

¿PORQUÉ LA RELIGIÓN ES CONSTITUCIONALMENTE DIFERENTE?

Víctor J. Vázquez Alonso
Universidad de Sevilla

Abstract: This paper aims to defend the uniqueness of religion from the constitutional point of view. To do this we will try to prove that religious freedom has a distinct constitutional meaning respect the ideological freedom. As the same time, we will contrast concepts like political pluralism or ideological neutrality of the state with the constitutional significance of religious pluralism and religious neutrality of the State. Finally, we will focus our attention on how this religion's specificity limits to the State in its possibilities for cooperation with the religious associations.

Keywords: Religious Freedom, Ideological Freedom, Political Pluralism, Religious Neutrality

Resumen: En este trabajo se pretende defender la singularidad de la religión desde el punto de vista constitucional frente a aquellas tesis que abogan por reconducir el tratamiento estatal de lo religioso al régimen común de la libertad de conciencia o de la libertad ideológica. Para ello se intentará demostrar que la libertad religiosa posee un contenido constitucional diferenciado de la libertad ideológica, y que conceptos como pluralismo político o neutralidad ideológica del Estado, tienen un significado constitucional diferenciado del que tienen el pluralismo religioso o la neutralidad religiosa. Finalmente, se pondrá la atención en la forma en que esta especificidad constitucional de lo religioso limita al Estado en sus posibilidades de cooperación con las confesiones.

Palabras clave: Libertad religiosa, libertad ideológica, pluralismo político, neutralidad religiosa del Estado.

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Libertad religiosa y libertad ideológica.- 3. La diversa dimensión institucional de la libertad religiosa y la libertad ideológica: neutralidad y pluralismo.- 4. La neutralidad entre lo religioso y lo no religioso y su proyección práctica.

1. INTRODUCCIÓN

Con motivo de unas Jornadas conmemorativas del XXV Aniversario de la “Ley de libertad religiosa” el profesor Bartolomé Clavero llevó a cabo una interesante ponencia cuyo título ya es de por sí indicativo: “La libertad religiosa: un derecho constitucionalmente innecesario”. En ella, como puede intuirse, se vino a defender el carácter superfluo de la consagración explícita del derecho a la libertad religiosa ya que, en cualquiera de sus dimensiones, este derecho se encontraría ya protegido por otros derechos fundamentales como la libertad ideológica o el derecho de asociación. Del mismo modo, para el profesor Clavero esta consideración específica de la libertad religiosa a nivel constitucional y también en su posterior desarrollo normativo, habría sido una de las principales causas de la permisividad con el privilegio confesional que ha marcado la historia del constitucionalismo español en relación con la Iglesia Católica.

En realidad, este provocador cuestionamiento de la singularidad de lo religioso dentro de la Constitución no es algo extraño en el debate doctrinal español. En algunas ocasiones, se hace con el objetivo de llamar la atención sobre la necesidad de reconducir la regulación del derecho a la libertad religiosa y la libertad ideológica a un régimen común, a partir del cual se reduzca la asimetría con la que ha sido desarrollada la denominada dimensión prestacional del derecho a la libertad religiosa. No obstante, también se ha reclamado una indiferenciación de lo religioso con respecto a otras realidades, para poner en cuestión las particulares barreras que la laicidad impone al Estado en su relación con la religión, reclamando una actitud promocional de lo religioso sometida a los mismos límites que pudiera tener la promoción estatal de bienes constitucionalmente apreciados como la cultura, la diversidad lingüística o el pluralismo político¹.

¹ El siguiente párrafo del profesor González del Valle creo que resume muy bien esta idea: “El Estado coopera con las confesiones incluso económicamente. Ello no deja de ser un deber. Si el Estado coopera para que los españoles realicen actividades no religiosas –promociona la ópera, el deporte, el cine, etc., e incluso subvenciona a sindicatos y partidos políticos–, no por ello puede decirse que es confesionalmente operístico, deportivo o cinematográfico. Existe una cierta demanda social de promoción de esas actividades. Del mismo modo que no se causa agravio a quienes disgusta la ópera, por el hecho de que el Estado la subvencione, tampoco se causa agravio porque el Estado promocione actividades religiosas que a algunos ciudadanos les parecen de interés, aunque a otros no les parezcan de interés o incluso les desagraden. La Constitución establece esa cooperación como proporcional a la demanda social. Y no cabe desconocer que para muchos españoles practicar la religión es más importante que el apoyo que pueda darse al cine o a la ópera o a los juegos florales” JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho Eclesiástico español*, Oviedo, 1997, pp. 144-145. En un sentido similar, puede verse, JOSÉ MARÍA VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, “El futuro de los acuerdos y otros ámbitos de cooperación entre el Estado y las confesiones”, VV.AA. *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Madrid, 2004, en especial, pp. 188 y ss.

Creo que ambos planteamientos, pese a partir con pretensiones muy dispares, pueden reconducirse en cierto modo a una misma idea común, y es que el principio de neutralidad en tanto veda una consideración favorable o desfavorable hacia lo religioso impone una suerte de in-diferenciación en la comprensión jurídica del fenómeno religioso con respecto a otras realidades sociales, de tal manera que la decisión religiosa del ciudadano no conlleve ningún tipo de pérdidas o de ganancias en su estatuto jurídico frente al Estado. Pese a que algunos de estos planteamientos introducen matizaciones necesarias a ideas preconcebidas, en mi opinión, como intentaré exponer a continuación, desde un punto de vista constitucional lo religioso ha de considerarse como algo diferente, de tal forma que solo obviando los principios constitucionales podrían confundirse determinados aspectos de su regulación dentro de un régimen común.

2. LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD IDEOLÓGICA

El punto de partida en esta cuestión no puede ser otro que el de plantearnos si desde un punto de vista constitucional, o si se prefiere, exclusivamente lógico, tiene sentido el hecho de que la libertad religiosa disfrute de un régimen jurídico diferenciado con respecto a la libertad ideológica, y ello, en tanto ideología y creencia no serían, en realidad, sino dos manifestaciones de una misma libertad. A este respecto, me parece que en la literatura jurídica española puede diferenciarse un importante sector doctrinal que, con distintos matices, se ha esforzado en señalar la profunda similitud existente entre las libertades de religión e ideológica², las cuales no constituirían sino especies o expresiones concretas de un género común que sería la libertad de conciencia³ o, para otros

² En la doctrina eclesiástica existe un dilatado debate sobre la autonomía del derecho a la libertad religiosa, cuyos matices han sido analizados de forma crítica y pormenorizada por el profesor Polo Sabau en su obra *¿Derecho Eclesiástico del Estado o libertades públicas?*; un trabajo en el que el propio autor postula abandonar una comprensión específica del derecho a la libertad religiosa, para asimilar su tratamiento doctrinal y jurídico al de la libertad ideológica, todo ello sobre la base de que ambas libertades no serían sino manifestaciones de una libertad de conciencia o de pensamiento. En gran medida, la obra de Polo Sabau aglutina y sistematiza los diferentes argumentos esgrimidos por cierta doctrina a favor de esta comprensión común de la libertad ideológica y religiosa. Una línea doctrinal que, entiendo, debe mucho a las tesis sostenidas por los profesores Dionisio Llamazares y José Antonio Souto en distintos trabajos a los que haremos referencia, pero entre los cuales ya podemos destacar los siguientes: DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho a la libertad de Conciencia. II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Madrid, 1999; "Derecho de la libertad de conciencia: la construcción del sistema", *Laicidad y libertades*, 2001. JUAN ANTONIO SOUTO, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, Madrid, 1999; "Análisis crítico de la ley de libertad religiosa", *Laicidad y libertades*, 2000. JOSÉ RAMÓN POLO SABAU, *¿Derecho Eclesiástico del Estado o Libertades Públicas?*, Málaga, 2002.

³ A este respecto, para Llamazares "la libertad de conciencia se confunde con la libertad personal

autores, la libertad de pensamiento⁴. Estas propuestas de in-diferenciación, en la mayoría de los casos, se insertan dentro de una lectura crítica de la implementación normativa de la libertad religiosa llevada a cabo tras la entrada en vigor de la Constitución, y, en concreto, de la asimetría que ha caracterizado el desarrollo convencional de la controvertida vertiente prestacional de este derecho⁵. A este respecto, un tratamiento normativo común de la libertad de

como radical libertad y con el libre desarrollo de la personalidad. La conciencia no es otra cosa que la percepción de sí mismo como radical libertad que solo tiene una forma posible de desarrollarse: en libertad”. De esta forma, “la libertad de conciencia, en cuanto derecho subjetivo, sería “derecho a tener unas u otras creencias, unos u otras ideas, unas u otras opiniones, así como a expresarlas a comportarse de acuerdo con ellas y a no ser obligado a comportarse en contradicción con ellas”. DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, op. cit.; véase, en un sentido similar, ANA FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, “La libertad de conciencia”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, pp. 4022-4023; LUIS PRIETO SANCHÍS, “El derecho fundamental de libertad religiosa”, VV.AA., *Manual de derecho eclesiástico*, Madrid, 2004, p. 59.

⁴ Vid. ALFONSO RUIZ MIGUEL, “Artículo 16.1 y 16.2. La libertad de pensamiento”, en VV.AA. *Comentarios a la Constitución Española XXX Aniversario*, 2009, pp. 341-343; JAVIER DÍAZ REVORIO, “La libertad de ideología y de religión”, *Parlamento y Constitución*, nº1, 1997, pp. 204-206; STEFANO CECCANTI, *Una libertà comparata: libertà religiosa, fondamentalismi e società multiethniche*, Bologna, 2001, p. 197. Hay que señalar que las declaraciones internacionales de derechos, tanto en el ámbito del Consejo de Europa, como en el ámbito de Naciones Unidas, aglutinan, por lo común la consagración del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión de forma simultánea en un mismo precepto. Así la “Declaración Universal de Derechos del Hombre”, proclama en su artículo 18 que “Toda persona tiene derecho a la libertad de *pensamiento, de conciencia y de religión*... Por su parte, la “Convención sobre los Derechos del Niño” consagra en su primer precepto que “Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de *pensamiento, de conciencia y de religión*... El “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” determina, a su vez, en el artículo 18 que “Toda persona tiene derecho a la libertad de *pensamiento, de conciencia y de religión*... Finalmente, como es sabido el artículo 9 del “Convenio Europeo de Derechos Humanos”, consagra en su número primero el enunciado: “Toda persona tiene derecho a la libertad de *pensamiento, de conciencia y de religión*...”.

