

# **LA PROMOCIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA DESDE LA NEUTRALIDAD: MODELOS EN LOS SISTEMAS DE RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN EUROPA**

Por

AURORA M.<sup>a</sup> LÓPEZ-MEDINA  
Profesora titular de la Universidad de Huelva

aurora.lopez@dthm.uhu.es

*Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 56 (2021)

**RESUMEN:** Las formas en las que se relacionan los ordenamientos jurídicos estatales y confesionales en los sistemas pluralistas europeos son fruto de la evolución histórica de las relaciones de estos estados con la Iglesia católica. Pero, en la actualidad, al basar el fundamento de estas relaciones en el derecho a la libertad religiosa, el análisis debe centrarse en la actitud de los ordenamientos jurídicos estatales ante la disyuntiva de promover todo lo que significa esta libertad o la de simplemente sostener una actitud de tolerancia ante las creencias religiosas de los ciudadanos.

**PALABRAS CLAVE:** Laicidad, Libertad religiosa, Relaciones Iglesia-Estado, Promoción de las libertades.

**SUMARIO:** I. Presupuestos que sustentan una relación jurídica entre Iglesia y Estado; II. Países confesionales, países no confesionales; 1. Países confesionales con cláusulas constitucionales de reconocimiento a determinadas Iglesias o con Iglesias nacionales; 2. Países aconfesionales, laicos o separatistas; III. Consideraciones a modo de conclusión

## **THE PROMOTION OF RELIGIOUS FREEDOM FROM NEUTRALITY: MODELS IN THE SYSTEMS OF CHURCH-STATE RELATIONS IN EUROPE**

**ABSTRACT:** The ways in which State and confessional legal systems are related in European pluralist systems are the result of the historical evolution of the relations of these States with the Catholic Church. But, at present, when basing the foundation of these relationships on the right to religious freedom, the analysis must focus on the attitude of the State legal systems before the dilemma of promoting everything that this freedom means or simply maintaining an attitude of tolerance towards the religious beliefs of citizens.

**KEYWORDS:** Secularism. Religious freedom. Church-State relations. Promotion of freedoms.

## I. PRESUPUESTOS QUE SUSTENTAN UNA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE IGLESIA Y ESTADO

Las relaciones Iglesia-Estado en Europa tienen una larga historia; prácticamente tan larga como la propia historia de Europa. Es una historia de dos comunidades coexistiendo una al lado de la otra: política y religiosa; una historia en la que podemos encontrar tanto periodos de convivencia pacífica y cooperación entre el Estado y la Iglesia en beneficio de personas sometidas a la jurisdicción de las dos entidades, como periodos de conflictos, que muchas veces contribuyeron al desarrollo de nuevos supuestos doctrinales y cambios hasta configurar las fórmulas actuales de relaciones entre el Estado y la Iglesia, ahora también con otras confesiones religiosas.

El punto de partida desde el que se origina en la actualidad una relación entre dos entidades como la Iglesia y el Estado no puede ser otro que el reconocimiento mutuo de la autonomía e independencia de ambos. Además, esta relación habrá de ser esencialmente jurídica, esto es, establecida por elementos propios del derecho. Por tanto, difícilmente se podrá hablar de relación entre estas dos entidades sin que entre ellas haya una distinción clara, y sin que cada una de ellas cuente con un ordenamiento jurídico propio y autónomo. Asumiendo esta distinción entre ambas, podemos resumir que los presupuestos para un sistema de relación entre Iglesia y Estado son:

1. El reconocimiento, por parte del Estado, de su incompetencia substancial en materia religiosa. El Estado no puede imponer ni impedir creencias religiosas. No puede organizar actos de culto, y tampoco puede impedirlos, salvo que concurra una causa legal que lo justifique. El Estado es secular<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “El Estado es por esencia o entitativamente laico, es decir ajeno a toda valoración de lo religioso en el seno de la comunidad civil, excepción hecha de la garantía que debe prestar a la libertad religiosa de los ciudadanos” BERNÁRDEZ CANTON, Alberto, *La cuestión religiosa en la constitución española* (Sevilla 2000) p.44. Ítem JIMÉNEZ URRESTI, Teodoro Ignacio, *Estado e Iglesia* (Vitoria 1958) p.187: “Una segunda acepción negativa de la palabra «laicidad» es la de indicar que el Derecho y las normas en las que se basa el Estado no son una cosa «sagrada», sino profana, laica”. En este punto conviene aclarar que en español secularidad no es lo mismo que secularismo. Secularidad es la postura de no sacralizar lo estatal, mientras que secularismo sería reducir al hombre al ámbito de lo secular desprendiendo a la sociedad de todo lo que signifique trascendencia. Cuando se habla de la incompetencia material del Estado respecto a la religión (en un sistema que asume la autonomía e independencia de ambas entidades), se hace referencia no solo a la incompetencia del Estado respecto al contenido de los dogmas y otras leyes de fe, sino también a la incompetencia del Estado con respecto al establecimiento de la ley religiosa sustantiva, es decir, aquellas normas que establecen las obligaciones y derechos sustantivos de los fieles de una comunidad religiosa específica y regulan el comportamiento de las personas y las instituciones eclesiásticas resultantes de las creencias religiosas sostenidas por personas específicas.

2. La no intervención de la Iglesia en los órganos que gestan las decisiones políticas<sup>2</sup>.

3. El reconocimiento mutuo de la autonomía organizativa y normativa de la Iglesia y del Estado.

Una vez establecida la separación, quizá mejor decir la diferenciación<sup>3</sup>, y con ello la independencia entre Iglesia y Estado, hay que aceptar que, en virtud del principio de la soberanía estatal, el Estado adquiere obligaciones en relación con el ejercicio de la libertad religiosa de sus ciudadanos e incluso de, quienes no siéndolo, se encuentren en su territorio, pues tal es el alcance de los derechos de esta naturaleza<sup>4</sup>. El Estado debe reconocer el derecho a la libertad religiosa en su territorio, promover su uso y limitarlo si llegara el caso. La conjugación de todos estos factores, incompetencia en materia religiosa por una parte y necesidad de garantizar la libertad religiosa de sus ciudadanos por otra, da lugar a que en los Estados que verdaderamente quieren hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, sea necesario el establecimiento de un sistema de relación con las confesiones religiosas. Pero para ello estas confesiones religiosas deberán a su vez contar con instrumentos jurídicos para hacerlo, por tanto, también ellas deben reconocer la autonomía del Estado y sus competencias propias y también la libertad religiosa de las demás confesiones y de cualquier persona.

Este planteamiento solo ha podido hacerse a partir de la segunda mitad del s. XX, tras dos acontecimientos muy relevantes para el mundo del derecho. De un lado la consolidación de una teoría jurídica, la de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, que surge a partir de la obra de Santi Romano, *L'Ordinamento giuridico* (1917), y de otro, la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Hasta entonces, y especialmente a lo largo del s. XIX, la idea de la Iglesia como entidad con un sistema jurídico completo y autónomo no estaba asentada, y por tanto no se podía

---

<sup>2</sup> No hay que confundir la participación de la Iglesia en los órganos del Estado (tal como sucedía por ejemplo en España durante el régimen de Franco donde un obispo era miembro del Consejo de Regencia) con su libertad para manifestar su acuerdo o desacuerdo con las decisiones adoptadas por el Estado. Por otra parte, no hay que olvidar que los miembros de la Iglesia, como los creyentes de cualquier otra religión, participan en la vida social mediante las reglas de la democracia y en ningún caso tendrán limitada su capacidad de participación por poseer determinadas creencias, pues en ese caso se estaría vulnerando el principio de igualdad ante la ley.

<sup>3</sup> El autor del texto escribe que en lugar del término separación sería mejor utilizar el término diferenciación, es decir, una distinción (implícitamente: entre la autoridad del Estado y la Iglesia).

