

## LAICIDAD VERSUS COOPERACIÓN

Abraham Barrero Ortega  
*Universidad de Sevilla*

**Abstract:** This article focuses on the relationship between secularism and cooperation (art. 16.3 SC). This relationship may be defined in terms of a dialectical or mutual influence. Secularism affects cooperation and vice versa. Considering the high level of abstraction of secularism and cooperation, it will be analyzed the way in which the Constitutional Court has shaped and specified the meaning of both principles. Finally, has it improved the Spanish legislation on cooperation between the state and churches?

**Keywords:** Religious freedom. Secularism. Cooperation. Cooperation agreements. Catholic church. Constitutional Court.

**Resumen:** El presente trabajo se adentra en el debate doctrinal en torno a la relación que media entre laicidad y cooperación (art. 16.3 CE). Una relación, por así decir, dialéctica, de tensiones e influencias mutuas, de suerte que la laicidad queda perfilada por la cooperación, y viceversa. Teniendo en cuenta el alto nivel de abstracción de ambos principios, el análisis de la jurisprudencia constitucional será herramienta imprescindible a la hora de centrar la reflexión. En la última parte del trabajo, se enjuicia, desde la perspectiva constitucional, el marco normativo actual de la libertad religiosa y cooperación entre el Estado y las confesiones.

**Palabras clave:** Libertad religiosa. Laicidad. Cooperación. Acuerdos de cooperación. Iglesia católica. Tribunal Constitucional.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Laicidad. 3. Cooperación. 4. A modo de balance y conclusión.

## 1. INTRODUCCIÓN

En buena lógica jurídica, la reflexión sobre el lugar que ocupa o debiera ocupar la religión en el espacio público ha de partir de la interpretación de los principios constitucionales de laicidad y cooperación (art. 16.3 CE).

El paradigma constitucional español de tratamiento del fenómeno religioso se corresponde con un sistema complejo fundado en la separación entre Estado e iglesias y, consiguientemente, en la neutralidad de los poderes públicos hacia las posiciones ideológicas y religiosas. La cooperación con las confesiones religiosas matiza, sin embargo, el alcance de la separación y neutralidad y hunde sus raíces en el artículo 9.2 CE conforme al cual se impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad –también la libertad e igualdad religiosas– del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y no meros enunciados carentes de real contenido. Sin negar que en la relación entre religión y espacio público puedan quedar concernidos otros derechos, bienes y valores constitucionales<sup>1</sup>, lo cierto es que son los principios de laicidad y cooperación los que sustancialmente definen la posición constitucionalmente exigible a los poderes públicos con respecto a la religión.

La relación que media entre laicidad y cooperación no es, en cualquier caso, armónica o pacífica. Más bien se da una relación dialéctica, es decir, de tensiones e influencias mutuas, de suerte que la laicidad queda perfilada por la cooperación, y viceversa. La laicidad no puede interpretarse en el sentido de que conduzca a un Estado neutro o indiferente, cuando no hostil, en el plano religioso. La cooperación implica el reconocimiento de un cierto margen de apreciación en materia de concesiones a la Iglesia católica y al resto de confesiones, margen que nunca podrá ser muy amplio por el riesgo de inconstitucionalidad en que incurrirán las leyes que en hipótesis les reconozcan ventajas. Mientras que la laicidad tiene un contenido eminentemente negativo o esencialmente limitador de la acción estatal, la cooperación presenta un contenido positivo o promotor de la libertad religiosa.

Laicidad y cooperación son, por otra parte, principios constitucionales con un alto nivel de abstracción e inconcreción, de ahí que, en la interpretación del artículo 16 CE, convenga tener muy presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuanto intérprete supremo de la Constitución. Es decir, el modo en que el Tribunal Constitucional concreta el contenido de la laicidad y de la cooperación, formuladas en el artículo 16 con un lenguaje amplio y abierto. La función de la jurisprudencia constitucional es, en tal sentido, deli-

---

<sup>1</sup> BARRERO ORTEGA, A., “El caso *Lautsi*: la cara y la cruz”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 94, 2012, pp. 379-409.

mitar el contenido de estos principios o, dicho de otro modo, convertir esos principios en reglas con ocasión de la resolución de los procesos constitucionales –control abstracto o concreto de normas con rango de ley o recursos de amparo– en los que se haya invocado la laicidad y la cooperación<sup>2</sup>. Y de esa delimitación surgirá la prevalencia de uno y otro principio para cada supuesto concreto.

La conceptualización de laicidad y cooperación como principios constitucionales comporta, por lo demás, una consecuencia que a veces no se valora suficientemente o sencillamente se olvida. Me refiero a que el diseño constitucional en materia de conciencia y religión no es un diseño cerrado, sino que deja espacio a la implementación legislativa o normativa. No hay una respuesta única en torno a la forma de equilibrar laicidad y cooperación. El artículo 16 CE admite diferentes lecturas o, por así decir, diferentes políticas religiosas. Nos movemos, insisto, en el terreno de los principios y no en el de las reglas. Creo, como quiera que sea, que algunas políticas encajan mejor que otras en el marco de coincidencias que define la Constitución, en concreto en el justo medio entre laicidad y cooperación. Pero esto es más una cuestión de opciones constitucionales que de ejecución o cumplimiento de la Constitución.

El presente trabajo persigue clarificar el alcance de los principios de laicidad y cooperación y el modo en que interaccionan entre sí, prestando singular atención a la jurisprudencia constitucional. La presente ocasión, con sus inherentes límites de espacio, fuerza necesariamente a acotar el campo y a seleccionar. Adoptaré por ello una visión de conjunto. La bibliografía y jurisprudencia que cite vendrá sólo a servirme de apoyo para suscitar algunos interrogantes y encontrar algunas respuestas, de ninguna manera será exhaustiva y en ella, estoy seguro, se notarán lagunas.

## 2. LAICIDAD

El artículo 16.3 CE consagra, con una redacción muy próxima al artículo 137 de la Constitución de Weimar –incorporado, por lo demás, a la Ley Fundamental de Bonn–, la laicidad o aconfesionalidad del Estado. La literalidad del precepto da a entender que en el mismo se veda tanto cualquier vestigio de iglesia estatal establecida cuanto la profesión por el Estado de una religión oficial. Se excluye tanto la confesionalidad formal como la *sustancial* o *material*.