⁵ En gran medida, creo que el razonamiento de fondo sobre el que se sustentan estas críticas fue anticipado por el profesor Peces Barba en un artículo publicado a mediados de los ochenta, en el que se mantenía la tesis de que “el intento de ampliar el derecho a la libertad religiosa desde su origen liberal hasta los desarrollos promocionales de los derechos prestación produce unos resultados distintos de los pretendidos con el fomento de estos derechos en el Estado Social. No se progresa en dimensiones igualitarias de la libertad, sino que, por el contrario, se ahonda las diferencias a favor de las confesiones más poderosas, principalmente la Iglesia Católica”. Vid. GREGORIO PECES BARBA, “Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa” en VV.AA., *Libertad y derecho fundamental a la libertad religiosa*, Madrid, 1989, p. 69. Dentro de la doctrina constitucionalista italiana constituye también una referencia, en este mismo sentido crítico, el trabajo de Roberto Bin, “La libertà de Religione”. Para este autor, el problema de la libertad religiosa se enfoca desde una perspectiva errónea desde el momento en que se justifica la intervención positiva a favor de una de una determinada religión o de un determinado culto. Desde su punto de vista, si el Estado pretende tomar en serio la constitución el único perfil que puede tomar en consideración es la libertad negativa de conciencia. Es el principio de laicidad y el pluralismo lo que en opinión del profesor Bin condiciona en este sentido la incompetencia del Estado. De un lado, la laicidad insta al Estado a mantener una posición de necesario agnosticismo, que le impide tomar partido en el debate entre religiones y sobre religiones. El pluralismo implica a su vez una renuncia estatal a

conciencia y la libertad religiosa como dos ramas de la conciencia individual, constituye, para buena parte de esta doctrina, no solo una garantía de que la opción religiosa del ciudadano no sea prestigiada por el Estado frente a la opción agnóstica o atea, sino, ante todo, un elemento corrector de la propia asimetría en la posición jurídica de las diferentes confesiones religiosas frente al Estado⁶. He de decir que mi coincidencia con estos planteamientos es plena en lo referido a lo que podríamos llamar el “diagnóstico” del modelo; es decir, a la hora de señalar a la asimetría en el estatuto jurídico de las distintas confesiones como el vicio constitucional endémico de lo que ha sido el desarrollo de la libertad religiosa en nuestro ordenamiento. No obstante, tal asimetría no es, desde mi punto de vista, una consecuencia inevitable de una comprensión normativa diferenciada de la libertad religiosa con respecto a la libertad ideológica, sino que tiene como causa la propia fragmentación del estatuto jurídico de las confesiones religiosas. En este sentido –y pese a que ya adelanto que comparto, en términos generales, la tesis de que la libertad religiosa e ideológica presentan una incuestionable “consanguinidad”⁷ y son susceptibles de ser reconducidas a una genérica libertad de pensamiento⁸– me parece que no es

asumir cualquier orientación de carácter religioso. Desde estas dos premisas la idea de que exista una necesidad religiosa que haya de ser saciada con acciones positivas por parte del Estado es irreconciliable con la Constitución. Descarta el autor que la tenencia de un determinado credo o ideología pueda dar lugar a una situación de desventaja que justifique en virtud del art. 3.2 de la Constitución italiana el establecimiento de medidas concretas de promoción. El principio de laicidad constituye en este sentido un límite claro que impide al Estado: a) que lleve a cabo una definición de lo religioso; b) que prescriba un régimen positivo de favor para la conciencia religiosa que no sea extensible para la no religiosa; c) que premie en el ámbito de las motivaciones religiosas a aquel que las hace públicas frente a aquel que las guarda en secreto. Vid. ROBERTO BIN, “La libertà di religione”, en VV.AA., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, pp. 43-44.

⁶ Vid. GREGORIO PECES BARBA, “Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa”, en VV.AA., *Libertad y derecho fundamental a la libertad religiosa*, Madrid, 1989., p. 69; DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, op. cit., p. 15.

⁷ A este respecto, Ana Valero Heredia ha señalado “...la Constitución española consagra dos derechos fundamentales –la libertad ideológica y la libertad religiosa– que poseen un sustrato genérico o denominador común compuesto por el derecho de toda persona a conformar y a mantener sus propias convicciones, a manifestarlas externamente y a comportarse de acuerdo con la prescripciones de su código axiológico, con independencia de que esteposea un carácter subsumible en el ámbito en el ámbito de lo ideológico o de lo religioso”. ANA VALERO HEREDIA, *La libertad de conciencia del menor de edad desde una perspectiva constitucional*, Madrid, 2009, pp. 2-3; en un sentido similar, puede verse ARTURO CALVO ESPIGA, “Conciencia y Estado de Derecho”, *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n^o1, 2001, pp. 17 y ss.

⁸ Es un lugar común, a este respecto, la definición de Rivero de la libertad de pensamiento como “La posibilidad para el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que considera que ha de dar a todas las preguntas que le plantee el devenir de su vida personal y social, de adecuar a estas respuestas su comportamiento y sus actos y de transmitir a los demás lo que considera verdadero”. Vid. JEAN RIVERO, *Les Libertés publiques, vol. II*, Paris, 1997, pp. 130-131.

posible una equiparación absoluta del significado constitucional de ambas libertades por dos razones que expondré a continuación⁹. La primera de ellas es que la libertad religiosa posee unas manifestaciones propias, sobre todo en su dimensión comunitaria que no son equiparables a las de la libertad ideológica y, en segundo lugar, que si tomamos en consideración la denominada dimensión institucional u objetiva, ambas libertades poseen un significado constitucional sensiblemente diferente.

Situándonos, en principio, dentro un marco meramente descriptivo creo que podemos afirmar sin temor a equivocarnos que las ideas y las creencias ocupan un lugar diverso en la vida del hombre. Partiendo de la no por manida menos lúcida fórmula de distinción que consagrara Ortega, la diferencia última entre la idea y la creencia puede resumirse en la máxima: “las ideas se tienen y en las creencias se está”¹⁰. Las creencias nos ciñen estrechamente hasta el punto de definir nuestra identidad y nuestra auto-comprensión de la realidad, “en ellas nos movemos, vivimos y somos”¹¹, son el lugar intelectual desde el que nos planteamos la comprensión del mundo y de nuestra presencia en él. En este sentido, si las ideas son algo contingente, las creencias son “una necesidad de la existencia” que nos obliga a representarnos y juzgar el lugar en el que vivimos¹². No obstante, es evidente que las creencias, en tanto respuesta última y no contingente a las cuestiones esenciales sobre nuestro ser, no tienen por que ser de carácter religioso¹³. Quien se responde negativamente a las preguntas

⁹Aunque en el fondo entiendo que todos queremos expresar lo mismo, me parece más adecuado reconducir libertad religiosa y libertad ideológica al género común de la libertad de pensamiento que a la libertad de conciencia. A este respecto, me convence la siguiente crítica de Abraham Barrero a esta lectura de la libertad de conciencia como punto de origen común de las ideas y las creencias: “la conciencia se toma como el dictamen práctico acerca de la bondad o malicia de una acción o de una realidad, de suerte que la libertad de conciencia significará o bien la facultad de obrar de una forma (libertad psicológica) o bien la facultad de obrar de acuerdo con el dictamen interior acerca de la bondad de una acción (libertad moral). Ahora bien, la conciencia no es un principio autónomo de moralidad, sino que deriva de unos principios que le brinda ya un sistema ideológico o filosófico ya un sistema religioso... El hecho de que el contenido de tales convicciones sea filosófico o religioso no informa una libertad distinta. Lo que en todo caso constituye o informa la cuestión de conciencia es la posibilidad de hacer u omitir algo de conformidad o disconformidad con el código moral aceptado. Luego si la conciencia es un dictamen derivado, es decir, una consecuencia, la libertad de conciencia no podrá ser el antecedente genérico del que derivan las otras dos libertades”. ABRAHAM BARRERO, *La libertad religiosa en España*, Madrid, 2006, p. 102.

¹⁰ JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Ideas y creencias*, Madrid, 2005, p. 29.

¹¹ En este sentido, la confusión entre las creencias y las ideas es para Ortega una confusión “entre dos problemas radicalmente diversos que exigen dos modos de pensar y de llamar no menos dispares”. Vid. JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Ideas y creencias*, op. cit., p. 25.

¹² Vid. ÉMILE DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa*, Buenos Aires, 1968, p. 29.