<sup>4</sup> "El Estado no puede imponer la religión, pero tiene que garantizar su libertad y la paz entre los seguidores de las diversas religiones; la Iglesia, como expresión social de la fe cristiana, por su parte, tiene su independencia y vive su forma comunitaria basada en la fe, que el Estado debe respetar. Son dos esferas distintas, pero siempre en relación recíproca", Benedicto XVI, *Deus Caritas est* (25 diciembre 2005), n.28.

fundamentar un sistema completo de relaciones entre esta y el Estado<sup>5</sup>. Tampoco hasta entonces la libertad religiosa se concebía como un derecho de cada persona a estar inmune de coacción en relación con sus creencias. Como escribió González del Valle, “la libertad religiosa irrumpe en el constitucionalismo del siglo pasado (se refiere al XIX) partiendo de que aquello que asegura la libertad religiosa es la separación entre la Iglesia y el Estado, hasta el punto de que no deben existir relaciones entre ellos”<sup>6</sup>. Era necesario superar esta situación pues ciertamente en Europa los sistemas de Estados confesionales católicos y los sistemas regalistas habían enturbiado el dualismo propio de la cultura cristiana. De este modo, por ejemplo hasta bien entrado el s. XX, en los Estados confesionalmente católicos, y por mor de la recepción de la ley canónica en la ley estatal, el Derecho de la Iglesia se percibía como parte del sistema legal del Estado distorsionando la idea dualista; sin embargo ahora sobre la base de la tesis de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, se podrá revisar la situación y volver a esa “esencia dualista” del cristianismo que propicia la relación de cooperación, frente a la de separación, como recuerda el autor arriba citado<sup>7</sup>.

Otro punto fundamental en el proceso de cambio de las fórmulas para establecer las relaciones Iglesia-Estado, y en general la concepción de la libertad religiosa, es la postura que adoptaría la Iglesia católica en este tema a mediados del s. XX. La separación y la independencia van a ser, para la Iglesia católica a partir del Concilio Vaticano II, las bases de su relación con el Estado, que se establecerá como una relación de colaboración. Así se manifiesta en la declaración conciliar *Gaudium et Spes*:

“La comunidad política y la Iglesia son, en sus propios campos, independientes y autónomos la una respecto de la otra. Pero las dos aun con diverso título están al servicio de la vocación personal y social de los mismos hombres. Este servicio

---

<sup>5</sup> En un artículo a propósito de la *sharí* y su aplicación, la Prof.<sup>a</sup> María Roca expone con detalle la conveniencia de aplicar la teoría de Santi Romano para sentar las bases de las relaciones Iglesia-Estado, ROCA FERNÁNDEZ, María J., “¿La *sharí* como ley aplicable en virtud de la libertad religiosa?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31 (2011) 67-78.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ DEL VALLE, José M., *Derecho Eclesiástico español*. Ed. CIVITAS (Madrid 2002), p.101.

<sup>7</sup> “A principio del s. XX, gracias a la teoría de los ordenamientos jurídicos, las normas de la Iglesia no podrán nunca considerarse Derecho estatal, ni siquiera a título de una asociación privada (o como derecho del Estado incorporado por promulgación) sino que será un Derecho distinto al del Estado. Precisamente por esto, por ser un derecho no estatal, el Estado no tiene porqué aplicarlo y si lo hace será usando de los instrumentos que existen para aplicar cualquier derecho extranjero (remisión, presupuesto, exequatur). Las relaciones entre Iglesia y Estado se plantean pues como relaciones entre ordenamientos jurídicos primarios, ambos se reconocen plena soberanía y por tanto estas relaciones ahora toman un nuevo rumbo: el de la cooperación. Puesto que los presupuesto de los que parten, sus actividades y fines no son los mismos no cabe entre ellos más que cooperar a que cada uno cumpla con sus fines, sin injerencias extrañas a sus correspondientes soberanías” *Ibidem*.

lo prestarán con tanta mayor eficacia cuanto ambas sociedades mantengan entre sí una sana colaboración, siempre dentro de las circunstancias de lugar y tiempo”<sup>8</sup>.

Este documento del Concilio consolidó el proceso de desaparición de la confesionalidad en los países católicos. La Iglesia católica se convertía así en la propulsora de un nuevo sistema de relaciones con el Estado en el que el objeto principal de cooperación es un mejor reconocimiento de los derechos humanos en la sociedad, principalmente -así creo que se puede decir- en aquellas sociedades que se tienen por católicas. Tras el Concilio Vaticano II, el fin primordial que se pretende al establecer o fijar acuerdos con los Estados será la promoción del derecho fundamental a la libertad religiosa<sup>9</sup>, y no tanto mantener unos privilegios como religión mayoritaria. De nuevo cito a González del Valle que escribió:

“hasta entonces la Iglesia católica recababa del Estado que fuese confesionalmente católico y que, a lo más, tolerase los demás cultos. En adelante se propone como programa un estatuto de libertad y no discriminación religiosa para todas las confesiones. Esta coincidencia en valorar la libertad e igualdad religiosa como algo positivo es lo que permite la cooperación para ponerlas en práctica. No se trata de que el Estado coopere a la consecución de los fines de la Iglesia, ni de que ésta ejercite su influjo espiritual en apoyo de los intereses y actividades del Estado, sino de que ambos cooperen para el establecimiento de un marco de libertad y no discriminación religiosa”<sup>10</sup>.

También el Prof. Martín de Agar<sup>11</sup> ha escrito que hoy quedan lejos los tiempos en los que los concordatos venían a solucionar problemas entre la Iglesia y los Estados; los concordatos nacidos tras el Concilio Vaticano II son instrumentos que conducen a una garantía de la libertad religiosa que beneficia no solo a la Iglesia, sino al propio Estado que lo firma; se han convertido en un instrumento para llegar a un sistema de relaciones de cooperación entre la Iglesia y el Estado.

El fundamento de un sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado se encuentra en la incidencia de ambas entidades sobre las mismas personas; pero sobre todo en que

---

<sup>8</sup> C.A. *Gaudium et Spes*, n.76, p.3.

<sup>9</sup> Los precedentes, las discusiones y la aprobación de los documentos doctrinales del Concilio Vaticano II que abordan este tema están estudiados con profundidad en, DEL POZO ABEJÓN, Gerardo, *La Iglesia y la libertad religiosa*, Ed. B.A.C. (Madrid 2007)

<sup>10</sup> GONZÁLEZ DEL VALLE, José M.<sup>a</sup>, *Derecho Eclesiástico*, cit., p. 102.

<sup>11</sup> MARTÍN DE AGAR, José Tomás, “Studio comparativo dei concordati tra la Santa Sede e gli stati dell’Europa centrale e orientale”, en ŠMID, Marek - VASIL, Cyril (Ed.) *International bilateral legal relations between the Holy See and states: experiences and perspectives* Libreria Editrice Vaticana (Ciudad del Vaticano 2003), pp. 61-88.

el Estado y la Iglesia tienen la obligación de no solo reconocer, sino también promover la libertad religiosa para todos, y también, en consecuencia, de hacer valer el principio de no discriminación, en este caso por motivos religiosos. Seguramente esto explica el interés de los países que llegan a un régimen de democracia y de promoción de los derechos humanos por establecer acuerdos con la Iglesia, única entidad que, por tener personalidad jurídica internacional, posee capacidad para firmar acuerdos que garanticen en ese nivel la libertad religiosa, un derecho fundamental que desde hace tiempo exige no sólo para ella sino para todas las personas y todas las confesiones religiosas<sup>12</sup>.

Por tanto, hoy, a fin de establecer relaciones de cooperación entre la Iglesia y un Estado, quizá son poco condicionantes determinados elementos cuantitativos o cualitativos (número de creyentes en un país o integración de la confesión religiosa en la sociedad) y podemos ver que se firman acuerdos entre la Iglesia y países como Azerbaiyán o Kazajistán, en los que el número de católicos es ínfimo. Seguramente también por esto las cláusulas de los acuerdos que regulan las relaciones entre Iglesia y Estado en la actualidad se han reducido y se han hecho cada vez menos específicas. Cuidan más de garantizar las consecuencias del reconocimiento de la libertad religiosa (el derecho de los padres de educar a sus hijos en sus creencias, hacer posible la asistencia religiosa a todos los ciudadanos, etc.) que de asegurar determinados privilegios a la Iglesia. No es de extrañar tampoco que cualquier otra confesión religiosa quiera emular los acuerdos que el Estado firma con la Iglesia católica, y de hecho los convenios que el Estado firma en ocasiones con otros grupos o entidades religiosas suelen tener muy parecida estructura y formulan soluciones sobre los mismos temas, generalmente aplicando criterios análogos<sup>13</sup>.

Pero hay que recordar que la decisión de establecer relaciones de cooperación entre la Iglesia y el Estado no deja de ser una decisión política de este último. En Europa los países que se fueron incorporando a un sistema de democracia y libertades a partir de la década de los 90, mostraron pronto deseos de establecer lazos de cooperación con la Iglesia que reafirmasen su intención de acceder al ejercicio de esas libertades, y ello aun cuando no fueran países con mayoría de católicos. Resulta una paradoja, pero quizá sea más difícil en los países con una tradición anterior regalista o confesional vencer los prejuicios de etapas anteriores al Concilio Vaticano II, y haya más dificultad en establecer

---

<sup>12</sup> Sobre este tema puede consultarse RUIZ BURSÓN, Francisco Javier, *Los Derechos humanos y el Magisterio de la Iglesia. Una historia de encuentros y desencuentros*. Ed. Fundación San Pablo Andalucía (Sevilla 2019).