La implantación de la aconfesionalidad tuvo como efecto inmediato la puesta en marcha de un proceso de desconfesionalización del ordenamiento jurídico español no sólo en virtud de la disposición derogatoria de la Constitución

---

<sup>2</sup> LÓPEZ CASTILLO, A., *La libertad religiosa en la jurisprudencia constitucional*, Aranzadi, Madrid 2002.

sino por la promulgación efectiva de toda una serie de normas modificadoras de aquéllas en las que se reflejaba la anterior confesionalidad de la dictadura franquista.

En cuanto a la inconstitucionalidad sobrevenida de aquellas normas anteriores a la Constitución, en que se reflejaba la confesionalidad, la jurisprudencia constitucional no siempre las ha considerado *ipso iure* derogadas sino que ha analizado su posible compatibilidad con los nuevos principios informadores de las relaciones entre el Estado y las iglesias. Así, la STC 340/1993 admite que el carácter preconstitucional de una ley no impide, sin más, que pueda incardinarse y encontrar justificación en una norma de la Constitución. En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Constitucional examinó si el artículo 76.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos –que establecía que tanto la Iglesia católica como las corporaciones de Derecho Público no venían obligadas a justificar la necesidad de ocupación de sus locales en supuestos de denegación de las prórrogas del arrendamiento contempladas en la misma ley– quedaba o no cubierto por las relaciones de cooperación. Al considerar el Constitucional que la razón de ser de la diferencia de trato a favor de la Iglesia católica era el carácter confesional del Estado en la época en que la ley fue promulgada, el precepto cuestionado resultaba sobrevenidamente inconstitucional y, por tanto, nulo en cuanto a la mención de la Iglesia católica. No se pudo salvar su constitucionalidad.

La laicidad tiene un carácter esencialmente restrictivo o limitador de la acción estatal. La laicidad es el sistema contrario al de la confesionalidad. La Constitución, al proclamar que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”, impide que los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos (STC 24/1982). Al mismo tiempo, veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales (STC 24/1982). Por otro lado, de una lectura conjunta de los artículos 14 y 16.3 CE se deduce que no es posible establecer ningún tipo de discriminación o de trato jurídico diverso e injustificado de los ciudadanos en función de sus ideologías o creencias y que debe existir un igual disfrute de la libertad religiosa por todos los ciudadanos (así, entre otras, SSTC 24/1982, 141/2000 o 101/2004). La laicidad implica aconfesionalidad, separación y neutralidad.

La laicidad constitucional puso fin, a la altura de 1978, a la confesionalidad proclamada en el artículo I del Concordato de 1953, el artículo VI del Fuero de los Españoles de 1945 y el artículo II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958. Esta desvinculación con respecto a la religión, genéricamente entendida, no puede significar el extremo contrario, esto es, la adopción de una postura hostil o contraria al fenómeno religioso. Tal postura sería incompatible con el reconocimiento de la libertad religiosa como derecho fundamental y con

la propia literalidad del artículo 16.3 CE, según el cual “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española”. A este respecto, la doctrina diferencia entre *laicidad* y *laicismo*: la primera respetuosa con el hecho social religioso y la libertad de los ciudadanos y el segundo hostil, combatiente o persecutorio<sup>3</sup>.

La laicidad tiene una inequívoca connotación negativa o limitativa, pero ello no quiere decir que no puedan establecerse relaciones con las iglesias o confesiones en virtud de un título distinto a la confesionalidad, por ejemplo a título de promoción de la libertad religiosa como ocurre en el ordenamiento español. Tampoco impide reconocer a las confesiones su derecho a participar en el debate público desde una postura doctrinal tan legítima como las demás. La relación entre las confesiones y el gobierno o el legislador de cada momento podrá ser en ocasiones conflictiva. En esas y otras ocasiones, las iglesias podrán adoptar de hecho actitudes críticas dotadas de la difusión y de la aceptación que los medios de comunicación y los ciudadanos decidan darles. Pero quedando claro que la laicidad comporta la desobligación, por parte del Estado, de atenerse en su legislación a una doctrina religiosa particular referente a la conformación de la sociedad civil. Legislación que habrá de apoyarse prioritariamente en los derechos fundamentales y los valores que los informan, aun admitiendo que la Constitución, y la ética pública que en ella subyace, no se disuelve en los derechos o se reduce a ellos. La jurisprudencia distingue entre *derechos, bienes y valores* de relevancia constitucional.

Se ha escrito que, en último análisis, el Estado laico o aconfesional es el que no suple, no sustituye o no coacciona el acto de adhesión a una confesión religiosa. En realidad, sólo en sentido metafórico puede entenderse esta definición. La naturaleza personal, íntima, del acto de fe no admite en ningún caso la concurrencia, sustitución o acción por una entidad social como es el Estado. La historia constitucional española ofrece, sin embargo, muestras de identificación entre lo nacional y lo religioso, hasta el extremo de que la actitud religiosa de la persona no obedecía a un acto de fe propiamente dicho sino que quedaba condicionada o determinada por una decisión colectiva anclada en factores históricos, sociales, culturales e incluso étnicas<sup>4</sup>. Definiendo al Estado laico como el que no concurre al acto de fe, lo que se quiere, por consiguiente, es marcar distancias con respecto a la modalidad contraria, el Estado confesional.

---

<sup>3</sup> DE LA HERA, A., “Confesionalidad y libertad religiosa en el Derecho constitucional español (1808-1975)”, en BARRERO ORTEGA, A. y TEROL BECERRA, M., *La libertad religiosa en el Estado social*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009, pp. 47-101.

<sup>4</sup> BARRERO ORTEGA, A., “El constituyente profeta”, *Estudios de Deusto*, 2012, pp. 193-208.

También con frecuencia se suele aludir a la incompetencia del Estado en materia religiosa como el fundamento de la laicidad. En varios sentidos puede entenderse esta incompetencia. En primer lugar, como incompetencia para regular jurídicamente la vida religiosa de los ciudadanos y de los grupos confesionales. En tal sentido, es cierta la referida incompetencia dado el principio de la distinción entre el orden civil y el orden religioso o, por utilizar la expresión del Tribunal Constitucional, entre funciones públicas y religiosas (STC 24/1982).

En segundo lugar, como incapacidad para discernir o emitir juicios de valor sobre doctrina religiosa. Esta incompetencia impide al Estado laico hacer declaraciones de veracidad en torno a la religión, ni siquiera en torno a la llamada confesionalidad *sociológica*. Ello supondría una confusión inaceptable.

En tercer lugar, como incompetencia para adoptar una religión concreta, normalmente la abrazada mayoritariamente por la sociedad. La confesionalidad formal es entitativamente imposible en el Estado laico.

