

ABRAHAM BARRERO ORTEGA y MANUEL TEROL BECERRA (Coords.): *La libertad religiosa en el Estado social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, 496 págs.

Uno de los temas de innegable trascendencia constitucional que, desde hace algún tiempo, viene concitando el interés de la opinión pública en general y de la doctrina científica en particular, es el de la necesidad de reformar el marco normativo de la libertad religiosa. Una reforma que ha de enmarcarse necesariamente en la decisión del constituyente en materia de conciencia y religión, esto es, en los principios constitucionales de libertad religiosa, aconfesionalidad y cooperación (art. 16 CE). No cabe duda de que, a lo largo de los más de treinta años de vigencia constitucional y casi treinta años desde la aprobación de la Ley Orgánica de Libertad religiosa (1980), se ha creado un clima de respeto hacia todas las cosmovisiones religiosas. Pero estos treinta años ofrecen igualmente una ocasión óptima para el análisis de un marco normativo que, sin duda, hay que considerar perfectible.

Los trabajos incluidos en la obra colectiva *La Libertad religiosa en el Estado Social* tienen el propósito de participar en este debate, ofreciendo planteamientos y reflexiones sobre la cuestión desde muy variados, innovadores e interesantes ángulos de análisis. La obra, coordinada por los profesores A. Barrero Ortega y M. Terol Becerra, recoge la casi totalidad de las ponencias presentadas en las Jornadas «30 años de libertad religiosa en España», celebradas en Sevilla los días 6 y 7 de noviembre de 2008, bajo el patrocinio de la Universidad hispalense. Se quiso entonces homenajear a la Constitución, pero no desde una perspectiva global, sino reflexionando en torno a uno de los temas claves del llamado *consenso constitucional*; un tema polémico a lo largo de nuestra historia constitucional y que todavía a día de hoy suscita mucha controversia. Sin afán exhaustivo ninguno, la polémica reciente en torno a la objeción de conciencia a la asignatura *Educación para la Ciudadanía*, al estatuto jurídico laboral de los profesores de religión o a la retirada de símbolos religiosos de los centros públicos así lo atestigua (1). La reflexión jurídica en torno al alcance del artículo 16 CE es mucho más necesaria teniendo en cuenta el anunciado propósito del Gobierno de reformar la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

Es bien sabido, en efecto, que el artículo 16 CE reconoce ampliamente la libertad religiosa. Vino a zanjar un grave contencioso histórico (2), haciendo

(1) En este volumen, M. J. CARAZO LIÉBANA, *El derecho a la libertad religiosa en el ámbito educativo: reflexiones en torno a «Educación para la ciudadanía»*.

(2) M. TEROL BECERRA, *Sobre puritanos americanos y católicos españoles ante la Constitución*, y A. DE LA HERA, *Confesionalidad y libertad religiosa en el Derecho constitucional español (1808-1975)*.

compatible la aconfesionalidad estatal con la cooperación con la Iglesia católica y el resto de confesiones. En 1979, los acuerdos de cooperación con la Santa Sede sellaron la instauración de un nuevo sistema de relaciones con la confesión religiosa mayoritaria acorde con la decisión del constituyente. En 1980, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, ampliamente apoyada por los grupos parlamentarios, abrió a su vez la puerta a una profunda revisión de las relaciones entre el Estado y las demás confesiones con arraigo. Y en 1992, tres de las confesiones religiosas minoritarias, pero de notorio arraigo —la Evangélica, el Judaísmo y el Islam—, firmaron con el Estado unos acuerdos que vinieron a desarrollar las previsiones de la Ley Orgánica. A partir de lo dispuesto en la Constitución, se han creado en el ordenamiento jurídico español las condiciones para hacer de la libertad religiosa individual y colectiva un derecho real y efectivo que presenta, además, una dimensión prestacional muy significativa.

Ahora bien, cabe detectar dificultades en algunos aspectos y puntos concretos de este complejo normativo, en los que su aplicación o la de sus normas de desarrollo se ha revelado problemática. Así ha venido siendo apreciado, desde hace años, por la Comisión Asesora de la Libertad Religiosa y por la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia, hoy Dirección General de Relaciones con las Confesiones. La novedad, insisto, es que el Gobierno de la Nación parece decidido a afrontar, en sede parlamentaria, un profundo análisis de la Ley de Libertad religiosa, una crítica razonada de la misma y un estudio de sus posibilidades de renovación (3). La obra, desde esta perspectiva, presenta un contenido actual y oportuno.