<sup>13</sup> Es el caso de los Acuerdos firmados en 1992 entre el Gobierno español y la Comisión Islámica de España, la Federación de Iglesias Evangélicas o las Comunidades Judías, que abordan cuestiones muy parecidas a las contempladas por los Acuerdos concordatarios firmados en 1979.

“nuevas” relaciones de cooperación. Se da la circunstancia que en algunos de estos países a pesar de la tradición católica (o quizá debido precisamente a ella) y pese a existir ahora una diferenciación clara entre Iglesia y Estado, se plantea una visión negativa de las creencias religiosas, que se consideran por este último algo “no bueno” para la sociedad o incluso contrario a los principios democráticos que la rigen. En estos países se observa una reticencia a establecer un sistema de cooperación que comprenda la promoción de la libertad religiosa, y se apuesta por una colaboración limitada a una serie de aspectos de interés para el Estado, incorporando a la Iglesia y a las confesiones religiosas al tejido asociativo del Estado, esto es, estableciendo que se rijan por el derecho común. Se justifica esta decisión, no apostar por la promoción de la libertad religiosa, por entender que no es posible equiparar la situación de quienes poseen creencias religiosas con la de los demás ciudadanos que carecen de ellas. Los primeros se convierten en miembros de la asociación religiosa y los segundos quedan excluidos de éstas. De modo que se entiende que, dado que hay ciudadanos que no podrían ejercitar ese derecho a asociarse en función de sus creencias (aunque sea por carecer de ellas), estas asociaciones no pueden existir, al menos no pueden existir como diferentes, como específicas con respecto a las demás y sobre todo como autónomas. Aplicando una primacía del principio de igualdad sobre el propio derecho de libertad religiosa se coloca a las confesiones religiosas en un segundo plano, y por ello subordinadas al derecho del Estado, negándoles el ejercicio de su autonomía. Las confesiones religiosas interesan en tanto reúnen a grupos de ciudadanos; pero solo ellos, individualmente, poseen el derecho a la libertad religiosa<sup>14</sup>.

## **II. PAÍSES CONFESIONALES, PAÍSES NO CONFESIONALES**

Puede decirse que las fórmulas adoptadas por los países europeos para el establecimiento de sus relaciones con la Iglesia y con las demás confesiones religiosas se disponen en función de la percepción que de la libertad religiosa se tiene en cada uno de ellos, lo que está a menudo muy relacionado con su propia historia y más concretamente con su historia constitucional. Veamos a continuación cuáles son los sistemas de relaciones Iglesia-Estado en Europa como paso previo a las conclusiones sobre los modelos actuales.

---

<sup>14</sup> PALOMINO, Rafael, *Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado*, Universidad Complutense (Madrid 2016), p.18.

## 1. Países confesionales con cláusulas constitucionales de reconocimiento a determinadas Iglesias o con Iglesias nacionales

Aunque resulte obvio, hay que recordar que los sistemas monistas teocráticos donde hay identidad entre lo estatal y lo religioso carecen de un sistema de relación entre las entidades de una y otra naturaleza, no es necesario mantener una relación entre dos potestades cuando ambas se identifican<sup>15</sup>. No existen en Europa sistemas teocráticos; sí que existen Estados confesionales, esto es países que reconocen a una religión como oficial del Estado y otros que poseen una religión de Estado, una Iglesia nacional, establecida, en el sentido en que se usa en los países del ámbito anglosajón.

Actualmente el único país de la Unión Europea confesionalmente católico es Malta, y -aunque es una hipótesis muy personal-, es probable que lo sea por tratarse de un país que, aunque mediterráneo, está vinculado al sistema jurídico-político anglosajón, pese a haberse declarado independiente de Gran Bretaña en 1964. Desde 1974 la constitución maltesa<sup>16</sup> dice:

“Art.2. Religión- 1. La religión de Malta es la Religión Católica Apostólica Romana. 2. Las autoridades de la Iglesia Católica Apostólica Romana tendrán el deber y el derecho de enseñar qué principios son lícitos y cuáles son ilícitos. 3. La enseñanza religiosa de la Iglesia Católica Apostólica Romana se impartirá en todas las escuelas estatales como asignatura obligatoria”.

En este marco legislativo, los Acuerdos que la Iglesia ha firmado con Malta desde 1988 a 2003 han contribuido a solucionar algunos problemas concretos en cuestiones de interés mutuo. Son textos que recuerdan a otros que se firmaron entre la Iglesia y Estados confesionales católicos antes del Concilio Vaticano II<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> “Se trata de Estados en los que se considera que el gobierno es ejercitado de alguna forma por el propio Dios. Tanto los grandes principios de legitimación de la autoridad como las normas jurídicas mantienen una estrecha conexión con una religión concreta, hasta el punto de que incluso el Derecho religioso se aplica como Derecho del Estado”, PALOMINO, R. *Manual Breve ...cit.* p.16. La casi anecdótica y curiosa situación del Monte Atos, que comentaremos pueda ser en cierto sentido una excepción toda vez que el art.105 de la Constitución griega prevé una administración religiosa de este territorio.

<sup>16</sup> El texto de la constitución de Malta puede consultarse en castellano en DARANAS PELAEZ, Mariano, “Constitución de Malta”, *Revista de las Cortes Generales*, 69 (2006) 295-406.

<sup>17</sup> Los acuerdos versan sobre la reincorporación de la Facultad de Teología en la Universidad pública de Malta, septiembre de 1988; sobre la enseñanza religiosa católica en las escuelas del Estado, de septiembre de 1989 y actualizado mediante protocolo en febrero de 2003; transferencias al Estado de propiedades inmobiliarias que la Iglesia no usaba para finalidades pastorales, en vigor desde 1993 tras varios problemas jurídicos; acuerdo sobre escuelas de la Iglesia de noviembre de 1991; acuerdo sobre reconocimiento por parte del Estado de los efectos civiles del matrimonio canónico y de las decisiones de los tribunales eclesiásticos, de febrero de 1993. Sobre este último tema se han firmado protocolos en 1993, 1995 y enero de 2014.

Hacia el otro punto cardinal del continente existe otra situación de cuasi-confesionalidad. Se trata de Grecia, donde existe el concepto de Iglesia dominante. La constitución griega de 1975 señala que esa posición corresponde a la Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo<sup>18</sup>. La Iglesia católica goza de libertad por ser una de las religiones conocidas, concepto también que no deja de ser peculiar y en todo caso indeterminado desde el punto de vista jurídico. Por otra parte, una cuestión casi anecdótica, en el territorio griego se encuentra el único espacio teocrático en Europa, se trata del Monte Atos<sup>19</sup>, cuya jurisdicción está reservada a los monasterios que allí se asientan y por tanto un lugar donde pervive un sistema teocrático sobre la base de un artículo de la constitución vigente de Grecia, y que además está contemplado expresamente en el pacto de adhesión de este país a la Unión Europea.

Otro caso que cabe mencionar es la especialísima situación de Chipre, en el que continúa vigente la constitución de 1960, fracasada la reforma de 2004. El sistema religioso del Estado recuerda al que regía en el Imperio Turco, con el establecimiento de unas comunidades étnico-políticas con competencia sobre lo religioso<sup>20</sup>. Se trata de un sistema tan peculiar y tan relacionado con el sistema de "millet" que difícilmente se puede trasladar al conjunto de los países europeos.

Algunos países europeos cuentan todavía con una Iglesia de Estado. Llegados a este punto habría que referirse al Reino Unido, que no ha dejado de ser europeo, pese a que en la actualidad no se cuenta ya entre los miembros de la Unión. Con distinto origen

---

<sup>18</sup> Papastathis ha escrito en varias ocasiones sobre el origen y el alcance de este término "religión dominante" que se puede resumir diciendo que viene a significar que la fe cristiana ortodoxa es la religión oficial del Estado griego; que la Iglesia Ortodoxa tiene personalidad jurídica de derecho público; y que es tratada por el Estado con especial deferencia y un trato favorable no extendido a otras religiones. PAPANATHIS, Charalambos K., "Estado e Iglesia en Grecia", en ROBBERS, Gerhard (Ed) *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Nomos Verlagsgesellschaft, (Baden-Baden 1996), págs. 75-76.