¹³ Aun así no es extraño que la apreciación de si determinadas convicciones, pueden considerarse como verdaderas *creencias* de la persona, se haga tomando como término de comparación el lugar que estas ocupan en las personas religiosas. Este fue el test empleado por la Corte Suprema Americana, en el conocido caso *United States v. Seeger*, en el cual, tres objetores de conciencia que no

sobre la existencia de Dios, la trascendencia o la vida de después de la muerte, no está sino determinando aquello en lo que cree: el lugar en el que se sitúa para comprender su propia existencia y la del mundo en el que vive¹⁴. Ahora bien, quien responde negativamente al interrogante religioso, también se ubica en un lugar radicalmente distinto que quien lo hace positivamente. La diferencia aquí ya no se sitúa entre las ideas y las creencias, sino entre lo sagrado y lo profano, dos ámbitos que como sostuviera Mircea Eliade, representan “dos modalidades de estar en el mundo, dos situaciones existenciales asumidas por el hombre a lo largo de su historia”¹⁵. La fascinación irracional hacia lo *luminoso o inefable*¹⁶ o el respeto, la veneración y el temor hacia el *poder majestuoso* de lo sagrado, serían, en este sentido, experiencias privativas del *homo religiosus*¹⁷. Aun así, como insistiremos, lo que va a resultar particularmente relevante en la comprensión jurídica de lo “específicamente religioso”, es que para aquella persona que responde en sentido religioso a las preguntas sobre su existencia, sus creencias personales no solo van a determinar la forma en la que ella se relaciona con el mundo, sino que van a determinar su integración en una determinada comunidad religiosa, dentro de la cual, a través de ciertos ritos, ejercerá su culto personal a aquello que considera sagrado. Como señalara Durkheim, “no encontramos en la Historia religión sin Iglesia”, la pertenencia comunitaria es, por lo tanto, un elemento definitorio común de las formas de vida religiosa, de tal forma que toda religión tiene como sustrato un grupo más o menos defi-

pertenecían a ninguna Iglesia concreta quisieron acogerse en base a sus creencias individuales a la exención en el cumplimiento del servicio militar previsto por la ley en beneficio de las personas que por motivos religiosos así lo solicitaran. Para el Tribunal si bien el beneficio de esta normativa no podía extenderse para aquellos que simplemente se oponían a la Guerra “por su código moral personal” o porque deciden que la guerra es mala en base a “razones políticas, económicas o sociológicas”, en cambio, sí debía de ser extendido a “aquellos cuya sincera y significativa creencia ocupe en su vida un lugar paralelo a aquel que ocupa Dios en aquellas personas favorecidas por la excepción”. *United States v. Seeger* 380 U.S. 163, 173-180 (1965).

¹⁴ Siguiendo a Ortega: “la duda no es un “no creer” frente al creer, ni es “un creer que no” frente a un “creer que sí”. El elemento diferencial está en lo que se cree. La fe cree que Dios existe o que Dios no existe. Nos sitúa, pues en una realidad, positiva o negativa, pero inequívoca, y, por eso, al estar en ella nos sentimos colocados en algo estable”. JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Ideas y creencias*, op. cit., pp. 35. Para una lectura jurídica de este concepto orteguiano de creencia, véase JOSÉ ANTONIO SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho Comparado*, Madrid, 1999, pp. 12-20.

¹⁵ Vid. MIRCEA ELIADE, *Lo sagrado y lo profano*, Barcelona, 1999. Esta radical contraposición entre lo profano y lo sagrado parte es, a su vez, una de las conclusiones de los trabajos antropológicos de Durkheim para quien “no existe en la historia del pensamiento humano otro ejemplo de dos categorías de cosas tan diferenciadas y tan radicalmente opuestas la una a la otra”. Vid. ÉMILE DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa*, Buenos Aires, 1968, pp. 41-42.

¹⁶ Vid. RUDOLF OTTO, *Lo santo. Sobre lo racional e irracional en la idea de Dios*, Madrid, 1996, pp. 9-13.

¹⁷ Vid. RUDOLF OTTO, *Lo santo. Sobre lo racional e irracional en la idea de Dios*, op. cit., pp. 13-46.

nido, dentro del cual los individuos van a representar su creencia común en lo sagrado trascendente a través de sus propios rituales¹⁸.

Por lo tanto, creo que desde un punto de vista descriptivo las ideas son distinguibles de las creencias y, a su vez, las creencias religiosas lo son de las no religiosas. La cuestión, en este sentido, reside en determinar hasta qué punto esta diferenciación fáctica justifica o impone la bifurcación del régimen jurídico de la libertad religiosa y la libertad ideológica. A este respecto, y partiendo de que ambos derechos son derivaciones de la autonomía personal¹⁹, entiendo que en lo que se refiere a la faceta de *agere licere* puede afirmarse que el contenido de ambos derechos fundamentales presenta una analogía sustancial²⁰, y que su regulación sería, de esta forma, fácil de reconducir a un régimen genérico que regulara la libertad de pensamiento²¹. Lo mismo puede decirse en relación a los límites de una y otra libertad que serían, en el ejercicio de ambas, los derechos fundamentales de terceros y el orden público establecido por la ley, sin que la naturaleza religiosa o ideológica del acto en concreto pueda significar, en principio, una mayor laxitud o benevolencia en su interpretación²².

¹⁸ “Una sociedad cuyos miembros están unidos porque se representa de la misma manera el mundo sagrado y sus relaciones con el mundo profano, y porque traducen esa representación común con prácticas idénticas, es lo que se llama una Iglesia...” Vid. ÉMILE DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa*, op. cit., pp. 45 y ss.

¹⁹ FRANCESCO RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Milano, 1991, p. 1.

²⁰ Vid. LUIS PRIETO SANCHÍS, “El derecho fundamental a la libertad religiosa”, en VV.AA., *Manual de derecho eclesiástico*, op. cit., p. 59.

²¹ En este ámbito, entiendo que no es estrictamente necesaria una legislación especial del derecho a la libertad religiosa, con lo cual, no quiero decir que en 1980 tal regulación específica no fuera pertinente, ya que, pese a que el contenido jurídico del derecho a la libertad religiosa que consagra la LOLR sería, en mi opinión, perfectamente deducible —y, a su vez, extrapolable— del derecho a la libertad ideológica, desde una perspectiva histórica, no era una cuestión menor la consagración legislativa, de un generoso marco legislativo para esta libertad, que reafirmara el consenso constitucional en una de las materias más delicadas a las que hubo de enfrentarse el constituyente. Es especialmente significativo, en este sentido, que la aprobación de la “ley orgánica de libertad religiosa” se hiciese sin ningún voto en contra en el Congreso de los Diputados. En mi opinión, el derecho a la libertad religiosa posee, al margen de su definición dogmática o de su estructura como derecho fundamental, una carga emotiva particular. Tampoco creo que deba pasarse por alto a este respecto, que no solo en la historia constitucional española, sino en la del propio constitucionalismo, la lucha por la libertad ideológica y la libertad religiosa no se ha jugado siempre en el mismo campo y al mismo tiempo, y ello aún cuando ambas libertades están indisolublemente unidas a la dignidad y la autonomía de la persona.

²² A este respecto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha sido claro al señalar que “la libertad de pensamiento, conciencia y religión es uno de los fundamentos de una “sociedad democrática” dentro del significado del Convenio. La misma constituye, en su dimensión religiosa, uno de los elementos más vitales para realizar la identidad de los creyentes y su concepción de la vida, *pero es también un bien preciado para los ateos, agnósticos, escépticos e indiferentes*. El pluralismo indisoluble a una sociedad democrática, conseguido felizmente a través de los siglos, depende de ello”. *Kokinakkis c. Grecia*, 25 de mayo 1993. (Las cursivas son mías). Lo que sí parece poder deducirse de la jurisprudencia es que no cualquier idea u opinión queda amparada por el artículo 9 del Convenio. Los pensamientos, ideas u opiniones a los que este artículo se refiere, independien-

En mi opinión, las divergencias entre el derecho a la libertad ideológica y el derecho a la libertad religiosa surgen cuando consideramos la dimensión comunitaria de la libertad religiosa o, mejor dicho, la importancia del elemento comunitario para la satisfacción de determinadas manifestaciones del derecho a la libertad religiosa. En este ámbito, la total asimilación en el estatuto jurídico de las comunidades religiosas y de las ideológicas, no solo no viene impuesta por las exigencias del principio de laicidad-neutralidad estatal, sino que sería una opción jurídica en cierto modo forzada que no tomaría en consideración la relación que existe entre el ciudadano creyente y su confesión a la hora de ejercer la libertad religiosa, ni tampoco, como veremos, los específicos límites que impone al Estado el principio de laicidad en su relación con este tipo de asociaciones y no con otras.

Como hemos dicho, determinadas manifestaciones del ejercicio de la libertad de creencias por parte de aquél que se haya respondido positivamente a la cuestión religiosa, abrazando la fe de una determinada confesión, no se encuentran en aquel que se haya dado una respuesta ateísta o agnóstica no religiosa a su existencia²³. Las creencias del ateo o agnóstico no religioso²⁴ no se proyectan en ritos y actos de culto, no demandan de un ámbito de comunión en torno a la fe común ni tampoco de lugares donde practicar los ritos propios de la confesión²⁵. Por lo tanto, existe un ámbito específico donde las manifesta-

temente de su naturaleza religiosa o no religiosa, parecen aludir a las *creencias* del ciudadano, a aquellas determinaciones intelectuales que revisten una importancia esencial para su propia identidad. A este respecto, el Tribunal, en relación con el artículo 2 del Protocolo 1, que garantiza el derecho de los padres a que la enseñanza de sus hijos sea conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas, ha puntualizado que el término *convicciones* no puede entenderse, ni en este artículo 2, ni en el propio artículo 9 de la Convención, como un sinónimo de opiniones o ideas, sino que alude a aquellas opiniones que “alcanzan determinado nivel de obligatoriedad, seriedad, coherencia e importancia” (STEDH *Campbel y Cosans*, 25 de febrero de 1982, párr. 36) En definitiva, como advierte Martínez Torrón, en cierta medida las creencias parecen erigirse como “la noción central sobre la que bascula la protección otorgada a las tres libertades” que menciona el artículo 9. Véase, con abundancia de referencias a esta jurisprudencia, JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, “El derecho de la libertad religiosa en la jurisprudencia en torno al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n° VII, 1986, pp. 423-424.

²³ Insisto en señalar lo de “respuestas ateas no religiosas” en tanto ha de considerarse que existen religiones como el Budismo que pueden calificarse de ateas. El budismo no ofrece ninguna explicación del origen del mundo, ni tiene un Dios al que agradecer o suplicar, sin embargo, sí ofrece una la división entre las cosas sagradas y las cosas profanas, y, también fórmulas rituales para la aproximación y relación del hombre con lo sagrado. Vid. ÉMILE DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa*, op. cit., pp. 39-41; y, en general, la obra de RAIMON PANIKKAR, *El silencio del Buddha: una introducción al ateísmo religioso*. Madrid, 1996.

