

LA LAICIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA *

EDUARDO MOLANO
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

1. Introducción.—2. La laicidad del Estado en el proceso histórico de la Edad Moderna.—3. La laicidad del Estado en el contexto de la autonomía del orden temporal y del orden político.—4. La definición constitucional del Estado español y la ausencia de una calificación desde el punto de vista religioso.—5. La laicidad en un Estado democrático que propugna la libertad y la igualdad.—6. La doble perspectiva del artículo 16 de la Constitución: libertad religiosa y sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones.—7. La laicidad del Estado en el artículo 16, número 3.—8. La creación de un Derecho eclesiástico de carácter específico y diferenciado; su amparo constitucional.

1. INTRODUCCIÓN

Después de más de siglo y medio en que las diversas Constituciones españolas, con escasas excepciones ¹, han proclamado de un modo u otro la confesionalidad del Estado, la Constitución de 1978 actualmente vigente parece abandonar esa confesionalidad ² y asumir un planteamiento de sus relaciones con el orden religioso basado en la laicidad del Estado.

* Este trabajo está destinado al volumen en homenaje al profesor Lamberto de Echeverría.

¹ Como es sabido, las dos únicas excepciones son la Constitución de 1868 y la Constitución de 1931. Por lo demás, ambas Constituciones estuvieron vigentes durante un período de tiempo muy corto.

² Aunque no todos los autores acaban de aceptar esa afirmación si no es con una serie de matices. Pueden verse, por ejemplo, y como expresión de diversos puntos de vista: D.

Aunque la Constitución española no proclama expresamente que el Estado español sea un Estado laico, así parece deducirse de su articulado y es una cuestión que se da por supuesta en las diversas sentencias del Tribunal Constitucional que han tenido que referirse a ella al abordar determinados casos sobre los que ha tenido que pronunciarse³.

La noción de laicidad, sin embargo, no siempre se entiende de un modo unívoco por aquellos que la utilizan y es una de esas nociones cuya significación debe ser aclarada. La doctrina tiene todavía mucho que decir acerca de ella, y elaborar un concepto de laicidad a la altura de nuestro tiempo y teniendo en cuenta los datos que ofrece para ello la Constitución española me parece que es también uno de los retos a los que ha de hacer frente la incipiente Ciencia del Derecho eclesiástico que ha surgido ya en nuestro país.

Con las consideraciones que siguen me propongo solamente prestar una modestísima contribución a ese empeño, confiando en que otros puedan aportar estudios mucho más profundos y extensos del que en esta ocasión me es dado realizar a mí.

2. LA LAICIDAD DEL ESTADO EN EL PROCESO HISTÓRICO DE LA EDAD MODERNA

La laicidad aparece hoy como una característica con la que se suele calificar a bastantes de los Estados actuales. Se considera fruto de una evolución histórica que tiene su comienzo en la Edad Moderna, o incluso en los últimos siglos de la Edad Media, y cuyo contexto geográfico y cultural se sitúa especialmente en los países de Europa. Es indudable que el término «laico» tiene una procedencia eclesiástica vinculada al Derecho Canónico y, en general, a las diversas confesiones cristianas. En los países cristianos de la vieja Europa es donde empieza a desarrollarse también la idea de laicidad a través de un proceso que llega a nuestros días. A lo largo de ese proceso histórico la idea se va desarrollando y atraviesa diversas vicisitudes⁴.

El *espíritu laico* aparece en la Baja Edad Media, pero es en el Renacimiento y, en general, en el llamado Mundo Moderno donde está destinado

LLAMAZARES y G. SUÁREZ PERTIERRA, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 61, 1980, pág. 33; I. C. IBÁN, «Grupos confesionales atípicos en el Derecho eclesiástico español vigente», en *Estudios de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico* (en homenaje al profesor Maldonado), Madrid 1983, pag. 287; L. VICENTE Y CANTÍN, «La confesionalidad genérica del Estado español», *Ibidem*, págs. 863-888.

³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de mayo de 1982, que es quizá aquella en que se ha abordado de un modo más directo el tema de la aconfesionalidad del Estado español. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, junio de 1982, especialmente págs. 432-434.

⁴ Para un estudio acerca de la evolución histórica de la laicidad del Estado, puede verse O. GIACCHI, *Lo Stato laico*, Milano 1978.

a desarrollarse. Tiene que ver con la autonomía que a partir de este período histórico comenzaron a cobrar los valores humanos y todo lo que podríamos llamar el orden temporal. En este sentido, el desarrollo de la laicidad del Estado tiene como telón de fondo el proceso de secularización que se inicia en la época moderna en relación con el mundo medieval⁵.

El *proceso de secularización* afecta a los diversos sectores de la cultura y al plano de las ideas y del pensamiento, pero incide igualmente en las instituciones y estructuras de la sociedad. Afecta a la idea misma de Estado que, como es sabido, tiene su origen precisamente en este mundo moderno.

El *nacimiento del Estado*, como institución política dotada de unidad jurisdiccional y de soberanía, se ve afirmado paulatinamente a partir de la emancipación de las monarquías nacionales en relación con las dos potestades en las que se basaba todo el orden jurídico medieval: la potestad de la Iglesia y la potestad del Imperio⁶.

La noción de *soberanía*, pergeñada ya tan claramente por autores como BODIN, se entiende sobre todo como aquella autonomía jurisdiccional de que goza el poder político frente a cualquiera otra instancia humana. La *Iurisdictio* suprema que en la cristiandad medieval habían ostentado el Papado y el Imperio, cada uno en su propio orden, queda traspasada así al Estado nacional de las monarquías europeas de la Edad Moderna. La noción de Estado soberano se va abriendo paso a lo largo de la Edad Moderna, cualesquiera que sean los sujetos que ostenten ese poder supremo, ya sean los príncipes y los monarcas de las naciones, ya sea la propia nación o el pueblo cuando aparezca la noción de soberanía nacional o popular a partir sobre todo de la Revolución Francesa⁷.