<sup>19</sup> En 1926 se aprobó en el Parlamento griego "la ley que reconocía la autonomía del Monte Athos bajo la soberanía de Grecia, por lo que desde entonces es un nomo (provincia) autónomo de Grecia. Esta regulación se incluyó en las Constituciones griegas de 1927, 1952, 1968 así como en la vigente, de 1975 (...). Por otro lado, la soberanía y estatuto peculiar del Monte Athos obtuvo reconocimiento en el seno de la actual Unión Europea en mayo de 1979, precisamente, por la acción del propio gobierno griego, quien, en el proceso de integración de Grecia en las entonces Comunidades Europeas, instó la firma de una Declaración conjunta de los países integrantes de la Comunidad Europea concerniente al Monte Athos, que se incluyó en el Acta final del Tratado de Adhesión de Grecia a la Comunidad Europea, en la que se establece que «reconociendo que el especial estatuto atribuido al Monte Athos, como está garantizado por el artículo 105 de la Constitución helénica, está justificado exclusivamente por motivos de carácter espiritual y religioso, la Comunidad asegurará que este status se tiene en cuenta en la aplicación y elaboración ulterior de las disposiciones de derecho comunitario, sobre todo en lo referente a franquicias aduaneras, exenciones de impuestos y el derecho de establecimiento» BONET NAVARRO, Jaime, "El estatuto especial del monte Athos ante la tradición religiosa. el derecho eclesiástico griego y el derecho comunitario europeo", *Boletín de la Facultad de Derecho. UNED*, 27 (2005)100-101.

<sup>20</sup> CABO RAMÓN, Isabel, *Turquía, Grecia y Chipre: Historia del Mediterráneo oriental*, Ed. UBE (Barcelona 2005) p. 36.

histórico, también han tenido y tienen Iglesias nacionales los países de tradición protestante, esto es, aquellos en los que se consolidó la Reforma (aunque habría que dejar aparte el caso de Alemania). Así sucede por ejemplo en los países escandinavos, aunque Suecia ya cambió este tipo de sistema, y carece de Iglesia nacional desde su reforma constitucional en el año 2000; Dinamarca cuenta con una Iglesia oficial, *Folkekirke*, y Finlandia tiene incluso dos Iglesias oficiales. La Iglesia noruega dejó de estar presidida por el rey de este país en 2012, sin embargo, sigue dependiendo del Estado también en lo que se refiere a su organización; en la actualidad se debate la conveniencia de que esto continúe siendo así. En cualquier caso, hay que puntualizar de que se trata de Iglesias establecidas, esto es, Iglesias en las que tradicionalmente se apoyaba el Estado para tomar decisiones religiosas y que, precisamente por estar bajo la tutela del Estado carecían de una auténtica autonomía organizativa<sup>21</sup>.

Pues bien, en todos estos países europeos que de algún modo cuentan o con una Iglesia nacional, o una Iglesia dominante, encontramos una relación entre Iglesia y Estado en la que se pretende la neutralidad, a pesar de contar con esa situación. En los países del área protestante, esta tendencia a la neutralidad se traduce, no tanto en dejar de apoyar a sus Iglesias estatales, sino en dejar de tomar decisiones de carácter religioso.

Por otra parte, y dado que estos países han contado con una Iglesia nacional (en el sentido estricto de la palabra, esto es, una Iglesia gobernada desde el Estado) debido a que todos sus ciudadanos, o al menos la gran mayoría, pertenecían a ella, se podría pensar que ahora deben ofrecer ahora ese mismo estatus a otras Iglesias o grupos religiosos a los que pertenecen las personas que viven en el país. Sin embargo, no es fácil en la práctica adoptar esta alternativa, sobre todo si se trata de sostener económicamente a todas las Iglesias establecidas<sup>22</sup>. Además, también cabría plantear: si

---

<sup>21</sup> Sobre las formas establecidas de relaciones Iglesia-Estado en los países de la Unión europea se puede encontrar una síntesis muy bien realizada en, ROBBERS, Gerhard (Ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Nomos Verlagsgesellschaft, (Baden-Baden 1996); cf. 3ª ed. actualizada en lengua inglesa: *State and Church in the European Union* (Baden-Baden 2019).

<sup>22</sup> A modo de ejemplo puede citarse el caso de Holanda, donde por traslación de la obligación de financiación de las confesiones religiosas a todas las establecidas en 1917, se garantizaban los sueldos, pensiones y demás ingresos de que disfrutaban a las diferentes confesiones religiosas o los ministros de estas. Este precepto constitucional fue llevado a los artículos adicionales por la revisión constitucional de 1972. Pero el 18 de mayo de 1981 el Estado (representado por el Ministro de Finanzas) firmó el Acuerdo con el Contacto Intereclesial para los Asuntos con el Gobierno, para rescatar la obligación constitucional de financiación a las comunidades religiosas mediante el pago de la suma de 250 millones de florines. Las confesiones integradas en el Contacto fueron: la católica (Iglesia Católica Romana en los Países Bajos), cuatro comunidades calvinistas o reformadas (Iglesia Reformada Holandesa, Iglesias Re-reformadas en los Países Bajos, Iglesias Cristianas Re-reformadas, Fraternidad Arminiana), la luterana (Iglesia Evangélico-Luterana), una anabaptista (Fraternidad Mennonita), la baptista (Unión de Comunidades Baptistas), la viejocatólica (Iglesia Vétero-Católica) y tres judías (Sociedad Eclesiástica Neerlandesa-Israelita, Sociedad Eclesiástica Portuguesa-Israelita, Liga de los Hebreos de Fe

antes el Estado contaba con la Iglesia establecida para tomar las decisiones en materia religiosa, ahora ¿debería contar con todas las confesiones religiosas para tomarlas? En el caso de los Estados con Iglesias nacionales establecidas, y quizá como consecuencia de su propia historia, se corre el riesgo de ir hacia lo que Llamazares ha llamado “la pluriconfesionalidad del Estado y el jurisdiccionalismo pluriconfesional”<sup>23</sup>. Afortunadamente los Estados poco a poco han pasado a ser verdaderamente incompetentes en materia religiosa, y a partir de ahí las relaciones que se planteen serán solo de cooperación y podrán desarrollarse con cualquier grupo religioso que lo pretenda, en la medida en que el ordenamiento jurídico de cada Estado lo prevea.

Los sistemas de este grupo de países, incluso de aquellos donde todavía existan Iglesias nacionales, no resultan incompatibles con sistemas de cooperación con otras Iglesias, en tanto ya han aceptado el concepto de libertad religiosa como derecho fundamental de la persona y no como una mera tolerancia, y no se identifica la pertenencia de una persona a su Iglesia nacional con ser nacional del Estado. Se trata de casos en los que el Estado presenta una “opción” oficial por una religión determinada<sup>24</sup> pero a sabiendas de que esto no va a afectar a las decisiones políticas del Estado que adoptan por vía democrática, esto es a través de la participación de los ciudadanos en las urnas o a través de sus órganos legislativos, sin que quepa intervención de ningún órgano o cargo eclesial y por otro lado teniendo en cuenta que, como corresponde a un Estado, no van a tomar decisiones sustanciales en materia religiosa. Si esto supone un problema sería paradójicamente para las Iglesias nacionales

---

Liberal en los Países Bajos), acabando así con aquel sistema. Sin embargo, esto no quiere decir que en los Países Bajos no se conceda subvenciones a actividades de las Iglesias; aunque fue un asunto bastante debatido, “la conclusión de estas discusiones es permitir la ayuda económica a las Iglesias y a la religión en determinadas circunstancias, con el fin de evitar que el libre ejercicio de la religión se convierta en algo ilusorio” VAN BIJSTERVELD, Sophie, “Estado e Iglesia en los Países Bajos” en ROBBERS, Gerhard (Ed) *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, cit. p. 225.

<sup>23</sup> “Una forma mitigada, normalmente transitoria hacia la neutralidad, es la confesionalidad histórico-sociológica, que privilegia a unas creencias, pero sin excluir a otras y siendo más o menos tolerantes con ellas y con los no creyentes (confesionalidad no excluyente y tolerante). Se fundamenta no sobre un juicio de valor del Estado sino en dos circunstancias, ser las creencias profesadas por la mayoría de los ciudadanos y haber contribuido a la formación histórica de la identidad del país. Todavía en estos casos Iglesia y Estado se ayudan, se utilizan para alcanzar cada uno sus fines. Cuando son varias las confesiones que por su situación histórica-sociológica son oficialmente favorecidas por el Estado se da la pluriconfesionalidad del Estado y el jurisdiccionalismo pluriconfesional” LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, “Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos”, *Revista de Estudios Políticos*, 88(1995), p.55. Sin embargo, creo que Llamazares entiende que este razonamiento debe aplicarse no solo a los países con Iglesias estatales o nacionales en la actualidad sino también a los países que habiendo sido confesionalmente católicos (y por tanto no han tenido una Iglesia nacional) se consideran hoy “sociológicamente” católicos.

