

UNA RELECTURA DE LOS PRINCIPIOS DE DERECHO ECLESIASTICO: EL PRINCIPIO DEL PLURALISMO RELIGIOSO

Eugenia Relaño Pastor
Universidad Complutense

Abstract: This article reflects upon the traditional classification of the four fundamental principles of Ecclesiastical Law from the legal theory perspective that differentiates between legal values and legal principles. Based on this analysis, the article concludes that there are two existing values-principles (religious freedom and equality on religion); one guideline-principle (cooperation between the State and religious groups); and one specific principle of Ecclesiastical Law (laicité). Moreover the article argues that the State as a regulator of a market of religions and beliefs does not guarantee real and effective freedom. Therefore, religious pluralism is characterized here as a value-principle of our legal order.

Keywords: Principles, values, laicité, plurality and religious pluralism.

Resumen: Este artículo reflexiona sobre la clasificación tradicional de los cuatro principios informadores del Derecho Eclesiástico desde la distinción teórica entre principios y valores. De estas reflexiones se concluye que existen dos valores-principios, los de libertad e igualdad religiosa; una norma programática o directriz, la cooperación; y un principio específico del Derecho Eclesiástico, la laicidad. Asimismo se sostiene que un Estado como árbitro regulador de “un libre mercado de ideas y religiones” no es un Estado que asegure una verdadera y efectiva libertad, por esta razón se elabora y se caracteriza el pluralismo religioso como un principio-valor de nuestro ordenamiento jurídico.

Palabras clave: Principios, valores, laicidad, pluralidad y pluralismo religioso.

SUMARIO: 1. La difícil distinción entre valores y principios.- 2. Los cuatro principios informadores del Derecho eclesiástico.- 3. Dos valores-principios, un principio específico y una directriz o norma programática.- 3.1 El valor-

principio de libertad religiosa.- 3.2 El valor-principio de igualdad religiosa.- 3.3. El principio específico del Derecho eclesiástico: el principio de laicidad.- 3.4. La directriz de cooperación entre Estado y confesiones religiosas.- 4. La formulación del principio-valor: el pluralismo religioso.- 5. Conclusión.

1. LA DIFÍCIL DISTINCIÓN ENTRE VALORES Y PRINCIPIOS

En la doctrina constitucionalista no es cuestión pacífica la diferencia entre valores y principios¹. A modo de ejemplo JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA admiten la ambigüedad de ambos conceptos, la dificultad del tratamiento jurídico de los valores y principios y afirman que no deben asimilarse los unos con los otros porque los valores del artículo 1.1 de la Constitución española tienen consideración material de supraconstitucionalidad previa a la Constitución². Otros autores como GARRIDO FALLA y TORRES DEL MORAL no indican diferencias entre valores y principios. PÉREZ-LUÑO, PECES-BARBA, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO resaltan la relevancia de los valores sobre los principios y sostienen que los valores, superiores por el hecho de figurar positivados y contenidos en normas, son inmediatamente aplicables una vez concretada su efectividad práctica por los operadores jurídicos, si bien “no contienen especificaciones respecto a los supuestos en que deben ser aplicados, ni sobre las consecuencias jurídicas que deban seguirse de su aplicación”³. Y para otros autores, como SÁNCHEZ AGESTA, los valores son elementos de interpretación y mandatos al legislador pero no informan el ordenamiento jurídico como lo hacen los principios ni constituyen fuente del Derecho⁴.

¹ Existen numerosos trabajos sobre este asunto, entre los que destacan: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 2ª ed. Civitas, Madrid, 1982 pp. 68 y ss (la primera edición apareció en 1980, poco más de un año después de la publicación de la Constitución); PECES-BARBA, G. *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984; PAREJO ALFONSO, L. “Constitución y valores del ordenamiento” en AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Tomo I. El ordenamiento jurídico*, Civitas, 1991, pp. 29-133; BELADÍEZ ROJO, M. *Los principios jurídicos. Prólogo de Eduardo García de Enterría*, Tecnos, Madrid, 1997.

² Vid. DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. *El Régimen Constitucional Español I*, Labor, 1980, pp. 51-53.

³ Vid. PÉREZ LUÑO, A. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 291.

⁴ Vid. SÁNCHEZ AGESTA, L. *Sistema político de la Constitución española*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pp. 84 y 85.

Los valores superiores del ordenamiento jurídico recogidos en el artículo 1.1 de la Constitución española son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Se han construido como instituciones jurídicas dotadas de una estructura concreta y a las cuales se les asignan funciones constitucionales. Como reglas prescriptivas, vinculantes, obligatorias y eficaces son superiores “del y al ordenamiento jurídico”⁵ y están estructuradas como “metanormas”, es decir, son normas orientadas a la producción de otras normas de forma que poseen una característica estructural inmutable como substrato jurídico de estos valores⁶. Se han constituido como imperativos materiales de índole moral y jurídica para todos los operadores jurídicos y para el propio poder constituyente⁷. Todos los valores poseen la misma característica de modo que no cabe una relación de jerarquía sino un vínculo de complementariedad entre ellos. La función como metanormas que se les asigna ayuda a distinguir el mejor significado de las normas en sintonía con los valores. También como metanormas tienen una función fundamentadora, que dirige al ordenamiento jurídico hacia metas o fines predeterminados y legitiman el Derecho, cumpliendo con la finalidad integradora que posee la Constitución. Cualquier antinomia aparente entre ellos debe resolverse mediante una integración adecuada conforme a una Constitución de consenso como es la nuestra.

Además, desde la perspectiva material o axiológica, los valores superiores del ordenamiento no se agotan en el artículo 1.1. En este artículo el sujeto del precepto es España, en su acepción de nación o pueblo español, en su caracterización de Estado de Derecho, y el fundamento y el fin de esta Nación no puede ser otro que *el bien de cuantos integran la Nación española* (preámbulo de la Constitución), esto es, en último término el hombre, la vida humana, prescrita como inviolable en el artículo 10 de la Constitución. En él, la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son *fundamento del orden político y de la paz social*. La enfática calificación de sus contenidos como fundamento del entero orden constitucional sitúa al artículo 10.1 CE como suelo axiológico “criterio que otorga legitimidad, sentido, estructura a la totalidad del orden constitucional material (su parte dogmática); consideración, que refuerza la ubicación sistemática del precepto (al

⁵ Vid. PECES-BARBA, G. *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.

⁶ Vid. FREIXES SANJUÁN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.C. “Los valores y los principios en la interpretación constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, pp. 99-109 en pág. 100.

⁷ Vid. ABELLÁN-GARCÍA, A. M. “En torno a la comparación y diferencia entre valores, principios y normas constitucionales” en Ministerio de Justicia, *Introducción a los derechos fundamentales*, volumen II, Secretaría General Técnica, 1988, pp. 689-698 en pág. 692.

principio del Título I)⁸. Por tanto, si el contenido del artículo 10.1 CE es el fundamento, el núcleo y la base del orden dogmático constitucional y si el Estado a que se refiere el artículo 1.1 reposa y sirve a este orden, el artículo 10.1 se convierte en parámetro y referencia de los valores. Y de aquí se deduce la decisiva importancia de la dignidad de la persona y sus derechos inherentes como elemento basal de todo nuestro ordenamiento jurídico.

¿Sería posible afirmar que la dignidad de la persona y sus derechos inherentes son otro valor superior del ordenamiento jurídico? Desde el punto de vista sustantivo o material los derechos fundamentales poseen un contenido axiológico mientras que los valores del artículo 1.1 –la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político– además del contenido axiológico, se refieren a cualidades del ordenamiento, es decir, poseen una configuración jurídica en su doble dimensión sustantiva y organizativa⁹.

Los principios también son instituciones jurídicas vinculantes para los poderes públicos con una proyección normativa y poseen una estructura de “germen de reglas” que caracteriza a todos ellos. En la operación de deducción de los principios se revela sumamente importante la labor del intérprete, en especial del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la CE. Cumplen una función informadora de todo el ordenamiento aunque más concreta que la realizada por los valores ya que poseen mayor grado de precisión. Los principios se deducen de las reglas constitucionales pero no todos los principios se enuncian explícitamente, la mayoría se extrae de las reglas constitucionales y se convierten en fórmulas de derecho fuertemente consensuadas que albergan en su seno gérmenes de reglas jurídicas¹⁰. Las reglas constitucionales no pueden identificarse con la interpretación de valores y principios ya que el grado de sujeción del intérprete a la regla es mayor que el grado de sujeción en la interpretación de los principios y valores¹¹.

Las distintas formulaciones doctrinales sobre la especificidad de uno y otro concepto (valor y principio) pueden reconducirse a una distinción principal consistente en una cuestión de grado: los valores son las normas más abstractas y abiertas (cláusulas generales) y los segundos tienen un contenido –ciertamente indeterminado– pero más preciso o más concreto que los anteriores. La clave para identificarlos se encuentra en el terreno de la eficacia. La

⁸ Vid. PAREJO, L. “Constitución y valores del ordenamiento” en AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Tomo I. El ordenamiento jurídico*. Civitas, 1991, pp. 29-133 en pág. 109.

⁹ La justicia tiene en común con el resto de los valores de este artículo su carácter formal pero se distingue en su mayor abstracción y amplitud, y dado su sentido, es el fin último del Derecho, lo que equivale a decir, valor de valores. *Ibid.*

¹⁰ Vid. ARAGÓN, M. *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.

¹¹ Vid. FREIXES SAN JUÁN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.C. *op. cit.* pág. 102.

mayor parte de la doctrina, salvo G. PECES BARBA¹², se inclina por reconocer a los valores una eficacia jurídica más restringida que la atribuida a los principios debido a su posición en el ordenamiento. A diferencia de los principios, que ocupan una posición más secundaria relegados al interior del Derecho, los valores se sitúan en la frontera misma del Derecho, en la zona de contacto con el mundo de la ética social y moral.

En consecuencia, tanto los valores y principios tienen una estructura jurídica estable y permanente y admiten una adaptabilidad en función de múltiples circunstancias. Ambos tienen un carácter normativo e institucional vinculante para todos los poderes públicos y para los particulares en el sentido previsto en el artículo 9.1 CE. La estructura de los valores como metanormas y de los principios como gérmenes de reglas impone el límite al legislador, consistente en que todas las leyes deben respetar el orden de principios y valores. El contenido material expresado a partir de la función fundadora, orientadora y crítica de los valores y la función informadora de los principios aseguran que las normas jurídicas respondan a este orden de principios y valores. Éstos últimos al ser configurados como superiores a todo el ordenamiento jurídico deben ser, a la vez, el fundamento de todos los principios y las reglas. Así lo entendió GARCÍA DE ENTERRÍA al analizar tempranamente la Constitución, identificó algunas partes de ésta en la que se consagran contenidos materiales o sustantivos. Aunque sin precisar el orden constitucional de los valores, ni su estructura, contenido o alcance, sostuvo que poseen una enérgica pretensión de validez¹³.

A mi juicio cabe preguntarse si tiene sentido distinguir entre valores y principios como categorías jurídicas diferentes solo porque los primeros tengan una mayor densidad prescriptiva que los segundos. El mayor o menor grado de contenido axiológico no es una diferencia sustantiva. Quizás esta diferencia resida en las funciones que despliegan unos y otros. Los valores desempeñan sus funciones en el plano interpretativo, fundador, crítico y normativo y los principios se caracterizan por una función generalmente llamada informadora. Si en el terreno práctico pretendemos distinguir el valor de libertad del principio de libertad religiosa o el valor igualdad del principio igualdad religiosa se observa que este ejercicio resulta inútil, como también es inútil o muy limitado dotar de contenidos exactos a conceptos que son, por su

¹²Para PECES-BARBA el valor es una norma material básica sobre normas que manda mandar (ordena acciones del poder público), prohíbe mandar (impide determinadas acciones del poder público), permite mandar (autorizan las acciones que procuran o facilitan la realización del valor), manda prohibir (impone acciones de prohibición de conductas contrarias al valor) y prohíben prohibir (con idéntica finalidad que el caso anterior), vid. PECES BARBA, G. op. cit. pp. 100-101.

¹³Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. op. cit. pág. 68 y ss.

propia naturaleza, borrosos. El significado, por tanto, estará en su uso, realizado en un contexto determinado y en una sintaxis jurídica concreta. Las palabras “valor” y “principio” no son dos celosos guardianes de las categorías dentro de cuyos límites se manifiestan sus correspondientes esencias diferenciadas entre sí. Habrá que atender a la semántica jurídica, es decir la combinación de los significados de todo el enunciado jurídico, y a la pragmática jurídica, es decir, a la función que desempeña el enunciado jurídico en el ejercicio práctico.