²⁴ Sobre esta cuestión, véase en general, CARLO CARDIA, “Libertad e igualdad jurídica de las relaciones entre religión y ateísmo”, op. cit.

²⁵ En definitiva, como se ha señalado en la doctrina, la libertad religiosa de aquél que se niega una explicación religiosa de su existencia, se agota en esta mera negatividad de no abrazar ninguna religión, y por lo tanto, los actos que esta persona lleve a cabo en base a sus creencias no religiosas,

ciones del derecho a la libertad religiosa no son asimilables a las de un derecho afín como la libertad ideológica, y este ámbito es el propiamente confesional. Como ha señalado algún autor, el creyente religioso no es un *Robinson Crusoe*, sino que, por lo común, satisface las necesidades vitales de su opción religiosa en el ámbito comunitario²⁶. En este sentido, no carece de lógica que la cooperación con las confesiones aparezca en la Constitución como un cauce de promoción del derecho fundamental a la libertad religiosa; y es que, pese a que esta norma posee un cierto carácter redundante, en tanto no hace sino insistir en algo de por sí deducible del propio artículo 9.2 de la Constitución, la mención a las confesiones como sujetos de la cooperación sí nos informa acerca de una de las características de lo específicamente religioso, como es la importancia singular que tiene el elemento comunitario en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y, en concreto, para una de las manifestaciones de este derecho a la que hace mención específica la Constitución como es la libertad de culto. A este respecto, la cooperación tiene mucho que ver –y, en gran medida, tampoco puede ir mucho más allá– con el propio reconocimiento jurídico de las confesiones religiosas como ámbito específico del ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa.

Aunque es evidente que las confesiones religiosas son un fenómeno asociativo, su íntima relación con el ejercicio de la libertad religiosa de sus miembros, las convierte en “grupos sociales expresivos de un derecho específico”²⁷, de tal forma que la injerencia del poder público en su autonomía, o cualquier imposición para formar parte o no abandonar una confesión religiosa, son hipótesis que han contemplarse como una vulneración del derecho de libertad religiosa, más que del propio derecho a la libertad de asociación, lo cual no obsta

no son una manifestación del ejercicio de la libertad religiosa sino de su libertad ideológica.

Vid. ABRAHAM BARRERO ORTEGA, *La libertad religiosa en España*, op. cit., pp. 106 y ss; FRANCISCO JAVIER DÍAZ REVORIO, “La libertad de ideología y de religión”, *Parlamento y Constitución*, nº 1, 1997, p. 216. En la doctrina italiana, véase VENZIO CRISAFULLI y LIVIO PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 118-119.

²⁶ Vid. ABRAHAM BARRERO ORTEGA, *La libertad religiosa en España*, op. cit., p. 326.

²⁷ Vid. PEDRO CRUZ VILLALÓN, “Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas”, *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*. pp. 208; ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO, *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Madrid, 2004, p. 19. Concretamente, en relación con los derechos de reunión o manifestación, Javier Pérez Royo ha señalado que “cuando los ciudadanos acuden a misa los domingos, no cabe ninguna duda de que se están reuniendo, pero no es el derecho de reunión, sino el de libertad religiosa y de culto el que están ejerciendo. Cuando acuden masivamente a recibir al Papa, no es el derecho de manifestación o de reunión en lugar de tránsito público el que está en juego, sino el de libertad religiosa”. JAVIER PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2014, pp. 295. En sentido contrario, véase, JOSÉ RAMÓN POLO SABAU, “De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las confesiones religiosas y su distinta relación con la garantía común asociativa en el derecho español”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, nº 21, 2009, pp. 9-10.

para reconocer que, en este caso, están íntimamente relacionados²⁸. En definitiva, las confesiones son efecto y causa específica del ejercicio de la libertad religiosa y, por ello, desde mi punto de vista, la neutralidad del Estado no resulta comprometida por el hecho de que el ordenamiento dispense a éstas un tratamiento jurídico diferenciado que, a su vez, considerando esta especificidad, sea cooperativo, en el sentido de favorecedor del ejercicio de la libertad de la libertad religiosa por parte del Estado. Debe subrayarse esto último de “favorecedor de la libertad” porque la consideración específica desde el punto de vista jurídico de las confesiones no tiene por qué traducirse –como en ocasiones se hace– necesaria e inequívocamente como un *favor religionis*; sino que ésta puede ser exponte de un *favor libertatis* en el concreto ámbito religioso, perfectamente acorde con los principios constitucionales²⁹. Así, pese a que la línea de diferenciación no siempre va ser nítida, facilitar el ejercicio de la libertad religiosa no ha de significar promover la religión, ni tampoco tiene por qué implicar a este respecto, un juicio de valor positivo del factor religioso o de una denominación religiosa particular que comprometa la neutralidad del Estado. A la hora de favorecer el ejercicio de esta libertad, el Estado no ha de considerar la libertad religiosa sino como lo que en definitiva es, una libertad pública y no una extraña realidad normativa parcialmente inmune en su desarrollo a los principios constitucionales y, en concreto, sustraída a las exigencias del principio de igualdad.

²⁸ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha referido a esta vinculación de forma expresa en las sentencias ya citadas: *Hasan y Chaush c. Bulgaria e Iglesia Metropolitana de Besarabia c. Moldavia*. Para el Tribunal “las comunidades religiosas existen, de manera tradicional y universal, y universalmente, en la forma de estructuras organizadas que se rigen por normas que los fieles consideran de origen divino. Las ceremonias adquieren sentido y valor sagrado para los creyentes cuando estas son oficiadas por ministros investidos, conforme a las normas religiosas, de un poder específico. La personalidad de los ministros religiosos es de indudable importancia para todos los miembros de la comunidad. La participación en la vida de la comunidad es, por lo tanto, una manifestación de la religión protegida por el artículo 9 de la Convención. Cuando la organización de la comunidad religiosa está en juego, el artículo 9 ha de ser interpretado a la luz del artículo 11 del Convenio, que protege la vida de una asociación frente a una injerencia injustificada del Estado. Visto desde esta perspectiva, el derecho a la libertad religiosa de los creyentes presupone que su comunidad pueda desarrollar sus funciones de forma pacífica, sin la intervención arbitraria del Estado. De hecho, la existencia autónoma de comunidades religiosas es indispensable para el pluralismo en una sociedad democrática, y es así una cuestión que se encuentra en el corazón de la protección concedida por el artículo 9. Es algo que atañe directamente no solo a la organización de la comunidad como tal, sino también al efectivo ejercicio del derecho a la libertad de religión por parte de sus miembros activos. Si la vida organizativa de la comunidad no estuviera tutelada por el artículo 9 del Convenio, todos los demás aspectos de la libertad individual de religión serían vulnerables”. Vid. *Hasan y Chaush c. Bulgaria*, 26 de octubre de 2000, párr. 62; *Iglesia Metropolitana de Besarabia c. Moldavia*, 13 de diciembre de 2001, párr. 118.

²⁹ Como afirma Ibán en cierto modo lo que resulta necesario es comprender que la libertad religiosa es un valor radicalmente laico, para extraer las últimas consecuencias de la idea que subyace tras este valor IVÁN C. IBÁN, “La libertad religiosa como derecho fundamental”, *Anuario de derechos humanos*, n.º 3, 1985, p. 163.

Del mismo modo, quiero dejar claro que la consideración específica de la libertad religiosa no ha de traducirse en un vasto desarrollo en clave prestacional de este derecho. Como ha insistido Zagrebelsky, en este ámbito hay que tener muy presente que favorecer la práctica religiosa no es lo mismo que facilitar (*agevolare*) el ejercicio del derecho a la libertad religiosa. Tampoco es lo mismo, podríamos decir, “promover” que “remover los obstáculos”, siendo mucho más evidente el riesgo de que el poder público incurra en tratamientos discriminatorios de los ciudadanos en base a su religión, en el primer caso que en el segundo³⁰. No obstante, desde mi punto de vista, plantear adecuadamente el tratamiento jurídico de la libertad religiosa exige también abandonar una cierta comprensión de este derecho como un derecho digamos “frágil” o “débil”, cuyo ejercicio es, de una forma particular, susceptible de verse expuesto a dificultades y que, por lo tanto, demanda de un particular desarrollo prestacional por parte del Estado³¹. Aquí también la –por otro lado, inviable– comprensión de los Acuerdos con la Santa Sede como parámetro extensivo del tratamiento estatal a las demás confesiones ha dado lugar, de alguna manera, a una comprensión hipertrofiada acerca de cuáles son las obligaciones del Estado con respecto a la libertad religiosa de los individuos. No está de más recordar que la libertad religiosa es en su esencia un derecho de libertad cuya garantía por parte del Estado se sustenta sobre su propia abstención y la prohibición de cualquier tipo injerencia pública o privada en la esfera de autonomía del individuo y las confesiones y que, en último término, las acciones estatales positivas, entendidas estas en sentido estricto, se justifican de una forma excepcional cuando existan de facto dificultades para el ejercicio de este derecho que puedan ser removidas por los poderes públicos.

2. LA DIVERSA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA LIBERTAD IDEOLÓGICA: NEUTRALIDAD Y PLURALISMO

Como ya se ha apuntado, la especificidad del significado constitucional de la libertad religiosa con respecto a la libertad ideológica se hace evidente si tomamos en consideración la denominada vertiente institucional u objetiva de

³⁰ Vid. GUSTAV ZAGREBELSKY, VVAA, *Laicità: domande e risposte in 38 interviste 1988-2003*, Torino, 2003, p. 62.