Cabría, pues, concluir que el Estado es, por esencia, laico, ajeno a toda valoración de lo religioso en el seno de la sociedad, excepción hecha de la garantía que debe prestar a la libertad religiosa de los ciudadanos. El Estado laico no tiene religión, no emite un juicio de valor sobre doctrina religiosa alguna, pero sí puede encauzar el hecho social religioso.

Ahora bien, considerar al Estado laico como una entidad abstracta, puramente formal y desconectada de la realidad social y sin líneas de comunicación con la vida social, dificulta comprender y justificar otras formas de relación entre el Estado y el factor religioso, como la cooperación del Estado con las confesiones –en la que me detendré a continuación–, la consideración de las iglesias en calidad de corporaciones de Derecho público vigente en Alemania o el reconocimiento de efectos civiles a determinados actos religiosos.

No es fácil, en efecto, discernir desde la perspectiva constitucional la línea divisoria entre la aconfesionalidad estatal y la toma en consideración por los poderes públicos de orientaciones inspiradas en creencias religiosas. Esta toma en consideración se da; cuestión distinta es la conveniencia o viabilidad política de tal hipótesis en las circunstancias concretas de la sociedad actual caracterizada por un pluralismo socio-religioso. No es raro incluso encontrar vestigios de confesionalidad en países que fueron confesionales y que se aceptan con naturalidad. Pondré a continuación un par de ejemplos, extraídos de la jurisprudencia constitucional, y que merecen, a mi juicio, una valoración muy distinta.

Muy convincente me parece la STC 19/1985, que resolvió el recurso de amparo interpuesto por una trabajadora, adventista del séptimo día, frente al despido sufrido, y su confirmación en la vía judicial previa, como consecuencia de su negativa a trabajar desde la puesta del sol del viernes a la del sábado. La sentencia

desestima el amparo al entender que la decisión empresarial respetó las exigencias del principio de proporcionalidad e incluye, por lo que ahora interesa, algunas consideraciones de interés en torno al origen y a la motivación religiosa del descanso semanal. El Tribunal Constitucional comienza reconociendo que “que el descanso semanal corresponda en España, como en los pueblos de civilización cristiana, al domingo, obedece a que tal día es el que por mandato religioso y por tradición se ha acogido en estos pueblos”.

No obstante –se añade– “esto no puede llevar a la creencia de que se trata del mantenimiento de una institución con origen causal único religioso, pues, aunque la cuestión se haya debatido y se haya destacado el origen o la motivación religiosa del descanso semanal, recayente en un período que comprenda el domingo, es inequívoco en el Estatuto de los Trabajadores (...) que el descanso semanal es una institución secular y laboral, que si comprende el domingo como regla general de descanso semanal es porque este día de la semana es el consagrado por la tradición”. Se trata de una institución religiosa en origen, hoy ya secularizada, lo que resulta admisible desde la perspectiva de la laicidad proclamada en el artículo 16.3 CE.

Más discutible es la STC 177/1996, en la que el Tribunal Constitucional aborda el tema de la organización y participación de los poderes públicos en actos religiosos. La doctrina sentada por el Constitucional al respecto podría sintetizarse, si no me equivoco, en las tres reglas siguientes:

- a) El acto en el que se negó a participar el recurrente de amparo era de inequívoco contenido religioso -su exclusiva finalidad era celebrar el V Centenario de la Advocación de la Virgen de los Desamparados-. Un acto organizado por la autoridad militar y destinado a la celebración, por personal militar, de una festividad religiosa.
- b) Partiendo de esta base, se sienta la regla de que “el artículo 16.3 CE no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza”. No se explicita su fundamento constitucional, se invoca genéricamente el párrafo tercero del artículo 16 CE, pero la resolución que se adopta, favorable a la celebración institucional de fiestas y solemnidades religiosas, es clara.
- c) No obstante lo anterior, “el derecho de libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza”. Decisión personalísima, a la que no se pueden oponer los poderes públicos, vinculados negativamente por el mandato de neutralidad del mismo artículo 16.3 CE. Por tanto, debe siempre respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia, de suerte tal que nadie puede ser forzado a tomar parte en esos actos.

Menos clara se muestra la STC 101/2004, que resuelve un supuesto muy similar. En ella no se contiene reflexión alguna en torno al encaje constitucional de la celebración institucional de festividades religiosas, si bien la insistencia en el principio de voluntariedad permite, a mi juicio, concluir que tampoco se cuestiona abiertamente la doctrina sentada en la 177/1996. El no haber profundizado en este tema es precisamente lo que motiva el voto particular del magistrado Roberto García-Calvo y Montiel, para quien, “como presupuesto o *prius lógico*”, habría que haber reiterado, como en la STC 177/1996, que el artículo 16.3 CE no impide ni la celebración ni la participación en actos religiosos por razones de representación institucional. Es difícil valorar si el silencio de la STC 101/2004 implicó un auténtico cambio de doctrina.

Entiendo, en contra de lo manifestado por el Constitucional, que no resulta aceptable sostener, una vez reconocido que los actos en los que fueron obligados a participar los recurrentes eran de inequívoco contenido religioso, que la aconfesionalidad o neutralidad no impide a las autoridades la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esta índole. La celebración y la participación activa del poder público en festividades religiosas implica una confusión de funciones contraria a la neutralidad proclamada en el artículo 16.3 CE, ya que implica la asunción del factor religioso en cuanto tal como algo propio por parte de un poder laico. Supone la implicación del Estado en algo que le es ajeno por completo a su propia naturaleza. Desconociendo la naturaleza íntima del acto de culto, como acto personal, el poder público concurre, sustituye y coacciona al organizar una parada militar de homenaje a la Virgen o al participar en un desfile procesional. No asume su incompetencia en la esfera religiosa, sino que homenajea reverentemente a lo que considera sagrado. No se comporta como Estado, lo que implica reconocer que es, por esencia, ajeno a toda valoración de lo religioso en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Lo decisivo, a la hora de descalificar la acción estatal, es la actitud y la práctica de religación con lo sagrado que evidencia la organización de la parada militar o la participación en un desfile procesional.