Los Estados nacionales sustituyen así al Imperio y se convierten en las instituciones en las que reside la *Iurisdictio* en su grado máximo, como potestad de última instancia en el plano de lo temporal. Junto a esto se va produciendo también un repliegue de la jurisdicción eclesiástica en el que, además de la influencia que en ello tiene el proceso de secularización de las instituciones a lo largo de la época moderna, influye también la incidencia de la reforma protestante en aquellos países donde triunfa, con lo que supone la cesión a la competencia del Estado de competencias que hasta entonces habían correspondido a la potestad de jurisdicción de la Iglesia⁸.

⁵ Sobre el movimiento de ideas que en la Baja Edad Media hace germinar el espíritu laico, vid. G. LEGARDE, *La naissance de l'esprit laïque au declin du Moyen-Age*, Wien 1934.

⁶ La influencia del Derecho Canónico en la gestación de esa concepción moderna del Estado, que tiene como telón de fondo el sistema de relaciones entre las diversas potestades y jurisdicciones bajo-medievales, ha sido estudiada por MOCHI ONORY, *Fonti canonistiche dell'idea moderna dello Stato (imperium spirituale-iurisdictio divisa-soveranità)*, Milano 1951.

⁷ Sobre la noción de soberanía, vid. B. JOUVENEL, *La Soberanía*, Madrid 1957.

⁸ La influencia de la reforma protestante en la política religiosa del Estado ha sido es-

A partir del siglo XIX la noción de *Soberanía nacional o popular*, elaborada desde los presupuestos de la Filosofía de la Ilustración, se extiende a los diversos países de Europa, tras el triunfo de la Revolución Francesa. Es también a lo largo del siglo XIX cuando empieza a extenderse el uso del adjetivo «laico» por referencia especialmente al Estado, pero también en relación con otras instituciones a las que de un modo u otro se las intenta emancipar de las competencias que sobre ellas pudiera tener la autoridad eclesiástica, sobre todo las instituciones educativas. Se empieza a hablar así de *Estado laico* y de *enseñanza laica* por oposición a Estado confesional y enseñanza confesional.

Inevitablemente, en la dialéctica confesionalidad-laicidad propia del Estado liberal, la noción de laicidad asume un *significado reivindicativo*, esgrimido obviamente frente a la autoridad eclesiástica, que la colorean de matices de hostilidad y de agresividad contra el orden religioso en general y contra el orden eclesiástico en particular. Los diversos países europeos conocen esta dialéctica y estas connotaciones del uso del término laico que llegan prácticamente hasta nuestros días⁹.

Actualmente, sin embargo, la noción de laicidad vuelve a tener matices diferentes, en los que su significación negativa frente a lo religioso ha ido perdiendo terreno para ir siendo sustituida progresivamente por un *sentido distinto*, a tenor de los nuevos planteamientos del Estado en relación con lo religioso.

3. LA LAICIDAD DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE LA AUTONOMÍA DEL ORDEN TEMPORAL Y DEL ORDEN POLÍTICO

A partir de un cierto momento el propio *magisterio eclesiástico* acepta el término, y Pío XII empieza a hablar de una «sana legítima laicidad del Estado» a la que no cabe oponer ningún reparo desde el punto de vista de la doctrina católica¹⁰.

El Concilio Vaticano II, sin hablar expresamente de la laicidad del Estado, pone las bases sin embargo para elaborar una doctrina acerca de la

tudiada por D. BARILLARO, *Società civile e società religiosa. Dalla riforma alla restaurazione*, Milano 1978, págs. 12-24.

⁹ Para un estudio de la noción de laicidad y de Estado laico en los últimos siglos, puede verse F. TRANIELLO, «Clericalismo e laicismo nella storia moderna», en *Laicità. Problemi e prospettive*, Milano 1977, págs. 113-140.

¹⁰ En su alocución de 23 de marzo de 1958, Pío XII se refiere a esa «legítima sana laicidad del Estado» como «uno de los principios de la doctrina católica», *Acta Apostolicae Sedis*, 1958, pág. 220.

En relación con la evolución del Magisterio de la Iglesia Católica en torno a la valoración que le merece la laicidad del Estado, puede verse: A. LATREILLE, «La Iglesia Católica y el laicismo», en *La laicidad*, Madrid 1963, págs. 35-113; M. CONDORELLI, «Libertà della Chiesa e laicità dello Stato nel recente Magistero Ecclesiastico», en *La Chiesa dopo il Concilio*, Milano 1972, págs. 351-373.

laicidad perfectamente aceptable para el magisterio de la Iglesia¹¹. Esa doctrina tiene su fundamento en el *principio de la autonomía del orden temporal*, autonomía que, obviamente, el Magisterio de la Iglesia no la entiende en términos absolutos (el orden temporal se entiende todo él sometido a la ley divina tal como se estructura en el orden de la Creación), sino como sometimiento a sus propias leyes con la consiguiente independencia en relación con el orden eclesiástico¹². La laicidad del Estado es concebida, consecuentemente, como la *autonomía e independencia* de que goza el Estado, en cuanto institución del orden temporal, y *dentro de su propio campo*, en relación con la Iglesia¹³.

Como consecuencia de este planteamiento se hace necesario distinguir entre orden jurídico y orden moral. Mientras en el plano jurídico se acepta la soberanía del Estado para autoorganizarse con independencia de cualquiera otra instancia jurídica humana, en el plano moral se entiende que el principio de autoorganización del Estado encuentra su límite en la ley moral tal como la establece el orden de la Creación. Y es aquí también, en el plano del orden moral, donde la Iglesia no renuncia a su competencia para dar su juicio moral y declarar así las exigencias de la ley natural, de la que el magisterio eclesiástico continúa considerándose intérprete auténtico en cumplimiento de su misión divina¹⁴.