³¹ A este respecto Luís Prieto Sanchís ha señalado lo siguiente: “No veo por qué la profesión de una cierta fe religiosa, el ateísmo o el agnosticismo han de ser una de esas circunstancias sociales que dan lugar a una desventaja o discriminación de hecho que deba ser compensada y, por tanto, tampoco comprendo las necesidad de dictar una normativa de especial tutela o protección. Garantizada la libertad religiosa y todo lo que ella supone con carácter igualitario y en términos ampliamente generosos, el Estado y su Derecho debería dar por cumplido su misión”, LUIS PRIETO SANCHÍS, “Las minorías religiosas”, en VV.AA. *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, DOXA, n° 14-16, p. 14.

ambos derechos. A este respecto, creo que es necesario considerar que si algo determina la dimensión institucional de la libertad religiosa dentro de la Constitución es la propia laicidad estatal, un principio que define al Estado concretamente en su relación con el fenómeno religioso, incorporando normativamente unas específicas limitaciones en su tratamiento jurídico a través de los principios de separación y neutralidad. Esta diferenciación de lo religioso desde el punto de vista constitucional, en gran medida no hace sino recoger una evidencia de la experiencia histórica, y ésta es que a los ciudadanos de un Estado, pese a que les pueda igualmente incomodar, no les resulta lo mismo que los poderes públicos promocionen con los recursos comunes actividades como el arte, la lectura o el deporte, aunque a ellos les resulten indiferentes³², a que promocionen una determinada religión que ellos no comparten.

Es bien conocido, en este sentido, que una de las primeras preocupaciones de los colonos americanos no era sino la de evitar que el Estado usase sus impuestos para financiar una religión que no les era propia. La especial posición que ocupan las creencias en la vida de un hombre hace que cualquier discriminación o coerción estatal –aunque sea indirecta– en este ámbito de libertad resulte especialmente sensible para el ciudadano, contribuyendo además a generar un sentimiento de falta de apego hacia la comunidad política que, en ciertos casos, puede traducirse en un peligro para la propia convivencia social. A este respecto, equiparar jurídicamente la cooperación con las confesiones a las que hace mención en el 16.3 con la cooperación estatal con otras instituciones en ámbitos como el cultural o el artístico no solo sería desconocer las exigencias constitucionales, sino también obviar que el tratamiento de la religión ha sido en la historia constitucional una cuestión particularmente delicada, fuente de una serie de conflictos que todos conocemos. En este sentido, las limitaciones que el principio de laicidad impone al tratamiento estatal de lo religioso no son extensibles a ninguno otro ámbito, ni tampoco, como intentaré explicar más adelante, al ámbito ideológico. A este respecto, la propia lógica del principio de laicidad impone una comprensión de la dimensión institucional u objetiva del derecho a la libertad religiosa diversa a la de la libertad ideológica, y de ello se deriva una diferenciación en el tratamiento jurídico de ambas libertades.

En primer lugar, creo que es necesario llamar la atención sobre la circunstancia de que aunque la neutralidad estatal se presente como una consecuencia objetiva de las libertades ideológica y religiosa, desde el punto de vista constitucional el significado de la neutralidad religiosa y el de la neutralidad ideoló-

³² Puede verse, a este respecto, dentro de la literatura liberal o libertaria, crítica con respecto a la subvención de las libertades culturales: FRIEDRICH A. HAYEK, *Derecho, legislación y libertad*, Madrid, 2006, en especial el capítulo VII, “Bienestar general y fines particulares”, y en concreto las pp. 187-194.

gica no puede considerarse equivalente³³. Está claro que la libre determinación intelectual de la persona requiere que exista una desvinculación de la comunidad política en la que vive con respecto a cualquier ortodoxia religiosa o ideológica. Desde el momento que el Estado asume una ideología como propia y vincula a los poderes públicos con la salvaguarda y promoción de la misma, la libertad ideológica de los ciudadanos no es otra cosa para algunos de ellos que una ilusión imposible³⁴. Aun así, no podemos obviar que la neutralidad del Estado se afirma *de facto*, dentro de un marco axiológico de valores, principios y derechos que informan la actuación de los poderes públicos y que, en este sentido, el dogma de la neutralidad ideológica o política de la Constitución tampoco es sostenible en términos absolutos. Pese a que la asunción de valores sustantivos en las constituciones es una realidad incontrovertible desde la segunda posguerra europea, incluso si partimos de un concepto estrictamente procedimental o formal de la Constitución, puede afirmarse que la propia racionalidad procedimental y organizativa que impone el texto constitucional responde a una comprensión democrática del Estado cuyos valores informan esos procedimientos deliberativos de decisión. Por el contrario, la libertad religiosa se afirma en un marco jurídico constitucional completamente aséptico en lo que se refiere a cuestiones de carácter religioso. El Estado no tiene religión oficial, se declara incompetente en asuntos estrictamente religiosos y carece de cualquier criterio de valoración dogmática de la religión³⁵. La neutralidad religiosa y la neutralidad ideológica del Estado tienen, a este respecto, umbrales diversos, que en último término responden a la simple circunstancia de que la Constitución asume determinados valores políticos pero no dogmas religiosos.

³³ En este mismo sentido, DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, op. cit., pp. 256-258 y 261-261.

³⁴ Véase, por todos, JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, "Libertad ideológica", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, pp. 4.056-4.058.

³⁵ El alcance dispar de uno y otro concepto de neutralidad y su propia relación con los derechos de libertad ideológica y religiosa se aprecia muy bien a partir del artículo 27 de la Constitución española. Como es sabido, en el número tres de este artículo se reconoce el derecho a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Parece claro que de la dicción literal del artículo puede deducirse que se estaba queriendo garantizar la ausencia de cualquier adoctrinamiento en la enseñanza, ya fuera de carácter religioso o de carácter ideológico. Sin embargo, a pesar de que la neutralidad es requerida por la Constitución en ambas esferas, no debe pasarse por alto el hecho de que la propia Constitución ha establecido también un ideario de mínimos a la educación, tal y como viene explícitamente definido en el número dos del mismo artículo: el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. Vid. JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHEVARRÍA, "La enseñanza de valores entre la libertad ideológica y el derecho a la educación", *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, pp. 137 y ss.

A este respecto, me atrevo a decir que el propio principio de laicidad, en tanto veda cualquier juicio estatal acerca de lo específicamente religioso y toda confusión funcional o institucional entre el Estado y las confesiones, impide también una comprensión objetiva o institucional del derecho a la libertad religiosa como un instrumento o un cauce de participación en la vida política del Estado. Como apuntara en su día Peces Barba, es muy difícil extrapolar al ámbito religioso el sentido democratizador que el artículo 9.2 de la Constitución alberga en su último enunciado³⁶, y esto no solo porque la estructura de las confesiones en las que se integran los creyentes, por lo general, no obedece a principios democráticos de participación en libertad e igualdad³⁷, sino también porque los propios fines de estas confesiones, en tanto religiosos, le han de ser ajenos o indiferentes a los poderes públicos³⁸.

Creo que aquí el distinto significado constitucional que desde el punto de vista objetivo o institucional posee el derecho a la libertad ideológica resulta evidente³⁹. La libertad ideológica a diferencia de la religiosa constituye dentro del Estado Constitucional el derecho a partir del cual la sociedad transita al ámbito de lo político. Las manifestaciones y las concreciones asociativas de esta libertad, a través de derechos como la libertad de expresión, la asociación política, o la propia libertad sindical⁴⁰ son, en este sentido, exponentes inequívocos

³⁶ A este respecto el Tribunal ha insistido en que el contenido del 9.2 “se proyecta expresamente a la participación política y que a la idea de remover añade las de facilitar y promover” STC 12/2008 Fj^o2.

³⁷ Vid. GREGORIO PECES BARBA, “Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa”, op. cit., pp. 70. MARGARITA LEMA TOMÉ, *Laicidad e integración de los inmigrantes*, op. cit., pp. 175 y ss. Para una opinión diversa a la que aquí compartimos, son interesante las páginas que dedica a la libertad religiosa como derecho de participación BEATRIZ GONZÁLEZ MORENO, “El tratamiento dogmático del derecho de libertad religiosa y de culto en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n^o 66, pp. 128-130; o ANTONIO MARTINEZ BLANCO, *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid, 1993, p. 85.

³⁸ A esto se refiere Martínez Torrán cuando señala lo siguiente: “las confesiones son útiles al poder civil, por su idoneidad para hacer operativa la libertad religiosa con vistas a la promoción de la personalidad humana individual; y el Estado, a su vez, puede proporcionar a las confesiones ventajas y garantía para realizar sus fines de forma más eficaz: otorgando efectos civiles a actos efectuados en el ámbito confesional, prestando apoyo económico, facilitando la asistencia y enseñanza religiosa en centros públicos, etc. *En definitiva, se trataría de localizar áreas de convergencia de intereses, que constituirían el terreno propio para los convenios de cooperación. Todo ello, sin embargo, teniendo en cuenta que la función de los pactos es únicamente, señalar la “individuación de momentos específicos de coincidencias de intereses particulares” del Estado y de las religiones. No se pretende –ni sería posible– la participación común en un único diseño general de sociedad, ya que los fines del Estado y de las confesiones son muy diversos...*” Vid. JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada, 1994, pp. 47. (Las cursivas son mías).

³⁹ Vid. JOSE MARÍA MORALES ARROYO, *El lugar de la libertad ideológica en el catálogo de los derechos constitucionales, Derechos y Libertades*, n^o 1, 1993-1994, p. 288.