El estudio de los enunciados jurídicos desde la filosofía del derecho nos proporciona claves interpretativas interesantes para la tarea de discernimiento que estamos realizando. Cuando ATIENZA y MANERO discuten sobre cuáles son los tipos fundamentales de enunciados jurídicos, distinguen entre enunciados normativos y valorativos, según que la función práctica dominante sea, respectivamente, la directiva, o la valorativa o justificativa¹⁴. Los enunciados normativos pueden expresar normas o bien el uso de poderes conferidos por normas¹⁵. Y los enunciados valorativos son considerados por los autores, desde una perspectiva interna, como el elemento justificativo que incorporan los enunciados normativos. Lo que caracteriza a un enunciado valorativo sería que el énfasis se sitúa en el aspecto justificativo, pero sostienen estos autores que pueden traducirse, sin pérdida de sentido, en enunciados normativos de alguno de los tipos que distinguen en su obra *Las piezas del Derecho*. Y señalan específicamente el enunciado valorativo del artículo 1.1 de la Constitución.

Los principios, por el contrario, se caracterizan por ser enunciados normativos. En los enunciados normativos se distingue usualmente las normas

¹⁴ Vid. ATIENZA, M. y MANERO, J.R. *Las piezas del Derecho, Teoría de los enunciados jurídicos*, 1996, pp. 177-185. Los autores analizan la “regla de reconocimiento” que consiste, por un lado, en una guía y un criterio de valoración de conductas y decisiones y proporciona, por otro, un criterio teórico de identificación de normas jurídicas. Viene a reflejar, en el nivel metajurídico, los tres grandes tipos de enunciados distinguidos en el nivel del lenguaje del Derecho: normativos, valorativos y conceptuales (definiciones). Considerada en su aspecto normativo, la regla de reconocimiento es una regla de mandato que, en su vertiente directiva, supone una razón perentoria a favor del sistema jurídico en su conjunto y que provee, en su vertiente justificativa, el criterio de valoración jurídicamente último. La regla de reconocimiento es pues –como guía de conducta y como criterio de valoración– la norma jurídicamente última. De ahí que su aceptación no pueda justificarse sobre la base de razón alguna proporcionada por el Derecho, sino únicamente sobre la base de razones autónomas –que valgan intrínsecamente– e imparciales, pues aceptar la regla de reconocimiento implica aceptar las pretensiones normativas del Derecho que, como es obvio, no se limitan sólo a sus aceptantes, sino que se extienden a todos aquellos que se encuentran bajo las condiciones de aplicación establecidas por las propias normas. Hablar de razones autónomas e imparciales es lo mismo que hablar de razones morales.

¹⁵ En este último caso hablamos de actos normativos, un tipo de acto de lenguaje en el que al emitir, en las circunstancias apropiadas, determinadas preferencias, se hacen cosas tales como promulgar, derogar, condenar, etc.

deónticas o regulativas de las normas no deónticas o constitutivas: Las primeras regulan la conducta y las segundas determinan cómo se constituyen o producen resultados institucionales o cambios normativos¹⁶. Los principios se encuentran dentro de las normas deónticas regulativas y pueden ser normas de acción o normas de fin, según que lo modalizado deónticamente sea una acción o un estado de cosas. Los principios en sentido estricto son normas de acción (directivas) y las directrices o normas programáticas son normas de fin.

Los principios se caracterizan por que configuran de forma abierta las circunstancias que constituyen sus condiciones de aplicación. Salvo en caso de que incida(n) otro(s) principio(s) que tenga(n) mayor peso, debe –o puede– seguirse un determinado modelo de conducta que aparece configurado de forma cerrada. Las directrices dejan asimismo abiertas sus condiciones de aplicación, pero ordenan –o permiten– procurar alcanzar un estado de cosas en la mayor medida posible. Las directrices facilitan la configuración del modelo de conducta idóneo para lograr el estado de cosas ordenado (debe lograrse en la mayor medida posible, en conjunción con otros objetivos que también se ordena maximizar). Ello, naturalmente, implica que las directrices admiten modalidades graduables de cumplimiento.

Otra distinción entre principios y directrices puede realizarse desde la dimensión justificativa o valorativa. Los principios en sentido estricto constituirían razones de corrección que presuponen valores últimos, mientras que en el caso de las directrices se trataría de razones utilitarias. Esto implica que este segundo tipo de razones puede y debe ser evaluado –y, en su caso, superado– por razones de corrección, mientras que lo contrario no puede legítimamente ocurrir.

Finalmente, desde la perspectiva de la función social que cumplen las normas regulativas, en relación con los poderes e intereses sociales, los principios en sentido estricto exigen ponderación al ser aplicados, pero no otorgan al órgano aplicador un poder discrecional; y las directrices exigen ponderación y otorgan un poder de discrecionalidad en cuanto a los medios y los fines. Además, los principios en sentido estricto cumplen, sobre todo, una función negativa o de límite en la persecución de intereses, mientras que las directrices promueven precisamente la consecución de objetivos que constituyen intereses sociales.

¹⁶ Las normas no deónticas o constitutivas son de dos tipos principales: Las reglas que confieren poderes (establecen qué hay que hacer para producir resultados institucionales o cambios normativos), y las puramente constitutivas (establecen que si se da un determinado estado de cosas, se produce –sin que concurra la realización de ninguna acción o actividad– un determinado resultado institucional o cambio normativo).

De todo lo expuesto puede concluirse que los principios y valores coinciden –son la misma cosa– en la dimensión justificativa, valorativa o axiológica, en la función informadora del ordenamiento que ambos desempeñan. Los principios poseen una función de concreción de los valores, ya sea desde un significado hermenéutico (exegético), ya actúen como fuentes del derecho (ontológico) o como determinantes de valor (axiológico)¹⁷. En este sentido puede hablarse del principio-valor de libertad religiosa y del principio-valor de igualdad religiosa.

La doctrina eclesiasticista y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han mantenido una clasificación, llamemos clásica, de los principios informadores del Derecho eclesiástico y lo ha hecho elevando a categoría general de “principio” los valores del artículo 1.1 de la CE. Tanto el principio-valor de libertad como el de igualdad religiosa no son específicos del Derecho eclesiástico y, como se ha señalado anteriormente, poseen naturaleza semejante.

El principio característico y específico del Derecho eclesiástico es el de laicidad y se expresa en normas deónticas regulativas de acción: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal” (artículo 16.3 CE). Este principio configura de forma abierta las circunstancias que constituyen sus condiciones de aplicación y presuponen los valores últimos de libertad e igualdad.

El llamado principio de cooperación, a mi parecer, tendría una naturaleza de directriz o norma programática de fin. Como tal directriz queda abierta su configuración al modelo más idóneo en cada momento para lograr dicha cooperación entre el Estado y las confesiones en función de las razones utilitarias, y con una amplia discrecionalidad en cuanto a los medios y los fines.

2. LOS CUATRO PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO ECLESIASTICO

La nueva etapa que abrió la Constitución de 1978 para el Derecho eclesiástico no sólo afectó a la sustitución de unas normas jurídicas por otras sino a la incorporación a nuestro ordenamiento de unos principios que implican una concepción global de las relaciones entre el Estado y las confesiones y una actitud del Estado frente a lo religioso. De este modo, cuando el Derecho eclesiástico se ha ocupado del tratamiento jurídico del factor religioso lo ha hecho inspirado en lo que se conoce como principios informadores, los cuales han dotado, en palabras de VILADRICH, de unidad y lógica interna a esta rama del ordenamiento jurídico: “de estos principios depende la salvaguarda de la identidad y la naturaleza del derecho eclesiástico *como opción civilizadora por la vía del derecho*”¹⁸. Desde entonces, la doctrina eclesiasticista se ha empleado

¹⁷ Vid. ABELLÁN-GARCÍA, A. M. op. cit. pág. 697.

¹⁸ VILADRICH, P.J. “Los principios informadores del derecho eclesiástico español” en AA.VV. Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol. XXV (2009).

a fondo en determinar la naturaleza, función, relación, enumeración y contenido de estos principios. Como señalan VILADRICH y FERRER ORTIZ “corresponde a la ciencia eclesiasticista la tarea de determinar los principios informadores, examinar su significado y contenido, y establecer sus recíprocas conexiones y su lógica interna, de modo que se pueda deducir la unidad del sistema eclesiasticista por el que ha optado nuestro ordenamiento jurídico¹⁹”. Pero nuestra doctrina no se ha puesto de acuerdo en el contenido, la jerarquía, la función ni la definición de los principios de Derecho eclesiástico²⁰ que, como todos sabemos, tradicionalmente vienen siendo cuatro: la libertad religiosa, la laicidad del Estado o no-confesionalidad, la igualdad religiosa y la cooperación.

No es extraño que la primera cuestión fundamental para la doctrina haya sido la definición y naturaleza de estos principios, cuestión fuertemente ligada a la función que éstos desempeñan. Y el primer concepto clásico entre la doctrina ha sido el doble concepto de principio formulada por VILADRICH que viene a separar una *acepción estática* consistente en los principios informadores entendidos como valores superiores, acerca de la dignidad y la libertad de todo ciudadano en cuanto persona y acerca del modo libre y digno de poder vivir el sentimiento y las convicciones religiosas como factor social; de una *acepción dinámica* que conceptúa a los principios informadores como clave de bóveda que articula la ordenación jurídica de toda la multiplicidad de relaciones sociales generadas por el factor religioso, de suerte que tal ordenación resulta operativa, coherente y sistemáticamente unitaria. Ambas acepciones han adoptado distintas formulaciones de acuerdo con la orientación funcional que se haya dado a los principios si bien, en general, se ha destacado su dimensión como valores superiores del ordenamiento aplicados a la regulación del fenómeno religioso, adoptando un concepto amplio que sobrepasa a los principios constitucionales para recoger un concepto general de valor también expresado en otros textos legales, como en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

Es difícil determinar una utilidad fija e inamovible que se predique de los principios; por el contrario, la doctrina ha insistido en una variedad de funciones que han encontrado su concreción en el Derecho en acción. PRIETO SANCHÍS destacaba que los principios podían, en primer lugar, fundamentar la labor del legislador y de los órganos gubernativos y judiciales, al cimentar el Derecho sobre los valores superiores que propugna el artículo 1.1 de la

Derecho eclesiástico del Estado español, EUNSA, 1980, pp. 211-316 en pág. 243.

¹⁹ *Ibíd.* pág. 299.

²⁰ Vid. ROCA, M. J. “Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el derecho eclesiástico” en *ADEE*, vol. XVII, 2001, pp. 17-33.

Constitución española; en segundo lugar, explicar el significado último de las normas e instituciones del Derecho eclesiástico, contribuyendo a su integración en los supuestos de lagunas o antinomias; en tercer lugar, servir de base o criterio para contrastar o corroborar la legitimidad constitucional de las disposiciones jurídicas; y en cuarto lugar, pueden presentarse como verdaderos derechos fundamentales directamente invocables por los individuos o los grupos²¹.

Los principios informadores aparecen como criterios superiores que permiten la uniformidad y un refinamiento en la aplicación del derecho y tienen una naturaleza estructuradora con la cual, puesta al servicio de la jurisprudencia, adquieren una acepción heurística. Pero además también pueden tener una función informativa, consistente en ser principios incorporados a un sistema jurídico en calidad de postulados de naturaleza ética o política y sometidos a la configuración política del Derecho, e indisolublemente unidos a ella. Entonces, “una vez pasado el momento constituyente en el que las realidades vitales de la sociedad se expresaron bajo la forma y el método de la política, es la ciencia jurídica la encargada de traducirlas a sus categorías propias²²”. Las principales funciones que se asigna a los principios son: 1. Función *integradora* por la cual los principios permiten considerar que un conjunto de reglas jurídicas localizado en distintos puntos del ordenamiento jurídico responde a una misma *ratio* lógica y real; 2. Función *hermenéutica* por la que se ofrece criterios uniformes de interpretación en la exégesis y sistematización en orden a la aplicación del Derecho estatal en materia religiosa. Aporta, además, desde una perspectiva formalista la concreta especificación del imperativo hipotético constitucional respecto del factor religioso; y 3. Función *civilizadora* que establece el modo de proceder jurídicamente el Estado, en cualquiera de sus niveles, ante el factor religioso. Informa y orienta la actuación de los diversos agentes jurídicos.

