

PRINCIPIOS, TÉCNICAS Y MODELOS DE RELACION ENTRE ESTADO Y GRUPOS IDEOLÓGICOS RELIGIOSOS (CONFESIONES RELIGIOSAS) Y NO RELIGIOSOS

Por DIONISIO LLAMAZARES FERNANDEZ

SUMARIO

I. PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA RELACIÓN: A) Principios comunes. B) Principios específicos de la relación del Estado con las Confesiones religiosas.—II. TÉCNICAS DE RELACIÓN ENTRE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS.—III. MODELOS DE RELACIÓN ENTRE ESTADO Y GRUPOS IDEOLÓGICOS (RELIGIOSOS Y NO RELIGIOSOS): A) Dialecticidad de la relación. B) Modelos resultantes: principios informadores y técnicas propias de cada uno de ellos.

Uno de los requisitos esenciales de todo trabajo científico es no jugar con cartas marcadas, o lo que es lo mismo, eliminar, desde el principio, toda posible equivocidad tanto de su lenguaje como de sus presupuestos; es la única manera de hacer posible la *intersubjetividad* (1).

Pues bien, uno de los presupuestos, acaso discutible, de los que partimos es entender que la libertad religiosa (también la libertad de asociación por mor de las creencias religiosas) está conceptualmente contenida dentro de la libertad ideológica o, si se prefiere, desde una vertiente subjetiva, dentro de la libertad de conciencia (2).

Se comprenderá así tanto el título de este trabajo como el marco en que se sitúan las reflexiones en él contenidas.

(1) Cfr. BOCHENSKI, *Los Métodos actuales del pensamiento*, 2ª ed., Rialp, Madrid (1958), págs. 119 ss.; *ibidem*, págs. 92-94.

(2) LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado*, 2ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid (1991), págs. 15 ss.

I PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA RELACION

Nuestra pretensión no es otra que contribuir a la iluminación, ojalá que con claridad cartesiana, del complejo, multiforme y siempre cambiante fenómeno de esa relación. No sólo desde el punto de vista político, sino también, y prioritariamente, desde el punto de vista jurídico. En efecto, nuestro intento de clarificación se proyecta, en última instancia, sobre la relación entre los respectivos ordenamientos jurídicos.

Habida cuenta tanto de la dinámica históricamente descrita por esas relaciones, como de la multiformidad de las mismas en el Derecho Comparado, creemos posible abstraer algunos principios, cuya combinación puede ayudar a poner orden conceptual en esa multiformidad y en esa versatilidad que tan acusado desasosiego provocan en el estudioso si no puede dar razón de las conexiones reales entre los distintos elementos del conjunto.

Dada la concepción de la libertad religiosa como especie de la libertad ideológica o de la libertad de conciencia (3) que hemos convenido en tomar como punto de partida, distinguiremos dos grupos de principios informadores de la relación: principios *comunes* a la relación del Estado con todos los grupos ideológicos (religiosos o no) y principios *específicos* de su relación con las Confesiones religiosas.

Estamos hablando, por tanto, desde la perspectiva del Estado. Se trata de principios configuradores del propio Estado, de su estructura y de su funcionamiento.

A) *Principios comunes*

Cuatro son las parejas de principios referibles a la relaciones del Estado con todos los grupos ideológicos o sociológicos existentes en su ámbito:

- a) Monismo o pluralismo ideológico.
- b) Institucionalización o personalización de la relación.
- c) Valoración estatal (positiva, negativa o indiferente) de esos grupos.
- d) Relación entre igualdad y libertad.

a) *Monismo o pluralismo ideológicos*

En un *Estado ideológicamente monista* rigen como principios de la vida en sociedad la *intolerancia* y el *dogmatismo*. Existe una verdad oficial en relación con la

(3) Puede ser discutible este punto de partida, pero no deja de ser legítimo científicamente como ha indicado POPPER (*La lógica de la investigación científica*, Tecnos, Madrid, 1962), «siempre será un asunto a resolver por una *convención* o una *decisión* el de a qué cosa hemos de llamar una ciencia o el de a quién hemos de calificar de científico» (pág. 51).

cual no se admite el disenso. Ni es admisible la pluralidad de grupos ideológicos, ni existe libertad para crearlos. Son estados de *partido único* o de *corporaciones profesionales únicas* por sectores de actividad, siendo la *afiliación obligatoria*, tanto en el caso de los sindicatos como en el de corporaciones profesionales.

Así las cosas sólo son posibles dos alternativas respecto de los grupos religiosos: su prohibición total por considerarse las creencias religiosas incompatibles con la ideología oficial (Estados de ideología marxista) (4) o admisión de una sola confesión por entender que sus creencias se identifican con la verdad oficial o a la inversa (Estados confesionales o Iglesia única de Estado), excluyéndose, en cambio, todas las demás.

La situación en un *Estado pluralista* es bien diferente. Principios de la convivencia son la *tolerancia* y el *relativismo*. Nadie posee la verdad absoluta. Es más, el pluralismo se configura, no como un mal menor, sino como un valor sustantivo: el pluralismo es el marco más adecuado para la realización de la persona como radical libertad. Debe quedar claro, para evitar equívocos, que lo que se constituye como valor es el pluralismo, no el relativismo. El pluralismo no niega la existencia de la verdad, sino que parte de la hipótesis de que nadie tiene *toda* la verdad y, al mismo tiempo, de que *todos* tienen parte de esa verdad: la confrontación y el diálogo entre las perspectivas de cada uno se convierte así en el mejor método de acercamiento a esa verdad.

Consecuentemente rige en toda su plenitud el principio de *libertad asociativa*. Hay así una pluralidad de grupos organizados, partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales y otras asociaciones, sin más limitaciones que las que marque el texto constitucional. Rige aquí el principio de *libertad de afiliación* y, por tanto, cabe la posibilidad de no pertenecer a ninguno de esos grupos o de pertenecer al que cada uno quiera. Y lo mismo vale respecto de las *Confesiones religiosas*.

Una última observación. De todo lo dicho se desprende que el pluralismo ideológico y la libertad asociativa han de estar siempre basados en un cierto *consenso*, o lo que es lo mismo, en la aceptación por todos de algo común. La ética civil, que parcialmente, al menos, está recogida en la Constitución, es la base de ese consenso.

b) *Institucionalización o personalización de la relación*

Según que en la configuración de la relación predomine uno u otro principio podremos hablar de Estado institucionalista o de Estado personalista y de la relación misma como institucionalizada o personalizada.

(4) Cfr. MARX Y ENGELS, F., *Sobre la religión*, Sígueme, Salamanca (1978); AA.VV. (Bujarín, Stalin, Trosky, Luxemburg...) *Sobre la religión*, Sígueme, Salamanca (1977); AA.VV., «Religiones e Iglesias en el Este de Europa», *Concilium*, núm. 174 (1982); MICHEL, P. (ed), *Les religions à l'Est*, Cerf, París (1992); NADJER, S. (ed), *Marxism and Religion in Eastern Europe*, University of Michigan (1991).

La diferencia entre uno y otro supuesto está en cómo se configure la relación de esos grupos con el Estado respecto de las que éste tiene con sus miembros: *como originaria* o *como derivada*.

En el primer caso la relación de esos grupos con el Estado predetermina y condiciona el modo de ser de la relación del Estado con sus miembros. En el segundo vale la inversa.

Resumidamente dicho: este binomio lo que plantea es la pregunta de qué es lo primero, desde la perspectiva del Estado, la persona individual o el grupo (sea el propio Estado, la familia, etc.).

Si la relación se dice *personalizada*, el Estado establece esa relación si y sólo si la reclama el interés de las personas individuales: más aún, en ese caso, la configura de la manera que mejor sirva a esos intereses. En última instancia, es la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la persona el criterio determinante.

Esta pareja de principios no es más que expresión de la tensión dialéctica entre comunidad e individuo (5).

Podría afirmarse que esta pareja de principios se corresponde con los dos modelos descritos en el apartado anterior. Como regla general, la relación en un Estado monista está institucionalizada. Su personalización, en cambio, se corresponde con el Estado pluralista. Lo que no excluye la existencia de modelos híbridos y combinaciones mixtas, a medio camino entre los modelos puros.

En los Estados personalistas la libertad asociativa es un precipitado obligado de la libertad ideológica (religiosa y no religiosa) y en ella tienen su fundamento tanto el pluralismo asociativo cuanto el modo de ser de la actitud y de la relación del Estado con partidos políticos, sindicatos, asociaciones profesionales, asociaciones comunes y Confesiones religiosas. En última instancia, esas relaciones están determinadas en función de la defensa y promoción del derecho fundamental de libertad de conciencia de los ciudadanos que son al mismo tiempo miembros del Estado y de alguno de esos grupos organizados, teniendo esas organizaciones, en cuanto tales, la consideración de meros instrumentos al servicio de la realización y desarrollo de ese derecho fundamental.

c) *Valoración estatal de esas organizaciones asociativas*

Naturalmente esa valoración la hace el Estado desde la perspectiva de la mejor consecución de sus propios objetivos como Estado. Caben tres posibilidades, según

(5) Cfr. WILLMANN, G., *Personalismus, Solidarismus und Gesellschaft*, Viena (1961); MORIZEL, N., *Solidarität und Selbstverantwortung*, München (1960); NELL-BREUNING, *Einzel mensch und Gesellschaft*, Heidelberg (1950); HILDEBRAND, *Metaphysik der Gemeinschaft*, Regensburg (1955); Sobre la complicación mutua de individuo y comunidad, Prof. GURWICHT, *Sociología del Derecho*, Rosario (1945), págs. 229 ss., y HELKEL, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, München (1964), págs. 198 ss.

que estime que la actividad de esos grupos favorece, obstaculiza o no influye en la consecución de esos objetivos: valoración positiva, negativa o indiferente.

Dada la perspectiva desde la que el Estado hace esa valoración, el sentido de la misma dependerá de que estemos ante un Estado pluralista o monista, ante un modelo de relación personalizada o institucionalizada.

En un Estado *monista* en el que la *relación* esté *institucionalizada*, esa valoración sólo puede tener un sentido: valoración *positiva* del partido único, del sindicato único, etc., y, por supuesto, de la Confesión religiosa oficial o de Estado; negativa y excluyente de los/as demás.

En un Estado *pluralista* en el que la *relación* esté *personalizada*, en cambio, esa valoración es mucho más matizada.

Hay que tener en cuenta que la libertad de asociación es una libertad fundamental pero instrumental al servicio de la defensa, promoción y ejercicio de otros derechos fundamentales en unos casos (derecho a la vida, a la educación, libertad ideológica—religiosa y no religiosa—, libertad de expresión, libertad de sindicación, etc.), no fundamentales en otros (intereses económicos, profesionales, deportivos, etc.).

Otro criterio a tener en cuenta es la mayor o menor coincidencia entre los objetivos perseguidos por el Estado y los perseguidos por estas organizaciones asociativas. Habría que distinguir aquí tres supuestos:

1º) La coincidencia se da en lo que constituyen los objetivos, si no exclusivos, sí, al menos, prevalentes de esas asociaciones: su valoración estatal ha de ser necesariamente *positiva*.

2º) Esos objetivos prevalentes son diferentes, la coincidencia se da, en todo caso, únicamente en objetivos de carácter secundario para el grupo asociativo. En este caso la obligación del Estado se queda en garantizar y defender ese pluralismo (la libertad de asociación), pero no le corresponde la promoción *directa* de la consecución de los objetivos y fines de esas asociaciones. Sí le interesa al Estado la ordenación jurídica de las actividades encaminadas a su consecución; no son indiferentes para él. Siquiera sea *indirectamente* (en función de los derechos de la persona) no puede desentenderse de ellas, ya que, en última instancia, también el pluralismo asociativo es un objetivo estatal. En este caso es obligación del Estado garantizar y defender ese pluralismo asociativo, pero no la consecución directa de los objetivos prevalentes de esas asociaciones.