Hasta qué punto la noción de laicidad que puede deducirse de la doctrina católica más reciente coincide con la que asumen los diversos Estados laicos de nuestra época sólo puede establecerse a partir de un análisis del ordenamiento jurídico concreto del Estado de que se trate. No cabe duda, sin embargo, que el Magisterio de la Iglesia ha tenido en cuenta la configuración actual del Estado a la hora de declarar su propia doctrina sobre lo temporal y que ha aceptado plenamente la autonomía e independencia de éste para organizarse y estructurarse como Estado. En este sentido también se han aceptado las legítimas consecuencias que comporta la «secularización» y la «laicidad» del mundo moderno, que no cabe confundir con sus connotaciones negativas, inaceptables para la Iglesia, designadas como «secularismo» y «laicismo»¹⁵.

Si hacemos abstracción del sentido peyorativo y de las connotaciones negativas que en determinados momentos o circunstancias históricas ha podido tener la noción de «Estado laico», tras la toma de conciencia que supone la autonomía de lo temporal se puede decir que la laicidad del Estado es sencillamente una consecuencia del carácter profano y no sacro de la

¹¹ Para el planteamiento que el Concilio Vaticano II hace de esta cuestión es capital la Constitución *Gaudium et Spes*.

¹² *Gaudium et Spes*, n. 36.

¹³ *Ibidem*, n. 76.

¹⁴ *Ibidem*, n. 76.

¹⁵ Exhortación apostólica *Evangelii nuntiandi*, n. 54-56; en *Acta Apostolicae Sedis* de 31 de enero de 1976, págs. 43-46.

realidad estatal. El Estado, como realidad del orden natural, es por su misma naturaleza laico, en el sentido de que está sometido a sus propias leyes, como lo están igualmente las demás realidades del orden natural. La laicidad del Estado no es otra cosa que la autonomía de que goza éste para estructurarse y organizarse según las leyes que le son propias, leyes que en último término tendrán su fundamento en el orden natural y en la ley natural, pero sin que ello suponga una merma en la legítima autonomía de la que goza ese mismo orden.

La laicidad es, por tanto, una nota que está *implícita* en la noción misma del Estado como institución natural y hablar de un «Estado laico» no deja de ser una expresión redundante, si no fuera porque históricamente, y también en la actualidad, existen Estados que no responden exactamente al planteamiento que estamos tratando de delimitar. Cuando un Estado, sin embargo, ha cobrado conciencia de su soberanía e independencia como tal Estado, como realidad esencialmente autónoma por su propia naturaleza, el calificativo de laico sólo le añadiría una explicitación en relación con su independencia respecto a cualquier autoridad religiosa.

A diferencia del Estado confesional, el Estado laico no es sujeto de opciones religiosas. La religión afecta al plano de las personas y de la sociedad, y el Estado no tendrá otras competencias respecto a ella que la de ordenar sus manifestaciones sociales de acuerdo con los principios de justicia que deben inspirar cualquier ordenamiento jurídico.

4. LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL Y LA AUSENCIA DE UNA CALIFICACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA RELIGIOSO

Las consideraciones que anteceden nos permiten tratar ya de cómo contempla la Constitución española de 1978 el tema de la laicidad del Estado.

Ante todo hay que decir que en ninguna parte de nuestra Constitución se encuentra el término laicidad, ni se califica al Estado español con el adjetivo de Estado laico. Este término usado como sustantivo o como adjetivo no se utiliza nunca en la Constitución. La fórmula del artículo 16, 3, de la que se suele deducir la laicidad o la no confesionalidad del Estado no utiliza ese término y, por tanto, el significado de esta fórmula habrá que deducirlo a través de una interpretación que no sólo la considere aisladamente, sino teniendo en cuenta todo el contexto de la Constitución. Después nos referiremos a ella.

Hay que decir además que la Constitución española nos da una *definición del Estado* en la que tampoco se lo califica nunca desde el punto de vista religioso. En este sentido, como es sabido, el artículo 1, 1, es el que pretende definir jurídicamente qué sea el Estado español o, para decirlo

más exactamente y con la misma precisión de la fórmula constitucional, en él se nos dice cuál es la forma de Estado *en que se constituye España*. Según este artículo, «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Esta es la fórmula clave para definir al Estado español, y en ella *no hay una definición ni calificación del Estado desde el punto de vista religioso*.

Como es sabido, hubo, sin embargo, un intento de hacer una definición del Estado desde el punto de vista religioso. Fue en el borrador del texto constitucional elaborado por la Ponencia encargada de redactar la Constitución. En aquel borrador se afirmaba en su artículo 3: «El Estado español no es confesional.» Por su colocación sistemática dentro de la Constitución y por su propio tenor literal, esta fórmula pretendía evidentemente dar una definición del Estado desde el punto de vista religioso, a semejanza de como lo había hecho el artículo 3 de la Constitución de la República española de 1931, aunque evitando utilizar sus mismos términos («El Estado español no tiene religión oficial») ¹⁶.

Sin embargo, y por razones que ahora no son del caso, esta fórmula no pasó del borrador del texto constitucional, y no se encuentra ya en el Anteproyecto de Constitución publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978.