Existe un mayor consenso en la función que cumplen los principios que en sus fundamentos y en cuántos son. La determinación y concreción de los principios no es una cuestión pacífica, las opiniones varían no sólo en el número de principios sino también en su fundamento constitucional y en la propia necesidad de su existencia. En este sentido, acertadamente M. ROCA señala que “el interés actual del estudio de los principios en nuestra disciplina no se

²¹ Vid. PRIETO SANCHÍS, L. “Los principios constitucionales del derecho eclesiástico español” en IBÁN, I. C., PRIETO SANCHÍS, L. Y MOTILLA, A. *Curso de Derecho Eclesiástico*, Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 184.

²² Vid. VILADRICH, P. J. Y FERRER ORTIZ, J. “Principios informadores del Derecho eclesiástico español” en AA.VV. *Derecho eclesiástico del Estado español*, 3ª edición, Pamplona, 1993, pp. 165-226, en pág. 165.

centra tanto en individualar el derecho eclesiástico como rama autónoma del Derecho, cuanto en conocer su caracterización respecto de otras categorías dogmáticas afines en el seno de nuestro ordenamiento y cerciorarse de en qué medida estos principios son imprescindibles para el adecuado conocimiento del Derecho eclesiástico español”. La autora concluye que los principios de Derecho eclesiástico participan de la naturaleza propia de la vertiente objetiva de los derechos fundamentales, en unos casos y, en otros, de la de los fines del Estado. Al reconocer que el contenido de los principios se encuentra en la categoría del concepto de “valor”, sería conveniente ir desplazando la atención en el tema de los principios de su función a su contenido²³.

Si analizamos brevemente la clasificación de los principios realizada por la doctrina eclesiasticista, se observa que un sector mayoritario ha defendido la existencia de los cuatro principios clásicos. VILADRICH Y FERRER los han identificado como: 1. libertad religiosa, 2. igualdad religiosa ante la ley, 3. laicidad y 4. cooperación entre el Estado y las confesiones²⁴. Otro sector de la doctrina, como PRIETO SANCHÍS, LLAMAZARES, GOTI y GONZÁLEZ DEL VALLE, amplía esta clasificación. PRIETO SANCHÍS añade el principio del pluralismo religioso. LLAMAZARES extiende esta clásica ordenación y cita como principios supremos de la Constitución: 1. el personalismo, consistente en la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes como fundamento del orden político y la paz social; 2. el principio de libertad de conciencia, que califica como supremo, fundamento del resto de las libertades y que viene a ser similar al denominado *de libertad religiosa* por el resto de la doctrina; 3. el principio de la igualdad en la libertad, que vincula a la justicia; y 4. el principio de participación consagrado en el artículo 9.2 CE. Por último incluye también el pluralismo y la tolerancia, el primero como consecuencia de la libertad y el segundo como consecuencia del primero²⁵. Por su lado, GONZÁLEZ DEL VALLE añade al cuarteto clásico la tolerancia como quinto principio y CUBILLAS advierte también de su relevancia como principio regulador de la convivencia entre individuos, colectivos y ordenamientos y lo sitúa junto a los valores de la libertad y la igualdad, complementándolos y convirtiéndose en un fin a perseguir²⁶.

²³ Cfr. ROCA, M. J. op. cit. pp. 32-33.

²⁴ Cfr. VILADRICH, P.J. Y FERRER ORTIZ, J (1993), op. cit. pág. 190. Estos cuatro principios pueden aparecer con distinta denominación o denominaciones parecidas. Así MOLANO concreta los principios en 1. libertad religiosa, 2. igualdad en materia religiosa, 3. autonomía mutua entre el Estado y las confesiones y laicidad del Estado y 4. cooperación del Estado con las confesiones religiosas, o bien, MARTÍNEZ BLANCO los describe de manera más breve como 1. libertad religiosa, 2. Igualdad religiosa, 3. laicidad y 4. cooperación.

²⁵ Vid. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad, Madrid, 2 edición, 1991.

²⁶ Vid. CUBILLAS RECIO, L. M. “Sobre la tolerancia” en AA.VV, *Estudios jurídicos en Homenaje*

El Profesor SOUTO se adhiere al esquema planteado por VILADRICH y FERRER con pocas variaciones interpretativas²⁷. En su libro *Comunidad política y libertad de creencias* no hay una referencia expresa a los principios informadores del Derecho eclesiástico pero menciona el principio de libertad de creencias, que incluiría el de libertad religiosa, el principio de separatismo entre Estado y confesiones religiosas y el principio de cooperación²⁸.

Otra cuestión es la prelación y el orden de importancia entre los principios mencionados. Un sector de la doctrina considera subsumible la igualdad en la libertad religiosa como consecuencia misma de dicha libertad. LLAMAZARES es el eclesiasticista más destacado en esta línea; para él, la igualdad y no-discriminación deben ser consideradas como una consecuencia inexcusable del principio de libertad religiosa o como una dimensión de ésta en sus aplicaciones concretas²⁹. Cualquier violación de la igualdad y la discriminación religiosa supondría una quiebra automática de la libertad religiosa. El principio de la igualdad en la libertad, tanto ideológica como religiosa, queda consagrado en los artículos 14, 16.1 y 16.2³⁰.

Por último, la doctrina se cuestiona la procedencia normativa o positiva de los principios en la Constitución. Unos autores afirman que el punto de partida de su construcción debe hacerse desde el artículo 1 y no desde el artículo 16. Otros, por el contrario, consideran que no resulta procedente construir el Derecho eclesiástico a partir del artículo 1³¹; y la mayoría sostiene la necesidad de fundar la existencia de los principios del Derecho eclesiástico tanto en el artículo 1.1 y 9.2, de manera general, como en los artículos 14 y 16 de modo concreto.

²⁷ Vid. Vidal Guitarte, I, Castellón, 1999, pp. 279-280.

²⁸ Vid. SOUTO PAZ, J. A. *Derecho eclesiástico del Estado*, 3ª ed. Madrid, 1995, pp. 81-94. En su libro *Comunidad política y libertad de creencias* abandona la libertad religiosa como eje central del Derecho eclesiástico y habla de libertad de creencias con un significado más amplio al incluir tanto las convicciones religiosas como ideológicas, e incluso las libertades públicas como proyecciones de aquélla. Se refiere a la libertad ética o de conciencia, la libertad de educación y la libertad de expresión, pp. 257-260.

²⁹ La particularidad es, sin duda, haber optado por no utilizar la terminología de principio de laicidad o aconfesionalidad sino el principio de separatismo que identifica como “una garantía de neutralidad religiosa por parte del Estado y del eficaz funcionamiento del pluralismo religioso y de los principios de libertad e igualdad religiosa”, *Ibíd.* pp. 260-263.

³⁰ Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho Eclesiástico ...*, cit. pág. 284 y ss. Otros autores que niegan la especificidad del principio de igualdad: GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, J. *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Madrid, 1980, pp. 32-53; VERA URBANO, F. P. *Derecho eclesiástico del Estado*, vol. I, Madrid, 1990, pág. 286.

³¹ Para una explicación más detallada de las diferencias entre unos autores y otros, vid. LEAL ADORNA, M. M., “Los principios del derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española” en *ADEE*, vol. XVII, 2001, pp. 35-100.

³² Vid. GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico español*, 1989, pp. 132-134.

En mi opinión, la unidad sistemática del ordenamiento jurídico y la relación de complementariedad de los valores obliga a la coordinación y armonización de todos ellos. Como he manifestado antes, tomando en cuenta la naturaleza dogmático constitucional y la función de la estructuración de los valores del artículo 1.1 y 10.1 CE, no considero apropiado destacar únicamente la libertad –como valor y principio superior– sobre el resto de valores, bien sobre el de la dignidad de la persona o el de la igualdad. En ambos artículos se encuentra la vertebración axiológica de nuestro ordenamiento.

Por lo tanto, en cuanto principios aplicados al Derecho eclesiástico, los valores-principios de la libertad e igualdad, reforzados por su caracterización como derechos fundamentales, son los principios superiores. A ellos se añade otro valor-principio, el del pluralismo en su condición de *cualidad* del Estado-ordenamiento (es decir, en la configuración o vertiente dinámica o de funcionamiento de toda organización), puesto que no posee el suelo axiológico de los dos anteriores. El principio de laicidad será considerado como realmente el específico del Derecho eclesiástico español y el de cooperación como derivado es una directriz.

3. DOS VALORES-PRINCIPIOS, UN PRINCIPIO ESPECÍFICO Y UNA DIRECTRIZ O NORMA PROGRAMÁTICA

3.1 EL VALOR-PRINCIPIO DE LIBERTAD RELIGIOSA

Es evidente la dificultad para distinguir entre el principio y el derecho de libertad religiosa al coexistir ambos en el artículo 16.1 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha señalado que la libertad religiosa no sólo es un derecho fundamental de la persona y una libertad frente al Estado o más generalmente- frente a los poderes públicos, sino también “un principio o criterio normativo inspirador de todo el sistema, de tal manera que la libertad informa todo el ordenamiento estatal³²”.

El TC en la STC 24/1982, manifestó que “(...) Es cierto que hay dos principios básicos en nuestro sistema político, que determinan la actitud del Estado hacia los fenómenos religiosos y el conjunto de las relaciones entre el Estado y las iglesias y las confesiones: el primero de ellos es la libertad religiosa (...); el segundo es el de igualdad³³”. En otras sentencias posteriores se

³² Vid. CALVO-ÁLVAREZ, J. *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Navarra Gráfica de Ediciones, Pamplona, 1998, pág. 66. En la STC 5/1985, F9, se expresa así: “En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”.

³³ STC 24/1982, de 13 de mayo.

deja constancia del carácter de principio jurídico básico del sistema político y de su carácter de primer principio en la materia³⁴. Asimismo, también en la STC 154/2002, de 18 de julio, el Tribunal habla de una dimensión objetiva de la libertad religiosa y de una dimensión subjetiva, haciendo una distinción entre lo que es principio y lo que es derecho. En su dimensión objetiva “la libertad comporta una doble exigencia a que se refiere el artículo 16.3: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos se traduce en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas iglesias³⁵”.

Como valor el derecho de libertad religiosa es innato a la persona, preexiste al derecho positivo y conlleva un concepto, en terminología de VILADRICH y FERRER, de persona que trasciende la configuración del Estado a través del reconocimiento del principio de libertad religiosa³⁶. En el momento en que el Estado asume la libertad religiosa como principio definidor del Derecho eclesiástico, el Estado se autolimita en concurrir con los ciudadanos como sujeto del acto de fe al tiempo que garantiza la inmunidad de coacción. Por tanto, el principio de libertad religiosa consiste en la consideración dinámica del reconocimiento de un derecho de libertad a través de una actitud activa respecto de aquello que se reconoce, es decir, la libertad religiosa, y como principio contiene una idea o definición de Estado para cuya concreción se hace necesario determinar el contenido de la libertad religiosa. Este contenido consiste, en primer lugar, en el reconocimiento jurídico de una inmunidad plena de coacción en materia religiosa a favor de los ciudadanos y de las confesiones frente a los demás y al propio Estado. En segundo lugar, el Estado se declara incompetente respecto del acto de fe y a la práctica de la fe religiosa. Esta incompetencia no supone, por tanto, una valoración negativa o indiferente; por el contrario, es la profundización en el hecho de que la libertad proclamada no corresponde al Estado que, en cuanto tal, no puede profesar una religión.

³⁴ En otras dos sentencias posteriores el TC no tiene tan claro el lugar que ocupa el principio de libertad religiosa en el derecho español pero vuelve a insistir en su naturaleza de principio. En la primera, STC 53/ 1985 de 11 de abril, el Tribunal eleva a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, que se encuentra vinculada a la libertad de ideas y creencias. También la STC 244/1991 de 16 de diciembre, FJ 2, se refiere a la libertad ideológica o religiosa del art. 16.1 de la Constitución como “un derecho o principio constitucionalmente garantizado”, aunque en esta ocasión no precisa el alcance de la distinción.

³⁵ STC 154/2002, de 18 de julio, FJ6.

³⁶ Este tema ha sido tratado, además de Viladrich, por González del Valle, GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M. “La regulación legal de la libertad religiosa como derecho de la persona” en AA.VV Derecho eclesiástico del Estado español, Pamplona, 2ª ed, 1983, pp. 263-277 en pág. 265 y Tirapu en TIRAPU, D. “Interpretación de la Constitución y la libertad religiosa”, *ADEE*, vol. V, 1989, pp. 109-119 en pág. 116.