⁴⁰ Hay que señalar que la manualística española, por lo común, ha separado el estudio de la libertad religiosa y la libertad ideológica, en tanto estos constituirían dos derechos, si bien emparentados,

de la participación de los ciudadanos en la esfera de lo público, hasta el punto de ser instituciones esenciales para la propia auto-organización de la sociedad que regula la Constitución⁴¹. El Estado, en definitiva, necesita instituciones que canalicen el pluralismo ideológico de la sociedad para cumplir con sus propias funciones constitucionales⁴². En este sentido, la importancia estructural para el sistema democrático y, en definitiva, la dimensión objetiva dentro del sistema político de las asociaciones de sustrato ideológico es cualitativamente diversa

con un contenido diferente. En general, el criterio distintivo establecido entre ambos es precisamente que si bien las manifestaciones de la libertad religiosa no se confunden con ningún otro derecho; la libertad ideológica se va ejercer y manifestar siempre a través de otros derechos fundamentales, que presentan una vinculación singular y estrecha con el valor del pluralismo político. Por ejemplo, Torres del Moral ha sido muy claro al decir que “Es de reseñar que el artículo 16 garantiza conjuntamente la libertad religiosa y la ideológica como especificación aquélla de ésta, según unos, o como libertades de objeto paralelo, según otros. Pero es indudable que el precepto está todo él redactado desde la óptica de la libertad religiosa, porque la libertad ideológica tiene su proyección en otros preceptos constitucionales referidos al pluralismo político, al derecho de asociación y a la libertad de expresión o de pensamiento”. (ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional I*, Madrid, 1985, p. 225) Eduardo Espín, en un sentido similar, destaca que la “libertad ideológica se entrelaza inevitablemente en su proyección exterior con la libertad e expresión, la libertad de enseñanza e, incluso, con las libertades de asociación, reunión y manifestación”, mientras que, por el contrario “la manifestación exterior de la libertad de religión presenta... un perfil característico y recibe la denominación específica de libertad de culto” (Vid. EDUARDO ESPÍN, “Los derechos de la esfera personal”, VV.AA. *Derecho Constitucional Vol. I El ordenamiento constitucional. Derechos y Deberes de los ciudadanos*, Valencia, 2007; o, puede verse también ISIDRE MOLAS, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1998, pp. 135-137). También explícito es Javier Pérez Royo cuando señala que “nos encontramos ante el reconocimiento de dos libertades distintas aunque conexas tanto desde un punto de vista sistemático como histórico. Pero son distintas y plantean problemas de naturaleza muy diferente”. Entre otros criterios de delimitación, este autor alude al hecho de que la exteriorización de la libertad ideológica “tiene que hacerse a través del ejercicio de cualquier otro derecho o libertad... mientras que la libertad religiosa por el contrario, tiene una vertiente negativa, pero también otra positiva, que aunque entra en contacto con el ejercicio de otros derechos y libertad no se confunde con ellos, sino que se mantiene como tal libertad religiosa”. Por este motivo, para Pérez Royo “la libertad religiosa es una libertad no solo susceptible de ser desarrollada normativamente, sino que necesita serlo. Si fuera una libertad exclusivamente negativa, no necesitaría serlo. Pero al ser una libertad positiva y al ser reconocida no solo a los individuos, sino también a las “comunidades”, se plantean necesariamente problemas de relación entre el Estado y dichas “comunidades”, que tienen que ser abordados normativamente”. Vid. JAVIER PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 295. Finalmente, en este mismo sentido, se ha afirmado con respecto a la libertad religiosa que “esta libertad presenta en relación con la libertad ideológica una singularidad muy característica:... debido al extremadamente definido carácter que presenta el bien jurídico que protege, se trata de una libertad completa en sí misma, es decir no necesita del concurso de otras libertades para garantizar su plena aplicabilidad y eficacia. Por ello le es posible al legislador trazar un completo régimen jurídico de esta libertad para disciplinar las situaciones típicas en que ha de manifestarse”. FRANCISCO BALGUER CALLEJÓN (coord.), VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional, Derechos y libertades fundamentales deberes constitucionales y principios rectores, Instituciones y órganos constitucionales*, Madrid, 2005, p. 206.

⁴¹ Véanse, entre otras, SSTC 10/1983; 32/1985; 48/2003.

⁴² STC 20/1990, Fjº 3.

a la que detentan de una forma específica las confesiones religiosas⁴³; por esta misma razón, la injerencia y fiscalización del Estado en su régimen interno es también del todo punto diferente al de las comunidades religiosas⁴⁴.

En relación con esto último, creo que también es necesario poner en cuestión un planteamiento a veces recurrente como es el de presentar la intervención promocional del Estado en el ámbito religioso como una expresión del pluralismo religioso, un principio, para algunos autores, deducible de la Constitución, y del cual, no solo se derivaría una valoración positiva de la diversidad religiosa, sino también, el compromiso del Estado con la creación y el fomento de esta diversidad. Desde mi punto de vista, y en base a los presupuestos que hemos venido manteniendo, esta deducción del pluralismo religioso como principio normativo plantea muchas dificultades.

La diversidad y la apertura a la que evoca el término pluralismo hace que este se haya convertido en un principio al que de forma optimista se vinculan consecuencias jurídicas muy dispares⁴⁵, pasándose a menudo por alto el hecho de que, desde el punto de vista normativo, la Constitución española hace un juicio de valor expreso a favor del pluralismo político⁴⁶, pero no un genérico reconocimiento del valor pluralismo, ni tampoco, de forma específica, del propio pluralismo religioso. Como ha destacado Ibán, trasladar indiscriminadamente esta categoría del pluralismo político al ámbito religioso, no es una operación pacífica desde la perspectiva constitucional⁴⁷. La Constitución valora

⁴³ De opinión contraria, en tanto no contempla que exista una fundamentación y unos límites tan diferenciados en lo referido a la promoción estatal de los partidos políticos con respecto a las confesiones es JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ DEL VALLE, "Régimen económico de las confesiones religiosas, en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona, 1983, p. 367.

⁴⁴ Como sabemos, estas limitaciones constituyen la base del reconocimiento de una esfera de autonomía recíproca entre las iglesias y el Estado: las cuestiones propiamente religiosas le son ajenas al Estado, de la misma forma que el Estado, como sujeto religiosamente incapaz, no puede imponer determinadas formas en la vida de las confesiones; así que tanto la decisión religiosa del ciudadano, como los propios dogmas, ritos u organización de las confesiones son en sí mismos del todo punto indiferentes para los poderes públicos. A este respecto, en tanto existe una específica incompetencia del Estado con respecto a lo religioso en la Constitución, creo que, desde la propia Constitución puede hablarse también de un singular ámbito de autonomía para las confesiones con respecto al de cualquier otro ente privado de base asociativa. La lógica, en buena medida, es clara y complementaria: el Estado no interviene en lo propiamente religioso dado que adolece de una total incompetencia en ese ámbito y, a su vez, esta ausencia de injerencia estatal no es sino la garantía de la propia libertad religiosa de los individuos y las comunidades que consagra la Constitución.

⁴⁵ En este sentido, una crítica al uso indiscriminado del término pluralismo para fundamentar pretensiones y denominar realidades muy dispares, véase NORBERTO BOBBIO, "Che cosa é il pluralismo", en *Le ideologie e il potere in crisi, Pluralismo, democrazia, socialismo, comunismo, terza via e terza forza*, 1981, Firenze, pp. 3-21.

⁴⁶ Vid. AGUSTÍN SÁNCHEZ DE VEGA, "Constitución, pluralismo político y partidos", *Revista de las Cortes Generales*, n° 22, 1996, pp. 69-116.

⁴⁷ Vid. IVÁN C. IBÁN, "Grupos confesionales atípicos en el Derecho Eclesiástico español", en VV.AA., *Estudios de Derecho Canónico y Eclesiástico en homenaje al profesor Maldonado*, 1983,

el pluralismo político no solo como una realidad sino también como un fin del Estado. Pese a que no es ni mucho menos pacífica la cuestión de cuál es la dimensión normativa del pluralismo político, su consagración como uno de los valores superiores del ordenamiento compromete al Estado activamente con la consecución y el mantenimiento de esta diversidad política tanto en el ámbito social como en el institucional⁴⁸. Sin embargo, no considero en ningún modo

Madrid, pp. 287. En sentido contrario, Prieto Sanchís, ha señalado que aunque la Constitución únicamente alude al pluralismo político en su artículo 1.1, su consagración se obtiene sin dificultad desde la propia perspectiva constitucional. En opinión del autor, el pluralismo además de una realidad histórica o social, es “un presupuesto constitucionalmente reconocido”, cuya dimensión jurídica se concretaría tanto en un sentido tanto negativo, en tanto el pluralismo impone al Estado no adoptar ciertas medidas que alteren el pluralismo natural fruto del ejercicio de la libertad religiosa de los individuos y los grupos en los que se integra; como positivo, ya que, en su opinión, el pluralismo religioso compromete al Estado “a intervenir en el ejercicio de las libertades para evitar la uniformidad o el monopolio ideológico de los grupos hegemónicos”. No obstante, hay que señalar que el autor matiza bastante cuáles son las posibilidades de intervención del Estado en el mapa religioso de la sociedad, y a este respecto, deja claro que “el pluralismo no puede llegar a impedir el éxito social de una opción ideológica o religiosa en aras de la preservación de un modelo plural, pues ello lesionaría la libertad de los individuos”, ni tampoco “interferir en la vida de las confesiones, procurando determinar su peso o importancia a fin de asegurar ese marco pluralista, pues tal conducta representaría una actitud jurisdiccionalista incompatible con el Estado laico”. La dimensión positiva, por lo tanto, habría que entenderla en armonía con el principio de neutralidad, como un mero mandato al Estado “para garantizar una oferta plural cuando la libertad de los sujetos privados pueda conducir a regímenes de monopolio” Vid. LUÍS PRIETO SANCHÍS, “Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico Español”, en VV.AA. *Manual de Derecho Eclesiástico*, op. cit. pp. 34-38.