### 3. COOPERACIÓN

Frente a una concepción estricta o aséptica de la laicidad, el constituyente español, consciente de que las creencias y convicciones pueden informar y animar las estructuras sociales y, sobre todo, consciente de que la religión es objeto de un derecho fundamental, se abre a las exigencias sociales para formular un mandato de cooperación que recae sobre los poderes públicos. Con todo, las relaciones de cooperación no pueden ser sustentadas sólo por los destinatarios del precepto, los poderes públicos, sino que necesitan de la concurrencia de unos



entes, las confesiones religiosas, que no están subordinados al Estado. Por ello, se podría interpretar el precepto como una oferta que queda abierta a las posibilidades, necesidades y aceptación de las confesiones religiosas. La bilateralidad o acuerdo mutuo está animada, además, por ser la manera más adecuada de relacionarse entidades independientes entre sí y por ser el modo más apropiado para tener en cuenta las peculiaridades específicas de cada grupo religioso.

Quede claro, en todo caso, que lo que se constitucionaliza son las relaciones de cooperación y no el acuerdo bilateral. El acuerdo bilateral no viene exigido *ex Constitutione*, por más que pueda resultar aconsejable. La Constitución no impone ninguna forma concreta de cooperación. No se han de considerar constitucionalizados, por consiguiente, los acuerdos con la Santa Sede o los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas al amparo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980. La cooperación multilateral –general o extensible a todas las confesiones– es otra opción constitucional.

Por otra parte, se ha puntualizado que la cooperación, sin dejar de ser un mandato constitucional, no alcanza el mismo rango que la libertad religiosa y la laicidad o aconfesionalidad. Primero en cuanto que las relaciones de cooperación deben supeditarse a los mencionados principios de tal manera que no puedan contradecirlos. Esos principios actúan como límites a la cooperación del Estado. Como matiza la STC 340/1993, la cooperación en ningún caso legítima fórmulas o mecanismos en virtud de las cuales las confesiones trasciendan los fines que le son propios y puedan ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica. Lo que, aplicado al enjuiciamiento del artículo 76.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, condujo a declarar su inconstitucionalidad dado que tal precepto llevaba a cabo una equiparación jurídica de la Iglesia católica con el Estado y otros entes de Derecho público en materia de arrendamientos urbanos. La justificación de la norma controvertida se encontraba únicamente en el carácter confesional del Estado con anterioridad a la vigencia de la Constitución, lo que se juzgó contrario al inciso final del artículo 16.3 CE.

Segundo por cuanto la libertad religiosa y la laicidad tienen un contenido más concreto y definido dando lugar a pretensiones subjetivas que pueden ser exigidas mientras que las relaciones de cooperación son susceptibles de muy diversas formas de realización y su concreción –fruto de la negociación– admite un margen de discrecionalidad en función de las circunstancias y de los condicionamientos de cada caso, sin que pueda decirse que hayan de dar lugar a verdaderos derechos subjetivos en orden a su verificación. Como sostiene la STC 93/1983, el artículo 16.3 regula un deber de cooperación y no un derecho fundamental de los ciudadanos del que sea titular el actor.

Aunque este planteamiento pueda compartirse, la línea divisoria entre el derecho fundamental y el deber de cooperación no siempre es clara. A veces, la

distinción resulta artificiosa y equívoca, planteando dificultades para la adecuada protección del derecho. Así, la STC 46/2001 consideró que la denegación de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia a la Iglesia de la Unificación afectaba al derecho de libertad religiosa y, por ello, otorgó el amparo. Ni la Administración responsable del Registro ni, en sede judicial, los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo dispusieron de datos concretos y contrastados en los que apoyar una utilización cautelar o preventiva de la cláusula del orden público impeditiva del acceso al Registro y, por consiguiente, del ejercicio pleno y sin coacción de la libertad religiosa de los demandantes de amparo. Y ello en el entendido de que, con la inscripción, el legislador otorga a las confesiones o comunidades que accedan al Registro una especial protección jurídica de la que no pueden beneficiarse aquellas otras que, habiendo pretendido acceder a dicho status mediante la formal solicitud de la inscripción, han visto ésta denegada.

El voto particular del magistrado Manuel Jiménez de Parga –al que se adhieren otros tres magistrados– estima, en cambio, que la inscripción registral no forma parte del contenido esencial de la libertad religiosa. Es cierto –se puntualiza– que las entidades religiosas registradas gozan de una protección especial, con un estatuto oficial superior al de las no inscritas. Pero la libertad religiosa no fue conculcada por la resolución denegatoria del Ministerio de Justicia. Se denegó la inscripción –y los beneficios ligados a la inscripción– pero la Iglesia de la Unificación goza de libertad religiosa. La libertad religiosa queda menospreciada si se vincula su disfrute real y efectivo a la inscripción en el registro.

En mi opinión, el voto particular discrepante responde a un entendimiento constitucionalmente inadecuado de la función del registro y minimiza la vulneración de la libertad religiosa distinguiendo forzosamente entre contenido esencial y función promocional del derecho. Más acertado me parece el criterio de la mayoría: la inscripción es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a las confesiones y orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su libertad religiosa, en tanto que instrumento ordenado a remover obstáculos ex artículo 9.2 CE. Siendo así, la indebida denegación por la Administración responsable del registro de la inscripción solicitada viene a constituirse en un injustificado obstáculo que menoscaba el ejercicio, en plenitud, de la libertad religiosa y, correlativamente, establece una situación de agravio entre los grupos inscritos –con el reconocimiento y los efectos protectores que confiere la inscripción– y no inscritos –privados indebidamente de esos efectos–.

En lo que alude a su fundamentación, las relaciones de cooperación se enmarcan en el concepto del Estado promocional que no sólo reconoce y garantiza los derechos fundamentales sino que los promueve y promociona facilitando medios a los ciudadanos y a los grupos sociales para que la libertad y la igualdad

tengan un contenido real. La doctrina, en tal sentido, ha puesto de manifiesto la conexión entre los artículos 9.2 y 16.3 CE.

Si el origen histórico de la libertad religiosa está en la tradición liberal, que la concibió como una *libertad negativa* o un *derecho de defensa*, como un derecho a la no injerencia que garantiza al individuo no ser coaccionado ni perseguido por sus creencias, en el siglo XX esta concepción se ha visto confrontada con la tradición democrática que cristaliza constitucionalmente en el paso del Estado liberal al Estado social. La Constitución añadirá a su tradicional función de garantía de los derechos individuales una nueva función, la promocional, a través de la cual los poderes públicos intervendrán positivamente para crear las condiciones y remover los obstáculos que dificulten o impidan la libertad y la igualdad. El artículo 9.2 de nuestra Constitución representa, en tal sentido, el modelo de norma que asume como competencia de los poderes públicos esa función promocional. Y, en íntima conexión con él, las relaciones de cooperación del artículo 16.3 se insertan en el concepto del Estado social que no sólo reconoce y garantiza la libertad religiosa sino que la promueve facilitando medios a los ciudadanos y a los grupos sociales. El Estado valora la actividad de las confesiones, pero no en tanto actividad de ellas ni en tanto actividad estrictamente religiosa, sino en tanto actividad que contribuye a la consecución de un objetivo estatal que no es otro que el favorecimiento de la libertad religiosa<sup>5</sup>.