Estas características se predicán igualmente de la libertad ideológica. El Estado proclama la libertad ideológica y, para que sea realmente efectiva, la actitud del Estado es la de no-concurrencia, de esta manera se excluye el totalitarismo ideológico y se logra la plena coherencia del sistema a partir del principio de igualdad (igualdad en la libertad) que exige la Constitución española al combinar los artículos 14, 16.1 y 2³⁷.

3.2 EL VALOR-PRINCIPIO DE IGUALDAD RELIGIOSA

La igualdad en términos generales es uno de los valores más importantes de la sociedad de nuestro tiempo³⁸. En el principio-valor de igualdad religiosa se observa la doble acepción que se señalaba en la libertad religiosa, como principio o valor superior del ordenamiento jurídico establecido en el art. 1.1 de la Constitución y como derecho fundamental de los ciudadanos³⁹. Siguiendo el razonamiento realizado anteriormente, el significado de la igualdad no tendría sólo carácter programático sino que supondría una verdadera obligación para las autoridades en el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Como valor superior del ordenamiento jurídico posee una triple dimensión: a) *fundamentadora* del conjunto del ordenamiento jurídico y, en especial, de las disposiciones e instituciones constitucionales; b) *orientadora* del ordenamiento jurídico-político hacia los fines enunciados en el sistema axiológico y c) *crítica*, ya que sirve de parámetro de valoración para medir las diversas manifestaciones del sistema de legalidad⁴⁰. Por lo tanto, la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico supone un fundamento primordial en la interpretación del ordenamiento, una guía para orientar su evolución y un criterio para medir la legitimidad de hechos o conductas⁴¹.

³⁷ Vid. LLAMAZARES, D. *Derecho Eclesiástico* ..., cit. pág. 263.

³⁸ ARISTÓTELES, *Política*, Libro II, Espasa Calpe, Madrid, pág. 128. Vid. RUBIO LLORENTE, F. "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción" en *La Forma del Poder* (Estudios sobre la Constitución), CEE, Madrid, 1993, pp. 644-647.

³⁹ La catalogación de la igualdad como derecho fundamental no es materia pacífica en la doctrina jurídica. Una parte de la doctrina (SUAY RINCÓN, MARTÍNEZ GARCÍA, OLLERO, LORCA NAVARRETE, entre otros) se manifiesta en contra; consideran a la igualdad como elemento estructural de todos los derechos y como un principio que vincula al legislador y a la práctica judicial pero no como un derecho fundamental con sustantividad propia pues sólo puede ser exigido en relación con otro derecho. Otra parte la doctrina (PECES-BARBA, CANO MATA, PÉREZ LUÑO, RODRÍGUEZ PIÑERO, entre otros) se manifiestan a favor calificando a la igualdad como un derecho fundamental con contenido propio: el derecho a un trato igualitario. Y una opinión intermedia es la de considerar la igualdad como un derecho subjetivo de carácter prototípicamente relacional (GARCÍA MORILLO). Para un análisis de ambas posturas, SUAY RINCÓN, J. "El derecho a la igualdad en la Constitución española" en *El principio de igualdad en la Constitución española*, vol. I. Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1991.

⁴⁰ Vid. PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 188-189.

⁴¹ Vid. GIMÉNEZ GLUCK, D. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones posi-*

El TC se ha ocupado del principio de igualdad religiosa en la sentencia 24/1982, de 13 de mayo, de los artículos 9.2 y 14 de la CE, situándolo en segundo lugar después del principio de libertad religiosa⁴². En el artículo 9.2 se recoge la igualdad sustancial, real o material por la que se obligan los poderes públicos a transformar las circunstancias sociales, culturales y económicas para que el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes se realicen en situación de efectiva igualdad entre los ciudadanos⁴³. Esta igualdad, en su sentido sustancial, exige del Estado la promoción de las condiciones necesarias para que la igualdad sea real; dicha finalidad justifica posibles “desigualdades jurídicas” en beneficio de la igualdad real. Los límites entre la igualdad formal y la acción del Estado que la transgrede con la finalidad de alcanzar la igualdad material no están lo suficientemente marcados. Existe una zona de penumbra⁴⁴ que no ha sido suficientemente iluminada por la doctrina ni por la jurisprudencia constitucional, en la que es difícil determinar cuándo se está cumpliendo con el principio de igualdad, es decir, cuando se transgrede la igualdad formal con el objetivo de conseguir la igualdad material⁴⁵. Los órganos de control de constitucionalidad han tenido que elaborar inevitablemente una construcción doctrinal para distinguir entre la diferencia de trato constitucionalmente admisible (diferenciación) y la que no lo es (discriminación). La determinación de una u otra se deduce de la existencia de una justificación objetiva y razonable; objetividad y razonabilidad que se determinan básicamente en función de los parámetros “finalidad constitucionalmente aceptada de la distinción” y “proporcionalidad⁴⁶”.

El artículo 14 consagra la igualdad jurídica o formal como derecho fundamental al situarse en el Capítulo Primero, Título Primero, relativo a los derechos y libertades fundamentales. La igualdad ante la ley es entendida como exclusión de la discriminación y exige que exista una causa razonable para que el Estado trate desigualmente dos situaciones; por tanto, el trato espe-

tivas moderadas y medidas de discriminación inversa, Tirant lo blanch, 1999, pág. 32.

⁴² Vid. J. CALVO ÁLVAREZ, J. op. cit. pág. 141.

⁴³ Vid. IBÁN, I.C. PRIETO SANCHÍS, L. y MOTILLA, A. *Curso de Derecho eclesiástico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 91.

⁴⁴ Cfr. GIMÉNEZ GLUCK, D.op. cit. pág. 52.

⁴⁵ Uno de los mejores estudios sobre la relación entre la igualdad material y formal es el realizado por ALEXY, el cual distingue entre igualdad en sentido fuerte (dos casos deberían tratarse igual si este tratamiento igualitario satisface postulados como los de la justicia o la funcionalidad en mayor medida que su tratamiento desigual) y en sentido débil (están prohibidos los tratamientos arbitrariamente desiguales”, ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 1985, pp. 390-394.

⁴⁶ Para un análisis exhaustivo de la legitimación constitucional de la diferencia de trato jurídico, GIMÉNEZ GLUCK, D. *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Madrid, 2004, pp. 91-120.

cífico que se dé a una determinada situación debe ser legítimo y lo es cuando existe justificación para tal individualización⁴⁷. De este modo el principio de igualdad jurídica y su aspecto negativo, la no-discriminación, se completan con otro positivo que supondrá la validez de la diferenciación ante la ley si existe causa justa y razonable⁴⁸.

La igualdad religiosa es una especificación del principio de igualdad aplicada al fenómeno religioso y viene consagrada expresamente en este mismo precepto constitucional. Los españoles poseen en su esfera jurídica la titularidad del derecho fundamental de libertad religiosa y el principio de igualdad exigirá, en consecuencia, que no se establezcan diferencias jurídicas entre los ciudadanos a causa de sus creencias, exigiéndose un igual disfrute y con idéntica extensión del derecho de libertad religiosa por todos los sujetos. Esto no significa, de un lado, un igualitarismo religioso o una igualdad religiosa capaz de garantizar una parificación de los efectos de la actuación de los poderes públicos sobre las diversas confesiones⁴⁹, ni tampoco, de otro lado, que no puedan ser tomados en cuenta los criterios religiosos para establecer diferencias; por el contrario, las diferencias podrán establecerse cuando haya justificación para ello, justificación que vendrá medida por los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y adecuación. Y ello es así en tanto la igualdad, como es sobradamente sabido, no equivale a uniformidad. Aunque la igualdad religiosa obliga al Estado a establecer leyes sin discriminación por razón de las creencias religiosas, esto no implica la prohibición del reconocimiento de peculiaridades reales de los sujetos titulares de este derecho, siempre y cuando no suponga un trato discriminatorio de acuerdo con los criterios mencionados. Es decir, la discriminación por razón de religión queda vinculada a la desigualdad premeditada, o de propósito, mientras que no se considera discri-

⁴⁷ Sobre los elementos objetivadores del juicio de igualdad: GARCÍA MORILLO, J. "La cláusula general de igualdad", en LÓPEZ GUERRA, L. y et al. *Derecho Constitucional*, 6^a ed. Tirant lo blanch, 2003, pp. 170-175. Para un análisis del triple test elaborado por la doctrina sobre el juicio de igualdad (test de la desigualdad, test de la relevancia, test de la razonabilidad): ALONSO GARCÍA, E. "El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española", *Revista de Administración Pública*, núm 100, 1983.

⁴⁸ El Tribunal Constitucional realiza habitualmente un juicio de igualdad para determinar si estamos ante una discriminación o ante una diferenciación objetiva y razonable. Este juicio consiste en lo siguiente: lo primero que observa el Tribunal es la existencia de un *tertium comparationis*. Si la situación de hecho en conflicto y el término de la comparación son idénticas existe discriminación. Si se llega a la conclusión de que son diferentes, puede haber la diferenciación si concurre (1) una finalidad razonable, es decir, que no contrarie el sistema de valores constitucionales; (2) una congruencia entre esta finalidad, la diferencia de la situación de hecho y el trato desigual; y (3) una proporcionalidad entre la consecuencia jurídica que se deriva del trato diferenciador y la finalidad perseguida.

⁴⁹ Vid. OLLERO, A. *España: ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Civitas, Madrid, 2005, pág. 82.

minatoria la mera desigualdad de efectos derivada del reconocimiento de las particularidades religiosas y de la peculiar valoración constitucional del hecho religioso.

Todos los órganos del Estado están sometidos al principio de igualdad en cualquiera de sus funciones sean legislativas, ejecutivas o judiciales. En concreto, el legislativo no sólo no puede establecer diferencias normativas entre los sujetos de este derecho que no queden justificadas por razones objetivas en términos de justicia, sino que también el legislativo reconoce la igualdad como derecho subjetivo y le atribuye especiales garantías constitucionales para su protección.

Una cuestión de indudable conexión con esta materia es la mención expresa de la Iglesia católica en el artículo 16.3 de la CE. Este trato formalmente preferencial puede suscitar dudas acerca de su constitucionalidad con relación al principio de igualdad. La mención no obedece a una *acción positiva* o una *medida de igualdad positiva*. Por la primera se entiende el trato formalmente desigual que basa la diferencia en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado. Esta categoría de trato desigual se caracteriza principalmente por consistir en medidas que favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, no por sus circunstancias individuales⁵⁰. Por la segunda, se entienden los tratos formalmente desiguales que tienen como finalidad constitucionalmente admisible la igualdad entre los ciudadanos individualmente considerados y, por este motivo, basan la diferencia de trato en la situación de inferioridad del beneficiado, que viene reflejada por rasgos que objetiva e individualmente la determinan⁵¹. En el caso de la mención expresa de la Iglesia católica no estamos ante una tutela prevista constitucionalmente de un grupo minusvalorado por unos rasgos constitutivos que hace que el legislador, en desarrollo constitucional, elimine la discriminación. Por el contrario, se está consagrando una diferenciación que inevitablemente ha de pasar el llamado *test ordinario de constitucionalidad de la diferenciación*. Básicamente se trata de determinar que a) la finalidad a conseguir con la diferenciación sea razonable, entendiendo como razonable que responde a un objetivo constitucionalmente admisible y b) que la relación entre dicha finalidad, la diferencia fáctica y la consecuencia jurídica de la diferencia de trato sea proporcional. Ambos parámetros son, como puede desprenderse, muy indeterminados. Este trato desigual en su grado máximo como es la mención concreta en el texto constitucional ha venido a ser justificado por

⁵⁰ Vid. RUIZ MIGUEL, A. "Discriminación inversa e igualdad", en *El Concepto de igualdad*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 80-81.

⁵¹ Vid. GIMÉNEZ GLUCK, D. *Una manifestación polémica ...*, cit. pág. 58 y *Juicio de Igualdad... cit.*, pp. 312-326.

la construcción doctrinal –de parte de la doctrina– y jurisprudencial a favor de la justificación objetiva y razonable aunque, en mi opinión, no hay que olvidar la influencia política en la definitiva inclusión en el texto constitucional.