Salta a la vista la complejidad del escenario planteado, la tensión entre distintos derechos, bienes y principios constitucionales y la variedad de enfoques apreciables en los trabajos recogidos en la obra. Un primer grupo de trabajos se centra en la historia constitucional de la libertad religiosa (M. Terol Becerra y A. De la Hera Pérez Cuesta). Un segundo grupo se dedica al estudio de los principios constitucionales enunciados en el artículo 16 CE y al modo en que han sido interpretados por el Tribunal Constitucional (F. Rey Martínez, A. López Castillo, A. L. Cabezuelo Arenas, Eva Martínez Sampere y B. Rodríguez Ruiz). Un tercer bloque se adentra en la dimensión social de la libertad religiosa y su implementación legislativa a través de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y los acuerdos de cooperación (M. Holgado González y A. Barrero Ortega). El trabajo incluido en el cuarto bloque es el que más directamente aborda el tema de la posible reforma de la Ley

(3) J. CRUZ DÍAZ, *Perspectivas jurídico-políticas de la relación Estado-entidades religiosas en España*.

Orgánica de Libertad Religiosa (J. Cruz Díaz). En la quinta sección se enjuician distintas cuestiones controvertidas a la luz de los principios constitucionales (A. Cubero Truyo, R. Sanz Gómez, M. J. Carazo, M. Leal Adorna, M. R. León Benítez, M. Espejo Lerdo de Tejada y G. Codes Belda y A. Sanchís Vidal). La sección sexta está dedicada al tratamiento de la libertad religiosa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (D. García San José y G. Fernández Arribas). El tratamiento de la libertad religiosa en el Derecho Comparado constituye el objeto de estudio de la séptima y última sección (V. Vázquez Alonso). La presente recensión no persigue, de ningún modo, ofrecer una síntesis del contenido de todas sus aportaciones. Tiene como objeto, más bien, subrayar algunas de las cuestiones tratadas y aportar algunas reflexiones constitucionales nacidas de su lectura a fin de animar al lector a que profundice en el contenido de *La Libertad religiosa en el Estado Social*.

* * *

Especialmente interesantes, desde una óptica constitucional, son las aportaciones que profundizan en el debate en torno al sentido y alcance de los principios sentados por el constituyente en materia de conciencia y religión. El principal problema interpretativo se concentra en el artículo 16.3 *in fine* y su conciliación con la laicidad estatal. Y es que, en efecto, la Constitución, tras proclamar la aconfesionalidad del Estado, establece la obligación de los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y demás confesiones, teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. El artículo 16 consagra así un modelo de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas que, en principio, se desvincula del modelo de separación estricta entre la religión y el Estado. El significado de la aconfesionalidad o neutralidad confesional del Estado y, en particular, la posición del Estado con respecto a la Iglesia católica y el resto de confesiones, representa el mayor problema interpretativo que suscita el artículo 16 CE. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha tenido que enfrentarse ante la compleja y delicada tarea de articular una lectura coherente de concepciones en principio tendencialmente opuestas acerca del lugar de la religión dentro del Estado (4).

La compatibilización teórica entre los principios de aconfesionalidad y cooperación con las confesiones ha sido sintetizada por el Tribunal Constitucional a través de la idea de «aconfesionalidad o laicidad positiva». Es éste

(4) B. RODRÍGUEZ RUIZ, *Reflexiones sobre la intimidad religiosa, la aconfesionalidad del Estado y la igualdad material*.

un concepto que, si bien no niega la tensión existente entre los dos principios, tiene como fin evitar que la relación entre ambos se cifre en términos de contradicción, al hacer conciliable en el plano teórico los dos pilares de la dimensión objetiva de la libertad religiosa en el modelo español, la neutralidad de los poderes públicos y el entendimiento con las diversas iglesias a fin de facilitar el ejercicio del derecho. De esta forma, la función estatal promocional de lo religioso encuentra cabida en el modelo constitucional de «laicidad débil», según el cual el diseño de nuestro sistema no responde a criterios de rígida separación entre el Estado y las confesiones, sino que manifiesta una elección valorativa favorable al hecho religioso (5).

Bajo estas coordenadas, cabe preguntarse cómo entender de forma más concreta el objeto de la laicidad estatal derivada del artículo 16.3 CE. El propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la idea de «laicidad positiva» veda «cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales», lo que excluye toda tentativa tanto de «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», como de «que las confesiones religiosas puedan en ningún caso trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica» (6). El Estado español, en consecuencia, es un Estado laico, aunque no un Estado laicista al estilo de la Constitución española de 1931 o el modelo francés derivado de la Ley de separación entre Iglesias y Estado» de 1905 (7). El constituyente español ordenó a los poderes públicos considerar al hecho religioso como un factor social a tener en cuenta, de modo que todos los poderes públicos deben reconocerlo, garantizarlo, así como establecer lazos de cooperación con la Iglesia católica y el resto de confesiones. El escenario donde se materializa la tensión entre los diferentes principios que informan nuestro modelo se corresponde lógicamente con el de su aplicación a través de supuestos concretos. En este sentido, la jurisprudencia constitucional es claro reflejo del esfuerzo por definir el alcance y límites de la obligación de cooperar con las confesiones religiosas en conjunción tanto con el derecho a la libertad religiosa como con la aconfesionalidad estatal (8).