Aunque se trata de una cuestión disputada, entiendo que la imperatividad jurídica de las relaciones de cooperación ha de situarse en el propio precepto que las contempla (art. 16.3) sin que pueda desprenderse directamente de la tutela prevista para los grupos del artículo 9.2. El constituyente tuvo en cuenta la especificidad del fenómeno religioso, otorgándole un tratamiento particular. Sólo en el caso de que la Constitución no hubiera previsto directamente las relaciones de cooperación con las confesiones sería correcto reclamar para éstas la acción promocional que el artículo 9.2 brinda a los grupos sociales.

Otra cosa es que esta previsión específica legitime un Derecho especial favorable hacia la dimensión colectiva de la libertad religiosa sin límite ninguno. Lo razonable, a mi juicio, sería reconducir esa dimensión colectiva y la actividad de las confesiones al Derecho común de las libertades públicas, aun con excepciones de sometimiento siempre justificadas y proporcionadas. Y es que la cooperación ha de acomodarse a la igualdad y laicidad. Habría que admitir, sea como fuere, que tampoco aquí se impone una única política legislativa o normativa.

---

<sup>5</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, M., "La dimensión social de la libertad religiosa", en BARRERO ORTEGA, A. y TEROL BECERRA, M., (coords.), *La libertad religiosa en el Estado social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 211-220.

Las relaciones de cooperación, en suma, tienen su fundamento inmediato en el mandato constitucional que las prescribe. Buscar un fundamento más profundo nos llevaría a afirmar que la cooperación implica el reconocimiento constitucional de que las confesiones religiosas representan un factor decisivo para el ejercicio real y efectivo de la libertad religiosa.

Desde este enfoque, la cooperación no es otra cosa que una técnica de aplicación o mecanismo a través del cual se hace efectiva la libertad religiosa. La cooperación solamente puede referirse a la promoción de la libertad religiosa quedando excluida, por exigencias de la laicidad, toda cooperación que tenga por objeto la ayuda o promoción de actividades religiosas o la consecución de objetivos religiosos. La distinción entre promover la libertad religiosa y promover actividades o finalidades religiosas es, con todo, una cuestión vidriosa y debe tratarse con cuidado. ¿Qué criterios jurídicos habrían de barajarse en la práctica? ¿Se puede producir lo uno sin lo otro?

Si queremos, pues, aclarar las relaciones entre libertad religiosa y cooperación, tendríamos que decir: 1) la libertad religiosa es el presupuesto de la cooperación, de tal forma que no puede haber cooperación sin libertad religiosa; 2) la cooperación se circunscribe a la promoción de la libertad religiosa; c) en la práctica, es muy difícil deslindar la promoción de la libertad religiosa y la promoción de lo religioso, ya que, entendida la libertad religiosa en sentido amplio, cualquier medida del ordenamiento favorable al factor religioso puede interpretarse en clave de libertad religiosa.

No cabe extraer de la jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha criterio alguno al respecto. Es más, creo que el Tribunal Constitucional ha rehusado adentrarse en este debate en las pocas ocasiones –recentísimas, por cierto– que se le han presentado.

En efecto, la STC 131/2013 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados de diferentes grupos parlamentarios en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 y, entre ellos, la disposición adicional cuarta que introducía un régimen diferenciado a favor de las Universidades de la Iglesia católica con respecto a las Universidades privadas en lo que alude al reconocimiento de las mismas. Así, si con carácter general la Ley de Universidades preveía la necesidad de una ley de reconocimiento para las Universidades privadas, las Universidades establecidas por la Iglesia católica quedaban eximidas de la necesidad de ley de reconocimiento. La mayoría del Tribunal Constitucional no encuentra finalidad objetiva y razonable que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado entre las Universidades privadas. La diferencia carece de la justificación objetiva y razonable que, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima, lo que conduce a la declaración de in-

constitucionalidad del precepto en cuanto eximen a las Universidades de la Iglesia católica de la ley de reconocimiento.

Llama la atención que la sentencia guarde silencio en torno a las relaciones de cooperación como posible justificación de la diferencia normativa. Se echa en falta alguna consideración al respecto. Y ello es justamente lo que denuncian los cinco magistrados discrepantes firmantes de otros tantos votos particulares. Todos consideran que el mandato de cooperación con la Iglesia católica y el resto de confesiones sirve de objetiva justificación para esa diferencia de trato que se anula. La cooperación con la Iglesia católica habilita con creces para reconocerle solvencia para crear Universidades.

Comprendo la sorpresa de los votos particulares. La sentencia, aun declarando la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, debería haberse adentrado en la cuestión de en qué medida la cooperación habilitaba la diferencia de trato. La sentencia argumenta exclusivamente desde el artículo 14 sin integrar el artículo 16.3 en la indagación de la posible causa de la diferencia. Ahora bien, la postura discrepante adolece igualmente de cierta superficialidad o voluntarismo. Se invoca el mandato de cooperación sin reflexionar sobre su alcance y límites. ¿En verdad el régimen diferenciado –la exceptuación de la necesidad de ley de reconocimiento para las Universidades católicas– se orientaba objetivamente a la promoción de la libertad religiosa? ¿La diferencia normativa guardaba relación con el favorecimiento de la libertad religiosa? Es, a mi juicio, cuando menos discutible.

La STC 207/2013 orilla, asimismo, la controversia sobre la vinculación más o menos estricta o necesaria entre cooperación y libertad religiosa. En ella, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del gobierno contra la Ley Foral 10/2013, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de haciendas forales de Navarra. Por lo que aquí interesa, debe reseñarse que, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Foral 2/1995, en su redacción originaria, disfrutaban de exención en la contribución territorial (tributo foral homólogo al impuesto sobre bienes inmuebles aplicado en el resto del territorio nacional), entre otros bienes inmuebles, los de la Iglesia católica y las asociaciones confesionales no católicas, legalmente reconocidas, con las que se estableciesen los acuerdos de cooperación a que se refiere el art. 16 CE “en los términos del correspondiente acuerdo”. Sin embargo, tras la reforma operada por el apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, la exención en la contribución territorial queda limitada a los bienes de la Iglesia católica y las asociaciones no católicas, legalmente reconocidas, con las que se establezcan los acuerdos de colaboración a que se refiere el art. 16 CE “siempre que estén destinados al culto”. De esta manera, la exención prevista en la contribución territorial aplicable en la Comunidad Foral de Navarra pasa de apli-

carse en “los términos del correspondiente acuerdo” a sólo aquellos bienes “que estén destinados al culto”.