Con independencia de las razones que llevasen a no incluir en el texto constitucional una definición religiosa del Estado, a mi juicio ha sido un acierto que esa definición no figure en la Constitución. Si de lo que se trataba, a juzgar por el texto del borrador redactado por la Ponencia, era de proclamar la no confesionalidad y laicidad del Estado, la declaración constitucional hubiera supuesto una explicitación innecesaria y, como he afirmado antes, en cierto modo redundante. Es evidente que un *Estado democrático* que propugna como valores supremos, entre otros, *la libertad y la igualdad* (del individuo y de los grupos en que se integra), *por su propia naturaleza no es confesional*, salvo que expresamente y haciendo uso precisamente de su soberanía quiera declararse Estado confesional. Pero si no hace esta declaración expresa, se entiende que por su propia estructura democrática, tal como ésta es entendida hoy cuando se basa en la soberanía popular, el Estado es «naturalmente» un Estado laico, no confesional.

Esta laicidad o no confesionalidad del Estado «por omisión», por no declararse expresamente en nuestra Constitución que España es un Estado confesional, tiene la ventaja de evitar, sin inventarse ninguna fórmula, lo que probablemente se quiso también evitar cuando en el borrador de 1977

¹⁶ Un estudio sobre la evolución de los diversos textos que dieron lugar finalmente al artículo 16 de la Constitución española, a partir del Borrador y del Anteproyecto de Constitución, puede verse en J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución española*, Madrid 1984, especialmente págs. 69-154.

se substituyó la fórmula del artículo 3.º de la Constitución de nuestra II República por la que utilizó la Ponencia que lo redactó. Es decir, se evita que la laicidad o no confesionalidad del Estado adquiriera 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*.

Esa «laicidad natural» del Estado es la que permite, a mi juicio, que el Estado adopte ante el factor religioso una actitud coherente con la propia naturaleza del Estado y con la naturaleza también de la religión. La religión y las creencias religiosas son un fenómeno que atañe a las personas y a la sociedad, no un factor estatal. Del mismo modo, lo propio del Estado es asegurar el bien común de la sociedad procurando establecer un orden social justo. Por tanto, será función suya asegurar y garantizar la libertad religiosa de las personas y de los grupos sociales cualquiera que sean las opciones que éstas, en el ejercicio de su libertad, hayan realizado. Por ser las personas y los grupos sociales constituidos en confesiones religiosas los sujetos naturales de la libertad religiosa, es a ellas a quienes corresponde el ejercicio de esta libertad a través de sus opciones. El Estado no es propiamente sujeto de esa libertad y, por tanto, no puede hacer opciones de este tipo, sino que su función consiste precisamente en asegurar que los verdaderos sujetos de esa libertad puedan realmente ejercitarla ¹⁷.

5. LA LAICIDAD DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO QUE PROPUGNA LA LIBERTAD Y LA IGUALDAD

Volviendo de nuevo a la definición de Estado que proporciona el artículo 1, 1, de la Constitución española, parece claro que con ella no se ha pretendido hacer una calificación religiosa del Estado ¹⁸. Sin embargo, según esa definición el Estado español es un Estado laico en el sentido en que venimos hablando. La laicidad es una *nota implícita en la definición del Estado español* cuando la Constitución afirma que es un Estado democrático que propugna como valores superiores, entre otros, la libertad y

¹⁷ Sobre la consideración del factor religioso como factor social y sobre la incompetencia del Estado para ser sujeto de las opciones religiosas, vid. P. J. VILADRICH, «Principios informadores del Derecho eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Madrid 1983, especialmente págs. 214-224.

¹⁸ Se plantea expresamente esta cuestión para responderla en el sentido apuntado en el texto, AMORÓS AZPILICUETA. Vid. *La libertad religiosa en la Constitución española*, cit., páginas 172-176.

la igualdad¹⁹. Del modo como la Constitución entiende esa definición, a través del desarrollo que de esos conceptos hace en el resto del articulado, deriva claramente esa nota de laicidad a la que nos referimos.

Efectivamente, por lo que se refiere al concepto de *Estado democrático*, el mismo artículo 1, 2, explicita que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». El pueblo español es, por tanto, un *pueblo soberano* y su soberanía no parece encontrar límite en ninguna otra instancia jurídica humana, sea política o religiosa. Todos los poderes del Estado emanan de él y, por tanto, es sólo ante el pueblo español ante quien deben responder del ejercicio de sus funciones, no ante ninguna instancia jurídica, ya sea política o religiosa. En todo caso, y por voluntad del pueblo español al aprobar la Constitución, estos poderes encuentran el límite que les señala el artículo 10, 1, cuando se refiere a la *dignidad de la persona humana* y a los *derechos inviolables que le son inherentes* como fundamento del orden político. Esa dignidad y esos derechos inviolables resultan previos a la existencia misma de los poderes del Estado y, por tanto, son el límite constitucional de su actuación, al mismo tiempo que la justifican y la legitiman siempre que se ejercitan de modo coherente con ese fundamento.

Basta poner en relación esta *soberanía del Estado democrático* con lo que más arriba decíamos acerca de la laicidad y sus relaciones con la autonomía del orden temporal y del orden político para darse cuenta de que esa laicidad está implícita en la noción de soberanía propia del Estado democrático español.

La misma nota de laicidad deriva también de los valores de *libertad e igualdad* que propugna el Estado democrático español. La concreción de estos valores desde el punto de vista religioso se encuentra en los artículos 14 y 16 de la Constitución, que a la vez hay que situarlos en el contexto más general que proporciona el artículo 9, 2, cuando se refiere a la función de los poderes públicos en relación con la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra.