⁴⁸ Las posturas doctrinales acerca de la normatividad y aplicación de este valor han sido dispares. Algunos autores como GREGORIO PECES BARBA han considerado superflua la positividad de este valor, en tanto podría derivarse directamente del valor libertad (Vid. *Los valores superiores*, Madrid, 1984, p. 125. En un sentido próximo, FRANCISCO RUBIO LLORENTE ha manifestado que el pluralismo no es en sí mismo un valor sino que representaría una realidad valiosa presente en las sociedades democráticas (Vid. *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Madrid, 1995, pp. XI). De opinión contraria es LUIS PRIETO SANCHÍS para quien el pluralismo político es junto con la igualdad uno de los valores fuertes de los recogidos en el 1.1. (Vid. “Los valores superiores en el ordenamiento jurídico y el tribunal constitucional”, *Revista del Poder Judicial*, 1ª Época, nº 1, junio de 1984 p. 83-90) JAVIER JIMÉNEZ CAMPO también encuentra en el valor pluralismo una inmediatez normativa (“El pluralismo político”, en VVAA *Temas básicos de Derecho Constitucional*, pp. 120 y ss.); al igual que LUCIANO PAREJO ALFONSO, quien entiende el pluralismo como un valor al servicio del Estado democrático que ayuda a superar la heterogeneidad social en un proceso de integración en el que se traduce la articulación democrática del poder (Vid. “Los valores superiores”, en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, pp. 32). Otros autores como MANUEL ARAGÓN REYES, han considerado el pluralismo político como un valor con proyección normativa por parte de jueces y tribunales, pero con unas implicaciones normativas exclusivamente de carácter procedimental, ligadas a la dimensión estructural del principio democrático, en contraposición con los valores de libertad e igualdad cuya dimensión material sería reflejo de la sustantividad del principio democrático. (Vid. *Democracia y Constitución*, Madrid, p. 104 y ss. También entiende posible la proyección normativa de este principio ÁNGEL GARRORRENA MORALES, para quien el pluralismo político es premisa de la democracia misma, no siendo su contenido cubierto por los valores libertad e igualdad (Vid. “Valores superiores y principios constitucionales”, *Estudios de Derecho Público homenaje a J.J. Ruiz Rico*. Tomo I, Madrid,

que el pluralismo religioso admita esta comprensión. La diversidad religiosa en la sociedad no es un mandato o plan que comprometa al Estado, sino una realidad que es resultado lógico del propio régimen de libertades que garantiza la Constitución. Acudiendo a la terminología rawlsiana, el hecho del pluralismo religioso constituye “una circunstancia de la justicia” en las sociedades democráticas y, como tal, posee una importancia capital, en tanto agrava la complejidad para articular unas esencias constitucionales consensuadas y, con ello, pone a prueba la capacidad integradora de nuestro marco jurídico básico de convivencia, obligándonos a hacer una interpretación del mismo que optimice sus posibilidades inclusivas⁴⁹. No obstante, esta relevancia del pluralismo en las sociedades democráticas no supone que este pluralismo deje de ser una circunstancia, para transformarse en un principio o valor jurídico, de tal forma que el propio Estado se convierta en artífice o promotor activo de esta diversidad a través de medidas que vayan más allá de la tutela de la libertad religiosa. Como advirtiera años atrás Crisafulli, el pluralismo debe de ser la expresión del libre desarrollo de la sociedad a través de los derechos fundamentales y, por este motivo, no tolera la delimitación artificiosa de la realidad, la promoción de instancias concretas de la conciencia o las orientaciones pre-constituidas⁵⁰.

pp. 31). Finalmente, y tomando en consideración la propia jurisprudencia constitucional, JUAN JOSÉ SANTAMARÍA IBEAS, ha entendido que el valor pluralismo político se proyecta normativamente en cuatro ámbitos diferenciados: a) para dotar de capacidad de opción del legislador; b) de cara a disciplinar la determinación de la composición de los órganos colegiados; c) para delimitar el ejercicio de las libertades individuales; d) para determinar el papel de los partidos políticos en su dimensión institucional (Vid. *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1997, pp. 349 y ss).

⁴⁹ Vid. JOHN RAWLS, *Justicia como Equidad, Una Reformulación*, Barcelona 2001, pp. 205 y ss.
⁵⁰ Vid. VENZIO CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni Costituzionali*. Milano, 1985, pp. 326-327. Tras realizar esta diferenciación entre el pluralismo como resultado de la libertad y el pluralismo comprendido como programa del Estado, Crisafulli, se pregunta si es posible, dentro del marco constitucional, afirmar un pluralismo extremo que tenga como sustrato ideológico el anarquismo o el libertarismo, dicho de otra forma, el autor italiano se hace la clásica pregunta ¿tiene límites del pluralismo? Y la respuesta, en su opinión, es que un concepto de pluralismo extremo es ajeno al Estado constitucional democrático, el cual trata de equilibrar el juego de la autonomía individual con la protección de los derechos de terceros con la garantía de otros bienes jurídicos de carácter primario. Para el autor, el pluralismo liberal tiene el germen del pluralismo extremo si no existe una comunión de mínimos sobre ciertos valores constitucionales que disciplinen el juego del pluralismo. Un reto que, en definitiva, pasa por dar respuesta a la pregunta de cuál es la forma de reconstruir un sustrato axiológico mínimo y secularizado en el que puedan reconocerse colectivos culturales o ideológicamente diversos. Sobre esta relación a veces aporética entre derechos fundamentales y pluralismo, dentro de la doctrina italiana pueden verse, entre otros: PIERO CALAMANDREI en *Introduzione a FRANCESCO RUFFINI, Diritti di libertà*, Firenze, 1946; ANTONIO BALDASSARRE, “Diritti Inviolabili”, en *Enc. Dir.* XI, 1990, pp. 14 y ss; ALESSANDRO PIZZORUSSO en *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1997; FRANCESCO RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999, pp. 63-68; “Pluralismo”, en *Enc. Giur.*, XXIII, IPZS, Roma, en especial, pp. 5 y 6. Es conocido, finalmente, el polémico trabajo de Sartori en cual distingue pluralismo y comunitarismo como

A este respecto, coincido plenamente con Martínez Torrón cuando señala que concebir el pluralismo religioso como una tarea del Estado, a la postre puede tener un efecto especialmente perturbador dentro del sistema, en tanto abre la puerta a que el Estado realice un juicio sobre cuál es la diversidad religiosa ideal o equilibrada dentro de la sociedad y justifique, en base al mismo, actividades compensadoras o correctoras de la realidad religiosa que espontáneamente se haya configurado como consecuencia del ejercicio de la libertad religiosa de los ciudadanos y las confesiones⁵¹. Por ello, es conveniente no etiquetar de forma soslayada las actividades promocionales del Estado en el ámbito de la libertad religiosa y, concretamente, en el ámbito de la cooperación con las confesiones como exponentes de la promoción de un inexistente principio del pluralismo religioso. A la hora de cooperar con las confesiones lo que el Estado puede tomar en consideración y promover es, en definitiva, la libertad religiosa de los ciudadanos, y ello en atención a los obstáculos que estos puedan tener para ejercitar la misma, pero sin ningún ánimo compensador o corrector del mapa religioso de la sociedad, ni tampoco, como es obvio, con la intención de estimular la difusión de una determinada religión, ya que esto, en definitiva, presupone un acto valorativo de la religión en sí misma considerada, para el cual el Estado se declara incapaz.

3. CONCLUSIONES: LA NEUTRALIDAD ENTRE LO RELIGIOSO Y LO NO RELIGIOSO Y SU PROYECCIÓN PRÁCTICA

Como se ha dicho, lo religioso posee un significado específico dentro de la Constitución, de tal forma que no es posible eludir determinadas diferenciaciones en su régimen jurídico. Por este motivo, la consideración específica del fenómeno confesional no plantea problemas desde el punto de vista de la neutralidad estatal, siempre y cuando este reconocimiento sea coherente con la particularidad de determinadas manifestaciones del ejercicio del derecho a la libertad religiosa, o bien, cuando su lógica descansa en las singulares limitaciones que impone el principio de laicidad al Estado, concretamente, en la incompetencia estatal para valorar la religión en sí misma considerada. No obstante, el principio de laicidad no impone a los poderes públicos un desinterés

nociones antagónicas, en tanto el pluralismo implicaría un asimilación de valores comunes de convivencia que no se produce en el modelo de sociedad multicultural. Vid. GIOVANNI SARTORI, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, 2001.

⁵¹ Vid. JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las confesiones religiosas*, Granada, 1994, pp. 52-53. En un mismo sentido, señalando los riesgos que comporta cualquier reequilibrio de la realidad religiosa por parte del Estado, véase en la doctrina italiana GIOVANNI DI COSIMO, *Coscienza e Costituzione: i limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Milán, 2000, p. 153.

hacia aquellos ámbitos de las actividades confesionales que contribuyan a fines especialmente apreciados por el Estado. En este ámbito, la exigencia de neutralidad, no ya entre las distintas confesiones sino entre lo religioso y lo no religioso adquiere una particular relevancia.

En primer lugar, debemos comenzar señalando algo que en cierta forma parece evidente, y es que, desde la perspectiva de la laicidad estatal, no plantea problema alguno el hecho de que se extiendan los beneficios de las medidas para el mantenimiento y cuidado del espacio público a las confesiones religiosas⁵². Es más, la exclusión de estas de las medidas generales de policía administrativa sería un exponente de hostilidad estatal hacia la religión y, por lo tanto, una valoración –negativa– por parte del Estado de las opciones religiosas de los ciudadanos que es incompatible con las exigencias materiales del principio de laicidad estatal. Ya una cuestión diversa, y también más compleja, es cuando el Estado se plantea determinados fines como fines de interés general y, a través de diversos medios, promueve o promociona a aquellas instituciones que dentro de la sociedad sirven a esos mismos objetivos. En estos casos, puede suceder, como es lógico, que estos objetivos de interés estatal, pese a haber sido determinados según criterios neutrales desde el punto de vista religioso, sean coincidentes con los de ciertas instituciones de sesgo religioso. Pues bien, en esta circunstancia el principio de laicidad no constituye ningún impedimento normativo para que el Estado considere la utilidad social de las confesiones y coopere con ellas de cara a promover sus actividades; una cooperación que, como se ha dicho, sería más bien de las confesiones con el Estado, y que, en tanto no es la libertad religiosa de los individuos y las confesiones lo que se está promoviendo, en último término no tendría como fundamento constitucional la mención específica del 16.3 de la Constitución al cooperación, sino exclusivamente el artículo 9.2⁵³.