3º) Asociaciones que son cauce e instrumento de realización y ejercicio de un derecho fundamental (de libertad religiosa, p.e.) y cuyos objetivos prevalentes no sólo son diferentes de los del Estado, sino que éste se considere incompetente, tanto respecto de ellos, como de las actividades necesarias para conseguirlos, con tal que no atenten contra los principios de orden público en una sociedad democrática. En este caso se da una doble valoración: positiva en cuanto a lo primero (derecho fundamental especial: libertad religiosa) e indiferente en cuanto a lo segundo (objetivos y actividades). Así lo exige el principio de igualdad y no discriminación y la protección y respeto del propio derecho de libertad religiosa.

Pues bien, todo esto, tendrá consecuencias importantes tanto desde el punto de vista del grado de autonomía que el Estado reconoce a estos grupos, como desde el punto de vista del grado de cooperación del Estado con ellos.

Desde el punto de vista del grado de autonomía que se les reconoce es preciso distinguir cuatro supuestos:

1) La regla general es el sometimiento de estas organizaciones al Derecho común. De manera que éste y los principios de orden público en una sociedad democrática, serán los únicos límites de su capacidad de organización y funcionamiento internos.

Ese justamente es el caso de las organizaciones asociativas que, de un lado, no son cauce ni instrumento de defensa o ejercicio de un derecho fundamental, sino de derechos no fundamentales y, de otro, le merecen al Estado una valoración indiferente por no coincidir con los objetivos del propio Estado, sin ser contradictorios con ellos.

2) Organizaciones asociativas cuyos objetivos prevalentes coinciden con los del Estado y que, por tanto, merecen una valoración inequívocamente positiva de éste: todavía aquí habría que distinguir dos supuestos:

1º. Organizaciones a las que, en razón de esa coincidencia de objetivos, el Estado les atribuye funciones públicas, bien por disposición constitucional en atención a que son cauce e instrumento del ejercicio de otro derecho fundamental (partidos políticos y sindicatos), bien por la Ley que las crea (corporaciones de Derecho público que otros prefieren denominar «Corporaciones sectoriales de base privada») (6), en las que, aunque tengan objetivos particulares (los intereses de sus miembros), son *prevalentes* los objetivos de carácter público (lo son también del Estado): defensa y protección de los intereses de sus miembros ante las distintas Administraciones, la ordenación del sector que representan y, finalmente, la colaboración con las Administraciones públicas que ordinariamente delegan en esas corporaciones funciones públicas de su competencia (7).

En todos estos casos se les impone una nueva limitación a su autonomía, tanto de organización como de funcionamiento. *Una y otro han de ser democráticos* (8).

2º. Hay otros supuestos en los que, aun habiendo coincidencia de los fines prevalentes perseguidos por el Grupo asociativo con los del Estado, éste se abstiene de intervenir, salvo que se lo pidan los propios grupos expresamente. Se trata de lo que se denominan *asociaciones privadas de interés público*, cuyo reconocimiento como tales implica la previa solicitud de parte y, que una vez que se ha producido, tiene dos consecuencias: un trato más favorable en la cooperación estatal con ellos a cam-

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, F. 4º, Ed. Civitas, Madrid (1986), pág. 376.

(7) COSCULLUELA, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid (1991), pág. 239.

(8) Constitución Española de 1978, arts. 6, 7, 36 y 52.

bio de cumplir algunos requisitos adicionales que merman su grado de autonomía y que se añaden a las limitaciones del Derecho común y de que su estructura y su funcionamiento sean realmente democráticos (9).

3) Organizaciones que son cauce o instrumento del ejercicio de un derecho fundamental especial como la libertad religiosa, pero cuyos objetivos prevalentes son, no contradictorios, pero sí diferentes de los del Estado. Es más, en el Estado social y de Derecho, por el respeto, defensa y protección que debe dispensar al propio derecho de libertad religiosa, se considera *incompetente* para decidir nada, ni sobre esos objetivos, ni sobre las actividades destinadas a conseguirlos. Unida esa valoración positiva del Estado a ese reconocimiento de su *incompetencia*, dan por resultado la atribución a esos Grupos de un mayor grado de autonomía que en los casos anteriores, con un único límite respecto de su capacidad de decidir libremente sobre su estructura y funcionamiento internos: los principios de orden público en una sociedad democrática.

Ese no sometimiento al Derecho común, ni siquiera del régimen de su personal, puede, en ocasiones, afectar incluso a las relaciones, en principio, laborales, con colaboradores no pertenecientes a su *personal*, pudiendo quedar excepcionado el propio Derecho laboral común. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, en el Derecho español (10).

También desde el punto de vista de la *cooperación del Estado* con esas organizaciones asociativas, las situaciones posibles, según el tipo de valoración, son muy diferentes.

1) Entidades configuradas como de carácter público (corporaciones de Derecho público, partidos políticos, sindicatos y organizaciones profesionales) que no sólo reciben un trato especial favorable, regidos por normas especiales, con limitaciones de la aplicación a ellos del Derecho común, desde el punto de vista de su régimen jurídico, sino que es perfectamente razonable, en los supuestos en que sea necesario para su subsistencia, que sean financiados, parcialmente, al menos, por el Estado y con cargo a los Presupuestos del Estado.

2) Entidades declaradas de interés público que, desde el punto de vista de su régimen jurídico, se someten al Derecho común, salvo en los requisitos especiales que les exija el Estado, para declararlos de *interés público* y hacerlos así partícipes de un

(9) Prof. LLAMAZARES, *Derecho Eclesiástico del Estado*, cit. págs. 893-894.

(10) Un caso significativo lo representa la LOLR española, en cuyo art. 6.1 se hace expreso reconocimiento: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias *normas de organización, régimen interno y régimen de su personal*. En dichas normas, así como en las que regulan las instituciones creadas por aquellas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguardia de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidas por la Constitución, en especial los de libertad, igualdad y no discriminación». Sobre esto Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado*, cit. págs. 854 ss., en especial págs. 862-879.

tratamiento económico favorable, a través de subvenciones o de conciertos y, sobre todo, desde el punto de vista fiscal y tributario. Es lo más razonable. Es verdad que son de creación voluntaria de los asociados, a diferencia de las corporaciones de Derecho público que son creadas por Ley, pero, al igual que éstas, sus actividades están dirigidas prevalentemente a la consecución de objetivos del Estado. Sería un contrasentido que esas actividades generaran obligaciones fiscales y, lo más razonable, es que, *en la medida de lo posible* (dependerá de los medios financieros disponibles), sean financiadas total o parcialmente por el propio Estado.

3) Entidades como las Confesiones religiosas, por ser instrumento y cauce necesarios para el ejercicio de un derecho fundamental especial, son valoradas positivamente por el Estado, pero esa valoración deberá ser indiferente desde el punto de vista de los objetivos concretos perseguidos por ellas y ello por imperativo de los principios de igualdad y libertad religiosas, de un lado, y del de laicidad del Estado, por otro.

De ahí que no se puedan equiparar sin más, a las asociaciones denominadas de interés público.

De ahí que, en principio, la financiación de sus actividades por el Estado no parezca de recibo, salvo en los supuestos excepcionales en que ello sea absolutamente necesario para hacer «real y efectivo» el ejercicio del derecho de la libertad religiosa por parte de los ciudadanos (asistencia religiosa en las FFAA, establecimientos penitenciarios u hospitales).

Otra cosa bien diferente es su sometimiento a un régimen fiscal favorable. No parece razonable que las actividades destinadas a hacer posible el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa estén gravadas con impuestos. Bien que por razones distintas lo normal es que, como regla general, se equiparen, en este sentido, a las entidades benéficas declaradas de interés público. Otra cosa iría contra el principio de igualdad fiscal: los creyentes estarían desfavorablemente tratados. Sería más costoso ser creyente que no creyente.

4) Organizaciones asociativas de Derecho común, no merecedoras de ningún trato especial, ni desde el punto de vista de su régimen jurídico, ni desde el punto de vista de la cooperación del Estado a su sostenimiento económico o de su régimen fiscal.

d) *El binomio igualdad-libertad*

En tanto que orden, el Derecho pretende ser la ordenación armónica de un conjunto de valores, formales unos y materiales otros. El orden, la paz, la seguridad (valores formales) son «conditio sine qua non» para la realización de los valores materiales (igualdad, libertad, justicia), de manera que puede afirmarse que no pueden ser los unos sin los otros (se coimplican mutuamente y son, por tanto, inseparables). Pero

no es menos cierto que la excesiva acentuación de uno de esos polos pone en peligro la realización del otro; puede afirmarse que se comportan como los platillos de una balanza; en la misma medida en que uno baja el otro sube; en el límite, la sustantivación de uno de ellos conduce a la negación del otro (11). Justamente ahí reside la diferencia entre la derecha y la izquierda. La primera subraya la realización de los valores formales; la segunda vuelca su preocupación en la realización de los valores materiales.

Pues bien, un tipo de similar tensión dialéctica se da también entre los valores materiales de la igualdad y la libertad: sin la primera no es posible la segunda y sin ésta la primera no tiene sentido.

Los hechos demuestran la existencia de situaciones múltiples en que una de ellas se sacrifica, al menos parcialmente, a la otra.

Tal es lo que ha acontecido en los regímenes liberales, de un lado, y en los países del llamado «socialismo real», de otro. En caso de colisión, en los primeros la igualdad entre todos los ciudadanos se ha sacrificado a una libertad que, desde el punto de vista de los hechos, sólo disfrutaban los menos. En los segundos, en cambio, en el mismo supuesto la libertad ha sido sacrificada, en no pocas ocasiones, en pro de una igualdad mecánica como condición «sine qua non» para una utópica libertad en el futuro.

Cierto que estos modelos no se dan nunca en estado puro, pero esas líneas de fuerza interna estarán siempre presentes en ellos (12).

Lo que acontece, en el fondo, es que se concibe la relación libertad-igualdad como una relación jerárquica. Tal jerarquización entraña que, caso de colisión, la realización de uno de esos valores debe ceder hasta la propia negación para hacer posible la realización completa del otro.

(11) Un ejemplo de este tipo lo ofrece la situación actual española. De conformidad con el Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede, el anterior sistema de operación económica del Estado con la Iglesia (dotación presupuestaria que figuraba en los Presupuestos Generales del Estado y que equivalía a que el Estado contribuía directamente a la financiación de la Iglesia), ha sido sustituido por el modelo de «asignación tributaria» que también se incorporaría a los Acuerdos del Estado italiano de 1984 con la Santa Sede.

Pues bien, a pesar de que la sustitución se producía como consecuencia de estimar que el modelo anterior era inconstitucional, se realiza una sustitución gradual, manteniendo de hecho la situación anterior hasta 1987 y poniendo en marcha el nuevo sistema a modo de ensayo durante tres años, subsistiendo durante ellos la dotación presupuestaria. Razón: una sustitución brusca hubiera puesto en peligro el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los católicos españoles, el dejar de repente sin medios de subsistencia a la Iglesia Católica, sin dar tiempo a un sustancial cambio de mentalidad de sus fieles acostumbrados a aceptar como un hecho incuestionable que esa financiación era cosa del Estado. Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado*, págs. 881 ss., especialmente 887-892.