Según el artículo 16 de la Constitución, los *sujetos de la libertad religiosa* son el individuo y las comunidades (confesiones religiosas), no el Estado. La función del Estado es la de garantizar esa libertad a los individuos y a las confesiones, sin ser él mismo sujeto de las opciones religiosas;

¹⁹ Por eso la libertad y la igualdad, como afirma el Tribunal Constitucional, son también un parámetro para saber si las normas jurídicas se ajustan o no al principio de laicidad. Dice el Tribunal Constitucional: «El precepto constitucional —en razón de su fin último— nos ofrece un parámetro claro para inferir qué normas se ajustan y cuáles otras se desvían del principio aludido. Si hay lesión de la libertad o de la igualdad de los ciudadanos, habrá posibilidad de entender que el Estado ha rebasado los límites de su aconfesionalidad. Por el contrario, cualquier medida relacionada con lo religioso que no atente a las libertades fundamentales, ni infrinja de manera frontal el propósito inmediato del principio deberá considerarse ajustada al texto constitucional.» Sentencia de 13 de mayo de 1982, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, junio de 1982, pág. 433.

por tanto, sin coaccionar, sin sustituir y sin concurrir con los individuos y con las confesiones a la hora del ejercicio de esa libertad religiosa²⁰. El Estado es, pues, *incompetente* para interferirse con su actividad en el libre ejercicio de esas opciones, que pueden desarrollarse en el máximo espacio de libertad posible, pues el único límite de sus manifestaciones es el orden público protegido por la ley. La intervención del Estado se limita precisamente a la salvaguardia de ese *orden público*, es decir, a hacer compatible el ejercicio de la libertad religiosa con el ejercicio de los demás derechos y libertades garantizados también por la Constitución.

Al no ser el Estado sujeto de la libertad religiosa, ni sujeto de las opciones religiosas, carece de competencia para hacer valoraciones acerca del objeto de esa libertad y de esas opciones. La laicidad es también una consecuencia de esta incompetencia del Estado.

Finalmente, la laicidad está implícita también en la *igualdad* que se propugna para los individuos y los grupos en que se integra a la hora de ejercitar el derecho a la libertad religiosa. Así resulta de una lectura de los artículos 14 y 16 puestos en relación con el 9, 2. Esa igualdad implica para el Estado reconocer a los individuos y a las confesiones religiosas la misma capacidad jurídica y de obrar en el ejercicio de la libertad religiosa, sin entrar a valorar el objeto de sus creencias como condición para ese reconocimiento, y dejando siempre a salvo las exigencias del orden público que el Estado debe proteger.

Hay que concluir, por tanto, que la laicidad del Estado no está expresamente declarada por la Constitución española, pero está *implícita* en la noción de Estado que configura la Constitución. El Estado español es laico por su propia estructura y por las funciones que debe cumplir según la Constitución. La actitud de los poderes públicos ante el factor religioso no puede estar inspirada en la arbitrariedad, ni mucho menos en el sectarismo, sino orientada por el servicio a los valores superiores que se propugnan para nuestro ordenamiento jurídico: al garantizar la *libertad* e igualdad en materia religiosa sólo puede basarse en principios de *justicia*. El valor justicia señala también a los poderes públicos cuál es el ámbito en el que deben moverse a la hora de ejercitar sus competencias en materia religiosa. Existe también una cierta conexión orgánica entre la justicia que debe realizar el Estado y la laicidad.

6. LA DOBLE PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN: LIBERTAD RELIGIOSA Y SISTEMA DE RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES

¿Qué relación hay entre la laicidad del Estado y el artículo 16, 3, de la Constitución? Como es sabido, la doctrina española de Derecho eclesiás-

²⁰ P. J. VILADRICH, *Derecho Eclesiástico del Estado español*, cit., págs. 209-211.

tico, con ciertas vacilaciones²¹, hace derivar el principio de la laicidad del primer inciso del artículo 16, 3: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal». Como he defendido más arriba la tesis de que el principio de laicidad, en cuanto tal, no está expresamente declarado en la Constitución, sino que es más bien una consecuencia implícita de su concepción del Estado, haré ahora algunas observaciones acerca del número 3 del artículo 16.

A mi juicio, y con independencia de cuál fuese la *intentio legislatoris*, que no acertó fácilmente a encontrar una fórmula que gustase a todos los grupos parlamentarios que intervinieron en la discusión del texto, lo que se declara propiamente en el artículo 16, 3, no es tanto el principio de laicidad del Estado como el *sistema de relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas*. Así resulta del tenor literal del texto, que no habla expresamente de laicidad o de no confesionalidad del Estado, sino que se refiere: al Estado y a los poderes públicos, de una parte, y a las confesiones religiosas en general y a la Iglesia católica en particular, de otra.

Es indudable, sin embargo, que el texto ha explicitado algunas de las consecuencias que la laicidad del Estado tiene. Concretamente, ha explicitado qué consecuencias tiene esa laicidad en el punto que pretende regular, es decir, en el tema de las relaciones Estado y confesiones religiosas. Y al hacerlo, lo ha hecho de un modo que podrá considerarse más o menos afortunado, pero en todo caso lo ha hecho de una manera *realista*, atendiendo claramente a los *precedentes históricos* y a la *realidad social española*. La fórmula elegida fue también una evidente manifestación del consenso constitucional.

Pero antes de hablar del número 3 convendrá hacer algunas precisiones en relación con el artículo 16 en general. El *artículo 16 de la Constitución* puede dividirse en *dos partes* perfectamente delimitadas a la hora de analizar su contenido. Dejando ahora aparte el tema de la libertad ideológica, al que también se alude en el número 1, el artículo 16 trata en sus números 1 y 2 de la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades (en este caso, confesiones); y en el número 3 del sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. Sienta, por tanto, las bases de un sistema del Derecho eclesiástico en el que se contemplan las *dos cuestiones claves del Derecho eclesiástico* en un Estado democrático: de una parte, *la cuestión de la libertad religiosa*, referida tanto a su *dimensión individual como colectiva*, pues se considera expresamente que tanto el individuo como las comunidades pueden ser sujetos de la misma; y de otra parte, *la cuestión de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica y las demás confesiones*, cuestión ésta que tiene un carácter más *institucional*, dado que los sujetos de la relación son ya aquí solamente la institución estatal, por un lado, y las instituciones religiosas, por otro.