<sup>24</sup> Habla MANTECÓN de un confesionalismo cristiano generalmente protestante que “no tiene más significado que el de consagrar en ámbitos sin demasiadas consecuencias prácticas, la memoria histórica de sus pueblos”, MANTECÓN, Joaquín, *Derecho Eclesiástico del Estado* (Santander 2016), p.20.

pues en este caso, siendo confesiones religiosas estatales, estarán sometidas, aunque sea solo formalmente, al control del Estado, de modo que serían las menos independientes y gozarían, al menos para su organización interna, de menor libertad<sup>25</sup>. Como decía antes, careciendo de una completa autonomía organizativa, estas Iglesias, quizá no están en las condiciones óptimas para establecer un sistema totalmente coherente de relaciones Iglesia-Estado. De cualquier modo, las Iglesias nacionales difícilmente necesitarán entrar en relación con otros Estados, y si intentan hacerlo es lógico que encuentren algunos obstáculos<sup>26</sup> dada su dependencia, aunque solo sea formal, de determinado Estado. Por otro lado, estos Estados europeos que cuentan con una Iglesia establecida no tienen firmado acuerdos concordatarios con la Iglesia católica, aunque esto no sea óbice para que haya buena relación entre la Iglesia católica y esos países y las conferencias episcopales hayan asumido papel de interlocutor para acordar las cuestiones en las que sean necesarias, pues las previsiones normativas están hechas sobre la base de una Iglesia oficial.

A la vista del desarrollo del derecho eclesiástico en los países mencionados, parece que, admitida la libertad religiosa como uno de los derechos fundamentales y aceptada la dualidad de potestades, la confesionalidad ha quedado relegada a una fórmula, recogida en los textos constitucionales y que no influye en que exista una cierta colaboración con otras confesiones religiosas<sup>27</sup>.

## **2. Países aconfesionales, laicos o separatistas**

Los países europeos, que no son confesionales o carecen de una Iglesia nacional, son países desvinculados de cualquier confesión religiosa, o separatistas. Sin embargo, se sigue hablando de Estados aconfesionales, en una expresión que no resulta demasiado correcta, pues no debe definirse nada explicando aquello que no se es. Son aconfesionales los países que no reconocen una religión como oficial, pero seguramente un nombre más correcto para denominarlos es laicos<sup>28</sup>, pues en estos países el Estado

---

<sup>25</sup> Así lo hace ver PALOMINO, cit. p.16.

<sup>26</sup> Piénsese en los problemas que surgen en torno a las Iglesias que son nacionales en Ucrania con respecto a los países vecinos o en la tradicional relación entre las Iglesias reformadas nacionales y las sedes diplomáticas de los países a los que pertenecen, que en su momento supuso que el cierre de una embajada supusiera el cierre de un determinado templo.

<sup>27</sup> La situación "contraria" que sería la del "confesionalismo ateo" -al que también se refiere Mantecón en la obra citada- y estuvo especialmente visible en la que fuera Constitución albanesa de 1976, daría lugar a una solución bien diferente pues a diferencia de lo que sucede en el confesionalismo de base cristiana, en este caso la cooperación con las confesiones religiosas es imposible.

<sup>28</sup> Uso el término laico aunque soy consciente de que para muchos se presenta como un "concepto enigmático". Así lo califica Andrés Ollero en un libro en el que profundiza, a mi parecer con acierto, sobre el alcance de este término, OLLERO, Andrés, *Un Estado laico. La libertad*

no debe tomar decisiones de carácter religioso (como sí sucedía en los confesionales). Tampoco hay prevista representación religiosa en los órganos de gobierno, luego no hay inconveniente a que se use esta denominación que viene a señalar a los sistemas en los que ninguna confesión religiosa tiene vinculación con los órganos que gobiernan el Estado. Para establecer una clasificación entre ellos, una opción es hacerlo en función de la forma en la que hayan “instrumentado” la cooperación con las confesiones religiosas, o lo que es lo mismo, según la forma en que cada Estado considere la protección y la promoción de la libertad religiosa. Atendamos, para hacer esta clasificación, a diferentes situaciones que podemos ver en Europa.

Hasta 1973 Irlanda tuvo un artículo en su Constitución que manifestaba la confesionalidad católica del Estado, al mismo tiempo que mencionaba a las diferentes confesiones religiosas existentes en el país. Se trataba de justificar la confesionalidad basándola en un dato sociológico: que era la profesada por la mayoría de los ciudadanos de Irlanda.<sup>29</sup> Pero a pesar de la desaparición de este texto, la Constitución irlandesa no ha variado la redacción de otros de sus artículos en los que se podría ver reflejada la importancia de la religión católica que profesan las personas en ese país<sup>30</sup> y que constituye un hecho que tradicionalmente distingue a Irlanda frente a sus vecinos ingleses. Por eso se ha dicho que en este país parece existir lo que ha dado en llamarse Estado laico vitalmente cristiano. Sin embargo, Irlanda, carece de concordato con la Santa Sede, que es el instrumento habitual de establecer relaciones con la Iglesia católica. Seguramente es consecuencia de la tradición de los países anglosajones a la que pertenece.

Por otro lado, tenemos a España, Italia y Portugal. Son países también con tradición confesional católica, igual que Austria y todos habían contado durante el s. XIX con importantes concordatos (aunque el de Portugal es de 1778), que contribuyeron a regular el marco de relación de estos países con la Iglesia católica una vez se convirtieron en Estados constitucionales, aunque todavía confesionales.

---

*religiosa en perspectiva constitucional*, Thomson Reuters-Aranzadi (Cizur Menor 2009) p.15.

<sup>29</sup> “Art. 44.2º. El Estado reconoce la posición especial de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana como guardián de la Fe profesada por la gran mayoría de los ciudadanos. 3º. El Estado reconoce asimismo a la Iglesia de Irlanda, la Iglesia Presbiteriana en Irlanda, la Iglesia Metodista en Irlanda, la Sociedad Religiosa de Amigos en Irlanda, así como a las Congregaciones Judías y otras confesiones religiosas existentes en Irlanda a la fecha de entrada en vigor de esta Constitución”.

<sup>30</sup> Además de la invocación a la Santísima Trinidad que aparece en el preámbulo de la vigente constitución irlandesa, hay varias referencias específicas a cuestiones religiosas, la mayor parte de ellas se encuentran bajo el rótulo “Derechos Fundamentales”, en los artículos acerca de “Derechos personales” (art.40), “De la familia” (art.41), “De la educación” (art.42), “De la propiedad privada” (art.43) y “De la religión” (art.44).

El texto en castellano de la constitución irlandesa puede consultarse en [https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland\\_2019?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2019?lang=es) (17/03/2021).

Tendría que pasar mucho tiempo y suceder los acontecimientos que recordábamos al comienzo, la Declaración de los Derechos Humanos y la celebración del Concilio Vaticano II, para que estos países revisaran sus acuerdos con la Iglesia católica, a la luz de los cambios que tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en el de la Iglesia se habían operado. En efecto los tres primeros han vuelto a firmar con la Santa Sede concordatos respectivamente en 1979, 1984 y 2004<sup>31</sup>.

Pues bien, en Italia el Tribunal Constitucional en 1989, tras esta reforma de los acuerdos con la Santa Sede, habló de laicidad, explicando que hay que interpretar como laico al Estado que no tiene creencias, pero no indiferencia ante las de sus ciudadanos; España reconoce expresamente en el art. 16 de su Constitución de 1978 “tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad”<sup>32</sup>; Portugal en su Ley de libertad religiosa de 2001 reconoce también estas creencias. En estos países a los acuerdos con la Iglesia católica han seguido otros con confesiones religiosas minoritarias que en gran medida se asemejan a los primeros (tratan temas paralelos, aunque la fórmula jurídica en la que se promulga es diferente). Son países que han adaptado el sistema concordatario, primero a las nuevas exigencias de la libertad religiosa, tal como debe considerarse tras las declaraciones del Concilio Vaticano II y la Declaración Universal de Derechos del Hombre, y segundo -como consecuencia de lo primero- han abierto el sistema de acuerdos a otras confesiones religiosas (las que llamamos minoritarias). A este modelo podemos llamarlo separatismo cooperacionista; así lo ha denominado el Prof. Mantecón, para este autor “es el sistema que ha venido a sustituir al confesionalismo católico”<sup>33</sup>, el Prof. Carlos Corral lo llama sistema de separación coordinada<sup>34</sup>. En otros casos se ha llamado de “laicidad positiva”<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Austria procedió a revisar algunos aspectos del firmado en 1933, tras la ocupación alemana y el fin de la Guerra y en esta revisión se acercará al modelo alemán de acuerdo.