(12) Cfr. COING, *Fundamentos de filosofía del Derecho*, Barcelona (1961), págs. 31-62; HENKEL, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, cit. págs. 339-350; HOMMER, M., *Die Existenzherhellung und das Recht*, Klostermann, Frankfurt (1962), págs. 148-183.

Pero, evidentemente, no es esa la única posibilidad. Se entenderá lo que queremos decir con sólo tener en cuenta que la justicia no es otra cosa que «igualdad en la libertad»; entendiendo «igualdad» (13) y «libertad» en un sentido no formal, sino material o sustancial (14).

Su objetivo a realizar es justamente la justicia material, o lo que es lo mismo, «la igualdad en la libertad»: la igualdad en la titularidad y en el ejercicio de los derechos fundamentales. En este marco tan sin sentido es sacrificar la igualdad a la libertad, como ésta a aquella. En cualquiera de esos casos lo único que conseguiríamos sería desviarnos de la consecución del último objetivo del Estado como forma organizada de la convivencia: la Justicia.

B) *Principios específicos de la relación del Estado con las Confesiones religiosas*

Dos son esos principios que son explicitados por otras tantas parejas conceptuales: a) cosmovisión monista o dualista y b) relación entre libertad religiosa, de un lado, y confesionalidad estatal, estatalidad confesional o laicidad del Estado, de otro.

El primero de esos conceptos es independiente y, en cierta medida, previo a los principios comunes; es más, los atraviesa y matiza de algún modo. La configuración de la relación a la que hemos aludido en segundo lugar, en cambio, es consecuencia de los principios comunes.

a) *Cosmovisión monista o dualista*

Dos son las cosmovisiones que aparecen enfrentadas en el intento de dar una explicación satisfactoria de la existencia, estructura y dinamismo del universo.

Para una de ellas esas tres preguntas pueden recibir una respuesta satisfactoria, partiendo de la hipótesis de que el universo es el resultado de múltiples y multiformes combinaciones de un sólo elemento: la materia o el espíritu. Posiciones, por tanto, extremas de esta cosmovisión son el *materialismo* y el *espiritualismo*. Para la visión dualista, sólo es posible esa explicación satisfactoria si se acepta que el universo está constituido por ambos elementos, explíquese como se explique la relación entre ellos. Las diferentes maneras de explicar esa relación es lo que dará lugar a las distintas posiciones de la cosmovisión dualista.

(13) Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al Derecho Constitucional Contemporáneo*. FCE, Méjico (1979), págs. 305 ss.

(14) Cfr. RAWLS, J., *A theory of Justice*, Oxford University Press (1973), págs. 302 ss.; del mismo, *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la Justicia*, Tecnos, Madrid (1986); BOBBIO N., *Contribución a la teoría del Derecho*, Ed. Fdo. Torres, Valencia (1980); HART, H. L. A., *The concept of law*, Clarendon Press, Oxford (1961).

Pues bien, esa diferente forma de explicar la razón de ser de la existencia, estructura y dinamismo del universo tiene no poco que ver con la comprensión de la relación del Estado con las Confesiones religiosas.

Para el *monismo*, tanto materialista como espiritualista, lo religioso y lo político-civil, o bien se consideran una y la misma cosa, de manera que cada uno de ellos está formando parte integrante del otro, o bien se considera que cada uno de ellos excluye al otro de su ámbito. Dicho en pocas palabras: o se identifican hasta el punto de constituir una única realidad, o se excluyen mutuamente. Se trata de lo que Rahner ha llamado herejías latentes: el *esoterismo* y el *integralismo* (15).

En ambos casos, el resultado final es siempre el mismo: total subordinación de lo religioso a lo político-civil, o a la inversa.

En la segunda, «partiendo de una concepción dualístico-maniquea de la realidad, se niega toda posibilidad de encuentro entre Iglesia y mundo. Iglesia y mundo son dos círculos que ni siquiera tangencialmente se rozan. Más aún, todo contacto conduciría inexorablemente a una falsificación eclesial y, en definitiva, a que la Iglesia dejara de ser Iglesia para convertirse en mundo». En la primera, Iglesia y mundo se conciben como dos círculos tales que el que simboliza al mundo esté dentro del que simboliza a la iglesia. El mundo es un puro instrumento al servicio de la Iglesia. «Ni que decir tiene que esta concepción entraña el permanente riesgo, denunciado por el esoterismo, de la inversión de la relación y, en consecuencia, de la mundanización eclesial» (16).

En la primera de esas versiones del monismo no hay dualidad propiamente dicha. Tampoco de ordenamientos jurídicos. Las Confesiones religiosas carecen de autonomía para regular sus asuntos internos. También eso es competencia del Estado y de su ordenamiento jurídico. O bien la relación se invierte y es el ordenamiento confesional el que regula no sólo los asuntos de carácter religioso sino también los asuntos civiles. Formalmente puede haber dualidad de ordenamientos, incluso dualidad de fuentes materiales; pero quien atribuye imperatividad formal y, en definitiva, eficacia vinculante a todas las normas, sean religiosas o civiles, es, en un caso, la autoridad del Estado; la autoridad religiosa, en otro.

En su versión *excluyente*, según el *monismo materialista*, no hay lugar para lo religioso en el ámbito del Estado: condena las creencias religiosas de sus ciudadanos como algo negativo porque dificultan u obstaculizan la consecución de sus propios objetivos como Estado.

Algo similar acontece en el monismo espiritualista *excluyente*. La Iglesia considera incompatible, por contradictoria, la pertenencia a ambas Comunidades religio-

(15) RAHNER, K., «Kirche und Welt», *Sacramentum Mundi*, columna 1342.

(16) LLAMAZARES, D., *Derecho Canónico fundamental*, León (1980), págs. 73-74; también del mismo, *Sacramento-Iglesia-Derecho en el pensamiento de R. Sohm*, Oviedo (1969), págs. 66-67; 145-161; 221-225.

sa y política. El Estado es considerado como la encarnación del mal y, por tanto, la pertenencia activa y voluntaria a él, sería merecedora de la excomunión. Lo religioso no tiene relevancia jurídica alguna en el ordenamiento jurídico del Estado, salvo en el ámbito penal: el ordenamiento confesional tipifica como delictiva la participación activa de sus miembros en las tareas del Estado y, éste, por su parte, tipifica como delictivas las actividades religiosas y la participación en ellas de sus ciudadanos.

En resumen, en las dos versiones básicas del monismo, la relación entre ambos polos Iglesia-Estado (mundo) se configura, o como de *identidad* o como de *exclusividad*, con una valoración mutua y recíproca, positiva, en el primer caso, y negativa, en el segundo.

Para la *concepción dualista*, el universo es el resultado de la integración de dos elementos: la materia y el espíritu. Lo político tiene que ver con la materia y con el cuerpo; en definitiva, con los asuntos humanos forzosamente exteriorizados a través de la corporeidad y, por tanto, controlables, aún en contra de la voluntad de su autor humano; lo religioso, en cambio se conecta con los asuntos y conductas humanas de carácter espiritual, de suyo no perceptibles inmediatamente por los sentidos y, por tanto, no directamente controlables. Lo difícil es establecer el límite entre lo uno y lo otro, ya que el hombre es a un tiempo ambas cosas: cuerpo y espíritu (17).

A diferencia de lo que acontece en las posiciones monistas, aquí se parte de la aceptación, por unos y por otros, Estado y Confesión religiosa, de la dualidad. Teóricamente el principio de delimitación del ámbito que les corresponde a cada uno está claro: los asuntos temporales son de competencia del Estado; los espirituales de competencia de la Iglesia. Lo difícil es señalar la línea de separación entre lo uno y lo otro. Dada la inseparabilidad de cuerpo y espíritu en el hombre, siempre habrá una zona conflictiva (las llamadas materias mixtas) sobre la que ambos, Estado e Iglesia (de uno y otra es miembro el mismo ciudadano), pretenderán tener competencia prevalente y el conflicto sólo tendrá una solución: la subordinación, siquiera sea parcial, de la Iglesia al Estado, o viceversa.

Esta tensión se proyectará también sobre la relación entre los respectivos ordenamientos jurídicos.

En el marco de la cosmovisión dualista, combinada con el monismo ideológico sobre la base de la superioridad de lo espiritual sobre lo temporal, la Iglesia sostendrá que el ordenamiento estatal, para su legitimación, necesita estar informado por los principios religiosos que sólo ella es competente para proclamar (tal es lo que ocurre en los Estados confesionales).

El Estado, por su parte, siempre sobre la base de la inescindibilidad de cuerpo y

(17) Sobre la corporeidad como medio de expresión del espíritu, HILDEBRAND, *Der Metaphisik der Gemeinschaft*, págs. 112 ss. y 158-159; KALIBA, *Die Welt als Gleichnis des dreinigen Gottes*, Salzburg (1952), págs. 13-122 y 319 ss.; RHANER, «Consideraciones teológicas sobre el monogenismo», *Escritos I*, Madrid (1964), págs. 314 ss.

espíritu en el hombre, defenderá la tesis de que el único derecho verdaderamente eficaz y, por tanto, el único derecho posible, es el que se proyecta sobre lo exteriorizable y exteriorizado, la corporeidad, por ser lo único coactivamente controlable y la Iglesia, realidad orgánica puramente espiritual, debe reconocerle al Estado competencia exclusiva para la regulación, incluso, de los aspectos eclesiásticos meramente externos (tal es lo que ocurre en las Iglesias del Estado).

En esta misma concepción, de un lado, rige el principio de institucionalización (la relación del Estado con la Iglesia se configura como originaria y la de cada uno de ellos con sus respectivos miembros como derivada), de otro, se da siempre una valoración positiva de cada uno de los términos del binomio (Iglesia-Estado) respecto del otro, pero con carácter excluyente, de manera que se combine ese juicio favorable con el desfavorable de cualquier otro tipo de Iglesia o de Estado diferentes de los concretamente elegidos. En los supuestos extremos, lo normal es la excomunión religiosa de quienes disienten de la concreta gobernación del Estado y, con la condena, eliminación, incluso, de quienes disientan de la doctrina de la confesión oficial.

Las cosas son bien diferentes en la otra versión posible en la *cosmovisión dualista*: la combinada *con el pluralismo ideológico*.

Se trata de la hipótesis de que siempre es posible la delimitación de competencias sin tener que recurrir necesariamente a la subordinación de uno de los polos de la relación al otro. Cada uno le reconoce al otro autonomía para decidir dentro de su propio ámbito. Ni en general la Iglesia exige, ni, desde luego, el Estado está dispuesto a aceptar la tesis de que para su legitimación necesita estar informado por los principios doctrinales de la Iglesia. El Estado, por su parte, reconoce también la autonomía de la Iglesia para regular sus asuntos internos, sean o no forzosamente exteriorizables.

Ahora bien, dentro de la cosmovisión dualista con pluralismo ideológico, caben todavía dos posibilidades.

En un caso el Estado enjuicia de un modo especialmente favorable a una Iglesia, lo que entrañaría su trato jurídico-político privilegiado, con una cierta quiebra del principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas. Las razones de ese trato especial, no son ahora doctrinales, ni los principios eclesiales informadores del ordenamiento del Estado como condición de su legitimidad, sino claras razones de *utilidad*, históricas (haber sido lo religioso históricamente germen y factor de la unidad política) o sociológicas (ser la Iglesia o Confesión a la que pertenecen la mayoría de los ciudadanos). Esas mismas razones le servirán al Estado para fundamentar su pretensión de intervenir en algunos asuntos eclesiales dada la repercusión política posible de los mismos. Pero siempre ese trato desigual se combinará con la permisión de otras Confesiones. La excomunión religiosa o política han sido sustituidas por el principio de la tolerancia. Esto en el caso de que haya una sola confesión claramente mayoritaria, de manera que a las demás solamente pertenezcan pequeñas minorías. Sí, en cambio, son varias las mayoritarias, o la de proporción numérica entre

ellas es pequeña, lo que suele dar como resultado, sobre la base de un juicio de valor favorable del estado respecto de las religiones, es uno de estos dos modelos: Estado pluriconfesional o jurisdiccionalismo confesional.