(5) F. REY MARTÍNEZ, *La decisión del constituyente en materia de conciencia y religión*.

(6) SSTC 24/1982, FJ 1 y 340/1993. Más extensamente, A. LÓPEZ CASTILLO, *La Libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*.

(7) *Vid.* el análisis en profundidad de esta cuestión de V. VÁZQUEZ ALONSO, *Elegía y recuerdo de la laicidad francesa* y M. J. TEROL BECERRA, *Sobre puritanos americanos y católicos españoles ante la Constitución*.

(8) *Vid.*, a modo de ejemplo, SSTC 24/1982, 177/1996, 46/2001, 101/2004.

La reflexión en torno al objeto de la cooperación en relación con la libertad religiosa y el principio de aconfesionalidad constituye, sin duda, uno de los ejes argumentales de la obra. En lo que se refiere al fundamento básico de la incorporación del factor cooperativo en la definición de la laicidad estatal, resulta claro que reconoce la trascendencia del elemento solidario, comunitario, como parte consustancial a la vivencia religiosa. De esta forma, se acepta la aportación positiva que, en orden a la satisfacción del derecho individual, realizan los grupos de raíz religiosa (9). La formulación expresa del principio de cooperación en el artículo 16.3 CE implica, en última instancia, el cumplimiento en materia de conciencia y religión del mandato dirigido a los poderes públicos en el artículo 9.2 CE para asegurar el disfrute real de la libertad. La cooperación en el ámbito del derecho fundamental a la libertad religiosa tiene como fin facilitar su disfrute. Las relaciones de cooperación serían así proyecciones del concepto de Estado social que, además de reconocer y garantizar las libertades públicas, debe promoverlas facilitando medios a los ciudadanos y a los grupos sociales para que la libertad y los derechos tengan un contenido real (10).

En este marco, se ha considerado que la tensión que se origina en la definición de los términos de la relación entre la libertad religiosa, el principio de aconfesionalidad y la obligación de cooperación sería una manifestación de la tensión estructural que rige la relación entre la *vinculación negativa* y la *vinculación positiva* de los poderes públicos a los derechos fundamentales. La tensión entre la necesidad de ajustar, por una parte, la clásica obligación de los poderes públicos de abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos, concebidos como derechos de defensa frente a los poderes públicos y, por otra, la obligación que el Estado social y democrático de Derecho les impone de proporcionar los medios que permitan su ejercicio o disfrute efectivo. Se está, por tanto, ante una manifestación más de la tensión entre la dimensión formal y la dimensión material de la libertad e igualdad (11). Hay que leer el artículo 16.3 como expresión, en materia de libertad religiosa, del compromiso de nuestra Constitución con la libertad material y de las obligaciones positivas de los poderes públicos con los derechos fundamentales (12).

* * *

(9) A. BARRERO ORTEGA, *Apuntes críticos a la implementación legislativa de la dimensión social de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español*.

(10) M. HOLGADO GONZÁLEZ, *La dimensión social de la libertad religiosa*.

(11) B. RODRÍGUEZ RUIZ, *cit.*

(12) *Ibid.* También, en tal sentido, A. BARRERO ORTEGA, *cit.*, y M. HOLGADO GONZÁLEZ, *cit.*

Una vez definido el fundamento constitucional del principio de cooperación, se aprecian con mayor claridad ciertos límites que de forma más intuitiva e inmediata proyectarían la libertad religiosa y la aconfesionalidad estatal al ámbito de las relaciones de cooperación. Debiera, en consecuencia, tenerse claro que la cooperación entre el Estado y las Iglesias debería llegar únicamente hasta donde fuera necesaria para hacer que la libertad religiosa tuviera un carácter real y efectivo (13). El ordenamiento estatal deberá así ofrecer los cauces más adecuados para la consecución de ese objetivo, tomando como referencia la faceta *instrumental* que la cooperación presenta en este caso: la cooperación enfocada a la realización del ejercicio individual o colectivo de la libertad religiosa. Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, la cooperación trata de facilitar que los ciudadanos reciban en el ejercicio de la propia libertad religiosa y de culto la correspondiente asistencia religiosa, como sucede en los supuestos de quienes están prestando el servicio militar, están hospitalizados o privados de libertad por condena judicial. A ese mismo entendimiento responde la homologación civil de las sentencias y resoluciones canónicas de nulidad y disolución del matrimonio o el régimen especial de Seguridad Social del clero secular de la Iglesia católica y de los ministros de otras confesiones.