3.3 EL PRINCIPIO ESPECÍFICO DEL DERECHO ECLESIASTICO: EL PRINCIPIO DE LAICIDAD

A diferencia de la libertad y la igualdad, la laicidad no aparece en el artículo 1.1 de la CE como valor superior del ordenamiento jurídico, ni tampoco aparece como derecho fundamental, sino que su contenido y sus perfiles se han elaborado por la doctrina a partir del derecho de libertad religiosa. Lógicamente los valores superiores del artículo 1.1 hacen del Estado, por su propia naturaleza, un Estado democrático y de Derecho, un Estado no confesional, aunque no se consagre con esas palabras en la Constitución. MOLANO lo ha calificado como *laicidad por omisión* en el sentido de que el Estado español es laico por el simple hecho de no haberse proclamado expresamente Estado confesional⁵². O, por el contrario, como apunta OLLERO, *laicidad por atención*⁵³ ya que el Estado que la Constitución española configura es laico precisamente en la medida en que tiene en cuenta las creencias religiosas de los ciudadanos y, como derivada consecuencia, cooperan con sus confesiones expresiones colectivas; es decir, la laicidad viene determinada por el artículo 16.3, que señala la obligación de los poderes públicos de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española.

El primer inciso del artículo 16.3 CE determina que “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”. Esta norma supone el fin del confesionalismo histórico tan característico de la tradición jurídica española y la consagración del principio de laicidad o aconfesionalidad. Este principio es denominado por la doctrina con diferentes expresiones. Hay quien habla de *no-confesionalidad*⁵⁴, de *confesionalidad atenuada*⁵⁵ y no expresa, de *aconfesionalidad*⁵⁶ o de *neutralidad*⁵⁷, si bien los términos más utilizados son el de *laicidad* y

⁵² Vid. MOLANO, E., “La laicidad del Estado en la Constitución española” en *ADEE*, vol. II, 1986, pp. 243-249.

⁵³ Vid. OLLERO, A. op .cit, pág. 51.

⁵⁴ A. BERNÁRDEZ CANTÓN.

⁵⁵ G. SUÁREZ PERTIERRA O D. LLAMAZARES.

⁵⁶ FERRER ORTIZ tras considerar al principio de laicidad término equívoco como elemento definidor del Estado y principio inspirador de su actividad ante el fenómeno religioso, lo acaba por identificar como aconfesionalidad en “Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado” en MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (ED.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional, Actas del VIII Congreso Internacional del Derecho Eclesiástico del Estado*, Granada, 13-16 de mayo de 1997. Comares, Granada, 1998, pp.107-125 en pág. 124.

⁵⁷ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL Y ROCA.

el de *no-confesionalidad* o aconfesionalidad. La diferencia terminológica alude prácticamente al mismo contenido recogido en la CE, el problema reside en delimitar el significado de la expresión, “la falta de un concepto definido de laicidad tiene su reflejo en nuestra doctrina, manifestándose también en las preferencias a la hora de escoger un término adecuado que exprese bien el contenido de este principio informador⁵⁸”.

La aconfesionalidad del texto constitucional rechaza tanto la estatalización de las iglesias como que éstas inspiren la legislación civil ateniéndose a unos valores morales y religiosos⁵⁹. Comenzando por la definición clásica de VILADRICH y FERRER “la laicidad del Estado consiste en aquel principio informador de su actuación ante el factor social religioso que le ciñe al reconocimiento, tutela y promoción del derecho fundamental de los ciudadanos y las confesiones a la libertad religiosa. Es decir, el derecho de libertad religiosa, como derecho constitucional, constituye el ámbito laico de la actuación del Estado sobre la materia eclesiástica y al mismo tiempo configura el ámbito jurídico de dicha cuestión: la de un derecho fundamental, con el tipo de reconocimiento, tutela y promoción previstos para los derechos de tal naturaleza (...) la laicidad ya no es el calificativo religioso del Estado, sino el calificativo estatal de la regulación jurídica del factor religioso, entendido y tratado exclusivamente como factor social que forma parte del bien común⁶⁰”.

La incompetencia del Estado ante la fe no significa, en modo alguno, indiferencia, pasividad o ignorancia sino una valoración positiva del factor religioso en el contexto del bien común que se expresa en ese “tener en cuenta” que viene a modificar el concepto de laicidad en sentido decimonónico (entendida como declaración estatal de agnosticismo, indiferentismo o ateísmo), resaltándose el carácter positivo del factor religioso traducido en un *favor iuris*. Una laicidad positiva lleva implícita la convivencia de lo religioso y lo civil en el ámbito público. Por laicismo habría de entender el diseño del Estado como absolutamente ajeno al fenómeno religioso; su centro de gravedad sería más una no-contaminación, marcada con atisbos de beligerancia, que una indiferencia o la auténtica neutralidad. En su versión más patológica llevaría incluso a una discriminación por motivos religiosos⁶¹.

El significado de laicidad lleva consigo, *stricto sensu*, el reconocimiento del factor religioso en la sociedad. En ocasiones el término laicidad va acom-

⁵⁸ Cfr. CALVO ÁLVAREZ, J. op. cit. pp. 212-213.

⁵⁹ Vid. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A. *La laicidad y sus matices*, Comares, Granada, 2005, pág. 18.

⁶⁰ Vid. VILADRICH, P.J. y FERRER, J. (1993) ... op. cit. pág. 227.

⁶¹ Vid. NAVARRO-VALLS, R en DE LA HERA, A. y MARTÍNEZ DE CODES, R. M. (coord.) *La libertad religiosa en la educación escolar*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2002, pp. 382-383.

pañado del adjetivo “positiva”. Este concepto implica un mandato a los poderes públicos, que no sólo han de respetar las convicciones de los ciudadanos sino que han de posibilitar su expresión en las distintas confesiones; un mandato a los ciudadanos creyentes los cuales han de concurrir en el ámbito público con términos compartibles con cualquier ciudadano y renunciando a los argumentos de autoridad y un mandato a las confesiones las cuales no deben imponer al Estado su cosmovisión religiosa⁶².

El Tribunal Constitucional ha calificado al Estado español como aconfesional o no confesional (STC 1/1981, de 26 de enero, FJ6 y 10; de 13 de febrero, FJ9; 66/1982, de 12 de noviembre, FJ4; 340/1993, de 16 de noviembre). En otras ocasiones ha empleado el concepto de neutralidad como sinónimo de aconfesionalidad (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ9; 177/1996, de 1 de noviembre, FJ) y 10) y, por último, se ha referido al término laicidad como laicidad positiva (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ4; 128/2001, de 4 de julio y STC 154/2002, de 18 de julio FJ6)⁶³.

En su jurisprudencia, el TC ha sostenido que la Constitución veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales, por lo que el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o actitudes de signo religioso⁶⁴. También el TC se ha pronunciado sobre la prohibición del Estado de proteger específicamente a una sola iglesia y confesión (STC 70/1985, de 31 de mayo) y sobre las competencias de las confesiones en una sociedad con un creciente pluralismo religioso⁶⁵. La sentencia que mejor ilustra el fundamento del principio de laicidad es la 177/1996, de 11 de noviembre: “el mandato de neutralidad en materia religiosa (...) veda cualquier confusión entre funciones religiosas y estatales (...) se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática”⁶⁶. A pesar de que el término neutralidad, a mi parecer, se presta a equívocos en el contexto español, en esta sentencia se sintetiza el contenido de la neutralidad-laicidad consistente en el mandato a los poderes

⁶²Cfr OLLERO, A. op. cit. pág. 79.

⁶³Vid. GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J. y CAÑIVANO SALVADOR, M. A. *El Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Atelier, Barcelona, 2003, pág. 43.

⁶⁴STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1. En el ATC 617/1984, de 31 de octubre, señaló que “el Estado no viene obligado a trasladar a la esfera jurídico-civil los principios o valores religiosos que gravan la conciencia de determinados fieles”, ATC, 617/1984, de 31 de octubre, FJ5.

⁶⁵“Las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica”, STC, 340/1993, de 16 de noviembre, FJ2.

⁶⁶STC, 177/1996, de 11 de noviembre, FJ9.

públicos a respetar el pluralismo religioso, absteniéndose de decantarse por una/as confesión/es que podrían ser estatalizadas, o bien, en sentido inverso, los poderes públicos dejarse confesionalizar. El principio de laicidad significa la absoluta autonomía del Estado frente a las confesiones y de las confesiones frente al Estado. Ambos aparecen claramente diferenciados e independientes puesto que las confesiones no desempeñan una función política con independencia de su influencia en la sociedad española y en las opciones políticas ideológicas de los ciudadanos.

El Estado se organizará con total soberanía por sí mismo atendiendo a los fines y funciones que le son propios por lo que su legislación no atenderá a doctrina religiosa alguna del mismo modo que las confesiones podrán organizarse conforme a sus fines y en el ámbito propio del orden religioso⁶⁷. La autonomía del Estado y las confesiones es la causa y la consecuencia de la denominada incompetencia del Estado acerca del hecho religioso en su dimensión intrínseca y el fundamento de dicha incompetencia se encuentra en el principio de libertad religiosa el cual conduce al Estado a actuar como tal, sin concurrir -como hemos señalado-, en el acto de fe de los individuos y los grupos⁶⁸. El Estado de libertad religiosa se compromete a ponerse al servicio de la persona sin que esto signifique que el Estado asuma la fe de la mayoría ni se proclame protector de una confesión, lo cual supondría la quiebra no sólo del principio de laicidad sino también del de libertad e igualdad religiosa.

3.4 LA DIRECTRIZ DE COOPERACIÓN ENTRE ESTADO Y CONFESIONES RELIGIOSAS

Las relaciones de cooperación son objeto del mandato constitucional del artículo 16.3 por el que los poderes públicos vienen obligados a tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia y demás confesiones. El término cooperación aleja, por tanto, dos formas de relación: la unión o absorción del factor religioso por el Estado, integrándolo en su aparato organizativo o en su ideario doctrinal y la separación absoluta basada en la ignorancia de la existencia y de las demandas del factor religioso⁶⁹. CALVO-ÁLVAREZ afirma que puede y debe darse la cooperación constitucional, en la medida que hay una neta distinción, también constitucional, entre confesiones religiosas y poderes públicos del Estado⁷⁰.

⁶⁷ Vid. MOLANO, E. "El Derecho eclesiástico en la Constitución española" en AA.VV. *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado...* cit. pág. 302.

⁶⁸ Vid. LEAL ADORNA, M. M. op. cit. pág. 94.

⁶⁹ Vid. VILADRICH, P. J. y FERRER ORTI, J. (1993), op. cit. pág. 219.

⁷⁰ Vid. CALVO ÁLVAREZ, J. *Los principios del Derecho eclesiástico ...*, cit. pág. 172.

En cualquier caso, la primera pregunta que se formuló la doctrina sin conseguir la unanimidad en sus criterios fue determinar si la cooperación del Estado con las confesiones es un principio informador o una obligación constitucional. GOTI⁷¹ y FERNÁNDEZ-CORONADO coinciden en afirmar que no nos encontramos ante un principio sino ante una técnica de relación Estado-confesiones. Otros como BERNÁNDEZ CANTÓN⁷² y MOLANO⁷³ lo entienden como una consecuencia o proyección del principio de libertad religiosa. VILADRICH⁷⁴ lo ha entendido como principio aunque lo sitúa en el último lugar como también lo han hecho PRIETO SANCHÍS⁷⁵, GONZÁLEZ DEL VALLE⁷⁶, MARTÍNEZ BLANCO⁷⁷ y en la primera edición de su trabajo, *Derecho de libertad de conciencia*, I, LLAMAZARES⁷⁸.

En mi opinión, es necesario considerar la cooperación como un principio directriz derivado directamente del principio de libertad religiosa y como consecuencia de la acepción de la laicidad positiva del hecho religioso o laicidad cooperadora. En primer lugar, el principio de cooperación responde a la idea democrática de que los grupos sociales participen en la elaboración y aplicación de todas normas jurídicas que les afecten. Como consecuencia de la actitud dinámica del Estado ante el factor religioso, y bajo las coordenadas que impone un Estado del bienestar, los poderes públicos del Estado concurren con las confesiones y cooperan con ellas como instituciones insertas en el tejido social portadoras de objetivos también sociales⁷⁹. En segundo lugar, y más específicamente, los sujetos colectivos de la libertad religiosa, en cuanto tales, son los que expresan la dimensión institucional del factor religioso y los interlocutores ante el Estado. Y en tercer lugar, el Estado otorga rango consti-

⁷¹ GOTI ORDEÑANA, J. *Sistema de Derecho Eclesiástico*, op. cit. pp. 287-311; FERNÁNDEZ-CORONADO, A. "Principio de igualdad y técnica de cooperación" en *La Ley*, vol. 2, 1983, pp. 76-81 en pág. 80 y en *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid (1995) pág. 31.

⁷² BERNÁNDEZ CANTÓN, A. "La mención de la Iglesia Católica", cit. pág. 409.

⁷³ MOLANO, E. "El Derecho Eclesiástico en la Constitución española", op. cit. pp. 303-304.