Supuesto bien diferente es de la *cosmovisión dualista con pluralismo* que lleva este y el principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas hasta sus últimas consecuencias.

Desaparecen aquí, tanto el *trato desigual* de las Confesiones, como la tendencia a *utilizarse* mutuamente y, a condicionar el uno las decisiones del otro, en la medida en que se estime que puedan tener alguna repercusión en el ámbito propio, como consecuencia de que el juicio de valor del Estado sobre las Confesiones religiosas, sobre sus objetivos y actividades, es indiferente.

b) *Relación entre el principio de libertad religiosa y los principios de confesionalidad estatal, estatalidad confesional o laicidad del Estado*

La configuración de esa relación depende del existente entre igualdad y libertad. Naturalmente, nos situamos entonces, reconocidos ambos principios como informadores del ordenamiento estatal, en una cosmovisión dualista combinada con el pluralismo ideológico.

Pero la relación entre igualdad y libertad puede concebirse como una relación jerárquica, o no, y de ahí surgirán distintas posibilidades.

En el primer caso, todavía será posible que el principio supraordenado sea el de libertad religiosa o lo sean los principios de confesionalidad estatal, estatalidad confesional o laicidad del Estado.

Si lo que prima es el principio de libertad religiosa en los casos del estado confesional y la Iglesia de Estado, se suaviza la colisión con el principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas; en todo caso, si se trata de modo desigual a alguna o algunas Confesiones con respecto a las otras las razones no serán religiosas: habrá desigualdad y discriminación pero no por razones religiosas, sino histórico-sociológicas.

En un Estado realmente laico con valoración indiferente de las creencias religiosas, no cabe una valoración estatal, aunque sea por razones histórico-políticas o sociológicas, más favorable de una o varias Confesiones que de otras. Este es un Estado neutral (nada decide ni pretende decidir sobre materias religiosas), pero, dada su supuesta repercusión en el ámbito político, las Confesiones religiosas, políticamente no le son indiferentes.

Si lo que prima son los principios de estatalidad confesional o de confesionalidad estatal, la colisión con el principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas es clara. Se privilegia a una determinada confesión en detrimento de las demás y ello por considerarla más valiosa no sólo por razones políticas o históricas, sino por razones doctrinales y religiosas.

En el supuesto de entender esa relación entre libertad religiosa y laicidad del estado como jerárquica caben dos supuestos: Si el principio supraordenado es el de libertad religiosa, estaríamos ante un supuesto similar al de la primacía de este principio respecto de los de estatalidad confesional y confesionalidad estatal. Si, por el contrario, entenderíamos como supraordenado el principio de laicidad (igualdad superior a libertad) realmente ante lo que estaríamos sería ante un Estado que, para evitar un trato diferenciado entre grupos ideológicos y religiosos, opta por no tener en cuenta las peculiaridades del derecho de libertad de conciencia religiosa (especiales exigencias de las distintas creencias) sobre el derecho de libertad de pensamiento no religioso.

Pero esa relación, ya lo vimos al hablar del binomio igualdad-libertad, no necesariamente ha de entenderse en sentido jerárquico. Cabe otra posibilidad. Realmente no es un binomio de principios o derechos sino un único principio: «igualdad en la libertad» y el principio de laicidad es simplemente precipitado de la igualdad. No tiene por qué haber colisión. Es más, la relación más armónica posible se da justamente entre estos dos principios: igual libertad religiosa para todos y laicidad del Estado.

Según el principio de libertad religiosa, así entendido, el ordenamiento jurídico estatal debe respetar, proteger y fomentar, haciendo real y efectivo el derecho fundamental de *todos* los ciudadanos a ser *igualmente* libres para creer o no creer, para tener unas u otras creencias religiosas, unas u otras convicciones ideológicas, pero teniendo en cuenta las peculiaridades de las creencias religiosas, así como las diferencias entre estas últimas, siempre desde la perspectiva de las distintas exigencias de unas y otras para sus detentadores.

Según el principio de laicidad, el Estado se mantiene indiferente ante lo religioso no valorándolo, ni siquiera desde la perspectiva de sus intereses, salvo que vaya en contra de los principios de orden público en una sociedad democrática, para evitar cualquier asomo de discriminación de sus ciudadanos por razones religiosas: para él tan buen ciudadano es el creyente como el no creyente, el que tiene unas u otras creencias.

Así descritos, la armonía, no sólo compatibilidad, entre esos dos principios, es evidente.

II. TÉCNICAS DE RELACION ENTRE ORDENAMIENTOS JURIDICOS

A lo que queremos hacer referencia es a los diferentes supuestos en los que un ordenamiento reconoce o atribuye relevancia jurídica al otro dentro de su propio ámbito, siempre sobre la base de respaldarle con su autoridad de manera que la eficacia jurídica vinculante y la imperatividad formal las aporte primero (18).

(18) Parece razonable considerar completamente superada la polémica mantenida durante largo tiempo en la doctrina eclesíástica italiana sobre la legitimidad o no de la incorporación al Derecho eclesíástico de categorías procedentes del Derecho internacional privado (cfr. SARACENI, G., «Libertà religiosa e

Dos son los supuestos fundamentales que hay que distinguir:

1. Un ordenamiento atribuye eficacia jurídica a las *normas de otra*: estaremos entonces ante lo que se llama *remisión*.

2. Un ordenamiento atribuye eficacia jurídica a un negocio o situación jurídica nacidos al amparo de las normas del otro: estaremos entonces ante lo que se llama el *reconocimiento de efectos* o ante *el presupuesto*.

a) *Atribución de relevancia jurídica a normas*. Caben dos formas de remisión: formal y material o recepticia.

1) En la *remisión formal*, el ordenamiento que realiza la remisión se limita a autorizar que una determinada materia en relación con determinadas personas y lugares sea regulada por las normas de otro ordenamiento. La eficacia vinculante de esas normas en el ordenamiento remitente se la da éste, como ha quedado dicho: de ahí que la jurisdicción competente sea la del ordenamiento remitente; pero esas normas siguen integradas en el ordenamiento al que se hace la remisión, lo cual quiere decir que deberán interpretarse de acuerdo con los principios primeros, informadores y generales de ese sistema, con una única limitación: los principios de orden público del ordenamiento remitente.

Se produce así la anomalía de que los órganos judiciales de este último tienen que aplicar normas del otro y de acuerdo con los principios de interpretación e integración de ese otro.

La remisión formal implica siempre una excepción a los principios generales del

nilevanza civile dell'Ordinamento canonico», en *Il Diritto ecclesiastico* (1954) I, págs. 196 ss.). Claro está que es preciso eliminar los prejuicios ideológico-políticos de la polémica. Por lo pronto hay que decir que la incorporación de tales técnicas (remisión, material o formal) no es una consecuencia de considerar a ambos ordenamientos como originarios y soberanos tal como entendemos aquí la remisión; esto sólo podría aplicarse a lo formal, no, desde luego, a lo material, que es, más bien, propia de la relación entre un ordenamiento originario y uno derivado, y como se verá, el presupuesto es referible, en uno de sus tipos, a la relación entre dos ordenamientos originarios (total o parcialmente) y, en cambio, el otro a la relación entre uno originario y otro derivado.

Para una más completa visión de esta importante aportación de los eclesiasticistas italianos al Derecho eclesiástico, desde la perspectiva, más bien institucional, de la relación entre ordenamiento, ROMANO, S., *L'Ordinamento giuridico*, 2ª ed., Firenze (1945) y para la bibliografía esencial cfr. MAGNI, *Teoria del Diritto ecclesiastico civile*, I. Padua (1952), esp. nota 27 de la pág. 82; DEL GIUDICE, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, Milano (1949), esp. nota 1 de la pág. 76; CHECHINI, «Il matrimonio «concordatario» nel sistema legislativo e nelle pratica giuridica giurisprudenziale», en *Studi in onore de Vincenzo del Giudice*, Vol. I, Milano (1953), esp. págs. 151 ss.; SARACENI, «Libertà religiosa e rilevanza civile del ordinamento canonico», en *el dir. eccl. cit.*; CHECHINI, *Richiami al Diritto canonico e Diritto internazionale privato. Il Diritto ecclesiastico* (1946), págs. 5 ss.; JEMOLO, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, Milano (1954); PETRONCELLI, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*. Vol. I, Napoli (1949-1950); BELLINI, «Aldo Checchini e la dogmatica del Diritto ecclesiastico italiano», en *Il Diritto ecclesiastico* (1959) I, págs. 393 ss.; DE LUCA, *Rilevanza dell'Ordinamento canonico nel Diritto italiano*, Padua (1943).

Derecho común, de ahí que deba interpretarse restrictivamente y que no parezca tener sentido hablar de remisión formal implícita.

2) En la *remisión material* el ordenamiento remitente incorpora las normas del otro como propias. No se limita a darles eficacia coactiva respaldándolas con su autoridad, sino que las integra en el propio sistema, de manera que ahora su aplicación, interpretación e integración deberá hacerse con arreglo a los principios correspondientes del ordenamiento receptor del que forman parte. Tendrán como límite, no sólo los principios generales del Derecho común receptor que funcionará, además, como *subsidiario*.

Su adecuada interpretación exige que se tengan en cuenta también los principios del ordenamiento de origen pero sólo si son compatibles con los principios, tanto de orden público como generales, del ordenamiento receptor. Estaremos entonces ante lo que puede denominarse también *derecho estatutario, un derecho especial que prevalece sobre el común y que funciona como un derecho derivado* de éste.

b) *Atribución de relevancia jurídica a negocios jurídicos* (19). También aquí caben dos posibilidades:

1) Un ordenamiento atribuye eficacia jurídica, dentro de su ámbito, a un negocio jurídico celebrado al amparo de las normas de otro ordenamiento. Estamos, entonces, ante el *reconocimiento de efectos*, que tiene dos formas:

1ª. *Pleno*. El ordenamiento receptor se limita a atribuir eficacia jurídica a ese negocio, reconociendo al ordenamiento de origen competencia para regular tanto los requisitos de validez como los efectos del mismo y a los órganos jurisdiccionales de ese ordenamiento para juzgar sobre la validez o nulidad de esos negocios.

2ª. *Menos pleno*. El ordenamiento receptor reconoce la competencia del otro ordenamiento para regular las condiciones de validez del negocio, así como a sus órganos judiciales para decidir sobre la misma, pero no atribuye eficacia en su ámbito a los efectos que a ese negocio le atribuye el ordenamiento de origen, sino que le atribuye efectos propios distintos de aquellos, reservándose la competencia para decidir sobre la cesación de los mismos, con independencia de la voluntad del otro ordenamiento.

2) *El presupuesto*. Con este único término se hace referencia a dos supuestos diferentes: en ambos se atribuye relevancia jurídica, dentro del propio ámbito, a negocios jurídicos nacidos al amparo de otro ordenamiento (20).