La relación que se da entre la libertad religiosa y la cooperación podría resumirse del siguiente modo: 1.º) la libertad religiosa es el *presupuesto* de la cooperación, de tal forma que no puede haber cooperación sin libertad religiosa; 2.º) la cooperación debe referirse a la *tutela y promoción* de la libertad religiosa, quedando excluida toda cooperación que tenga por objeto la ayuda o promoción de actividades estrictamente religiosas o que tenga por objeto la consecución de fines sociales *stricto sensu*; 3.º) en cualquier caso, se reconoce la dificultad de la tarea deslindar estos conceptos, puesto que, entendida la libertad religiosa en sentido amplio, cualquier medida del ordenamiento estatal favorable al factor social religioso puede interpretarse en clave de libertad religiosa (14).

Los límites que el ámbito y contenido de la cooperación no podría rebasar en la definición de su relación con la libertad religiosa coinciden con los propios límites que la igualdad impone en la libertad. Es evidente, no obstante, que la concreción *a priori* de estos límites recíprocos se presenta como una cuestión compleja.

Aquí radica precisamente el mayor inconveniente del sistema español de protección y promoción de la libertad religiosa: el no haber sabido asegurar

(13) M. HOLGADO GONZÁLEZ, *cit.*

(14) *Ibid.*

un justo equilibrio entre libertad e igualdad (15). El sistema español, al igual que el italiano o el alemán, no ha sabido cohonestar adecuadamente la libertad religiosa con las exigencias de la laicidad e igualdad a la luz de la lectura que del artículo 16.3 ha realizado el legislador ordinario y la jurisprudencia constitucional. Una y otra sitúan la obligación de los poderes públicos de cooperar con confesiones religiosas, muy especialmente con la Iglesia Católica, en la necesidad de lograr el disfrute efectivo de la libertad religiosa por parte de todos los ciudadanos, pero en función del arraigo social de la confesión en cuestión. El artículo 16.3 no se situaría, por tanto, al servicio de la corrección de las relaciones de poder social, nivelando las condiciones en que los distintos individuos y los grupos en que se integran pueden disfrutar del derecho fundamental de libertad religiosa. Por el contrario, este artículo vendría a consolidar desniveles sociales, derivando en un trato de favor de los poderes públicos hacia las confesiones mayoritarias (16).

Resulta claro que la acción positiva no puede utilizarse para definir un estatuto privilegiado a favor de una concreta confesión. La Constitución menciona expresamente a la Iglesia Católica, pero dicha mención no es incompatible con una lectura que permita situar al artículo 16.3 al servicio de las exigencias de igualdad material, en línea con el compromiso constitucional con dichas exigencias consagrado en el artículo 9.2. Una interpretación integradora de estos dos artículos convertiría a ambos en la base de la obligación de los poderes públicos de facilitar que todos los individuos y los grupos en que se integran ejercieran sus prácticas religiosas en condiciones reales y efectivas de igualdad (17).

En todo caso, cabe entender que el déficit en el equilibrio entre libertad e igualdad vendría motivado no tanto por el diseño constitucional, sino por la implementación normativa del mismo con base en el principio de cooperación y cuyo eje principal es el sistema de acuerdos (18). Se plantea así la necesidad de definir una estructura jurídica común para todas las creencias y convicciones en coherencia con el carácter laico del Estado. La regla habría de ser la sujeción de lo religioso al *Derecho común*, con excepciones justificadas de sometimiento a un *Derecho especial*, según la singularidad de las creencias. Desde este punto de vista, la laicidad e igualdad exigirían que la regulación de la libertad religiosa se apartara del Derecho Común sólo en lo estrictamente necesario para facilitar la realización de su contenido esencial

(15) A. BARRERO ORTEGA, *cit.*

(16) B. RODRÍGUEZ RUIZ, *cit.*

(17) *Ibíd.*

(18) A. BARRERO ORTEGA, *cit.*

o para reconocer su carácter singular. Pero, a día de hoy, lo cierto es que la especialidad o la excepcionalidad de muchas normas promotoras de la libertad religiosa tienen como fuente de legitimación la cooperación y, más exactamente, el acuerdo bilateral, pero no está claro que esa especialidad venga exigida para facilitar el ejercicio del derecho. Se entiende, en tal sentido, que algún sector doctrinal venga defendiendo la necesidad de revisar los acuerdos por considerarlos inadecuados desde la perspectiva de un Estado laico (19).