<sup>32</sup> NAVARRO-VALLS, Rafael, “El principio de cooperación y la laicidad del Estado”, en MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier (Coord.), *Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea*, Ed. COMARES (Granada 2006) págs. 31-42.

<sup>33</sup> “El Estado no adopta ninguna religión como oficial. Se reconoce la libertad religiosa en el plano individual y colectivo, y suele considerar los valores religiosos como valores positivos para el bien común de la sociedad, por lo que se compromete a facilitar el ejercicio de la libertad religiosa de sus ciudadanos, e incluso se permite colaborar institucionalmente con las Confesiones para alcanzar este objetivo” MANTECÓN, Joaquín, *Derecho Eclesiástico...*cit. p.22

<sup>34</sup> “Con referencia a España, su sistema se le podría calificar de sistema de separación coordinada, al estar expresamente previsto (Const. Art. 16,3) el principio de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, CORRAL SALVADOR, Carlos, “Laicidad, aconfesionalidad, separación ¿son lo mismo?”, *UNISCI Discussion Papers* 6 (2004) 2, <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72535/Corral8.pdf> (17/03/2021).

<sup>35</sup> Cambiando el término usado (separatista) por el de laicidad, encontramos a autores que prefieren referirse a laicidad positiva y laicidad negativa. “La laicidad supone, como es sabido, el reconocimiento por parte del Estado de su incompetencia en cuestiones religiosas e ideológicas; cuando este término se acompaña del adjetivo positiva, viene a significar que la disposición del

Caso bien distinto es en Europa el de Francia, un país con una historia de confesionalidad católica pero que no se ha unido al separatismo cooperacionista. Hemos visto la situación de Estados como Italia, España o Portugal en los que no hay un reconocimiento oficial de ninguna Iglesia, ni siquiera hay una confesionalidad formalista residual sociohistórica, son por tanto separatistas; pero en los que hay una valoración positiva de las creencias religiosas de los ciudadanos, que tiene como consecuencia el establecimiento de relaciones de cooperación con la Iglesia católica y con otras confesiones religiosas. En cambio, nos encontramos en Francia con un sistema de relación entre Iglesia y Estado limitado a colaboraciones concretas; existe colaboración con la Iglesia, u otras confesiones religiosas, en lo que se refiere a las tareas sociales que estas desarrollan e incluso en la asistencia religiosa individual que se proporcione a ciudadanos con movilidad limitada en hospitales o centros penitenciarios, pero donde no se colabora en una auténtica promoción de la libertad religiosa<sup>36</sup> facilitando a todos el culto y la observancia de la religión, o el derecho de los padres a escoger una educación religiosa para sus hijos. El razonamiento para limitar la cooperación a casos en los que se trate de actividades donde hay intereses comunes del Estado y la Iglesia (conservación de patrimonio, asistencia a mayores o dependientes, etc.) no es otro que alegar que de admitirse otra clase de cooperación estarían en situación de desigualdad quienes no practican culto alguno, ni observan reglas religiosas. En un intento de evitar esta desigualdad, Francia. y otros países de su área de influencia, han optado por sistemas separatistas que ha venido a denominarse de neutralidad religiosa. Pero en consecuencia "el teórico predominio del principio de igualdad sobre el principio de libertad significa para los países denominados separatistas un intento de reglar

---

Estado en la garantía del derecho de libertad religiosa e ideológica se caracteriza por una actitud cooperativa; mientras que cuando se califica de negativa, estamos más bien ante una postura de indiferencia o distancia frente a cualquier manifestación del ejercicio de estos derechos por parte de los ciudadanos" ROCA FERNÁNDEZ, María J., "La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Constitucional* 16(1996)253. También ROCA FERNÁNDEZ, María J., "Teoría y práctica de la laicidad. Acerca de su contenido y su función jurídica", *Persona y Derecho*, 53 (2005) 223-257.

Sin embargo, el uso de este término, laicidad positiva, ha sido criticado por Ruiz Miguel que lo ha calificado de "oscuro concepto", RUIZ MIGUEL, Alfonso, "Para una interpretación laica de la Constitución", *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 18 (2008) 10.

<sup>36</sup> "Por lo demás, el significado genuino de términos como "cooperación" o "colaboración" está bien lejano de un sistema predominantemente unidireccional de subvenciones por parte del Estado, que en buena parte de su cuantía se dirigen a actividades que son reclamadas con energía por la Iglesia católica, pero de limitado o nulo interés para un Estado laico. Co-operar o colaborar más bien alude a un tipo de acción conjunta entre dos partes en áreas de interés o valor común, como pueda ser la sanidad, la educación, la asistencia social, la prevención de la drogadicción, el ocio juvenil, el patrimonio cultural y artístico, etc. Lo que el principio de neutralidad veda, a mi modo de ver, es cooperar en la esfera distintivamente religiosa, ante la que el Estado ha de ser estrictamente a-confesional" RUIZ MIGUEL, Alfonso, *Para una interpretación laica de la Constitución*, cit. p. 23.

jurídicamente las religiones a través del derecho unilateral y común<sup>37</sup> de modo que en estos sistemas no se trata con la Iglesia como una institución religiosa sino como con cualquier otra asociación.

El término neutralidad no tiene una interpretación fácil en el contexto jurídico, al menos así lo demuestran las discusiones abiertas en torno a su alcance<sup>38</sup>. La que dicta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>39</sup> no es otra que la del reconocimiento de la incompetencia substancial del Estado en materia eclesiástica, ya que la ha entendido como expresión de una incapacidad del Estado para emitir juicios sobre la verdad o falsedad de principios o dogmas religiosos<sup>40</sup>, entendiendo religioso en un sentido amplio<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> PALOMINO, Rafael. *Manual Breve...* cit. p. 18.

<sup>38</sup> Cabe recordar la polémica doctrinal sostenida hace unos años desde las páginas de la *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, en la que intervinieron el Prof. Alfonso Ruiz Miguel, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y el Prof. Rafael Navarro Valls, catedrático de Derecho Eclesiástico de la Universidad Complutense, de hecho en el año 2008 se publicaba un número monográfico con el título: "Debate sobre la laicidad del Estado entre Alfonso Ruiz Miguel y Rafael Navarro Valls". Se pueden leer allí cuatro artículos sobre el tema, en el que ambos profesores tuvieron la oportunidad tanto de manifestar como de rebatir sus posiciones en torno a este tema, y muy especialmente debatieron acerca del concepto de neutralidad.

<sup>39</sup> VALERO ESTARELLAS, María José, *Neutralidad del Estado y protección de la autonomía religiosa en Europa*, Universidad Complutense (Madrid 2017) <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47989/1/T40016.pdf> (17/03/2021).

<sup>40</sup> "Among the criteria utilized by the Court to determine the proportionality of limitations on religious freedom is the principle that the State must remain neutral towards religions. It is important to note that this "European" concept of the religious neutrality of the State is not equivalent to some parallel or connected notions at the constitutional level in some States. State neutrality in its European sense must be understood as the ECtHR interpreted it in the Manoussakis case in 1996, when it held that "the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate", 16. The Court's assertion may have complex implications if we consider that the moral doctrines of some religions may be contrary to deeply rooted notions of public morals in given societies or to ethical values that are the basis of some constitutional principles. But, leaving those complexities aside now, it certainly seems reasonable if taken as expressing a notion of neutrality consisting in the State's incompetence to make any judgments on the truth or falsity of religious tenets or dogmas" MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, "Freedom of Religion in the European Convention on Human Rights under the Influence of Different European Traditions", en ZACHER, Hans F. - GLENDON, Mary Ann (Eds.), *Universal Rights in a World of Diversity: The Case of Religious Freedom*. Pontifical Academy of Social Sciences, (Ciudad del Vaticano 2012) p.334.