(19) Se podría pensar que no es posible distinguir estos supuestos de la remisión (formal o material). En todos ellos siempre se está reconociendo valor en el ordenamiento receptor a normas del otro ordenamiento. Pero hay una diferencia sustancial. En el caso de la remisión, la norma a la que ésta se hace tiene eficacia con carácter general y automático en el ordenamiento receptor. En los casos de reconocimiento de efectos y de presupuesto en uno de sus tipos (no hay ni siquiera atisbos de remisión en el caso de que el negocio jurídico funcione como mero *hecho*), la atribución de efectos precisa de un acto-decisión para cada supuesto concreto.

(20) Sobre el presupuesto, vgr: CHECHINI, «L'Ordinamento canonico nel Diritto italiano», en *Archivio di Diritto ecclesiastico* (1940), pág. 50 ss.; D'AVACK, «La posizione giuridica del Diritto canonico nell'ordinamento italiano», en *Archivio di Diritto ecclesiastico* (1939), págs. 231 ss.; GIACCI,

1º. En unos casos, ese negocio jurídico funciona como *mero hecho* al que el ordenamiento segundo atribuye esa relevancia, sin entrar a analizar su constitución que considera de competencia exclusiva del ordenamiento de origen: cuando en una norma estatal se habla de obispo diocesano, del párroco o del diácono, el ordenamiento estatal no entra a decidir nada sobre si se cumplen o no, en el supuesto concreto, las condiciones para esa tipificación; se limita a dar por bueno lo que le transmite en ese sentido el ordenamiento canónico. Y lo mismo cabría decir de la competencia y de la delegación de la misma para la asistencia válida a la celebración del matrimonio; o de la tipificación de clero secular como «trabajadores por cuenta ajena» o de los religiosos como «autónomos» a efectos de su seguridad social, reconociendo competencia exclusiva del Derecho canónico para determinar quién es clérigo secular y quién clérigo regular, base de esa tipificación.

2º. En otros casos, el ordenamiento receptor hace depender la eficacia jurídica dentro de su ámbito de que ese negocio o situación jurídica cumpla las condiciones y requisitos de validez que él mismo exige para ese tipo de actos, reservando a sus órganos jurisdiccionales la competencia exclusiva para decidir sobre la validez o nulidad de los mismos. Se da, por tanto, la recepción del *negocio jurídico* en cuanto tal, celebrado de conformidad con las normas sobre la forma del otro ordenamiento. Tal es el caso del reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico (art. 60 CC) en el Derecho español vigente.

b) *Conclusión*. Es decisivo, a la hora de determinar cuáles de estas técnicas sean las dominantes en la relación entre dos ordenamientos, tener en cuenta si se trata de dos ordenamientos de los que uno es originario y el otro derivado, o de dos ordenamientos que pretenden ambos ser originarios y soberanos.

En este último caso, aunque sea con carácter parcial y siempre sobre la base del acuerdo expreso o, en todo caso, del principio de reciprocidad, las técnicas que suelen utilizarse son la *remisión formal* y el *reconocimiento de efectos*.

Si se trata de dos ordenamientos de los que el uno es originario y el otro derivado, con fuentes materiales directas diferentes, de manera que la eficacia vinculante de las normas del segundo tiene su fundamento en el primero, lo que acontece es que el segundo funciona como parte integrante del primero y, por tanto, como un único ordenamiento. Lo que ocurre es que el subordinado tiene reconocida competencia para regular autónomamente una serie de materias de orden interno. Por parte del ordenamiento primario se da *una remisión*, en este caso *material*, a las normas del secundario respecto a las normas reguladoras de esas materias y las situaciones jurídicas, así como los negocios jurídicos nacidos al amparo de esas normas funcionan para

«L'Ordinamento della chiesa nell Diritto italiano attuale», en *Chiesa e Stato. Studi storici giuridici per il decennale della conciliazione tra la S. Sede e l'Italia*, Vol. II, Milano (1939), págs. 369 ss.; DE LUCCA, *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel Diritto italiano*, cit.; FOLIGNO, «La rilevanza dei presupposti canonici nell'ordinamento italiano», en *Riv. di Diritto Pubblico* (1941) I, págs. 142 ss.

el primario como situaciones y negocios jurídicos propios, sin que se pueda hablar ni de reconocimiento de efectos ni de presupuesto.

Cabe una tercera posibilidad. Que se trate de dos ordenamientos que se atribuyen autonomía-soberanía el uno respecto del otro y que, no obstante, uno de ellos pretenda que sus normas o situaciones y negocios jurídicos nacidos al amparo de las mismas tengan relevancia jurídica en el ámbito del otro. En tales casos, este ordenamiento funciona a esos efectos como derivado, de manera que respecto de sus normas con eficacia jurídica en el otro lo que se da es una auténtica *remisión material*. Por otro lado, las situaciones y negocios nacidos a la vida jurídica al amparo de las normas de ese ordenamiento en tanto que autónomo, pueden tener relevancia jurídica en el otro como meros *presupuestos*.

Por último, el juicio de valor sobre la legitimidad de esas técnicas (de cuáles sí y cuáles no) en un Estado personalista y pluralista, deberá hacerse desde la perspectiva del mejor servicio a los derechos fundamentales del ciudadano y, respecto de la relación entre ordenamiento eclesial y ordenamiento estatal, del derecho de libertad religiosa como especie de la libertad ideológica.

III. MODELOS DE RELACION ENTRE ESTADO Y GRUPOS IDEOLÓGICOS (RELIGIOSOS Y NO RELIGIOSOS)

Puesto que las Confesiones religiosas no son otra cosa que grupos ideológicos religiosos, las relaciones del Estado con ellas tienen características comunes y diferenciales con las relaciones con otros grupos también ideológicos, y lo mismo cabe decir de las relaciones entre los respectivos ordenamientos.

La diferencia fundamental entre otros grupos ideológicos y las Confesiones religiosas es el ámbito de autonomía interna que éstas reclaman, totalmente sustraído a la competencia del Estado y cuyas normas tienen el fundamento de su eficacia vinculante no en la autoridad del Estado, sino en la fe de los ciudadanos que son, al mismo tiempo, miembros de ellas.

El resto de grupos ideológicos, con independencia del grado de autonomía interna de la que gocen, tienen un ordenamiento jurídico derivado del ordenamiento del Estado en el que se fundamenta la eficacia jurídica vinculante de sus propias normas. Sean éstas nacidas de una fuente autónoma o de fuente estatal, son siempre de naturaleza estatal: el fundamento de su eficacia vinculante es siempre la autoridad del Estado.

Dos son, pues, los temas de obligada referencia desde el punto de vista de las relaciones de los ordenamientos jurídicos de unos y otras con el ordenamiento del Estado: 1) grado de autonomía y 2) eficacia de las normas internas de unos y otras en el ámbito del ordenamiento del Estado.

En ambos casos lo determinante es la clase de Estado: según que sea ideológicamente *monista* o *pluralista*.

En el Estado *monista* se identifican lo público y lo privado y sólo se admite la libertad de asociación por razones de interés público, siempre que y sólo si ese interés coincide con el interés del Estado. Así las cosas, no se admiten grupos que no se identifiquen con el Estado y sus objetivos con los de éste. Ante un grupo ideológico sólo caben dos posibilidades: o se identifica (identidad) con el Estado como parte del mismo, o se le niega el derecho mismo a la existencia (exclusividad). Como es evidente, en el primer caso el grado de autonomía frente al Estado es nulo. Más aún, hablando con propiedad, no hay dos ordenamientos, primero el estatal y derivado el del grupo, ni por tanto relaciones entre ellos. No hay más ordenamiento jurídico que el del Estado.

En el Estado *pluralista* las cosas son bien diferentes. Se distingue entre lo público y lo privado, a la par que se reconoce la libertad de asociación en ambos campos. De ahí que haya grupos de interés privado y grupos de interés público. Por razón de los objetivos perseguidos cabe distinguir entre grupos estatales y no estatales, pero incluso estos últimos pueden coincidir paralelamente con el Estado en cuanto a los objetivos perseguidos, aunque no en cuanto a los medios, tanto instrumentales como organizativos, y de funcionamiento. De ahí que no sólo en los privados, sino también en los de naturaleza pública, se puede hablar de un cierto grado, mayor o menor, de autonomía interna. Como más adelante veremos, el grado de autonomía es mayor en las Confesiones religiosas, justamente para garantizar mejor la libertad individual de conciencia frente al Estado, dado el diferente fundamento de la eficacia vinculante de las normas confesionales (la conciencia y la fe) y porque la actividad religiosa, en cuanto tal, ni es ni puede ser actividad propia del Estado.

En el Estado *pluralista* se puede hablar ya de pluralismo de ordenamientos: ordenamiento primario lo es el del Estado y los ordenamientos surgidos al amparo de la autonomía reconocida a otros grupos menores, como ordenamientos derivados.

Con una esencial diferencia entre los grupos no confesionales y los confesionales surgida de la distinta naturaleza de sus normas y, en definitiva, del distinto fundamento de su eficacia vinculante.

En los grupos ideológicos no confesionales ese fundamento es la autoridad del Estado: dualidad de fuente normativa y unidad de fundamento de su eficacia vinculante (la imperatividad formal la reciben de la autoridad del Estado).

En los grupos confesionales, en cambio, se da dualidad de fuente material y dualidad de fundamento de su eficacia vinculante, según cual sea el ámbito de la misma: la propia Confesión o el Estado. En el primer caso, fuente material de la norma lo es el propio ordenamiento confesional y el fundamento de su eficacia vinculante lo es, en última instancia, la fe del destinatario de la norma. En el segundo, en cambio, la fuente original puede serlo el ordenamiento confesional, pero lo que le da imperatividad formal a esa norma en el ámbito del Estado es su respaldo por la autoridad de éste.

El problema de la posible eficacia de las normas y de los actos jurídicos surgidos al amparo de la propia autonomía tiene, pues, diferente respuesta en uno y otro caso, según cual sea el ámbito de su vigencia (interno o externo).

En los grupos no confesionales, dada la unidad de fundamento, esa eficacia estatal es automática: basta que la norma nazca en el marco de autonomía que el Derecho estatal reconoce a ese grupo para que esa norma goce del respaldo de la autoridad del Estado.

Las cosas no ocurren tan sencillamente en el caso de las Confesiones religiosas y de sus ordenamientos. Dado el distinto fundamento de la fuerza de obligar de sus normas, necesitan de un *reconocimiento especial* por parte del ordenamiento estatal. Reconocimiento que, a veces, puede suponer la suspensión de vigencia de alguna norma estatal por estar en contradicción con otra confesional obligatoria en conciencia.

Tradicionalmente se han venido utilizando como categorías técnicas para describir los diferentes modelos posibles de relación entre el Estado y las Confesiones religiosas las de *separación* y *unión*. Se trata de categorías que tienen dos serios inconvenientes: de un lado, son excesivamente generales, de manera que pierden en comprensión lo que ganan en extensión, obligando a subsumir en la misma categoría conceptual realidades esencialmente diferentes; así, con la categoría de unión se alude tanto a los supuestos de teocracia, o de cesaropapismo, como en los de Estado confesional y de Iglesia de Estado; y, lo que es más sorprendente por lo que tiene de falsificación de la realidad, con la categoría de separación se alude tanto a los supuestos de Estado antirreligioso como los de Estado simplemente neutral; de otro, con su ayuda no se puede dar explicación satisfactoria del dinamismo de la realidad histórica a la que aluden: la labilidad de esos modelos no explica la permanente fluctuación entre los modelos más vecinos, ni la cadena de acciones-relaciones que da razón de las transformaciones de unos modelos en otros a lo largo de la historia.