⁷⁴ Vid. VILADRICH, P.J. Y FERRER, J. en AA.VV. *Derecho Eclesiástico del Estado español*, cit. pp. 146-152.

⁷⁵ IBÁN, I. C. y PRIETO SANCHIS, L. *Lecciones ...* op. cit. 1985, pp. 82-87.

⁷⁶ GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M. cataloga al principio de cooperación como "el principio más inequívocamente enunciado en la Constitución, en *Derecho Eclesiástico español* (4ª ed.) op. cit. pág. 137.

⁷⁷ MARTÍNEZ BLANCO, A. *Derecho Eclesiástico del Estado*, op. cit. pág. 73.

⁷⁸ Para LLAMAZARES, en la primera edición, calificaba a este principio como una consecuencia del sistema pero no un principio básico en *Derecho Eclesiástico del Estado*, 1989, cit. pág. 270. Posteriormente, ha pasado a considerarlo un principio derivado y subordinado a la laicidad en *Derecho de Libertad de conciencia I*. cit. pág. 266-270.

⁷⁹ Vid. LLAMAZARES, D. "El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites", *ADEE*, vol. V, 1989, pág. 70.

tucional a las relaciones entre Estado y confesiones mediante el concepto cooperación.

La posición mayoritaria en la doctrina ha sido reconocerle a este principio su categoría de principio, si bien resaltando su carácter subordinado al resto de los principios de Derecho eclesiástico, al principio de libertad religiosa, al de igualdad o al de laicidad. LLAMAZARES hace una defensa de su dependencia de los otros principios por el autor considerados (personalismo, pluralismo, igualdad en la libertad y laicidad) por lo tanto, en caso de colisión, el principio de cooperación cederá ante los demás⁸⁰. A su parecer, tiene su fundamento en el principio de libertad religiosa y está sujeto al principio de laicidad siendo una de sus finalidades evitar una interpretación laicista de este último principio. En cualquier caso, no es unánime la doctrina en el tipo de relación de dependencia que se establece entre este principio y el resto. GOTI afirma que la cooperación es una consecuencia del principio de libertad religiosa y del de igualdad, por lo tanto, no puede ir más allá de lo necesario para el desarrollo de éstos⁸¹ y PRIETO SANCHÍS fundamenta dicho principio en el concepto de Estado promocional que reconoce, garantiza, promueve y promociona las libertades públicas facilitando medios a los ciudadanos y a los grupos para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas⁸².

En cuanto al concepto, VILADRICH y FERRER ORTIZ realizan una definición negativa y otra positiva. La negativa consiste en eliminar aquello que no significa cooperación y esto será todo aquello que suponga unión de poderes públicos y confesionales o fusión de los fines de unos y otros. Por lo tanto, en su acepción positiva, la cooperación significa el tipo de relación que puede haber entre instituciones cuya naturaleza y finalidades son distintas y que han de permanecer sin mezclarse⁸³. LLAMAZARES afirma que la cooperación puede ser de doble dirección: la cooperación del Estado con las confesiones religiosas y de éstas con aquel.

La cooperación responde a la tradición democrática que los grupos sociales participen en la elaboración de las normas jurídicas que les afecte. Como sujetos colectivos de libertad religiosa, las confesiones necesitan de un diálogo con el Estado que les ayude a desarrollar efectivamente la dimensión colectiva de su libertad. Es necesario además añadir otros dos motivos. El primero insiste en que los acuerdos con el Estado permiten proporcionar un tratamiento jurídico específico a los colectivos religiosos (este tratamiento también se

⁸⁰ Vid. LLAMAZARES, D. *Derecho de Libertad de conciencia...* cit. pp. 231-232.

⁸¹ Vid. GOTI ORDEÑANA, J. "Los Acuerdos con las confesiones religiosas" en AA.VV. *Estudios en honor del doctor D. Lamberto Echevarría*, Salamanca, 1987, pág. 240.

⁸² Vid. IBÁN, I.C., PRIETO SANCHÍS, L. y MOTILLA, A. *Curso de Derecho eclesiástico*, Madrid, 1991.

⁸³ Vid. VILADRICH, P.J. y FERRER, J. (1993), cit. pp. 218-220.

puede conseguir por vía unilateral). Mediante este estatuto jurídico, los acuerdos reúnen las características y necesidades de cada confesión una vez que esta interviene como interlocutor directo con el Estado⁸⁴. El segundo reviste particular complejidad: ¿debe el Estado cooperar para satisfacer los intereses religiosos o para garantizar el marco en el que se desarrolla la libertad religiosa, o bien por coincidir en intereses comunes –convergencia de intereses el Estado y la confesión? Atendiendo al principio de neutralidad, la cooperación debería exclusivamente ir dirigida a garantizar los espacios de libertad; y, en todo caso, se trataría de cooperar en todos aquellos ámbitos de incidencia social: educación, asistencia social, instituciones benéficas etc., es decir, cooperar en los espacios donde coexistan el interés público y religioso. Además, la cooperación del Estado con los grupos religiosos puede consistir en proteger aspectos estrictamente religiosos de las confesiones necesarios para su libertad colectiva sin que por ello el Estado sea tachado de intervencionista. El interés del Estado será siempre, en primer lugar, indirecto, en cuanto no se adscribe ni se sujeta a unas creencias o a un interés religioso determinado sino que, garantizando verdaderamente ese espacio de libertad, pacta, dialoga y coopera en asuntos religiosos con la misma confesión porque, precisamente esa, es la razón de ser del diálogo y la cooperación. La confesión concurre a negociar con un interés directo y el Estado con uno indirecto. Todo esto, aplicado a los grupos minoritarios en desventaja, se traduce en una cooperación estatal directamente encaminada a preservar y mantener los intereses religiosos del grupo. Lo que se pretende es la plena actuación del derecho de libertad de religión para cuya realización hace falta una actitud activa y promotora del Estado.

Esta valoración positiva del fenómeno religioso y la predisposición a facilitar u promover las condiciones que hacen posible las creencias en el fuero externo, ¿supone una discriminación para aquellas respuestas al interrogante religioso? PRIETO SANCHÍS responde que efectivamente hay una diferencia de trato entre las posiciones religiosas a las ateas o agnósticas pero asegura que responde a la voluntad constituyente⁸⁵.

En cuanto al alcance y el fundamento de esta directriz o norma programática, cabe señalar que constituye un mandato y no es sólo una mera facultad de los poderes públicos. Su fundamento reside en la valoración positiva del hecho religioso, así como en el reconocimiento de las confesiones como sujetos colectivos de la libertad religiosa.

⁸⁴ Es el llamado principio de especialidad. Vid. U. TOZZI, "La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specificità ed uguaglianza" en *Il Diritto Ecclesiastico*, vol. I, 1990, pp. 129 y ss.

⁸⁵ Vid. IBÁN, I.C. Y PRIETO SANCHÍS, L. y MOTILLA, A. op. cit. pág. 85.

Los sujetos de las relaciones de cooperación serán el Estado y las confesiones que están sujetos a la directriz de la cooperación. Atendiendo a la naturaleza de directriz –y no de principio en sentido estricto– la directriz de cooperación deja abierta las condiciones en las que tiene que aplicarse y el modelo más idóneo para lograr una efectiva cooperación dependerá de las circunstancias. Por este motivo las modalidades son distintas y graduables. Los instrumentos jurídicos bilaterales –acuerdos y convenios– en los que se ha articulado la cooperación en nuestro ordenamiento no están constitucionalizados como la única y la manera particular de concretarse las relaciones de cooperación⁸⁶.

Es decir, como directriz o norma programática, la cooperación ordena simplemente el logro de un determinado estado de cosas: relaciones de cooperación entre Estado y confesiones, y ello debe lograrse en la mayor medida posible puesto que desde la perspectiva de la función social que cumple las directrices, éstas exigen ponderación y otorgan un poder de discrecionalidad en cuanto los fines y medios. A diferencia del principio de laicidad y de los valores-principios de libertad e igualdad, que presuponen valores últimos y atienden a razones de corrección, la directriz de cooperación atiende a razones utilitarias y están dirigidas a maximizar el logro de una finalidad concreta recogida en el artículo 16.3 de la Constitución: “los poderes públicos (...) mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

En un sentido parecido, el profesor LLAMAZARES mantiene que el principio de cooperación tiene su fundamento en el de libertad de conciencia y su límite está en los principios de igualdad de los ciudadanos y laicidad del Estado, por esto, no puede ser otra cosa que un principio derivado de los otros tres y a ellos subordinado. Además, este principio es consecuencia del derecho de libertad religiosa y no puede ser convertido “en un derecho prestación”⁸⁷. Los acuerdos de cooperación son una de las posibles manifestaciones de la cooperación, siendo potestativo para el Estado recurrir a este procedimiento o a cualquier otro.

El llamado principio informador de cooperación ha sido mencionado por la jurisprudencia constitucional a partir del tratamiento de los principios de libertad religiosa, aconfesionalidad e igualdad religiosa, indicando que la base objetiva de las consiguientes relaciones de cooperación está en el deber constitucional de tener en cuenta la realidad de las creencias religiosas de la sociedad española. La jurisprudencia ha puesto de manifiesto que “el principio

⁸⁶ Vid. el estudio de ROCA, M. J. *Naturaleza de los Convenios Eclesiásticos menores*, EUNSA, Navarra, 1993, pp. 99-151.

⁸⁷ Vid. LLAMAZARES, D. *Derecho de la libertad de conciencia*, 1997, op. cit. pág. 268.

cooperativo se encuentra implícito en la ordenación constitucional referente a las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia Católica y demás confesiones” (STC 66/1982 de 12 de noviembre)⁸⁸ y que “el artículo 16.3 CE regula un *deber de* cooperación del Estado con la Iglesia Católica y demás confesiones y no un derecho fundamental de los ciudadanos del que sea titular el actor” (STC 93/1983, FJ 5).

De todo lo anterior resulta claro que la cooperación aparece como un servicio a la libertad religiosa de los ciudadanos, que tiene una dimensión social o comunitaria inseparable de la propia realidad personal digna de ser protegida constitucionalmente y, para que esta protección sea efectiva, no es suficiente la obligación negativa estatal de no lesionar la esfera individual e institucional de los derechos fundamentales, sino también “la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y valores que representan, aun cuando no existe una pretensión subjetiva por parte de los ciudadanos”⁸⁹. Es decir la directriz de cooperación lleva aparejada una función positiva consistente en la promoción de la consecución de un objetivo que reviste un interés social recogido en la Constitución –“los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española”– por esta razón admite grados y formas diferentes. Por el contrario, los valores-principios de libertad, igualdad y el principio de laicidad tienen (además) una función negativa o de límite: como valores últimos desempeñan una función de límite a la acción de los poderes públicos, es decir, ninguna acción estatal puede ser contraria a la libertad e igualdad religiosa y a la laicidad.

4. LA FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO-VALOR: EL PLURALISMO RELIGIOSO

La doctrina se ha mostrado muy cautelosa sobre el alcance del pluralismo religioso. HERVADA, en un trabajo temprano publicado en 1979, afirmaba que la pluralidad social es un hecho social y no un principio: “El pluralismo religioso es la actitud que entiende la pluralidad religiosa como el estado normal y perfecto de la sociedad (...) el pluralismo religioso tiene su origen en el relativismo aplicado a la materia religiosa (...) sería una especie de confesionalidad”⁹⁰. Mayor relevancia al pluralismo, en cuanto condición previa para

⁸⁸ Vid. CALVO-ÁLVAREZ, J. op. cit. pág. 176. Vid. también FERRER ORTIZ, J. “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico del Estado” en MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (ed.) *La libertad religiosa y de conciencia...*, cit, pp.107-125.

⁸⁹ Es parte del FJ cuarto de la STC 53/1985 de 11 de abril. En esta sentencia se recuerda que estamos en un Estado social de Derecho y que, por tanto, los derechos fundamentales no sólo incluyen derechos subjetivos de los individuos frente al Estado y garantías institucionales, sino también deberes positivos por parte de éste.

⁹⁰ Vid. HERVADA, J. “Pensamientos sobre sociedad plural y dimensión religiosa” en *IC*, vol. XIX,

el ejercicio de la libertad, le ha concedido GOTI al destacar que “(...) la Constitución española define la sociedad necesariamente como pluralista y enumera los derechos fundamentales como reglas de una convivencia plural. Todo ello de acuerdo con el reconocimiento de la diversidad de fuerzas y grupos, que desde distintos ángulos (político, social, cultural y religioso) propugnan la realización de la democracia, mediante la consecución de las distintas finalidades de la comunidad”⁹¹.