<sup>41</sup> Entender el término creencias religiosas en sentido amplio resulta consonante con la interpretación que Naciones Unidas realizó en 1993 en el texto denominado "Observación general sobre el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" en el que se puede leer: "El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Por eso, el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas, o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante". Al leer este texto se deduce que no se establece una

Se suelen mencionar como sistemas separatistas los de los Estados Unidos de Norteamérica y Francia, pero el separatismo en estas dos naciones tiene origen y desarrollo diferentes<sup>42</sup>. En el primer caso es consecuencia del pluralismo religioso de la nación norteamericana en su origen, mientras que en Francia el separatismo nace de la postura frente a la religión de los pensadores de la Revolución y por tanto nace del enfrentamiento con la Iglesia católica. El sistema de separación francés es el que ha dado en llamarse laico, separatismo laicista, y en el que “se ha ido no solo desplegando jurídicamente una fuerte separación entre el Estado y la religión, sino también la formulación de una ideología de Estado aséptico respecto a la influencia religiosa”<sup>43</sup>, que en ocasiones se comporta como una auténtica ideología frente a lo religioso<sup>44</sup>. La cooperación se lleva a cabo a través de normas unilaterales, resolviendo las cuestiones de relación con la Iglesia usando el derecho común, sin recurrir a las normas pactadas; esto constituye a mi parecer lo característico del sistema separatista. El Prof. Mantecón prefiere denominar a sistemas como este francés, frente al separatismo cooperacionista, sistema de separatismo laicista<sup>45</sup>.

---

protección a las ideas antiteístas, al incluir a las ateístas se incluyen las creencias que prescinden de Dios o en general de lo trascendente, pero no las que van contra las creencias basadas en la existencia de seres divinos, que serían las antiteístas.

<sup>42</sup> MARTÍ SÁNCHEZ, José M., “Laicidad ¿pluralismo o reduccionismo religioso e ideológico?”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 50 (2019) 6-8.

<sup>43</sup> PALOMINO, R, *Manual breve...*cit. p.17.

<sup>44</sup> Vuelvo a remitirme aquí a la polémica doctrinal entre los profesores Navarro Valls y Ruiz Miguel, en el que debaten sobre si el término neutralidad puede a su vez dividirse en neutralidad activa o pasiva. Según Navarro Valls, Ruiz Miguel parece “acoger el nuevo concepto de —neutralidad activa del Estado, que reconoce en el separatismo decimonónico no solo una aportación histórica válida sino un criterio inspirador de la normativa del Estado plural. Asegurado un mínimo inderogable de normas (las constitucionales), el Estado resumiría en sí todas las verdades posibles, sin excluir ninguna, pero relativizándolas, de modo que el Estado sería el árbitro entre los valores consolidados y los nuevos, haciéndose competente para favorecer los valores emergentes. Con lo cual se transformaría de simple sujeto garante del ordenamiento, legalidad de los actos y legitimidad de los poderes públicos, en custodio de un determinado patrimonio moral, en un sujeto activo favorecedor de los nuevos valores. En vez de limitar los poderes del Estado, este tipo de neutralidad le confiere, más bien, poderes ilimitados”, NAVARRO VALLS, “Rafael, Neutralidad activa y laicidad positiva\*. (Observaciones a ‘Para una interpretación laica de la Constitución’, del profesor A. Ruiz Miguel)”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 18(2008)8. Por su parte Ruiz Miguel responderá “la neutralidad liberal por mí defendida, que el Prof. Navarro Valls denomina “activa”, no es más ni menos beligerante contra las religiones que contra las creencias a-religiosas o anti-religiosas. A mí me parece más bien pasiva, ya que lo que proyecta es la clara separación entre el Estado y los asuntos religiosos y la abstención de toda intervención pública directa que no se dirija a garantizar el libre curso y concurrencia de las distintas creencias”, RUIZ MIGUEL, Alfonso, “Neutralidad por activa y por pasiva”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 18 (2008) 18-19. Este autor ha vuelto a incidir sobre este concepto de neutralidad en RUIZ MIGUEL, Alfonso y VILLAVICENCIO MIRANDA, Luis, “Estado y religión. Una justificación liberal de la laicidad neutral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34 (2014) 93-126.

<sup>45</sup> MANTECÓN J., *Derecho Eclesiástico...*cit. p.22. Este autor diferencia que existe entre la situación de EE. UU., que llama de separatismo, con la francesa. Sobre la evolución del sistema francés de relación entre Iglesia y Estado vid. MORANGE, Jean, “Las relaciones entre el Estado y

En efecto el caso típico de separatismo laicista es el de Francia, pero también se aprecian rasgos de este modelo en el caso de Bélgica, donde llama la atención el no reconocimiento civil del matrimonio canónico o el intento de dar un estatuto jurídico a las ideologías. No se excluye la relación con la Iglesia en Francia, existen varios acuerdos sobre temas de interés común; pero desde la Ley de separación de 1905 se ha ido fraguando la idea de Iglesia sometida al derecho de Estado y, aunque también en este modelo ha influido la Declaración de Derechos Humanos<sup>46</sup> y la doctrina conciliar, los conflictos en las decisiones estatales con la Iglesia no han desaparecido, pensemos recientemente en la cuestión de los símbolos religiosos.

Sin embargo, la separación Iglesia y Estado en relación con los Estados Unidos es radicalmente distinta, pues mientras en Francia la libertad religiosa se proclamó en su momento como la libertad de no ser católico, en Norteamérica la libertad religiosa era una necesidad para la convivencia en un mismo territorio de personas de distintas religiones<sup>47</sup>. Ellos desde el principio decidieron que no tendrían una religión establecida. En efecto la denominación de sistemas separatistas resulta adecuada en los casos de Estados que, por razones históricas, nacieron al margen de una religión determinada<sup>48</sup>; ciertamente los Estados Unidos de Norteamérica es un Estado que nace con varias confesiones religiosas asentadas en su territorio, pero en Europa no hay una situación similar.

Sin embargo, hay un país europeo que siguió la misma idea de la cláusula de no establecimiento de la primera Enmienda de la Constitución norteamericana y que renunció a tener Iglesia nacional. Sucedió en 1919 en la Alemania de la Constitución de Weimar, donde se establecía que no existía una religión de Estado, *Es besteht keine Staatskirche*<sup>49</sup>. El particular sistema eclesiástico alemán creado a partir de entonces, que

---

las Iglesias en Francia”, *Revista catalana de dret públic*, 33, (2006) pp.1-18.

<sup>46</sup> Aunque anterior a estos hechos es la esclarecedora Carta pastoral del Episcopado francés de 12 de noviembre de 1945, tal como explica CORRAL SALVADOR, Carlos, “Laicidad, aconfesionalidad...”, cit.p.5.

<sup>47</sup> Esta distinción queda de manifiesto en escritos de varios autores citados en NAVARRO VALLS, Rafael, “Neutralidad activa y laicidad positiva”. (Observaciones a..”, cit. p. 9, y que hablan precisamente de una llamada laicidad a la francesa, que Navarro relaciona con la neutralidad activa, como opuesta a la laicidad pluralista. Cfr. N. Colaianni, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, (Bologna 2006), pp.50 y ss; también RHONHEIMER, Martin, “Laici e cattolici: oltre le divisioni. Riflessioni sull'essenza della democrazia e della società aperta”, *Fondazione Liberal*, 17 (2003) 108-116. Igualmente, ARECES PIÑOL, María Teresa, *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa* (Lérida 2003).

<sup>48</sup> Se puede recordar las palabras de León XIII en «Longinquae oceani» de 1895.

<sup>49</sup> “La prohibición de Iglesia de Estado está proclamada en el art.137,1 de la Constitución de Weimar (vigente por el art.140 de la Ley Fundamental): No existe una Iglesia del Estado (*Es besteh keine Staatskirche*). Este precepto está tomado de la Constitución (art.17) aprobada el 27 de marzo de 1849, llamada a veces Constitución de Frankfurt de 1848 porque fue elaborada durante este año (el proyecto fue ultimado el 27 de diciembre de 1848) en la Iglesia de San Pablo

se trasladó a la vigente Ley Fundamental de Bonn, presenta según D. Carlos Corral unos rasgos característicos que configuran un especial modelo de relación Iglesia-Estado<sup>50</sup>. Uno es la posición de las Iglesias como corporaciones de derecho público y otro el principio de colaboración de las Iglesias y el Estado. A la luz de estos principios el derecho alemán ha creado todo un sistema de contratos eclesiásticos, que hacen posible un sistema, que partiendo también de la separación llega no solo a la colaboración, sino a la coordinación, en tanto que hay tareas que se les pueden confiar a las entidades religiosas. Bien podemos llamar a este sistema separatismo coordinacionista, pues está basado en la especial consideración que tienen las confesiones religiosas y en el sistema de contratos eclesiásticos, que han resultado instrumentos muy útiles para realizar esta coordinación<sup>51</sup>.