Ese planteamiento tradicional se ha visto superado por el análisis realizado por E. Wolf (21) y por las categorías que como resultado de ese análisis ha elaborado. Se trata de categorías que superan a las anteriores justamente en esos dos aspectos que acusábamos de deficientes en las tradicionales: se trata de un elenco de categorías mucho más rico, con mayor capacidad para reflejar los matices diferenciales de la realidad; y con su ayuda puede darse cumplida explicación del dinamismo de la realidad histórica en el tema que aquí nos interesa.

A) *Dialecticidad de la relación*

Sin duda, la fecundidad del hallazgo de Wolf reside fundamentalmente en su punto de partida. Su verdadero descubrimiento está en haber puesto de relieve el carácter esencialmente dialéctico de la relación entre Estado e Iglesia (22).

(21) *Ordnung der Kirche. Lehre und Handbuch der Kirchenrecht auf oekumenische Basis*, Frankfurt (1961), págs. 132-140.

(22) *Ibidem*, págs. 138-140.

A este propósito es preciso aclarar qué es lo que se quiere significar cuando se califica a una relación como dialéctica y cuál es la razón o razones de tal calificación.

a) *Significado del adjetivo «dialéctica»*. Se dice que una relación entre dos elementos es dialéctica cuando se cumplen en ella estas dos condiciones:

1ª) Los dos elementos de la relación se implican mutuamente, o lo que es lo mismo, no pueden ser el uno sin el otro, de manera que la negación total de uno de ellos conduce inexorablemente a la negación del otro.

2ª) La afirmación unilateral de cualquiera de ellos implica necesariamente una negación de la misma intensidad de otro, o dicho de otra manera, se comportan como los dos platillos de una balanza: en la misma medida en que uno de los platillos baja, sube el otro; la sustantivación de uno cualquiera de los elementos conduce inexorablemente a la adjetivación del otro.

Pues bien, según la intuición de Wolf, tal es lo que acontece con la relación entre Estado y Confesiones religiosas, si se tiene en cuenta que los mismos individuos son al mismo tiempo miembros de ambas realidades comunitarias. Esta identidad de miembros de ambos grupos es lo que hace que ambas condiciones como desde la perspectiva de los destinatarios de las decisiones de ese poder. Bien entendido que la razón final siempre habrá que buscarla en éstos últimos. Ahí es donde brota originalmente la dialecticidad.

En efecto, desde la perspectiva del hombre creyente, su pertenencia a ambas comunidades se presenta como un hecho objetivo incuestionable. Si obligada es su pertenencia a un Estado, no menos obligada es su pertenencia, por razones de conciencia, a un grupo religioso, más o menos organizado, y, en todo caso, a un conjunto de creencias que en cualquier momento puede entrar en colisión con las consecuencias derivadas de su pertenencia a un Estado. De manera que, desde la perspectiva del creyente sus creencias son irrenunciables y, por ello mismo, inseparables de su objetivamente obligada pertenencia a un Estado. De otra parte, la colisión entre una y otra pertenencia es algo más que una posibilidad. El individuo puede ser más o menos fiel a cada una de esas obediencias.

Esa misma tensión se traduce a la relación entre los poderes de una y otra comunidad al disputarse el mismo terreno de proyección. Mientras haya individuos creyentes, ciudadanos de un Estado, la dualidad existirá siempre y la posibilidad de colisión será permanente. Es más, la tensión se agudiza aún más como consecuencia de la tendencia de uno y otro poder a proyectarse sobre la totalidad del individuo, del mismo individuo; evidentemente, tal tendencia conduce a actitudes de exclusividad y de intolerancia de cada uno de ellos hacia el otro, al reclamar uno y otro del mismo individuo la obediencia total.

b) *Fundamento de la dialecticidad*. Después de cuanto acabamos de decir parece que se puede afirmar que la razón de tal carácter en la relación entre Estado y Confesiones religiosas se encuentra en la concurrencia simultánea de estas dos circunstancias:

1ª) La identidad de miembros de ambas comunidades y sobre todo la coincidencia de pertenencia simultánea de los mismos a ambas comunidades.

2ª) La tendencia expansiva de los poderes de ambas comunidades a proyectarse sobre la totalidad de cada uno de esos individuos. Se trata de un aspecto que debe tener muy en cuenta el Estado al fijar su posición frente al fenómeno religioso.

B) *Modelos resultantes: principios informadores y técnicas propias de cada uno de ellos*

De acuerdo con el anterior punto de partida, Wolf estima que la relación entre Estado e Iglesia es una relación inestable por cuanto que a causa de su dialecticidad va cristalizando en distintos modelos dinámicamente fluidos que se van transformando unos en otros, bruscamente las menos de las veces y paulatinamente en la mayor parte de las ocasiones. Con la única finalidad de facilitar la comprensión de los datos históricos, y dejando bien sentado que, en definitiva, se trata de cortes artificiales en el dinamismo histórico, podrían distinguirse los siguientes modelos o tipos de relación entre Estado e Iglesia: de *identidad*, de *exclusividad*, de *utilidad* y de *neutralidad*. Intentaremos describir en sus rasgos esenciales cada uno de ellos.

a) *Monismo ideológico*

1) Cosmovisión monista.

1.1) Modelo de identidad (23).

Se trata de la solución más ingenua al problema de la relación entre el Estado y la Iglesia. Es la fórmula histórica primeramente ensayada y se correspondería en la descripción comptiana de la historia con los estadios mítico y metafísico del hombre. De otro modo dicho, tras ella y como su fundamento está una concepción monista del universo. Ni se distingue materia y espíritu como elementos constitutivos de ese universo, ni se percibe la dualidad cuerpo-espíritu como elementos estructurales del individuo humano; ni consecuentemente, se distingue entre grupo político y grupo religioso, ni entre poder político (Estado) y poder religioso (Iglesia). La vinculación del grupo estatal implica necesariamente la vinculación al grupo religioso y el poder político, a través de sus detentadores, es la encarnación del poder divino mismo. Es más, desde la perspectiva de la consecución de sus propios objetivos, cada uno de los grupos valora positivamente al otro. De este modo de entender la relación se derivan las siguientes consecuencias:

1ª) Cada uno de los sujetos teóricos de la relación es configurado como parte

(23) *Ibidem*, págs. 133-135.

del otro. En puridad no existe relación por no existir dualidad. De ahí la posibilidad de dos submodelos según que el polo dominante sea uno u otro. Si el polo dominante es la Iglesia estaremos ante la *teocracia*; si, en cambio, ese polo dominante es el Estado, el modelo resultante recibe el nombre de *cesaropapismo*.

2ª) Ese modelo de relación implica siempre la subordinación en términos jerárquicos de uno de los polos de la relación al otro, o para decirlo con categorías del Derecho público eclesiástico, la atribución de potestad directa al polo dominante sobre el ámbito de proyección del polo dominado. En el modelo teocrático se atribuye a la Iglesia *potestas directa in temporalibus* y en el modelo cesaropapista se atribuye al Estado *potestas directa in spiritualibus*. El ejercicio ordinario de esa potestad corresponderá, en el primer caso, a la organización estatal bajo la subordinación jerárquica a la organización eclesiástica, y en el segundo, a la organización eclesiástica bajo la subordinación a la organización estatal. En uno y otro caso la titularidad de esa potestad se atribuye al polo dominante que de ordinario no la ejercerá directa e inmediatamente, pero que, en todo caso, se reserva siempre la posibilidad de hacerlo.

3ª) Por lo que respecta a la relación entre los respectivos ordenamientos jurídicos hay que decir lo siguiente:

1ª) En el caso extremo del sistema o modelo de identidad químicamente puro no puede hablarse de dualidad de ordenamientos. Al menos, si en terminología de Santi Romano, hablamos de ordenamientos jurídicos primarios: en cualquier caso el fundamento de la eficacia de uno de ellos estaría siempre en el otro; o, lo que es lo mismo, uno sería primario y el otro derivado.

2ª) La realidad no siempre responde a este tipo químicamente puro descrito como modelo de identidad. Hay siempre en el polo dominado una tendencia a liberarse de las ataduras de la subordinación y lo normal es que vaya consiguiendo algunas esferas de autonomía, al menos en términos relativos; podrá hablarse entonces de dualidad de ordenamientos, siquiera sea desde el punto de vista de las diferentes fuentes generadoras de las normas. Pero, en cualquier caso, la tendencia a la identidad se muestra en el hecho de que la eficacia vinculante de todas esas normas, se haga descansar, cualquiera que haya sido su origen, en el hecho de estar respaldadas por la autoridad del polo dominante. Si quisiéramos describir el fenómeno con ayuda de categorías actuales, diríamos que se produce una recepción, mediante el mecanismo de la remisión material, en el ordenamiento emanado de la organización dominante, estableciéndose así entre ellos la relación entre ordenamiento derivado y ordenamiento originario.

1.2) Modelo de exclusividad (24).

Seguimos situados dentro de una concepción monista de la realidad. Cuando, con esa concepción como telón de fondo, uno de esos dos polos consiga imponerse sobre el otro y éste, de mejor o peor grado, acepte esa conformación de la relación, es-

(24) *Ibidem*, págs. 135-136.

taremos ante el modelo ya descrito de identidad. Pero puede acontecer lo contrario. La tensión que se va a generar en tal caso conducirá inexorablemente a que cada uno de los polos se considere incompatible con el otro. Cada uno de ellos negará el pan y la sal al otro. Es más, se negarán mutuamente el derecho mismo a la existencia. Cada uno de ellos intentará borrar al otro del ámbito propio. El Estado perseguidor y la Iglesia que excomulga al Estado serían las dos versiones típicas de ese modelo.

Todavía habría que poner de relieve una diferencia fundamental entre los modelos de identidad y exclusividad: en el primero, cada uno de los polos tiene una concepción optimista (valoración positiva) del otro. En el modelo de exclusividad, en cambio, se da una concepción profundamente pesimista (valoración negativa) de cada uno de ellos con respecto al otro; las actividades de cada uno de ellos son vistas por el otro, no ya como indiferentes, ni siquiera como meramente perjudiciales, sino como incompatibles con la consecución de los propios objetivos. De ahí su tipificación como delictivas por ambos ordenamientos. Este es el único punto de conexión entre ambos ordenamientos. La pérdida de la condición de miembro de la comunidad eclesial (excomunión) o secular (pérdida de los derechos ciudadanos, o, incluso, de la propia vida) son las penas previstas. Por lo demás, ninguno de ellos reconoce la legitimidad de existencia al otro.

2) Cosmovisión dualista: modelo de utilidad (25).

Frente a las concepciones monistas descritas existen otras que corresponden, más bien, a concepciones dualistas de la realidad. Cualesquiera que sean las categorías utilizadas para describir esa realidad, lo cierto es que se la considera constituida por dos elementos irreductibles el uno al otro. Esa realidad no es ni sólo espíritu ni sólo materia; esa dualidad constitutiva se repite en el ser humano (alma-cuerpo), y es el fundamento de la dualidad grupo religioso (Iglesia), grupo político (Estado), según que los objetivos perseguidos por el grupo tengan como punto de referencia el espíritu o el cuerpo, la existencia espiritual o temporal del hombre. Ahí está la razón de la legitimidad de zonas autónomas referibles a uno y otro grupo.

La dificultad surge al intentar delimitar esas respectivas zonas de autonomía, como consecuencia de la profunda e inescindible realidad corpóreo-espiritual del hombre. Desde la perspectiva de la proyección normativa de ambos poderes hay zonas que se presentan, dado su carácter bifronte, como de interés común; se trata de las llamadas cuestiones o materias mixtas. Al reclamar sobre ellas competencias uno y otro polo, es claro que pueden producirse colisiones y que, consecuentemente, será necesario disponer de reglas que permitan resolverlas.