En todo caso ha sido PRIETO SANCHÍS quien ha elaborado el concepto de pluralismo en varios trabajos como el quinto principio informador del Derecho eclesiástico. Las críticas a este planteamiento no se hicieron esperar: FERRER, GONZÁLEZ DEL VALLE, BERNÁRDEZ CANTÓN, SOUTO, MOLANO y LLAMAZARES. Para VILADRICH la laicidad, subordinada al principio de libertad religiosa, representa en nuestra Constitución el estilo estatal de reconocer, garantizar y promover mediante el método civilizado de un derecho eclesiástico especial, aquel factor social originado en el seno de la sociedad como resultado de las pluralistas vivencias religiosas, individuales y colectivas, públicas y privadas, de cada una de las personas que componen el pueblo español. En un sentido similar se expresa SOUTO que afirma que el pluralismo parece ser la consecuencia clara del principio de libertad religiosa y particularmente del principio de laicidad. No obstante, PRIETO SANCHÍS ha fundamentado el contenido de este quinto principio derivándolo del principio de libertad religiosa, si bien ha preservado su cualidad de principio autónomo. En su opinión, el pluralismo religioso no aparece expresamente en el artículo 1.1 de la Constitución donde se alude únicamente al pluralismo político, pero su existencia se obtiene sin dificultad de la propia preceptiva constitucional y del modelo de Derecho eclesiástico español.

En primer lugar el pluralismo no es sólo “una constante histórica de la inextirpable libertad humana” sino también una conquista histórica que presenta una identidad propia y unas peculiares implicaciones jurídicas. Una aproximación ultra liberal al desarrollo de la libertad religiosa garantiza una efectiva realización de la libertad para aquellos que disponen de las condiciones para dicho desarrollo pero no se preocupa por las condiciones en las que se produce este ejercicio de la libertad. Un modelo pluralista, en cambio, es aquel que valora positivamente y protege el hecho mismo de la pluralidad ideológica y cultural, considerándolo como un elemento enriquecedor que hace posible o facilita el ejercicio de las libertades.

En segundo lugar, como afirma PRIETO SANCHÍS, existen dos tipos de consecuencias jurídicas del pluralismo ideológico y religioso de acuerdo con

1979, pp. 63-76 en pág. 63.

⁹¹ Vid. GOTI ORDEÑANA, J. *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, Donosita, 1991, pp. 52-53.

la naturaleza de las obligaciones estatales que comportan: las negativas y las positivas. Las primeras impiden al Estado adoptar ciertas medidas o actitudes que alterarían el pluralismo natural nacido del ejercicio de la libertad ideológica y religiosa de los grupos y los ciudadanos o, al menos, se le impone el deber de ajustar esas medidas y actitudes a ciertos criterios correctores a fin de preservar el modelo pluralista. Además, el pluralismo actuaría como criterio corrector al exigirse también prestar una mínima colaboración al resto de las opciones, en especial a las minoritarias que se ven beneficiadas de este principio como mecanismo de protección. En cuanto a las obligaciones positivas aparejadas al pluralismo, el Estado debe intervenir en el entramado social para evitar o paliar las tendencias monopolistas que pueden surgir de la libre actividad de los sujetos privados y pueden asfixiar libertades ajenas. Cuando la satisfacción de algún derecho fundamental queda confiado, en todo o en parte, a la libre actividad de los individuos o grupos, el pluralismo obliga al Estado a intervenir a fin de que la oferta de esos servicios resulte disponible a todos⁹². Es el caso de las escuelas confesionales y las escuelas públicas o el del acceso a los medios de comunicación por parte de las confesiones minoritarias.

Por lo tanto, el Estado debe vigilar su comportamiento a fin de no coartar las expresiones religiosas minoritarias y debe garantizar una oferta plural cuando la libertad de los sujetos privados pueda conducir a regímenes de monopolio. Este principio se conecta con el mandado del artículo 9.2 de la CE, concibiéndose como una condición “para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” y se relaciona directamente con el principio de laicidad y con el llamado principio de cooperación. El pluralismo no significa que los poderes públicos deban ampliar y crear la oferta religiosa en sí misma, sino garantizarla, como condición previa a la libertad y como consecuencia de ésta.

Tomando como antecedente este planteamiento, ¿cuál sería la naturaleza y la función del principio del pluralismo religioso? La mayor parte de la doctrina eclesiasticista, como hemos visto, habla de pluralismo religioso como el resultado inevitable del ejercicio de la libertad religiosa. Desde la filosofía política –en concreto, en el debate académico que se mantiene sobre el liberalismo y el comunitarismo⁹³– se ha analizado con detalle el lugar del pluralismo en nuestras sociedades. Una de las aproximaciones al concepto de pluralismo ha sido la elaborada por RAWLS, quien destacó la necesidad del pluralismo para el mantenimiento de la salud democrática en las sociedades contemporáneas.

⁹² *Ibíd.*, pág. 38.

⁹³ Vid. RELAÑO PASTOR, E. *La protección internacional de las minorías religiosas*, CEPC, Madrid, 2003, pp. 85-114.

La democracia de hoy en día se extiende más allá del juego procedimental de la mayoría puesto que va inexorablemente supeditada al respeto de la dignidad humana y a los derechos fundamentales, pudiéndose extraer un código ético de la sociedad con contenidos materiales concretos. RAWLS manifiesta que los principios de justicia son sustantivos y expresan mucho más que valores procedimentales porque se aspira a articular una base pública de justificación –estructura básica de un régimen constitucional– a partir de la elaboración de ideas (fundamentalmente intuitivas) implícitas en la cultura política pública y abstrayéndose de doctrinas comprensivas religiosas, filosóficas y morales. Busca un suelo común a la vista del hecho del pluralismo. Ese suelo común es la misma concepción política en tanto que es foco de un *consenso entrecruzado*⁹⁴. Esta abstracción de las doctrinas, visiones comprensivas o de las concepciones de bien, no significa su negación sino la incorporación a lo público, por ello afirma este pensador que la primacía de lo justo no significa que haya que evitar las ideas de bien sino encajarlas en el espacio permitido por la concepción política de la justicia⁹⁵. La principal consecuencia de un consenso mayoritariamente compartido es “que la unión social no se funda ya en una concepción del bien, tal y como se da en la fe religiosa común o en una doctrina filosófica, sino en una concepción pública compartida de la justicia que se compadece bien con la concepción de los ciudadanos como personas libres e iguales en un Estado democrático”⁹⁶.

Por lo tanto, en el espacio público de la justicia pueden operar doctrinas comprensivas del bien desde la razonabilidad de sus argumentos puesto que “ni es posible ni es justo permitir que todas las concepciones del bien se desarrollen (algunas implican violación de derechos y libertades básicas)”⁹⁷. RAWLS afirma con cierta cautela que, salvo en ciertos tipos de fundamentalismos, las principales religiones históricas admiten una noción de este estilo –refiriéndose a puntos de vista comprensivos posibles– y pueden, por lo tanto, ser catalogadas como doctrinas comprensivas razonables⁹⁸. En este sentido la razón pública no exige a los ciudadanos erradicar las convicciones religiosas, pensar acerca de aquellas cuestiones políticas fundamentales como si partieran de cero. Esta concepción sería del todo contraria a la idea del consenso entrecruzado⁹⁹. Siguiendo este razonamiento, las éticas personales

⁹⁴ Vid. RAWLS, J. *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996, pág. 226.

⁹⁵ *Ibíd.* pág. 238.

⁹⁶ *Ibíd.* Las concepciones de bien diversas son buenas en sí mismas mientras que la situación es distinta con la idea de justicia, vid. RAWLS, J. *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pág. 495.

⁹⁷ Vid. RAWLS, J. *Teoría de la justicia*, cit, pág. 231.

⁹⁸ *Ibíd.* pág. 203.

⁹⁹ En este pasaje de su obra dialoga con la obra de GREENAWALT, *Religious convictions and*

implican la libre asunción de propuestas filosóficas, ideológico-políticas o religiosas las cuales aspiran a verse reflejadas en la ética pública¹⁰⁰. Es decir, lo que este pensador sostiene es un *pluralismo religioso razonable* en el que sea admisible cualquier doctrina comprensiva razonable a la que una persona pueda adscribirse por creerla verdadera o simplemente razonable. El que la gente crea en cosas –como apunta OLLERO– e intente aportarlas a la vida social no es, por tanto, ningún peligro público; al contrario, es señal de una sociedad viva donde se cuenta con unos valores éticos con respaldo¹⁰¹. A juicio de RAWLS lo importante es que “todos puedan aceptar la concepción política como verdadera o como razonable desde el punto de vista de su propia doctrina comprensiva, cualquiera que sea”¹⁰² y el autor engloba a las iglesias, universidades o muchas asociaciones de la sociedad civil entre las razones no públicas que pertenecen a lo que ha llamado como trasfondo cultural, en contraste con la cultura política pública y dichas razones son sociales, y desde luego, no privadas¹⁰³. Cuando estas doctrinas participan en el debate público deben hacerlo apelando a los valores políticos, recurriendo a contenidos éticos racionalmente cognoscibles y racionalmente argumentales dejando a un lado los argumentos de autoridad¹⁰⁴.

La inclusión de todo este tipo de doctrinas obedece al principio del pluralismo, el cual no sólo es inevitable sino deseable como un rasgo permanente “que tiene que aparecer en una cultura pública democrática” pues, de lo contrario, un entendimiento continuo y compartido sobre una doctrina comprensiva religiosa, filosófica o moral sólo puede ser mantenido “mediante el uso opresivo de poder estatal”¹⁰⁵. Una vez concurren todas las

Political Choice, New York, 1988, pág. 279. Rawls ha sido acusado de defender la privatización de la religión, idea que ha generado cierto imperativo laicista basada en que cada cual ha de replegar sus convicciones religiosas al ámbito de lo privado, mientras en el ámbito de lo público debería ser absolutamente ajeno a la incidencia de cualquier intento que pueda resultar sospechoso de parentesco confesional. Véanse las reflexiones sobre el fundamentalismo laicista que realiza A. OLLERO en *Democracia y convicciones en una sociedad plural*, Cuadernos del Instituto Martín de Azpilcueta, Universidad de Navarra, 2001.

¹⁰⁰ Vid. OLLERO, A. op. cit. pág. 46.

¹⁰¹ Vid. OLLERO, A. op. cit. pág. 53.

¹⁰² Vid. RAWLS, J. *El Liberalismo...*, cit. pág. 182.

¹⁰³ *Ibíd.* pág. 255.

¹⁰⁴ Afirma RAWLS: “Estas –refiriéndose a las doctrinas comprensivas razonables– son las doctrinas que abrazan los ciudadanos razonables y a las que tiene que dirigirse el liberalismo político (...) Así que, aunque las doctrinas históricas no son, obvio es decirlo, mero resultado del trabajo de la razón libre, el hecho del pluralismo razonable no es una desafortunada condición humana. Al armar la concepción política de tal modo, que en el segundo estadio, pueda atraerse el apoyo de las doctrinas comprensivas razonables, no estamos ajustado esa concepción tanto a las fuerzas brutas del mundo, cuando al resultado inevitable de la libre razón humana”, *Ibíd.*, pág. 67.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

doctrinas convencidas de la verdad de sus propuestas, se dará paso al consenso, basado en la mutua argumentación, en el que se entrecruzarán¹⁰⁶ las diversas concepciones de bien privadamente suscritas por los ciudadanos en el legítimo intento de configurar el núcleo del contenido esencial que se ha de respetar, en el que se encuentra derechos sustantivos como la libertad de conciencia y de pensamiento¹⁰⁷. Este contenido esencial “razonable” se convierte en límite substancial al principio procedimental por antonomasia¹⁰⁸.

Además como diría MICHAEL SANDEL, alentar a que todos los ciudadanos participen con sus doctrinas en política refleja el deseo de respetar y preservar la identidad de todos los grupos¹⁰⁹. Es posible que justificaciones religiosas coincidan con los mínimos admitidos por la democracia liberal, lo cual es perfectamente legítimo¹¹⁰ y ayuda a consolidar una cultura general común. En el caso opuesto, de doctrinas comprensivas irrazonables que no reúnan los requisitos mínimos, la sociedad tendrá que hacer un esfuerzo más por integrarlas sin que adquieran la suficiente fuerza para socavar la justicia esencial de la sociedad y la estabilidad¹¹¹. El método para hacerlo será la persuasión, no la coerción¹¹². La dificultad que este razonamiento arroja es la delimitación del contenido de “razonabilidad” al referirnos a las doctrinas comprensivas, su significado y los límites del consenso hacia el pluralismo¹¹³.

