de lo que parecía. 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 consenso⁸⁸. Para iniciar una nueva etapa, ni confesional

⁸⁵ «*La posibilidad de consagrar la no confesionalidad del Estado por la vía del silencio constitucional en la materia –añadió–, 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”» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 106, de 7 de julio de 1978, pp. 3984-3985).*

⁸⁶ «*Lo que hay, me parece, de una manera muy sencilla –concluyó–, 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 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» (Ibidem, p. 3994).*

⁸⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 69, de 18 de mayo de 1978, página 2487. 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).

⁸⁸ La II República española no se limitó a sustituir la tradicional confesionalidad católica por un sistema de separación entre la Iglesia y el Estado, sino que además – como explican Lombardía y Fornés – «*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*» (PEDRO LOMBARDÍA [†] y J. FORNÉS, *Fuentes del Derecho eclesiástico español*, en JAVIER FERRER ORTIZ [coord.], *Derecho eclesiástico del Estado español*, cit., p. 57).

ni laicista, resultaba conveniente utilizar términos que no recordaran los de los modelos del pasado que se querían superar.

Pero el hecho de que el primer inciso del artículo 16.3 no emplee expresamente el término *laicidad*, sino una fórmula de carácter negativo y de escaso contenido, no significa que el principio no esté presente 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»⁸⁹.

Como puso de manifiesto 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, porque *«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»*⁹⁰.

b. El principio de laicidad en las sentencias del Tribunal Constitucional

De igual modo que sucede con el principio de cooperación, el principio de laicidad del Estado ha estado presente en un buen número de sentencias del Alto Tribunal, incluidas algunas de las que entonces mencioné.

Aunque pueda parecer anecdótico, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el citado principio en la primera sentencia que dictó en sentido absoluto. En efecto, la STC 1/1981, de 26 de enero, afirma que la Constitución

⁸⁹ CARMEN GARCIMARTÍN MONTERO, *La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978*, cit., p. 594.

⁹⁰ EDUARDO MOLANO, *La laicidad del Estado en la Constitución española*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1986, p. 245. Esta *laicidad natural o por omisión*, como la califica el autor citado 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» (*Ibidem*, p. 246).

proclama el principio de aconfesionalidad en el artículo 16.3 (FJ 6), como opuesto al de confesionalidad, característico del derecho inmediatamente anterior (FJ 10).

La STC 5/1981, de 13 de febrero, aplicó simultáneamente 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). Su interés no le viene tanto por el hecho de que emplea como sinónimos los términos aconfesionalidad y neutralidad, sino sobre todo 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 uno⁹¹.

La STC 24/1982, de 13 de mayo – que ya mencioné con anterioridad – aplica 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*» (FJ 1). Y continúa diciendo: «*El Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o de actitudes de signo religioso*» (FJ 1).

La STC 265/1988, de 22 de diciembre, también debe ser citada de nuevo, en la medida en que al resolver una cuestión sobre la eficacia civil de una decisión canónica sobre matrimonio rato y no consumado, rechaza una de las pretensiones del recurrente, invocando «*el reconocimiento del carácter separado de ambas potestades (art. 16.3 CE)*» (FJ 1), Iglesia y Estado.

⁹¹ «*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 al 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).

Más recientemente, la STC 46/2001, de 15 de febrero, recuerda la doctrina constitucional sobre la libertad religiosa en su dimensión individual y colectiva, 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).

Un año después, la STC 154/2002, de 18 de julio, formuló 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)⁹².

Por último, la STC 38/2007, de 15 de febrero, relativa a los profesores de religión católica, invoca el principio de neutralidad con los de libertad religiosa y cooperación (FJ 7), así como el principio de igualdad (FJ 9), para resolver la cuestión en los términos que ya vimos.

Al término del examen de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la laicidad o aconfesionalidad del Estado, comparto la opinión de Calvo-Álvarez de que este principio no lleva consigo un separacionismo indiferente u hostil ante la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas, sino que es una aconfesionalidad cooperadora; que garantiza, con particular nitidez, no sólo la identidad civil del Estado sino también la identidad religiosa de las confesiones; que, aunque en sentido propio, es aconfesionalidad religiosa, también implica la aconfesionalidad ideológica; y que se justifica principalmente como un modo de asegurar la libertad religiosa – e ideológica – de todos⁹³.

⁹² Más adelante, la sentencia menciona estos mismos principios: «La aparición de conflictos jurídicos por razón de las creencias religiosas no puede extrañar en una sociedad que proclama la libertad de creencias y de culto de los individuos y comunidades así como la laicidad y neutralidad del Estado» (FJ 7).

⁹³ Cfr. JOAQUÍN CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, cit., p. 202.

8. Epílogo

«¿Son en el fondo conciliables – se preguntaba Lombardía en 1985⁹⁴ – un Derecho eclesiástico concebido como *legislatio libertatis* y un sistema de fuentes en el que jueguen un papel importante los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas? Yo no dudaría en dar una respuesta afirmativa» – contestaba él mismo a renglón seguido –.

A la vista de todo lo anterior hay que reconocer que el maestro tenía – y tiene – razón. Entonces fundaba su opinión en la experiencia italiana y alemana. «Cada vez se va viendo más claro – escribía aludiendo a la primera – que si muchas de las leyes que aprueba el Parlamento sólo son posibles previos pactos con los más diversos grupos sociales (Sindicatos, Patronales, movimientos culturales e ideológicos no configurados como partidos políticos, etc.), no tiene mucho sentido renunciar al sistema de la legislación pactada precisamente en materia eclesiástica, donde tiene una tradición de siglos y se ha demostrado apto para resolver difícilísimas cuestiones en los más diversos contextos históricos y geográficos. Por otra parte – continuaba – el Derecho eclesiástico de la República Federal alemana nos ofrece un claro ejemplo de que es sustancialmente posible dar un trato presidido por el principio de igualdad Confesiones que ponen en juego al pactar con el Estado una personalidad internacional y a otras a las que no les es posible asumir esa posición»⁹⁵.

Hoy podría añadir a su razonamiento la experiencia española, dotada de un equilibrado sistema de Derecho eclesiástico en el que ocupan un lugar destacado los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas, concebidos de un modo plenamente congruente con el principio de laicidad del Estado.

⁹⁴ PEDRO LOMBARDÍA, *Opciones políticas y Ciencia del Derecho eclesiástico español*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1985, p. 44, recogido en sus *Escritos de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, V, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1991, pp. 308-309.

⁹⁵ *Ibidem*.