El Tribunal Constitucional estima el recurso de inconstitucionalidad partiendo de la base de la evidente contradicción entre la Ley Foral 10/2013 y la Ley 28/1990, por lo que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, conforme al cual la Comunidad Foral de Navarra, en el ejercicio de su potestad tributaria, habrá de respetar “los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado”. Norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad y cuyo desconocimiento –e indirectamente del artículo IV. 1. a) del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos de 1979– hace que el precepto impugnado resulte contrario a la Constitución.

Al margen de que pueda compartirse el criterio de la sentencia, entiendo que en algún pasaje de la misma se podría haber insertado alguna reflexión –acaso a modo de *obiter dictum*– sobre la opción del legislador autonómico de limitar la exención en la contribución territorial a los bienes de la Iglesia católica y de las asociaciones no católicas “destinados al culto”, sobre si esa opción se adecuaba mejor a una concepción de la cooperación ligada necesariamente a la libertad religiosa y si, en último término, el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos admitía o no una interpretación conforme a esa concepción. Admito, en todo caso, que un pronunciamiento de esta naturaleza podría percibirse, desde otra perspectiva, como improcedente o contrario a la prudencia política y de *self-restraint* que debe presidir la actuación del Tribunal Constitucional.

Por lo demás, una vez constatada la conexión entre cooperación y libertad religiosa, cabría distinguir dos clases de cooperación. En primer lugar, aquella cuyos resultados se concretan o verifican mediante una actividad de eficacia meramente jurídica. A través de la llamada *cooperación jurídica* se crean mecanismos para dotar de eficacia jurídica estatal a determinados actos nacidos al amparo de un ordenamiento confesional mediante los mecanismos propios del Derecho internacional o de relación de ordenamientos jurídicos. En segundo lugar, la cooperación puede traducirse en prestaciones de otra especie, lo que supone facilitar medios propios del Estado para el ejercicio de actividades desarrolladas por las confesiones religiosas. Nótese que la considerable acción social de las confesiones viene alentada por los valores y principios propugnados por éstas y, en consecuencia, pueden ser objeto de cooperación manifestaciones, actividades o instituciones de contenido amplísimo. No siempre es tan perfectamente distinguible la acción social de la acción religiosa o cultural *stricto sensu*, puesto que aquélla se manifiesta como una irradiación de ésta en la medida en que son los compromisos religiosos los que inducen a asumir la acción social. Sobre las dificultades de interpretación que todo ello suscita ya se ha insistido.

#### 4. A MODO DE BALANCE Y CONCLUSIÓN

Decía al comienzo que laicidad y cooperación son principios constitucionales con un alto grado de abstracción e inconcreción, lo que obliga a reconocer al legislador un apreciable margen de maniobra a fin de desarrollarlos o implementarlos. En tal sentido, y para concluir, resultaría provechoso realizar una suerte de balance de la experiencia española en la materia, y mucho más teniendo en cuenta que, desde hace años, la doctrina viene debatiendo sobre la necesidad y oportunidad de reformar el marco normativo de la libertad religiosa y de la cooperación para adaptarlo a la presente realidad y reforzar la igualdad ínsita a la laicidad o aconfesionalidad.

En efecto, la neutralidad estatal exige, en principio, que el poder público defina una estructura jurídica común para todas las creencias y convicciones. Debiera, por tanto, tenerse claro que la regla es la sujeción de lo religioso al Derecho común –y más concretamente, en lo que alude a las manifestaciones de la libertad de conciencia, al Derecho Común de las libertades públicas–, aun con excepciones de sometimiento a un Derecho especial que capte la singularidad de las creencias. Conforme a la igualdad, la regulación de la libertad religiosa tiene que apartarse del Derecho Común sólo en lo estrictamente necesario para facilitar la realización de su contenido esencial o captar su singularidad. Y lo cierto es que hay determinadas previsiones de los actuales acuerdos de cooperación de las que se puede cuestionar esa rigurosa necesidad. ¿En qué medida este trato diferenciado es necesario para el ejercicio de la libertad religiosa?

Así, por ejemplo, la Iglesia católica y las demás confesiones con acuerdo gozan de un régimen más favorable que las fundaciones sin ánimo de lucro y de interés general y que las asociaciones declaradas de utilidad pública fiscalmente equiparadas a ellas. Tienen las mismas exenciones, pero no se les exigen los mismos controles (protectorado las fundaciones y tutela administrativa del correspondiente Ministerio las asociaciones). Además, la Iglesia católica disfruta de exenciones que no tienen las demás confesiones con acuerdo como la del impuesto sobre bienes inmuebles de huertos y jardines anejos a las dependencias eclesíásticas incluidas las viviendas de obispos y sacerdotes y las casas religiosas y los conventos<sup>6</sup>. Ningún tipo de exención beneficia al resto de confesiones sin acuerdo, aunque estén inscritas en el registro de entidades religiosas.

---

<sup>6</sup> Artículo IV. 1 del Acuerdo sobre Asuntos Económicos. Recuérdese, asimismo, que hasta fecha reciente no desaparecieron las exenciones y no sujeciones de la Iglesia Católica al IVA, incompatibles con la normativa comunitaria sobre armonización fiscal en materia de IVA y, más concretamente, la VI Directiva, que recoge un *numerus clausus* de beneficios tributarios en este impuesto, entre los que no se encontraba éste.

La especialidad y la excepcionalidad se justifica siempre en la cooperación y, más exactamente, en el acuerdo bilateral, pero es muy discutible que esa especialidad venga exigida para facilitar la libertad religiosa. La STC 131/2013 sale así al paso del desbordamiento de la cooperación, declarando la inconstitucionalidad de una previsión legal contraria a la igualdad, sin que la cooperación se considere argumento suficiente para salvar la diferencia de trato a favor de las Universidades fundadas por la Iglesia católica.