²¹ Véase lo dicho en la nota 2.

De este modo, el artículo 16 ofrece los datos para elaborar en base a ellos una *doble perspectiva de Derecho eclesiástico*, que no es excluyente, sino complementaria, y que de algún modo es la que caracteriza a dos importantes líneas doctrinales del sistema de Derecho eclesiástico europeo: la línea italiana de Derecho eclesiástico, centrada preferentemente en la perspectiva de la *legislatio libertatis*, y la línea de Derecho eclesiástico alemana, orientada más bien en la perspectiva del sistema de relaciones entre el Estado y las Iglesias. En el artículo 16 de nuestra Constitución estas dos grandes perspectivas encuentran un claro *fundamento legal* y, además, no con un carácter excluyente entre ellas, sino más bien complementándose entre sí. Efectivamente, la libertad religiosa del individuo y de las confesiones aparece como el presupuesto para establecer, a partir de él, la cuestión más *específica e institucional* de las relaciones Iglesia-Estado y Estado-confesiones.

Este planteamiento del artículo 16 ha sido, a mi juicio, muy feliz y permite superar un planteamiento reductivo del Derecho eclesiástico que sólo se ocupase de una de las perspectivas, omitiendo la otra. Con ello ha puesto unas bases muy propicias para que la doctrina pueda construir un sistema de Derecho eclesiástico que sepa integrar las dos cuestiones y supere también en el plano doctrinal una consideración reductiva del sistema eclesiasticista. El artículo 16 resulta así una norma muy equilibrada en la que se da un tratamiento sobrio y realista a las cuestiones básicas del Derecho eclesiástico, y sólo resta esperar que la doctrina acierte a articular en base a él un sistema coherente del Derecho eclesiástico español.

7. LA LAICIDAD DEL ESTADO EN EL ARTÍCULO 16, NÚMERO 3

Volviendo de nuevo al número 3 del artículo 16 y a su relación con el tema de la laicidad del Estado, hay que decir también que, aunque propiamente no se expresa en él la laicidad del Estado, sino el sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones, este sistema se establece en base a esa laicidad implícita del Estado español, y se dice en él cómo entiende el Estado español la laicidad en sus relaciones con la Iglesia Católica y demás confesiones. Vamos a analizar brevemente su contenido, sin pretender ser exhaustivos y sólo a los efectos que nos interesan.

Atendiendo a los dos incisos en que se divide esta norma, en el primer inciso se contempla un aspecto de las relaciones institucionales entre el Estado y las confesiones, y se nos dice que «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Es muy posible que la razón de ser de este inciso fuese el deseo del legislador constituyente de proclamar la no confesionalidad del Estado, *evitando el matiz negativo* que pudieran tener fórmulas como la que se utilizó en el artículo 3 de la Constitución de la II República es-

pañola («El Estado español no tiene religión oficial»). Sin embargo, la expresión utilizada, que quizá fue el fruto de una *perífrasis*²², no afirma exactamente que el Estado español no es confesional, sino que las confesiones no tendrán carácter estatal.

Como ya he dicho antes, la Constitución *podría haberse aborrido* este primer inciso, *por innecesario*, si lo que en él pretendía establecerse era la laicidad del Estado, pues el Estado español es laico por el simple hecho de no haberse proclamado expresamente Estado confesional. Pero quizá por no haberse tomado conciencia de ello, o quizá porque se quería dejar claro que la Constitución derogaba el precedente sistema de confesionalidad, se incluyó este inciso y se utilizó una perífrasis que en realidad no declara la no confesionalidad del Estado, que hubiese sido lo coherente si lo que se pretendía era derogar el anterior sistema de confesionalidad, sino más bien la no estatalidad de las confesiones, que es otra cosa diferente; así, esta expresión no resulta ya tan coherente, pues propiamente en nuestra historia política no ha existido el sistema de «Iglesia de Estado», que ha solido ser, en cambio, el sistema propio de los países protestantes.

Si quisiéramos hacer una exégesis meramente literal de la norma y exagerar un poco su desafortunada expresión, incluso podríamos decir que el Estado incurre en una especie de neojurisdiccionalismo, pues parece inmiscuirse en la esfera de las confesiones, indicándoles a éstas cómo tienen que estructurarse y organizarse. Parece, en efecto, que la norma va dirigida a las confesiones, que son el verdadero sujeto de la frase, y no al Estado; y parece prohibir a las confesiones que tengan carácter estatal, en lugar de ser el Estado quien se prohíba asimismo tener carácter confesional.

Sin embargo, una interpretación de esta norma acudiendo al entero sistema constitucional y, por tanto, a la luz de la laicidad del Estado implícita en el mismo, nos lleva a una interpretación más congruente, según la cual lo que esa norma afirma realmente es el *carácter social y no estatal de las confesiones religiosas*, y como consecuencia de ello *la mutua independencia entre Estado y confesiones*. Según esta norma, las confesiones deben permanecer siempre en el ámbito de la sociedad y desarrollar sus funciones y actividades dentro siempre de ese ámbito, sin que puedan esas funciones o actividades ser absorbidas por el Estado mediante una confusión institucional que dañaría la autonomía e independencia del Estado o la autonomía e independencia de las confesiones. Es ésta una consecuencia concreta de la laicidad del Estado, que se explica todavía mejor si la examinamos en relación con el segundo inciso del número 3, como vamos a hacer a continuación.

²² «Desafortunada perífrasis» fue la expresión que utilizó el senador don Carlos Ollero para calificarla, cuando se debatió el Proyecto de Constitución en el Senado. Citado por AMORÓS AZPILICUETA en *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, cit., página 143.