No se olvide, además, que la cooperación entablada hasta la fecha *ex artículo 16.3 in fine* aprovecha de forma exclusiva a los sujetos colectivos de la libertad religiosa, mientras que el resto de opciones ante lo religioso han de conformarse con una actitud meramente abstencionista por parte de los poderes públicos. Pese a que la libertad religiosa implica la libertad de opción ante el hecho religioso, se ha legitimado un trato de favor hacia las comunidades religiosas en detrimento de los grupos agnósticos, arreligiosos y ateos. Podría discutirse si las acciones positivas debieran extenderse a estas otras opciones religiosas, pero lo que parece claro es que la laicidad no sólo demanda que los poderes públicos se muestren incompetentes para definir o privilegiar una verdad filosófica o religiosa, sino que ofrezcan las mismas oportunidades a todos los ciudadanos.

* * *

De sumo interés son, asimismo, algunas reflexiones al hilo del principio de la intimidad de las creencias, «el gran olvidado» del artículo 16 (20). En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia religiosa gira en torno a la resolución de la tensión que se origina entre los apartados primero y tercero del artículo 16. Partiendo de la premisa de que obligar a los miembros de las Fuerzas y de Seguridad del Estado a participar en actos de contenido religioso viola la dimensión negativa de su derecho a la libertad religiosa, presumir que van a participar en dichos actos, obligándoles en su caso a romper expresamente esa presunción, puede entrar en conflicto con su derecho a la intimidad de sus creencias (21). Pero, en verdad, lo que el derecho a la intimidad religiosa consagrado en el artículo 16.2 —y la misma aconfesionalidad estatal del artículo 16.3— debiera poner en cuestión es que el Estado pueda obligar a un individuo a desvincularse *expresamente* de

(19) *Ibid.*

(20) B. RODRÍGUEZ RUIZ, *cit. Vid.* también A. L. CABEZUELO ARENAS, *Intimidad y religión.*

(21) B. RODRÍGUEZ RUIZ, *cit.*

dichos actos para poder hacer valer su libertad religiosa. Este tipo de supuestos plantean, por tanto, problemas constitucionales en la medida en que la participación en actos religiosos se presume como norma general y por defecto, obligando a quien quiera desvincularse de ellas a expresar su voluntad al respecto. Bajo este entendimiento, lo que ni el artículo 9.2 ni el artículo 16.2 de la Constitución justificarían es que se situara a los individuos en la obligación de expresar cuáles son sus creencias, o cuáles no lo son, como condición para que el Estado facilite el disfrute de su libertad religiosa.

Con el fin de hacer compatible el principio de laicidad con el de intimidad religiosa se debería insistir en la necesidad de erigir la neutralidad del Estado en materia religiosa como norma general, de tal modo que la revelación de información sobre las creencias únicamente pueda exigirse cuando el individuo desee la asistencia del Estado para ejercer su derecho.

* * *

Las cuestiones, de innegable relieve constitucional, las inquietudes y las aportaciones críticas aquí mencionadas son tan sólo una pequeña muestra de la variedad temática con la que *La libertad religiosa en el Estado social* se adentra en la interesantísima problemática de la libertad religiosa en el contexto actual, multicultural por definición. Sobre estas cuestiones, y sobre otros muchos temas que no han podido aquí siquiera enunciarse por razones de espacio, reflexionan con rigor y acierto los autores de una obra colectiva cuya lectura, completa y atenta, resulta aconsejable.

Irene Sobrino Guijarro
Universidad de Sevilla

FERRAN IZQUIERDO BRICHS (Ed.): *Poder y regímenes en el Mundo Árabe contemporáneo*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2009, 415 págs.

El Mundo Árabe se suele identificar habitualmente como un área de excepción a la tercera ola democratizadora (Diamond, 2003: 21). Pese a que algunos autores pronosticaban la democratización de los países árabes, de acuerdo al desarrollo de la sociedad civil y la implementación de reformas económicas, lo cierto es que esto no ha sucedido así (Pratt, 2007: 1). Los procesos de liberalización política iniciados en algunos países árabes (1),

(1) Entre los factores que llevaron a los regímenes autoritarios de esta región a llevar a cabo una apertura política hay que señalar factores de carácter exógeno y endógeno. Entre los exógenos, destacan las repercusiones de los coletazos de la tercera ola democratizadora en los