Igualmente discutible es la cuestión de si los compromisos y beneficios que para las opciones positivas de religiosidad contemplan la Ley de Libertad Religiosa y los acuerdos de cooperación deben extenderse a las opciones arreligiosas o indiferentes. Es posible que esas opciones carezcan de la significación social mínimamente exigible para que se opere esta extensión, pero lo que, en último extremo, demanda la laicidad no es ya que los poderes públicos se muestren incompetentes para definir o privilegiar alguna verdad filosófica o religiosa, sino que ofrezcan las mismas oportunidades a todos los ciudadanos (religiosos, ateos, agnósticos e indiferentes). Se ha sugerido, en tal sentido, la presencia en nuestro modelo de una *pluriconfesionalidad institucional*. Y es que, partiendo de la distinción entre libertad ideológica y religiosa, el Estado coopera con las confesiones y sólo con las confesiones, esto es, con los sujetos colectivos de la libertad religiosa, mientras que el resto de opciones ante lo religioso han de conformarse con una actitud meramente abstencionista. Se diría que los poderes públicos facilitan sólo parcialmente el contenido de los derechos reconocidos en el artículo 16 CE<sup>7</sup>. Pese a que la libertad religiosa es libertad de opción ante el hecho religioso, se ha legitimado un trato de favor hacia las comunidades religiosas.

En cambio, la normativa internacional, sin desconocer la especificidad de la libertad religiosa, dispensa un tratamiento uniforme a las creencias religiosas y a las no religiosas. La libertad de creer y actuar conforme a las propias convicciones y creencias comprende un amplísimo margen de agere licere que aprovecha a creyentes, no creyentes, agnósticos o ateos. En consecuencia, los Estados han de garantizar el respeto no sólo al estatuto reconocido en virtud del Derecho nacional a las iglesias y confesiones, sino también al estatuto de las organizaciones filosóficas no confesionales, siendo aconsejable abrir un diálogo abierto, transparente y regular con los grupos religiosos e ideológicos<sup>8</sup>.

Por otra parte, como es sabido, la “laicidad positiva”<sup>9</sup> consagrada en la Constitución se ha traducido hasta la fecha, a partir del camino abierto por la

<sup>7</sup> SOUTO PAZ, J. A., “Análisis crítico de la ley de libertad religiosa”, *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 0, 2000, pp. 45-67.

<sup>8</sup> BARRERO ORTEGA, A., “El Estado y las Iglesias en España (1978-2004)”, *Claves de Razón Práctica*, 151, pp. 64-70.

<sup>9</sup> STC 101/2004.



Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 7), en fórmulas convencionales –los acuerdos– destinadas a adaptar la regulación común a las singularidades de cada grupo. Evangélicos, judíos y musulmanes son los tres grupos que, junto a católicos, han visto reconocidas esas singularidades. Pero la diferencia, la disparidad, se produce respecto a los grupos confesionales que no han alcanzado acuerdo. Se podrá argumentar, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>10</sup>, que existe una causa objetiva y razonable para establecer esa diferencia, pero el dato cierto es que esa diferencia se da y quizás podría evitarse o matizarse sin violentar los mandatos constitucionales. La definición de distintos niveles normativos para las confesiones es una opción admisible siempre y cuando no entrañe discriminación, pero no es la única solución conforme a la Constitución.

Más discutible si cabe es el estatus privilegiado de la Iglesia católica. Es claro que los acuerdos con evangélicos, judíos y musulmanes se inspiraron en los acuerdos católicos. Pero que los acuerdos del 92 coincidan en parte con los del 79 no puede llevarnos a afirmar la existencia de una auténtica igualdad. Los acuerdos del 92 contemplan mecanismos de colaboración de contenido mínimo, esto es, se limitan a facilitar el ejercicio de la libertad religiosa (así, por ejemplo, el sistema de *libre acceso* para la asistencia religiosa en centros públicos) o a configurar un régimen de financiación semejante al de la asociaciones sin ánimo de lucro. En cambio, los acuerdos católicos prevén un sistema de relación contractual y financiación directa con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Sin tampoco olvidar la asignación tributaria y el mantenimiento de una asignatura, la religión católica, con pretensiones de equiparación al resto de asignaturas fundamentales del currículo.

A la hora de enjuiciar si una distinción normativa viola la igualdad hay que verificar, en primer lugar, la constitucionalidad de la finalidad pretendida por la norma; en segundo lugar, la pertinencia entre la finalidad pretendida y la distinción; y, por último, la adecuación o proporcionalidad *stricto sensu* de la diferencia<sup>11</sup>. Pues bien, siendo la finalidad pretendida por los acuerdos de cooperación la promoción de la libertad religiosa, no se da, a mi juicio, la pertinencia entre la promoción y la distancia entre las fórmulas de colaboración aplicables a la Iglesia católica y las aplicables a evangélicos, judíos y musulmanes. Y ello partiendo de la base que ni la mención explícita de la Iglesia católica en el artículo 16.3 CE ni la certeza sociológica de que hay credos más extendidos que otros pueden legitimar un trato discriminatorio entre las confesiones.

<sup>10</sup> SSTEDH Casos *Iglesia Metropolitana de Besarabia et al. c. Moldavia* (13-12-2001), *Ejército de Salvación c. Rusia* (05-10-2006) e *Iglesia de la Cienciología de Moscú c. Rusia* (05-04-2007).

<sup>11</sup> Por todas, STC 59/2008.

No todas las confesiones tienen las mismas necesidades; por eso, a partir de la definición de una cooperación aplicable a todas ellas, se puede conceder un tratamiento distinto. Pero lo que no resulta admisible es extender unas fórmulas a unas confesiones y negárselas a otras. Cabría, como mucho, admitir la diferencia *cuantitativa*, pero no la *cualitativa*.

La conclusión es que la igualdad padece. Primero, por la posición de privilegio de las opciones positivas de religiosidad frente a otras opciones ante lo religioso. Segundo, por la distinción entre confesiones no inscritas, inscritas, de notorio arraigo y con acuerdo. Y tercero, por la posición de privilegio que en el conjunto del sistema disfruta la Iglesia católica.

Por las razones expuestas, merecería la pena seguir reflexionando en torno a la vía –el acuerdo bilateral de cooperación con las confesiones religiosas– abierta por la Ley Orgánica. Se puede dudar, teniendo en cuenta la forma en que hasta la fecha se ha interpretado, que sea la vía constitucionalmente más respetuosa con la igualdad y laicidad.