Las instituciones religiosas pueden beneficiarse, por lo tanto, de aquellos programas que el Estado ofrece de forma neutral al conjunto de la sociedad para la consecución de determinados objetivos de utilidad social. Ya pudimos observar la relevancia que ha adquirido este criterio de “neutralidad formal” dentro de la jurisprudencia de la Corte Suprema americana a la hora de juzgar

⁵² A este respecto, Martín Retortillo ha insistido en que “... la policía administrativa en sectores como el medioambiental, sanitario, urbanístico o de control del ruido, o de los requisitos de habitabilidad de los edificios, no queda en absoluto afectada por tratarse de templos o lugares de culto o actividades religiosas. Podrá tenerse la sensación de que ahí aparecen límites y restricciones para con lo religioso, pero son las previsiones generales del ordenamiento jurídico que no tienen por qué excepcionarse”. Vid. LORENZO MARTÍN RETORTILLO, “El marco normativo de la libertad religiosa”, en *Revista de administración pública*, n.º 148, 1999, pp. 18.

⁵³ Vid. DIONISIO LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de Conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, op. cit., p. 235; ABRAHAM BARRERO ORTEGA, *La libertad religiosa en España*, op. cit., p. 335.

los supuestos de ayuda estatal a las confesiones religiosas, abriendo la puerta de esta forma a un mayor reconocimiento estatal de los beneficios sociales que la actividad de determinadas instituciones de carácter religioso puede deparar en diferentes campos como el de la asistencia sanitaria, la lucha contra la drogadicción, el cuidado de los más necesitados o la conservación del patrimonio histórico⁵⁴.

Creo que en nuestro contexto resulta capital entender esto bien para no incurrir en una concepción de la laicidad hostil hacia lo religioso o uniformadora⁵⁵. La laicidad impide una consideración específicamente favorable de lo religioso, y por lo tanto, que se trate de forma distinta a los ciudadanos y las comunidades en base a su religión. Aquí la igualdad jurídica se impone, como veremos más adelante, como un principio general que solo puede sufrir excepciones razonablemente conectadas a determinados fines amparados de forma específica por la Constitución. Ahora bien, esta uniformidad en el tratamiento de lo religioso, acentuada por la laicidad, no debe extenderse a las actividades de las entidades de sesgo religioso que éstas lleven a cabo en ámbitos ajenos a lo estrictamente religioso, y ello aunque la presencia de las mismas en estas parcelas de la sociedad sea, como ocurre en muchos casos, consecuencia de la propia doctrina moral que constituye la razón de ser de estas instituciones⁵⁶. Por lo tanto, aquellas confesiones que proyecten actividades de utilidad social podrán beneficiarse de los estímulos estatales previstos con carácter general en estas parcelas y, en este sentido, obviamente existirá un trato desigual de las confesiones, pero que no habrá tomado como elemento de comparación la religión en si misma considerada, tal y como veda la neutralidad estatal y el propio

⁵⁴ A la relevancia de la cooperación entre el Estado y las confesiones en estos ámbitos ha aludido FERNANDO REY, "La decisión del constituyente en materia de conciencia y religión", VV.AA. *La libertad religiosa en el Estado Social*, Valencia, 2009, pp. 114-115.

⁵⁵ En este sentido Martínez Torrón ha señalado que "lo que sí parece excluir la neutralidad del Estado es, tanto la indiferencia ante el beneficio social aportado por la religión, como la valoración positiva intrínseca de las singulares respuestas específicas ante el problema de la trascendencia, ya se refiera a una o algunas de ellas, ya a todas las respuestas afirmativas, ya a todas las respuestas negativas. De otro modo, la supuesta neutralidad del Estado no sería otra cosa que una pluriconfesionalidad abierta, o bien una "confesionalidad laica"...". Vid. JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las confesiones religiosas*, Granada, 1994, pp. 44-45.

⁵⁶ El profesor Martínez Torrón, ha señalado, en este sentido que "la perspectiva del análisis económico del derecho sería aquí muy útil para ultimar las razones estrictamente seculares de la aplicación del principio de cooperación estatal en materia religiosa. Sería muy interesante poder contar con estudios sólidos sobre el impacto de la religión en la economía. O, por ser más preciso, sobre el dinero que las religiones ahorran al Estado, y en particular a un Estado social de tipo europeo". No obstante, como más arriba se ha dicho, creo que en estos casos no estamos hablando de la cooperación del 16.3 *stricto sensu*, ya que la misma no se hace en base al derecho fundamental a la libertad religiosa, sino sobre la coincidencia del Estado y determinadas confesiones en objetivos sociales comunes. JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, "Transición democrática y libertad religiosa

principio de igualdad⁵⁷. Dicho de una forma clara, si el Estado favorece las instituciones que lleven a cabo actividades de beneficencia, asistenciales, o la conservación del patrimonio artístico; aquellas confesiones que entre sus actividades esté la de prestar servicio a los desamparados o que posea un patrimonio de importante valor histórico artístico recibirán necesariamente un tratamiento diverso por parte de los poderes públicos, sin que esto planteé problema alguno desde el punto de vista de la laicidad.

Finalmente, creo que es necesario hacer dos puntualizaciones, en relación a las exigencias de la neutralidad dentro de este ámbito de la cooperación entre el Estado y las confesiones que tiene como objeto no la promoción de la libertad religiosa sino determinadas parcelas de su actividad de interés estatal. La primera es que el Estado no puede valorar la utilidad social de las confesiones en un sentido amplio, de tal forma que alcance al propio al sustrato moral de su doctrina o, igualmente, a su contribución al mantenimiento de determinados valores de carácter espiritual en el seno de la sociedad. La valoración del Estado ha de realizarse, en todo caso, desde presupuestos estrictamente neutrales hacia lo religioso, de tal forma que no implique un juicio sobre los beneficios sociales de la religión en sí misma considerada, o de una determinada religión, con lo cual, queda excluida cualquier promoción de la religión justificada base a la importancia de su patrimonio espiritual o dogmático para el conjunto de la sociedad⁵⁸.

en España”, *Persona y Derecho*, 53, 2008, p. 201. Creo que así lo entiende Seglers Quintero cuando señala que “el Tribunal Constitucional se refiere a la expresión “laicidad positiva” no lo hace cual instrumento de un Estado español que ahora se transforma en perfeccionista para legitimar así unas determinadas creencias religiosas en detrimento de las otras. Lo que un Estado aconfesional debe valorar no son los dogmas religiosos, sino la contribución de las iglesias al bien común, es decir, los frutos sociales que se derivan de las convicciones religiosas de la ciudadanía; por eso debe tenerlas en cuenta, pero tenerlas en cuenta no significa valorarlas como la haría un Estado perfeccionista mediante una laicidad más que “positiva” que, al fin y al cabo, es una laicidad que renuncia a ser lo más neutral posible”. ALEX SEGLERS QUINTERO, *La laicidad y sus matices*, Granada, 2005, p. 31.

⁵⁸ No coincido en este punto con el profesor Martínez Torrón cuando sostiene que “la utilidad social, no obstante, ha de entenderse en sentido amplio. Es decir, no solo referida a las concretas iniciativas asistenciales –benéficas, humanitarias, educativas...– promovidas por los entes religiosos, sino también a esa realidad menos tangible, pero no menos importante, que es el progreso ético de la sociedad impulsado por las múltiples manifestaciones de sensibilidad hacia lo trascendente, sobre todo a través de la formación de conciencias propicias al fomento y cumplimiento de deberes de solidaridad”. JAVIER MARTÍNEZ TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad*, Granada, 1999, pp. 191-192. En una misma línea el profesor Andrés Ollero, ha señalado que “aun estableciendo una neutralidad estatal, entendida como no injerencia en la libre conciencia de cada ciudadano, el hecho religioso aparece en la Constitución como fenómeno enriquecedor de la vida social”; con lo cual “el mandato dirigido a los poderes públicos no pretende limitarse a que se mantenga el “status” socio-religioso existente, como si el hecho religioso fuera solo objeto de aséptica aceptación, sino que lo valora comprometidamente en la medida en que asocia dicho fenómeno al interés público” Vid. ANDRÉS OLLERO, *España ¿un Estado laico?*, Civitas, 2005, p. 41

En segundo lugar, debe señalarse que al igual que estas instituciones de sesgo religioso pueden participar de los beneficios que el Estado ofrezca a través de programas de carácter general y diseñados con propósitos neutrales desde el punto de vista religioso, estas también tendrán que someterse en algunas ocasiones a las exigencias que el propio programa determine con carácter general para todas las instituciones⁵⁹. Es decir, que en este ámbito de sus actividades, la autonomía de las instituciones de carácter religioso no va a ser la misma que la que estas disponen en el marco de sus actividades exclusivamente de carácter religioso o cultural, pudiendo el Estado establecer los mecanismos necesarios para asegurar que su promoción de actividades concretas de utilidad social de las instituciones de carácter religioso, no derive en una promoción pública de la religión vedada por el principio de laicidad del Estado.

⁵⁹ Puede servir de ejemplo, la financiación pública de la escuela concertada religiosa. Vid. BENITO ALÁEZ CORRAL, "El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública", *Revista española de Derecho Constitucional*, n° 86, 2009, en especial pp. 50 y ss.

II

**SEMINARIO
“LA LIBERTAD RELIGIOSA EN LAS DOS
ORILLAS DEL MEDITERRÁNEO”
(ALCALÁ DE HENARES,
29 DE ABRIL DE 2014)**