¹⁰⁶ Se utiliza el término entrecruzar por ser el más apropiado para traducir al castellano el famoso término “*overlapping consensus*”. Se tradujo también por “consenso solapado” pero su significado tenía el sesgo negativo de falta de transparencia (BETEGON, J. y PÁRAMO, J.R. *Derecho y moral. Ensayos analíticos*, Ariel, Barcelona, 1990, pp. 63-85) o por “consenso solapante” (en CORTINA, A. *Ética sin moral*, Tecnos, Madrid, 1990) pero se ha impuesto el término “consenso entrecruzado” en la traducción de la obra del Liberalismo político a nuestro idioma por A. Domenech. Por lo tanto estamos ante la idea de un consenso entrecruzado de doctrinas comprensivas razonables, RAWLS, J. *Liberalismo ...*, cit. pág. 197.

¹⁰⁷ *Ibid.* pág. 197.

¹⁰⁸ *Ibid.* pág. 173.

¹⁰⁹ Vid. SANDEL, M.. *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, 1982.

¹¹⁰ MACEDO, S. “Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: the case of God v. John Rawls”, *Ethics*, april, 1995, pp. 468-496 pág. 493.

¹¹¹ “When faced dissenters who refuse to recognize the weight or authority of public grounds, we must not cast aside our public standards. We may sometimes accommodate or exempt dissenters when their claims do not challenge core liberal values, but we cannot, at the exception stage, discover or construct some new or higher ground that promises necessarily to reconcile religious dissenters to the political order”. MACEDO, S. *Ibid.* pág. 490.

¹¹² Vid. GREENAWALT, K. *Religious convictions and political Choice*, New York, 1988, A. GUTTMAN Y THOMPSON, D. “Moral Conflict and Political Consensus” en *Ethics*, vol. 101, 1990, pp. 64-88 y RAZ, J. “Facing diversity: The Case of Epistemic Abstinence” en *Philosophy and Public Affairs*, 19, 1990, pp. 3-47.

¹¹³ Una crítica a la teoría de RAWLS ha venido de aquellos que le acusan de privatizar la religión, HOLLENBACH, D. “Religion and Political Philosophy”, *Theological Studies*, vol. 52, 1991, pp. 87-106. Para una elaborada respuesta a estas críticas, P. J. WEITHMAN, “Rawlsian Liberalism and the Privatization of Religion”, *Journal of Religious Ethics*, 2001, pp. 3-28.

Por último, otra cuestión que inevitablemente deriva de la teoría de RAWLS es la posición que adoptan las instituciones estatales ante las doctrinas comprensivas desde el llamado principio de neutralidad. A este efecto, es interesante distinguir la neutralidad de procedimiento de la neutralidad de propósitos. A diferencia de la neutralidad en el procedimiento, la neutralidad de propósitos significa que aquellas instituciones y aquellas políticas son neutrales en el sentido de ser respaldadas por la ciudadanía en su conjunto ciudadanos desde la concepción política pública, por lo tanto, el Estado debe asegurar a todos los ciudadanos iguales oportunidades para promover cualquier concepción del bien; el Estado debe abstenerse de cualquier actividad que favorezca o promueva cualquier doctrina comprensiva particular en detrimento de otras¹¹⁴; y, por último, el Estado debe abstenerse de cualquier actividad que aumente la probabilidad de que los individuos acepten una doctrina en concreto en detrimento de otras¹¹⁵. En definitiva, RAWLS distingue entre la neutralidad procedimental y la neutralidad de propósitos y ambas de la neutralidad de efectos o influencias, la cual resulta impracticable¹¹⁶.

En consecuencia, el *pluralismo razonable* es un valor de la democracia que ayuda a legitimar y construir un suelo o sustrato común, por tanto es un pluralismo no sólo de efectos –pluralidad– sino un *pluralismo ab initio*. A mi juicio, un Estado que asegura que toda concepción del bien tenga su espacio es un Estado que se fundamenta en un valor sólido: la promoción de una pluralidad inconmensurable de valores que posibilitan el ejercicio de la libertad. Sin pluralismo político, no hay democracia, sin un pluralismo religioso razonable existiría confesionalismo o laicismo.

Como hemos señalado anteriormente, el valor del pluralismo político proclamado en el artículo 1.1. caracteriza al Estado español como un Estado social y democrático de derecho; un pluralismo religioso caracterizaría al Estado español como un Estado laico que ordena justamente la pluralidad religiosa en su dimensión social. Por esta razón “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española” (art. 16.3 CE), lo cual exige del Estado una actitud positiva. Por tanto, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad (religiosas) del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE).

¹¹⁴ Esta es la idea de neutralidad de R. DWORKIN en *Matter of Principle*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1985, pp. 191 y ss.

¹¹⁵ La formulación que hace Rawls de la neutralidad se base en RAZ, J. *Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 114 y ss.

¹¹⁶ Vid. RAWLS, J. *El liberalismo...*, op. cit. pág. 228.

Esto significa que el pluralismo no es solo consecuencia de la propia dinámica de la sociedad, en la que coexisten distintas opciones religiosas e ideológicas que se manifiestan como resultado de la idea misma de libertad. Como tampoco la función promocional del poder civil ante el pluralismo religioso debe ser entendida exclusivamente en términos negativos, es decir, eliminando los obstáculos que puedan coartar la libre manifestación y expansión de los diferentes grupos religiosos e ideológicos, quedando el Estado como árbitro regulador de “un libre mercado de ideas y religiones”. Al Estado, en su función promocional, se le debe exigir crear las condiciones favorables para que se posibilite la libertad. Estas condiciones no se desarrollan “naturalmente” dejándose a la libre iniciativa de los individuos y grupos y manteniendo al Estado como árbitro neutral. En primer lugar porque el Estado nunca es neutral en la acepción de neutralidad de propósitos y, en segundo lugar, porque no es suficiente que la función promocional del Estado se circunscriba a ser el factor correctivo de eventuales tendencias sociales hacia la formación de monopolios u oligopolios en materia religiosa e ideológica.

Por estas razones, el pluralismo religioso como principio-valor significa, en su dimensión justificativa y axiológica, un valor que actúa como razón de corrección que presupone un valor último, el valor de la libertad; y en su dimensión directiva de principio, en sentido estricto, actuaría como un modelo pluralista con criterios correctores dirigidos a evitar una religión oficial o favorecer una concepción ideológica o religiosa determinada en detrimento de otras. Además desde la función social que cumplen los principios, el pluralismo religioso, como principio informador de las políticas públicas ante el hecho religioso, tendría la función de garantizar la efectiva existencia de la pluralidad religiosa, en especial de la minoritaria, como resultado de las exigencias internacionales de protección de la identidad religiosa de los grupos en inferioridad¹⁷. Y además, preservaría a los poderes públicos de posibles situaciones de control por parte de las confesiones mayoritarias. Recordemos que el pluralismo no es el hijo natural de la libertad.

Por último, la jurisprudencia de Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha recogido la acepción del pluralismo religioso como valor fundamental en cualquier democracia. En las Sentencias 122/1993 de 16 de febrero, 292/1993 de 18 de octubre y 340/1993 de 16 de noviembre, el TC reconoce la importancia del pluralismo como una situación de hecho y real que los poderes públicos “tendrán en cuenta”; es decir, resalta la importancia del pluralismo como pluralidad y diversidad para la efectiva garantía de libertad religiosa de todos. Posteriormente, en la STC

¹⁷ Vid. RELAÑO PASTOR, E. op. cit.

177/1996, de 11 de noviembre, la pluralidad vuelve citarse a propósito del artículo 16.3 CE pero estrechamente vinculada con los valores superiores del ordenamiento jurídico del artículo 1.1. “(...) consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho “actuar en este campo con plena inmunidad de actuación del Estado (STC 24/1982, FJ1), cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (artículo 1.1 de la Constitución)”. Por lo tanto el TC se refiere a convicciones religiosas que existen en una sociedad plural como valor arraigado en el artículo 1.1, es decir, como un imperativo material portador de una dimensión fundamentadora, orientadora y crítica.

En cuanto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la jurisprudencia desde bien temprano ha entendido el pluralismo como un valor fundamental de toda sociedad democrática afirmando con rotundidad que no hay democracia sin pluralismo. En uno de los primeros casos, *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca*¹¹⁸, el Tribunal declaró que el artículo 2 del Protocolo adicional al Convenio tiende a proteger la posibilidad de un pluralismo educativo, esencial para la preservación de la sociedad democrática, de modo que el Estado debe alcanzar ese pluralismo a través de la enseñanza y educación, difundiendo los conocimientos de manera objetiva, crítica y pluralista. Pero fue en el caso *Kokkinakis contra Grecia*¹¹⁹ cuando el Tribunal Europeo sentenció con una amplia repercusión posterior y determinó el lugar que ocupa el pluralismo en nuestras sociedades: “The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it”. El carácter basal y fundamentador que posee este valor se reiteró un año después en la sentencia *Otto-Preminger-Institut contra Austria*¹²⁰ donde volvió a insistirse en su carácter de pilar. Sentencias posteriores, entre otras: *Manoussakis y otros contra Grecia*¹²¹, *Serif contra Grecia*¹²², *Hasan y Chaush contra Bulgaria*¹²³, *la Iglesia metropolitana de Besarabia y otros contra Moldavia*¹²⁴ y *Agga contra Grecia*¹²⁵ se han remitido con frecuencia al párrafo mencionado de *Kokkinakis*, confirmando que el pluralismo es una exigencia de toda sociedad democrática y esto presupone que el pluralis-

¹¹⁸ Sentencia de 7 de diciembre de 1976.

¹¹⁹ Sentencia de 25 de mayo de 1993.

¹²⁰ Sentencia de 20 de septiembre de 1994.

¹²¹ Sentencia de 26 de septiembre de 1996.

¹²² Sentencia de 14 de diciembre de 1999.

¹²³ Sentencia de 26 de octubre de 2000.

¹²⁴ Sentencia de 13 de diciembre de 2001.

¹²⁵ Sentencia de 17 de octubre de 2002.

mo no es sólo la consecuencia ineludible del ejercicio de la libertad, sino que la antecede y la posibilita.

5. CONCLUSIÓN

Durante décadas la doctrina del Derecho eclesiástico ha sostenido, con matices importantes, los cuatro principios informadores de esta disciplina caracterizándolos como criterios superiores que informan y refinan la aplicación del derecho. No obstante, el análisis de esta clasificación desde distintas perspectivas, sea la de su naturaleza jurídica, la del contenido axiológico de unos y otros, o bien desde las funciones que desempeñan (fundamentadora, orientadora, crítica e informativa) nos revela que la distinción entre valor y principio es borrosa –cuando no confusa–. Además esta reflexión ha propiciado y concluido con un replanteamiento de los principios informadores del Derecho eclesiástico.

Los principios y valores coinciden pues en la dimensión justificativa, valorativa o axiológica y en la función informadora del ordenamiento que ambos desempeñan. Los principios poseen una función de concreción de los valores y puede hablarse, por tanto, del valor-principio de libertad religiosa y del valor-principio de igualdad religiosa, reforzados además por su caracterización como derechos fundamentales. El principio en sentido estricto, como norma de acción, característico del Derecho Eclesiástico es el principio de laicidad. Y como directriz o norma programática, se sitúa la cooperación por la cual se ordena lograr la cooperación entre el Estado y las confesiones. Desde la perspectiva de la función social que cumple las directrices, la directriz de cooperación exige ponderación y otorga discrecionalidad en cuanto los fines y medios. A diferencia del principio de laicidad y de los valores-principios de libertad e igualdad, que presuponen valores últimos y atienden a razones de corrección, la directriz de cooperación atiende a razones utilitarias y están dirigidas a maximizar la consecución de una efectiva relación entre el Estado y las confesiones.

Por último, al igual que sin pluralismo político no hay democracia, sin un pluralismo religioso razonable nos dirigiríamos con probabilidad hacia el confesionalismo o el laicismo. Un Estado como árbitro regulador de “un libre mercado de ideas y religiones” no es Estado garante de una libertad segura o cierta. Al Estado se le debe exigir unas condiciones favorables para que se posibilite la libertad. El pluralismo religioso como principio-valor actúa, en su dimensión justificativa y axiológica, como razón de corrección que presupone un valor último, el valor de la libertad; y en su dimensión directiva de principio, en sentido estricto, ejerce su función atendiendo al modelo pluralista

mediante unos criterios correctores dirigidos a evitar una religión oficial, o a favorecer una concepción religiosa determinada en detrimento de otras.