La Ley de Libertad Religiosa, tan mediatizada por los acuerdos entre el Estado y la Santa Sede que se negociaron en paralelo a la aprobación de la Constitución, está vigente desde 1980. Han pasado casi treinta años, en los que ha prestado un servicio incuestionable a la convivencia democrática. Vino, en cumplimiento del mandato constitucional, a fundar las relaciones entre el Estado y las Iglesias en unas bases muy distintas a las del régimen franquista. Sin embargo, hay que reconocer que la realidad social española es muy diferente de la que existía hace décadas. La sociedad española presenta actualmente una pluralidad que antes no se podía ni imaginar. El pluralismo de opciones ante lo religioso se ha incrementado en una cultura más secularizada, debido en parte al ejercicio de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución. Y la intensidad de los flujos migratorios ha intensificado una diversidad cultural que comporta una pluralidad religiosa muy evidente. Hay que poner al día, por tanto, los instrumentos jurídicos para ordenar la convivencia de una sociedad tan compleja. Quizás sea oportuno reformar una Ley de Libertad Religiosa que fue pensada en un contexto muy distinto.

En este contexto, podría plantearse si no es conveniente optar, desde la laicidad positiva, por una regulación legal amplia, objetiva y generosa, que se completaría después, si se quiere, con acuerdos bilaterales para concretar o puntualizar si se dan los requisitos exigidos, pero no para privilegiar a unas en detrimento de otras<sup>12</sup>.

Amplia en el doble sentido de aplicable a todas las opciones ante lo religioso y a todos los grupos confesionales sin excepción ninguna. Es necesaria

<sup>12</sup> Sigo aquí el planteamiento de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “El marco normativo de la libertad religiosa”, *Revista de Administración Pública*, 148, 1999, pp. 7-40.

una regulación legal que contemple en toda su amplitud esa realidad plural para que contribuya eficazmente a regular los derechos de la ciudadanía en el ejercicio de su libertad de conciencia, de asociación, de expresión, etc., ya sea por la pertenencia a comunidades religiosas o a grupos ajenos a lo religioso, esto es, que no se fundan en una cosmovisión religiosa. En esta regulación deben ubicarse los creyentes, pero también los ateos, agnósticos e indiferentes. La regla, por exigencia de la igualdad, ha de ser el tratamiento jurídico uniforme de las dimensiones de la libertad de conciencia lato sensu. Y ello sin perjuicio de que el legislador dé cobertura a las especialidades del ejercicio de las libertades religiosa e ideológica.

Profundizar en el disfrute del derecho en condiciones de igualdad exigiría, asimismo, que esta regulación legal estableciera nuevos criterios para la colaboración de las confesiones religiosas con las administraciones públicas, procurando el mismo trato para todas, sin el lastre que supone la estructura piramidal que hoy define, en la consideración jurídica de las confesiones, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

Objetiva, en segundo lugar, en el sentido de que no incurra en discriminación. Una regulación legal común minimiza el riesgo de conceder privilegios. Pero como esa regulación común no implica la prohibición de toda diferenciación normativa, hay que distinguir entre la diferencia razonable y proporcionada y el trato discriminatorio.

Generosa, en tercer lugar, en el sentido de que incorpore cuantos compromisos y cuentas obligaciones de promoción del contenido esencial de la libertad religiosa se entiendan convenientes a fin de facilitar su ejercicio individual y colectivo y remover obstáculos, sin que la asunción de compromisos y el disfrute de los beneficios ligados a esos compromisos dependa del acuerdo o convenio bilateral de cooperación. Muchos de los beneficios legales que hoy contemplan los acuerdos de cooperación con católicos, evangélicos, judíos y musulmanes favorecen el ejercicio, en plenitud, del derecho. Hacen más fácil la realización del contenido esencial de la libertad religiosa. Lo que no es defendible es que el ejercicio, el disfrute, mismo de alguna de las dimensiones del derecho dependa del acuerdo, en la medida en que los derechos fundamentales tienen eficacia directa. Hay dimensiones de la libertad religiosa –así, por ejemplo, el derecho a recibir asistencia religiosa de la propia confesión– que, por insuficiencia o falta de desarrollo de la legislación común, adquieren en los acuerdos del 92 el carácter de regulación específica. Pero no se trata de una especificidad exigida por la confesión, una consecuencia de sus peculiaridades, sino de una solución común para las tres confesiones que muy bien podría haberse desarrollado unilateralmente por el Estado, sin necesidad de pacto convencional. Y es que, en efecto, la constitucionalización de los derechos y

libertades fundamentales significa que su vigencia es plena, directa, y su ámbito común para todos los ciudadanos. De ahí que, en puridad, sea difícil enmarcar en un acuerdo específico una referencia al contenido esencial del derecho que tenga otro valor que el de una mera remisión a la legislación común.

La alternativa que aquí se propone, por lo demás, no sería susceptible de reproche constitucional ninguno. Ante todo, porque nuestra Ley Fundamental constitucionaliza las relaciones de cooperación, pero no el convenio bilateral – acuerdo de cooperación-. Este instrumento no excluye otros; ni es necesario, ni obligado para el Estado. El Estado está legitimado para promover unilateralmente la libertad religiosa.

La experiencia española acredita, además, que el acuerdo de cooperación no garantiza a las confesiones una situación jurídica que atienda a sus peculiaridades. La uniformidad normativa, casi identidad, de los acuerdos de 1992 podría corresponder a un régimen unilateral y objetivo. En ellos, en muchos casos, hay una mención a una serie de derechos y libertades que encierra, en último término, una remisión a la legislación común. El caso del matrimonio evangélico, judío y musulmán es paradigmático, ya que su recepción y la consiguiente atribución de efectos civiles es más simbólica que real: la regulación aplicable es la común, sin tener en cuenta las singularidades de cada grupo confesional. El actual sistema de acuerdos presenta un altísimo grado de homogeneidad que ignora las singularidades de cada grupo confesional<sup>13</sup>.

La igualdad y laicidad exigen, en buena lógica, que el Estado ofrezca a todas las convicciones, creencias y confesiones una misma estructura jurídica a la que hacer centro de imputación de derechos, obligaciones y beneficios. La configuración de esta estructura jurídica común supone el reconocimiento constitucional de la igualdad de las mismas ante la ley. Esta igualdad es, sin duda, compatible con la diversidad de convicciones y creencias y con la organización y el régimen de cada una de ellas, porque no hay que confundir igualdad con uniformidad. El reconocimiento, si se quiere a través del acuerdo de cooperación, de las peculiaridades de los sujetos colectivos de la libertad religiosa no quiebra la igualdad. En cualquier caso, el reto de la mejora del modelo español de protección de la libertad religiosa pasa, en mi opinión, por privilegiar esa estructura jurídica común frente a las variantes convencionales. No hay óbice constitucional ninguno; es una opción constitucional legítima.

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A., “Matrimonio islámico, orden público y función promocional de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 2009, pp. 125-156.