Pues bien, una regla general que permita *a priori* resolver este problema, sólo puede ser la de la subordinación de uno de los polos al otro, aun cuando sólo sea en relación con esas materias mixtas. Y según que el sentido de la relación de la subordinación sea uno u otro, estaremos ante dos submodelos del modelo de utilidad: el

(25) *Ibidem*, págs. 136-137.

Estado confesional si el polo dominante es la Iglesia y la *Iglesia de Estado*, en el caso contrario.

Por lo que respecta al contexto europeo, el primero de esos dos submodelos cuaja en los Estados de mayoría católica y el segundo en los que triunfa la Reforma protestante. En la relación entre ambos polos se combinan aquí la autonomía y la subordinación quedando ésta circunscrita a las llamadas materias mixtas. Pero a este propósito es preciso hacer las siguientes observaciones:

1ª) La delimitación entre las respectivas zonas de autonomía y la zona de las cuestiones mixtas es más bien fluida y en ningún caso tajante. De ahí la pluriformidad de cada uno de los submodelos.

2ª) Puede que se acuse especialmente la autonomía o la subordinación, dando así lugar a configuraciones del modelo más o menos alejadas, más o menos cercanas al modelo de identidad. Todo depende, en última instancia, de que el tipo de autoridad y competencia sobre esas materias sea *directa* o *indirecta*. Ahí está el criterio de distinción decisivo entre los modelos de identidad y utilidad (26).

3ª) La relación de subordinación puede entenderse de dos maneras, según que lo que se atribuya al polo dominante en razón de la conexión de la materia sea una potestad directa o indirecta en el ámbito que, en principio, le corresponde al otro. Lo característico, no obstante, del modelo de utilidad es que la potestad atribuida en tales supuestos no sea la directa sino la indirecta. De todos modos, por esta vía el Estado puede condicionar decisivamente a la Iglesia y lo mismo a la inversa.

4ª) Se trata de submodelos de una gran labilidad, de manera que es fácil el paso o transformación de un submodelo en el otro y sobre todo que uno de ellos acoja elementos, bien que con carácter excepcional, del otro.

5ª) Común a ambos submodelos es el principio de *confesionalidad*. El Estado *cree y confiesa*, considerando unas determinadas creencias como las únicas verdaderas. No sólo valora negativamente la falta de creencias sino cualquier creencia que no sea la del Estado: *cuius regio eius religio*. Cuando se da la *confesionalidad* en los términos descritos, como *intolerante* y *excluyente*, estamos ante la *confesionalidad doctrinal*.

(26) Sobre este tema y su planteamiento entre Decretistas y Decretalistas (cfr. MACCARRONE, «Potestas directa et potestas indirecta nei teologia del XII e XIII secolo», en *Sacerdocio e Regno da Gregorio VII a Bonifacio VIII*, Roma (1954), págs. 27-47; STICKLER, A., «Sacerdocio e regno nelle nuove ricerche su decretisti e decretalisti», *ibidem.*; LADNER, G., «The Concepts of «Ecclesia» and «Christianitas» and their relation to the idea of papal «plenitudo potestatis», *ibidem.* págs. 49-47; CATALANO, G., *Impero, Regni e sacerdocio nel pensiero di Huguccio da Pisa*, Milano (1959); STICKLER, «Der Schwerterbegriff bei Huguccio», en *Ephemerides iuris canonici*, 3 (1947); ULLMANN, W., *Medieval Papalism. The political theories of the medieval canonists*, Londres (1949); del mismo, *The Growth of papal government in the Middle Ages. A study in the ideological relations of clerical to lay power*, Londres (1955); KEMPF, F., *Papsttum und Kaisertum bei Innocenz III*, Roma (1954); CASTILLO LARA, *Coacción eclesiástica y sacro-romano imperio*, Turín (1956).

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 tolerante con ellas y con los no creyentes (confesionalidad no excluyente y tolerante). La posición privilegiada reconocida a unas determinadas creencias y a la correspondiente Confesión o Iglesia tiene su *fundamento*, no en un juicio de valor o veracidad de sus creencias por parte del Estado, sino en otras dos circunstancias bien diferentes: 1) ser las creencias profesadas por la mayoría de los ciudadanos (sociológica); 2) haber contribuido a la formación histórica de la identidad del país (histórica).

Así las cosas, ya se comprenderá el porqué de su denominación como modelo de utilidad. En el fondo, cualquiera de los polos de la relación tiene una visión optimista dentro del otro desde la perspectiva de la consecución de los propios objetivos. De ahí que tenga la pretensión de ponerlo, siquiera sea parcialmente, a su servicio; dicho de otra manera, de utilizarlo.

Justamente aquí es donde aparece con más nitidez la labilidad de la relación. En efecto, en el submodelo de Iglesia de Estado quien utiliza, en principio, es el Estado y la Iglesia es la utilizada, pero los hechos muestran que de esa modulación de la relación también sale beneficiada la Iglesia y ocasiones hay en las que se convierte en la mayor beneficiaria. Y lo mismo habría que decir del Estado confesional: lo normal es que sea el Estado el utilizado, pero en ocasiones esa relación se invierte, como ocurrió en tantas ocasiones con el régimen franquista en España.

Está claro, por tanto, que cada uno de los polos de la relación tiene una visión optimista del otro cara a la consecución de sus propios objetivos. El Estado ve en la actividad de la Iglesia una ayuda para alcanzar sus propios fines y, consecuentemente, pretende instrumentalizarla, aunque sea a cambio de un especial trato de favor. La Iglesia y sus actividades no se someten al régimen jurídico general representado por el *Derecho común*, sino a un *Derecho especial favorable*. De otro lado, este régimen jurídico especial favorable es dispensado no a todas las Iglesias, sino sólo a la considerada como *oficial*. Estamos en el contexto de una *sociedad no pluralista* desde el punto de vista ideológico. De ahí que tanto el modelo de Iglesia de Estado como el de Estado confesional aparezcan en su modo de ser más originario como incompatibles con los principios de libertad religiosa, de igualdad y no discriminación por razones religiosas. En su formulación más pura el modelo de utilidad es radicalmente intolerante en materia religiosa. Sólo en un Estado intermedio de transición se combinan el modelo de utilidad histórico-sociológica y el pluralismo. El modelo puro de utilidad es incompatible con él; a lo más que llega es a la mera tolerancia del ejercicio privado de cultos *no oficiales*.

Una variante del modelo de utilidad, más o menos evolucionado, como ya quedó apuntado anteriormente, aparece cuando son varias las Confesiones que por su situación histórico-sociológica son oficialmente favorecidas por el juicio de valor del Estado: la pluriconfesionalidad del Estado y el jurisdiccionalismo pluriconfesional.

Queda por describir la *relación existente entre los respectivos ordenamientos jurídicos*. Tal relación podría ser descrita del modo siguiente:

1º) Se reconocen mutuamente unos ámbitos de autonomía, al menos desde el punto de vista estrictamente jurídico, lo cual no descarta la posibilidad de una subordinación doctrinal de uno de ellos al otro. Un ejemplo en el que lo que acabamos de decir aparece más claramente, lo encontramos en el modelo de Estado confesional del régimen franquista en España. No otra es la consecuencia derivada del compromiso del principio 2º de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958.

2º) No obstante, como consecuencia de esa serie de materias de carácter bifronte ya apuntadas, hay ámbitos de competencias unas veces no claramente delimitadas y otras en las que la delimitación, al menos desde nuestro punto de vista actual, parecen suponer la invasión de uno de ellos en el campo del otro. De otra manera dicho, la delimitación de competencias en ese campo de las llamadas materias mixtas unas veces se resuelve a favor de la Iglesia y su Derecho, y otras a favor del Estado y su Derecho. Como regla general, lo primero es lo que acontece en el Estado confesional y lo segundo en la Iglesia de Estado.

3º) Como *técnicas típicas* a través de las que tiene lugar esa relación habría que señalar aquí la *remisión formal* y el *reconocimiento de efectos*. En virtud de la primera uno de esos ordenamientos se abstiene de regular una determinada materia, bien en términos absolutos, bien en razón de las personas o de los lugares, encomendando dicha regulación a las normas del otro ordenamiento. Bien entendido que su eficacia vinculante tiene su fundamento en el ordenamiento remitente que, por eso mismo, se reserva siempre su sanción y control. Algo que no niega que los principios informadores del ordenamiento de origen deban ser tenidos en cuenta para la interpretación de esas normas, siempre que sean compatibles con los principios de orden público estatal. En virtud del *reconocimiento de efectos*, uno de los ordenamientos atribuye plenos efectos a los actos y negocios jurídicos realizados al amparo de las normas del otro; bien entendido que los efectos que se le reconocen a ese acto o negocio jurídico no son los que reconoce a actos similares realizados al amparo de las propias normas, sino los que le atribuye el ordenamiento jurídico de origen. Es más, las condiciones de validez del negocio jurídico son las establecidas por el ordenamiento de origen. En todo reconocimiento de efectos hay cuando menos implícita una remisión formal; como hemos dicho, se da, no obstante, una diferencia esencial entre uno y otra: en el reconocimiento de efectos, en cualquiera de sus modalidades la competencia para decidir sobre su validez o nulidad les corresponde a los órganos jurisdiccionales del ordenamiento de origen; en la remisión formal, en cambio, a los del ordenamiento remitente. Aparte de que en la remisión tiene validez *automática* en el ordenamiento remitente *la norma* del ordenamiento de origen. En el reconocimiento de efectos es necesaria una decisión autoritativa concreta en cada caso singular.

b) *Pluralismo ideológico: modelo de neutralidad* (27)

La expresión modelo de neutralidad podría conducir el equívoco de que en este modelo son subsumibles todos aquellos supuestos en los que el Estado adopta una posición indiferente frente al fenómeno religioso. Pues bien, el término neutralidad no se toma aquí como equivalente a *indiferencia* frente a lo religioso, sino como indicativo de *imparcialidad* frente a la pluralidad de manifestaciones ideológicas y religiosas. No implica indiferencia ni neutralidad frente al derecho de libertad religiosa en cuanto tal, sino frente a las ideologías (religiosas o no).

Lo que implica es la *paridad* de trato de unas ideologías y otras (religiosas o no), de creyentes y no creyentes y de todas las Confesiones entre sí.

Tras ese modelo y como fundamento del mismo está una concepción pluralista de la sociedad. Concepción de la que son constitutivos tanto el principio de libertad religiosa como el de igualdad y no discriminación por razones religiosas, aplicados tanto a los grupos como a los individuos.

Estamos ya en una sociedad democrática en la que las instituciones están al servicio de los individuos y no a la inversa. Es más, el centro de decisión se traslada de arriba a abajo. No es la cúspide de la pirámide quien decide si no es sobre la base y el fundamento de las propias decisiones de los individuos. De ahí que cualquier relación de ese grupo con otros grupos se *desinstitucionalice* para *personalizarse*. Cierro que como consecuencia de la relación surgen derechos y obligaciones para el Estado antes incluso que para los individuos, pero siempre en función de los derechos y deberes de los ciudadanos como tales. Quiere decirse que la relación entre Estado y Confesiones religiosas, tanto en su existencia misma como en su conformación concreta, no es otra cosa que una consecuencia obligada de la relación del Estado con sus ciudadanos. De ahí que principios informadores de la misma lo sean justamente los de igualdad y no discriminación, así como los de libertad ideológica y de libertad religiosa en tanto que expresión de derechos fundamentales de los ciudadanos.