El segundo inciso del número 3 del artículo 16 es también clave para conocer cómo entiende el Estado español la laicidad y, más en concreto, las consecuencias que de su concepción de la laicidad derivan para la Iglesia católica y las demás confesiones. La doctrina suele comentar este inciso para referirlo al principio de cooperación. Sin embargo, no siempre se repara suficientemente en la primera parte de ese inciso, pues la cooperación entre el Estado y las confesiones se manifiesta como una consecuencia de la obligación de los poderes públicos de *tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española*.

Como se dice literalmente «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española». Se trata de una norma que es previa al principio de cooperación y que obliga a los poderes públicos. ¿Cuál es su significado?

En primer lugar, la Constitución presupone que la religión y *las creencias religiosas son un factor de la sociedad, no del Estado*. Las creencias religiosas son el resultado del ejercicio de la libertad religiosa por parte de las personas y de las opciones religiosas que cada uno libremente hace. Esas creencias se manifiestan en la sociedad, tanto individualmente como institucionalmente, a través en este caso de las confesiones religiosas.

En segundo lugar, esas creencias religiosas que se manifiestan en la sociedad no quedan relegadas exclusivamente al ámbito de la esfera privada de las personas, sino que se les atribuye *relevancia pública*: los poderes públicos han de tenerlas en cuenta. Ese tener en cuenta es un matiz importante para entender la *laicidad del Estado español*. La Constitución española ha rechazado un planteamiento de Estado laico que permitiese al Estado *la ignorancia o la indiferencia* ante el factor religioso de la sociedad: una actitud de ignorancia o de indiferencia por parte de los poderes públicos sería anticonstitucional.

Hay aquí, por tanto, un planteamiento de la laicidad del Estado que supera un modo de entender el Estado laico que fue más bien propio de la etapa liberal o de otras circunstancias distintas a las del Estado democrático que delinea la Constitución española; se rechaza así un Estado laico que relegase las creencias religiosas al ámbito de la esfera privada o que entendiese el principio de separación con las confesiones religiosas como desconocimiento e indiferencia ante las mismas.

El último apartado del número 3 del artículo 16 extrae la *consecuencia jurídica* de ese mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, ordenándoles que tengan en cuenta las creencias religiosas de la sociedad: las tendrán en cuenta para mantener las *consiguientes relaciones de cooperación* con la Iglesia Católica y las demás confesiones. Este último apartado añade nuevos matices al modo cómo la Constitución española entiende la laicidad del Estado. Esta no es concebida en forma negativa ni mucho menos en forma hostil a la religión, como también pudo entenderse en otras

épocas históricas o es entendida incluso hoy en día por determinados Estados, sino que se concibe en forma *positiva*. La Constitución valora positivamente el ejercicio de la libertad religiosa como valora positivamente el ejercicio de cualquiera otra libertad. Pero en el caso específico de la libertad religiosa no lo hace sólo de un modo genérico, sino que dedica una parte de su normativa constitucional acerca de esta libertad a ordenar expresamente una cooperación por parte de los poderes públicos.

En principio, siendo el Estado español un *Estado social*, que, de acuerdo con el artículo 9, 2, de la Constitución, ha de promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, los poderes públicos deben promover el ejercicio de todas las libertades. Por tanto, el hecho de que la promoción de la libertad religiosa haya sido expresamente contemplada cuando se ordena la cooperación con las confesiones, reduplicando así lo que ya genéricamente establece el artículo 9, 2, indica la especial preocupación de nuestra Constitución por dejar claro que la laicidad del Estado no puede tener nunca una significación *negativa* ante el hecho religioso, ni tampoco puede justificar una *conducta pasiva* por parte de los poderes públicos, sino que éstos han de adoptar una *actitud activa y positiva* ante las creencias religiosas, que lleva consigo una cooperación con las confesiones.

8. LA CREACIÓN DE UN DERECHO ECLESIAÍSTICO DE CARÁCTER ESPECÍFICO Y DIFERENCIADO: SU AMPARO CONSTITUCIONAL

Por último, quisiera terminar estas consideraciones sobre la laicidad del Estado español aludiendo a la mención expresa de la Iglesia Católica en el texto constitucional que estamos comentando. ¿Qué significado tiene esta mención?

Es sabido cómo esta cuestión ha sido examinada por la doctrina y se han dado diversas respuestas a la misma²³. También es sabido cómo durante el debate parlamentario que precedió a la aprobación de la Constitución hubo resistencias por parte de algún grupo parlamentario para que esta mención se introdujese²⁴. Parecía que con esta mención quedaba en entredicho la no confesionalidad del Estado o que podría ser el fundamento para atribuir determinados privilegios a la Iglesia católica con respecto a las demás confesiones.

²³ Vid., por ejemplo, P. J. VILADRICH, *Derecho Eclesiástico del Estado español*, cit., páginas 230-236 y 257-259; V. REINA y A. REINA, *Lecciones de Derecho Eclesiástico español*, Barcelona 1983, págs. 323-324; J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, cit., págs. 170-172; I. C. IBÁN y L. PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Madrid 1985, págs. 86-87.

²⁴ Las referencias del debate parlamentario en torno a esta cuestión pueden encontrarse en J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, cit., págs. 122-153.

A mi juicio, esa mención no significa ningún tipo de confesionalidad más o menos solapada, ni puede significar tampoco un fundamento para obtener privilegios. Para que un Estado democrático sea confesional debe declararlo expresamente y la mención de la Iglesia Católica que hace nuestra Constitución *no es una declaración expresa de confesionalidad*. En cuanto a que pueda legitimar posibles privilegios, me parece que tal posibilidad queda desechada desde el momento en que contrastaría con el principio de igualdad que inspira toda la normativa constitucional y que incide también expresamente en materia religiosa si se ponen en relación los artículos 14 y 16 con el 9, 2.

La explicación de esa mención hay que buscarla, pues, por otro lado y me parece que ello ayuda también a comprender mejor cuál es el significado de la laicidad del Estado.