He dejado para el final la clasificación de los sistemas de relaciones Iglesia-Estado en los países del Este de Europa. Muchos de ellos Estados que durante toda la segunda mitad del s. XX se configuraron en general confesionalmente ateos<sup>52</sup>. Creo que algunos se pueden incorporar a los grupos descritos hasta ahora, me refiero a Polonia, Letonia y Lituania que recuperando su tradición concordataria y que junto a Estonia han concluido acuerdos de tipo de separatismo cooperacionista, que en muchos casos recuerdan a los firmados entre España y la Santa Sede (especialmente el de Lituania). En estos acuerdos, como sucede con los de Estonia, y Eslovaquia, también con los celebrados por países de la extinguida Yugoslavia, como Croacia o Montenegro, se repite este modelo; y hay que explicar que la cooperación en estos casos consiste en una mutua ayuda para promocionar la libertad religiosa de todos los ciudadanos y la no discriminación por motivos religiosos. Dos cuestiones que creo que resultan fundamentales para asentar en estos países sus democracias emergentes. Asimismo, los *Länder* que formaban parte de la República Democrática Alemana también han emprendido una tarea de reestructuración de la Iglesia, siguiendo como es lógico el complejo sistema coordinacionista propio de Alemania, con la adaptación de los contratos eclesiásticos.

---

de aquella ciudad junto al río Main por la Asamblea Nacional Alemana que pretendía convertir la Confederación Germánica de la Restauración postnapoleónica en un Estado nacional y liberal. Los modelos que muchos diputados católicos tuvieron a la vista fueron los de Bélgica y Estados Unidos. La Constitución sin embargo no llegó a aplicarse por la exclusión de Austria y el rechazo de Prusia" BOGARÍN DÍAZ, J., *La personalidad jurídica de las confesiones religiosas. Estudio de Derecho comparado europeo*, <https://idus.us.es/handle/11441/14972> (17/03/2021) p.1725.

<sup>50</sup> CORRAL SALVADOR, Carlos, "El régimen jurídico de libertad religiosa en la República Federal Alemana", *Estudios Eclesiásticos*, 46(1971) 380.

<sup>51</sup> MÜCKL, Stefan, *Das Recht der Staatskirchenverträge. Colloquium aus Anlass des 75. Geburtstags von Alexander Hollerbach*, Ed. Duncker & Humblot (Berlín 2007).

<sup>52</sup> Vid. MARTÍN DE AGAR, José Tomás, "Opción pacticia y libertad religiosa institucional", *Anuario de Derecho Canónico* 5 (2006), pp.201 y ss.

En cierto modo es el puzle de nuestra Europa que se va recomponiendo, bajo la idea de un sistema de relaciones con la Iglesia, basado ahora en un principio que tienen en común la protección de la libertad religiosa de todos los hombres.

### **III. CONSIDERACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN**

La idea de la relación Iglesia-Estado como medio para conseguir con más facilidad los fines propios (y diferentes) de ambas sociedades, que es la que prevalecía en esos modelos que Llamazares llamaba “de utilidad” (confesionalidad e Iglesias de Estado), ha dado paso a otro modelo que, partiendo necesariamente de la separación estricta entre Iglesia y Estado, entiende que la relación que debe establecerse entre estas entidades debe tener como fin la colaboración entre ellas para mejorar el grado de libertad religiosa y de no discriminación, permitiendo su promoción, que, como señalan González del Valle o Martín de Agar, se trata de los sistemas de cooperación. Son los Estados aconfesionales o laicos. El problema está en entender si la promoción de la libertad religiosa cambia la postura de aconfesionalidad. O lo que es lo mismo, si establecer una relación en el plano jurídico con una o con varias confesiones religiosas quiebra la neutralidad del Estado aconfesional o laico, en el que hay separación del Estado con respecto a cualquier confesión. El Estado -en tanto incompetente en materia religiosa- es neutral, y ¿se rompería esa neutralidad si, con el fin de promocionar la libertad religiosa se establece por ejemplo que en los colegios del Estado se pueda impartir clases de religión a las que no se puede obligar a asistir? Hay quien entiende que sí y hay quien entiende lo contrario. Los primeros, han dado en llamarse países laicistas, quizá Francia es el paradigma, solo comprenden relacionarse con las confesiones religiosas para facilitar sus actividades como si fueran cualquier otra asociación, no como asociaciones necesarias para el efectivo reconocimiento de la libertad religiosa. Frente a estos, los países -algunos con tradición confesional católica y los países del Este de Europa- que han ido estableciendo sistemas de cooperación basados en normas pactadas, primero con la Iglesia católica y después a distinto nivel con otras confesiones religiosas para facilitar el ejercicio de la libertad religiosa a sus ciudadanos. Son países aconfesionales, laicos, con separación entre Iglesia y Estado, pero con sistema de cooperación. Existe un sistema de Estado aconfesional que parte de la existencia de una tradición de cooperación con diversas confesiones religiosas que establece un derecho especial favorable para la acción de las confesiones religiosas en un marco coordinado de acciones sociales, perfectamente delimitado por contratos eclesiásticos, que no son sino acuerdos a diferentes niveles y realizados en función de las necesidades concretas de los ciudadanos, y que permiten una coordinación de las actividades del Estado social con las de la Iglesia católica o con otras confesiones que negocien estos contratos. El

país paradigma de este tipo de sistema es la República Federal Alemana, donde la libertad religiosa se promueve muy especialmente a través del Estado social de derecho.

Los Estados que se plantean unas relaciones (bien de cooperación o bien de coordinación) optan por un "derecho bilateral y especial" como señala Palomino y ciertamente el éxito de la relación estará en el acierto en diseñar esas normas bilaterales. Los Estados laicistas intentarán regular jurídicamente las religiones a través de un "derecho unilateral y común". Es decir, un derecho solo emanado del propio Estado, sin un pacto o acuerdo previo con los grupos religiosos.

Desde un punto de vista técnico existen dos formas de establecer relaciones de cooperación: una primera apoyándose en normas unilaterales, del Estado y otra mediante la creación de normas bilaterales o pacticias, fruto del acuerdo entre ambas sociedades.

En el primer caso se crea una norma estatal que tiene como objeto remitir a la norma religiosa que se trate cuando haya que resolver determinada situación, es la técnica de la remisión, frecuente en las relaciones entre distintos ordenamientos jurídicos. Por otro lado, está la figura del presupuesto, que hace valer una determinada institución religiosa si hay una norma estatal que la recoge. Se trata de aplicar dos instrumentos jurídicos para relacionar los órdenes estatal y religioso, aunque de un modo bastante limitado, pues esto no presupone un reconocimiento institucional a las confesiones religiosas, solo que mediante esa técnica el Estado concede validez a determinados actos de las confesiones religiosas.

Las normas bilaterales son las que se elaboran mediando acuerdo entre el Estado y la confesión religiosa con la finalidad de dar una regulación a las materias mixtas y estableciendo formas de llevar a cabo una cooperación mediante la acción social de la Iglesia u otra confesión, teniendo en cuenta las creencias religiosas concretas de la sociedad. Ciertamente se trata de normas pactadas, y ello conlleva cierta complejidad al no seguir para su elaboración e interpretación las reglas habituales que se usan para la legislación del Estado. Entre estas normas bilaterales hemos de situar los acuerdos concordatarios que son normas pactadas; pero que, por poseer personalidad internacional de la Santa Sede, son normas internacionales y que por tanto tienen una determinada forma de gestión, publicación, interpretación e incluso extinción, por lo que cuentan con un interesante campo de estudio propio que es el derecho concordatario.

A partir de los acuerdos concordatarios, otras confesiones religiosas que carecían de capacidad para gestionar este tipo de convenios han pactado normas con el Estado, creando un nuevo estilo de fuente, las normas eclesiásticas bilaterales que son características de la rama del derecho que nos ocupa en el derecho eclesiástico del

Estado, pues teniendo en cuenta el factor religioso como específico, da lugar a unas normas que solo se pueden modificar si hay acuerdo entre las partes para hacerlo.

Un sistema sin recurso a las normas bilaterales resultaría bueno en los casos de Estados que podemos denominar no intervencionistas, esto es, Estados con poca regulación de derecho público, pero en los países donde el derecho público cuenta con un gran ámbito de actuación y es fácil que surjan dificultades al compaginar estas normas estatales con las prácticas que se derivan de las creencias religiosas de los ciudadanos, la cooperación puede hacer más fácil el ejercicio de la libertad religiosa de estos.

Creo que corresponde a quienes estudian el derecho eclesiástico del Estado y también a los responsables del derecho de la Iglesia, en tanto ha sido en su seno en el que nacieron estas primeras normas pactadas, afinar esos instrumentos jurídicos, de modo que Iglesia y Estado puedan cooperar en asentar en Europa la libertad religiosa, que después del derecho a la vida es el derecho máspreciado de la persona, consiguiendo que en Europa el principio de no discriminación por motivos religiosos sea efectivo.