La relación entre el Estado y las Confesiones religiosas no es ya una relación *institucionalizada*, sino que pasa a ser una relación *personalizada*. Entiéndase bien: no quiere esto decir que la relación no se dé entre dos instituciones, Estado e Iglesias; esa dualidad de instituciones y la relación entre ellas, en cuanto tales, sigue existiendo. Ahora bien, se trata de una relación no originaria ni en cuanto a su existencia ni en cuanto a su conformación, sino de una relación derivada. De otro modo dicho: si Estado e Iglesias entran en relación y esa relación tiene una determinada conformación y no otra, la razón hay que buscarla en las relaciones previas de cada una de esas instituciones con sus miembros. Por lo que respecta al Estado, los principios informadores de su actitud y de las consecuentes relaciones con las Iglesias y Confesiones está en la relación que tiene con sus miembros creyentes: es la protección y fomento de los dere-

(27) WOLF, *o. c.*, págs. 137-138.

chos fundamentales de sus ciudadanos lo que determina y condiciona su actitud ante el fenómeno religioso. Característica diferencial de este modelo con respecto a los anteriores es el del principio de igualdad de trato de todos, creyentes y no creyentes, de un lado, y de todas las Confesiones, de otro. Al menos en teoría. Otra cosa es la profundidad de realización de este principio en cada uno de los modelos reales.

Se da aquí un mutuo reconocimiento de autonomía entre Estado y Confesiones religiosas, quedando desechada toda relación de jerarquía o subordinación entre ellos y entre sus respectivos ordenamientos jurídicos. Ahora bien, son posibles distintos submodelos dependiendo su conformación de que exista o no cooperación y colaboración entre Estado y Confesiones religiosas, y del ámbito y extensión de la misma. Todo depende, en definitiva, del juicio de valor que le merezcan al Estado, desde el punto de vista de la realización de sus propios objetivos, las actividades desarrolladas por las Confesiones religiosas.

De este modelo no es posible la valoración negativa que nos acercaría a lo que describimos como modelo de exclusividad, pero sí caben dos actitudes distintas: la de indiferencia o la de valoración positiva. La diferente combinación de estos dos tipos de actitudes es lo que da lugar a submodelos diferentes.

Intentaré explicarme. Hay que tener en cuenta que lo susceptible de valoración son dos cosas diferentes: las actividades religiosas en cuanto tales o el derecho fundamental de libertad religiosa e ideológica.

Si hablamos de neutralidad es evidente que no cabe la valoración, ni positiva ni negativa, de las actividades religiosas.

Pero dentro del Derecho comparado nos encontramos con modelos en los que se valoran positivamente parcialmente, al menos, las actividades religiosas en cuanto tales (modelos en los que quedan importantes residuos históricos de pluriconfesionalidad como en Alemania) y modelos en los que el Estado adopta una *actitud indiferente*, también parcial, frente a lo religioso en cuanto tal, sin tener en cuenta dos características especiales de la libertad religiosa en cuanto derecho fundamental, dadas las peculiares exigencias, y su posible colisión con las normas del Estado, de las diferentes creencias (Francia): en el primer caso se somete la regulación del fenómeno religioso a un *Derecho especial favorable*, en el segundo al *Derecho común*, sin más. Puesto que se trata de sistemas pluralistas en ambos casos se valora positivamente el derecho fundamental mismo de libertad religiosa e ideológica.

En el *modelo francés* (28), en cuanto exteriorizadas, las creencias religiosas tienen un tratamiento similar al de cualesquiera otras manifestaciones con relevan-

(28) Cfr. CAMPENHAUSEN, A. F., *L'Eglise et l'Etat en France*, París (1964); GOVERNATORI RENZONI, L., *Separazione tra stato e chiesa in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano (1977); METS, R., *Eglises et l'Etat en France*, Du Cerf, París (1977); AA.VV. *La Laïcité*, París (1960); CAPERAN, L., *Histoire contemporaine de la laïcité française*, París, Vol. I (1957), Vol. II (1960), Vol. III (1961); CORNET, J., *La Laïcité*, París (1967); MAYEUR, J. M., *La séparation de l'Eglise et de l'Etat*, París (1966).

cia jurídica: se someten al *Derecho común*. Así las cosas, hay que convenir que se asegura la igualdad de trato entre creyentes y no creyentes, y no sólo entre los primeros o entre las respectivas Confesiones. Pero, en ocasiones, al no tener en cuenta la *especificidad del derecho fundamental de libertad religiosa* en su regulación jurídica, lo que ocurre es que se puede estar sacrificando la realización del derecho de libertad religiosa a la igualdad entre creencias religiosas e ideológicas. Igualdad y libertad ideológicas (religiosas o no) entran en confrontación, prevaleciendo la primera sobre la segunda. Y no debe sorprender, si tenemos en cuenta que la laicidad del Estado tiene su fundamento no tanto en el individuo y la salvaguardia de sus derechos, como en la consideración del Estado como incapaz para emitir juicios de valor sobre lo religioso, incapaz de creencias religiosas por mor de la igualdad. De ahí que prime, caso de colisión, el principio de laicidad que define el sistema o modelo de relaciones del Estado con las Confesiones religiosas sobre el principio de libertad religiosa como expresión de un derecho fundamental de la persona humana.

Nada tiene de extraño que, de hecho, esa indiferencia y ese trato de igualdad, desde el punto de vista de los individuos, pueda traducirse en un trato discriminatorio y perjudicial para las creencias religiosas: a veces, el Derecho al que se someten sólo formalmente es el Derecho común; desde un punto de vista sustancial se trata, al menos parcialmente, de un Derecho especial desfavorable.

Lo hasta aquí dicho se refiere a las actividades de estricto carácter religioso (organización y funcionamiento de las Confesiones religiosas, actividades de culto, de proclamación y propagación de sus creencias), pudiendo ser consideradas, sin cambiar esencialmente la calificación del Estado, como indiferentes, como positivas, o incluso como negativas, las actividades que son ejercidas por una Confesión religiosa o bajo la cobertura de lo religioso, y que invaden competencias que se atribuye a sí mismo el Estado (asistenciales, docentes, etc.).

En el *modelo alemán* (29) la valoración que se hace de la actividad estrictamente religiosa es positiva; se extiende también a ella la valoración que se hace también de las actividades asistenciales, docentes, etc., realizadas por Confesiones religiosas. Es más, sobre la base de motivos similares, el Estado entiende que con esas actividades se facilita la consecución de sus propios objetivos; de ahí que vea en ellas una

(29) Cfr. SCHEUNER, M., «Das system der Beziehungen von Staat und Kirchen im Grundgesetz», en *Hanbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Dunker und Humblot, Berlín (1974), págs. 5-86; MAREK, H., «Die politischen und gesellschaftlichen Grundlagen des Staat-Kirche-Verhältnisses und der Bundesrepublik Deutschland», *ibidem.*, págs. 87-105; MIKAT, P., «Die religionsrechtliche Ordnungsproblematik in der Bundesrepublik Deutschland», *ibidem.*, págs. 107-187; HOLLERBACH, A., «Die Verfassung rechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts», *ibidem.*, págs. 215-296; ZABALZA BAS, I., *Las Confesiones religiosas en el Derecho alemán*, Bosch, Barcelona (1986); LISTL, J., *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland*, Dunker und Humblot, Berlín (1971).

colaboración; de ahí el apoyo que les presta. De ahí el calificativo de *pluriconfesionalidad* al que hemos aludido.

En cuanto exteriorizadas, esas actividades religiosas se someten no al Derecho común, sino a un *Derecho especial favorable*. Queda así abierta la puerta para, teniendo en cuenta la especificidad de lo religioso, garantizar mejor la realización de la libertad religiosa pero, al mismo tiempo, queda también abierta la puerta para la quiebra del principio de igualdad entre creyentes y no creyentes, y entre las distintas Confesiones religiosas. En todo caso, aquí queda garantizada la superioridad del principio de libertad religiosa sobre el de neutralidad, de manera que, caso de colisión, cede el segundo ante el primero. Naturalmente desde el punto de vista del Estado y en orden a la consecución de sus propios objetivos, histórico-sociológicamente hablando, la valoración no es seguramente la misma, de un lado, y de otro, la necesidad de tener en cuenta la especificidad de lo religioso conduce casi inevitablemente a esas consecuencias. En todo caso, el principio de libertad prevalece, caso de colisión, no sólo sobre el principio de neutralidad como definidor del modelo, sino también sobre el de igualdad.

Al menos teóricamente cabe una tercera posibilidad, a medio camino entre los dos modelos descritos: *valoración positiva del derecho fundamental de libertad religiosa e ideológica* (común a ambos modelos) y *valoración indiferente de las actividades religiosas en cuanto tales* (Francia), *pero teniendo en cuenta la especificidad de la libertad religiosa* (Alemania), *que exigirá en ocasiones su sometimiento a un Derecho especial favorable: la regla general será su sometimiento al Derecho común pero con excepciones de sometimiento a un Derecho especial favorable* que tenga en cuenta las peculiares exigencias en conciencia de las diferentes creencias.

Con los modelos pluralistas únicamente son congruentes la *remisión material parcial* y el *presupuesto* en cualquiera de sus formas, como técnicas que dejan a salvo la independencia y autonomía de ambos ordenamientos en cuanto a su propio ámbito de competencias y que no suponen enajenación de competencia alguna que merme o cuestione la soberanía del Derecho del Estado.

En la remisión material, las normas del ordenamiento confesional se convierten en derecho estatutario que obliga así como parte integrante del Derecho del Estado, con lo que queda a salvo la *soberanía de éste*. Por su parte, el *presupuesto*, como hecho, es la técnica que mejor salvaguarda la *autonomía interna del ordenamiento confesional* correspondiente.

Las normas del ordenamiento confesional sólo tendrán eficacia jurídica civil en tanto que normas integrantes del ordenamiento estatal sometidas tanto a los principios del orden público como al Derecho común en *igualdad de condiciones con las normas estatutarias* de cualquier otra asociación o, lo que es lo mismo, funcionando así esas normas del ordenamiento confesional como ordenamiento derivado del estatal.

El ordenamiento estatal, por unas u otras razones, entre ellas la defensa de esos derechos de sus ciudadanos, no puede desentenderse de las situaciones jurídicas y ne-

gocios jurídicos que nazcan al amparo de las normas autónomas del ordenamiento confesional. No sólo porque éstas tienen su límite, en todo caso, en el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos que el Estado tiene que hacer respetar y en los principios fundamentales del sistema democrático, sino también porque la promoción de esos derechos exige que tenga en cuenta esos negocios y situaciones jurídicas *como base de su propia actuación*. Pues bien, la técnica que asegura a un tiempo la autonomía interna de la Confesión y la acción del Estado es justamente el *presupuesto*, tal como lo hemos explicado. La acción del Estado, dando relevancia jurídica civil a esas situaciones y negocios, tomándolos simplemente como base de esa actuación jurídica, reconoce la autonomía interna de la Confesión y declara su propia incompetencia, tanto para legislar sobre las condiciones y requisitos de su nacimiento, como sobre los conflictos jurisdiccionales que a ese propósito se pudieran plantear (respeto de la autonomía de la Confesión).

Con el uso de estas técnicas, por último, puede darse satisfactoria respuesta al problema de las normas confesionales obligatorias en conciencia cuando están en contradicción con alguna norma estatal, facilitando el más escrupuloso respeto de la conciencia individual y de las objeciones de conciencia.