Como puso de manifiesto el debate constitucional, me parece que la explicación más sencilla de esa mención se encuentra en el simple hecho de hacer un *acto de reconocimiento* por parte de la Constitución *de la realidad histórica y social española en lo que se refiere a las creencias religiosas*²⁵. Una Constitución no puede prescindir de la historia del pueblo para el que se hace, ni puede prescindir de la realidad social de ese pueblo. Se podría haber omitido el nombre de la Iglesia Católica y se podría haber hecho una referencia genérica a las confesiones como sujetos institucionales de la libertad religiosa y de la cooperación con los poderes públicos. Pero esa omisión podría haber sido fácilmente interpretada como un silencio elocuente, manifestativo de una concepción de la laicidad del Estado que no acaba de superar el prejuicio laicista, que se resistiría a reconocer el factor religioso tal como se da en la historia y en la sociedad. No debe olvidarse que la Iglesia Católica no es simplemente una confesión religiosa, sino una *institución* cuya singular relevancia en la historia de España, como pueblo y como nación, difícilmente puede encontrar parangón con ninguna otra institución española, ni siquiera con aquellas que son designadas expresamente en nuestra Constitución.

¿Significa esto una quiebra del principio de igualdad y no discriminación en relación con otras confesiones religiosas o en relación con otras instituciones en general?

Como es bien sabido, el concepto de igualdad que se ha perfilado en la jurisprudencia de aquellos ordenamientos jurídicos que tratan de armo-

²⁵ En este punto coincidieron representantes de los diversos Grupos Parlamentarios tan diferentes entre sí como puedan serlo don Manuel Fraga y don Santiago Carrillo. Para Fraga, lo que se pide es un «mero reconocimiento histórico y sociológico de una gran realidad»; la mención contiene «una referencia al hecho indudable, histórico y sociológico, de que España es un país cristiano, y, dentro de eso, un país católico». Para Carrillo, «lo que hay es 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». Las citas se toman de J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, cit., págs. 127, 130 y 132.

nizar al máximo las exigencias de la igualdad y de la libertad, y que están localizados en los países más democráticos, *la igualdad jurídica no prohíbe la diferencia de trato y de regulación* cuando ésta tiene un *fundamento objetivo y razonable*. Es más, cuando existen esos motivos razonables puede ser una exigencia de la igualdad y de la justicia establecer esa diferencia de trato o de regulación ²⁶.

Me parece que la Constitución española no ha hecho otra cosa sino reflejar normativamente, en relación con el sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones, ese modo de entender la libertad y la igualdad al que se refiere la jurisprudencia constitucional y ordinaria en los países democráticos. Por eso no pueden derivarse consecuencias jurídicas de privilegio por la mención de la Iglesia católica que se hace en el artículo 16, 3. Pero sí hay ahí un *fundamento constitucional* en el sentido apuntado por esa doctrina jurisprudencial antes mencionada, según el cual será muchas veces exigencia de la justicia, y no supondrá discriminación, un desarrollo normativo de la Constitución referente al factor religioso que tenga presente esas circunstancias objetivas, que exigen diferencia de regulación y de trato en relación con las diferentes Confesiones ²⁷.

Lo cual, en la práctica, me parece que aboga en favor de un *derecho específico* como forma jurídica de instrumentar las relaciones de cooperación entre el Estado español y la Iglesia Católica y demás confesiones. Ese derecho específico será la forma de captar mejor las indudables diferencias objetivas que ofrecen las circunstancias de la sociedad española y se podrá responder de modo coherente al planteamiento positivo que la laicidad del Estado tiene en nuestra Constitución. Así ha sido entendido ya en estos primeros años de desarrollo normativo de la Constitución y así deberá seguir haciéndose en adelante ese desarrollo, de modo que se profundice cada vez más en todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan para los diversos sectores normativos de nuestro Derecho eclesiástico.

²⁶ Como señala una sentencia del Tribunal Constitucional: «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado, en relación con el artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación. El artículo 14 del Convenio Europeo —declara el mencionado Tribunal en varias de sus sentencias— no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades: la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.» Sentencia de 2 de julio de 1981, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, agosto de 1981, pág. 250. En sentido parecido se expresan otras sentencias de nuestro Tribunal Constitucional como, por ejemplo, las de 10 de noviembre de 1981 o la de 3 de agosto de 1983.

²⁷ Esa diferencia de regulación para tener en cuenta circunstancias sociales de diversa relevancia es contemplada directamente en la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1982. La sentencia afirma que: «el artículo 14 no impide la existencia de disciplinas normativas diferentes, siempre que los supuestos de hecho... sean asimismo diferentes, y para enjuiciar la diferencia... debe partirse del carácter razonable, y teleológicamente fundado, del factor a través del cual la diferenciación se introduzca».

El *objeto de ese derecho específico*, tal como puede ser deducido del artículo 16 de nuestra Constitución, habrá de estar orientado siempre a garantizar la *libertad de la Iglesia y de las demás confesiones* reconociendo su *independencia y autonomía* con respecto al Estado, y a establecer una *cooperación* cuya finalidad principal será también la de promover y fomentar las condiciones para que el ejercicio de esa libertad sea real y efectivo, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Para ello, deberá tener en cuenta la realidad social e histórica de la Iglesia Católica y de las demás confesiones, atendiendo a su propia identidad y naturaleza como instituciones religiosas, tal como ellas se consideran así mismas, y atendiendo también al modo propio y peculiar que puedan adoptar al relacionarse con el Estado.

Me parece que estas son las consecuencias principales que derivan del modelo de Estado laico delineado por la Constitución española, en la que la laicidad no es más que una nota implícita a su verdadero objetivo: constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho, con todas las consecuencias que de ahí derivan, también en materia religiosa.