

## LAICIDAD

*Andrés OLLERO. Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad Rey Juan Carlos,  
Madrid*

Por 'laicismo' habría que entender un diseño del estado como absolutamente ajeno al fenómeno religioso. Su actitud sería más de no contaminación que de indiferencia o de auténtica neutralidad. Esa tajante separación, que reenvía toda convicción religiosa al ámbito íntimo de la conciencia individual, puede acabar resultando más bien neutralizadora de su posible proyección sobre el ámbito público. Su versión patológica llevaría incluso a una posible discriminación por razón de religión. Determinadas propuestas pueden acabar viéndose descalificadas como 'confesionales' por el simple hecho de que encuentren acogida en la doctrina o la moral de alguna de las religiones libremente practicadas por los ciudadanos. Nada más opuesto a la 'laicidad' que 'enclaustrar' determinados problemas civiles, al considerar que la preocupación por ellos denotaría una indebida injerencia de lo sagrado en el ámbito público.

La Constitución española de 1978 no contiene, ni en su preámbulo ni en su texto articulado referencia expresa alguna a Dios. ¿Hemos de derivar de ello que configura un 'Estado laico'? No es posible ofrecer una respuesta adecuada sin cumplir un doble requisito: ahondar en su regulación de los derechos y libertades fundamentales y determinar qué habríamos de entender por 'laico'<sup>1</sup>. Este calificativo puede en efecto reenviar a planteamientos tan diversos entre sí como la 'laicidad' o el 'laicismo'.

Ya el arranque del artículo 16.1 CE descarta toda óptica 'laicista': "se garantiza la

---

<sup>1</sup> **De ello nos hemos ocupado en España ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional Madrid, Civitas, 2005.**

libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades". Se desborda un planteamiento individualista, que identificaría la libertad religiosa con la mera libertad de conciencia, sin contemplar su posible proyección colectiva y pública. Se garantiza pues un ámbito de libertad y una esfera de 'agere licere', con plena inmunidad de coacción, sin que su despliegue deba soportar "más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley".

A ello es preciso añadir lo que la jurisprudencia constitucional ha caracterizado respectivamente como dimensiones "negativa" y "externa" de la libertad ideológica y religiosa. La primera se refleja en el artículo 16.2, Que rechaza toda práctica inquisitorial: "nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias". Una de sus inmediatas consecuencias será una elemental exigencia de 'laicidad'. Para preservar un abierto pluralismo es preciso aceptar una doble realidad: no hay propuesta civil que no se fundamente directa o indirectamente en alguna convicción; la de considerarse por lo demás irrelevante que ésta tenga o no parentesco religioso.

Esto descarta la arraigada querencia laicista a suscribir un planteamiento maniqueo de las convicciones; sobre todo a la hora de proclamar el dudoso postulado de que no cabe imponer convicciones a los demás. Aparte de que parece obvio que la mayor parte de las normas jurídicas existen para lograr que alguien realice una conducta de cuya conveniencia no se muestra suficientemente convencido (sea apropiarse de lo ajeno, negarse a contribuir al procomún o incluso sembrar el terror para lograr objetivos políticos...), No hay fundamento alguno para dirigir tal consejo sólo a quienes no ocultan sus convicciones religiosas, como si los demás estuvieran menos convencidos de sus propios planteamientos.

Sin perjuicio de que en el ámbito interno las religiones puedan -o incluso deban- llegar a ser algo más que ideologías, resulta indudable que en el ámbito

público no deben verse peor tratadas que cualquiera de ellas. La Constitución española ya comenzó por emparejar "libertad ideológica, religiosa y de culto", cerrando así el paso a la dicotomía laicista: remitir a lo privado la religión y el culto, reservando el escenario público sólo para un contraste entre ideologías libres de toda sospecha. Nada más ajeno a la laicidad que convertir al laicismo en religión civil.

Pero lo que sin duda llevará a desechar toda interpretación laicista será el epígrafe tercero. Este arranca de lo que el tribunal califica como "laicidad positiva", de modo tan reiterado<sup>2</sup> como poco afortunado; paradójicamente en efecto la expresa en términos negativos como "aconfesionalidad": "ninguna confesión tendrá carácter estatal"; pero cuando la laicidad auténticamente 'positiva' entra en escena es realmente con el mandato incluido en la frase siguiente: "los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la iglesia católica y las demás confesiones". Nos encontramos, pues, ante un estado que se compromete a ser neutral, pero a la vez se reconoce al servicio de una sociedad que no es neutra ni, en la medida en que se respete su pluralismo, tiene por qué verse neutralizada<sup>3</sup>.

Esto modifica el planteamiento decimonónico de la laicidad, que la entendía como una declaración estatal de agnosticismo, indiferentismo o ateísmo. Ahora el estado actúa laicamente al considerar lo religioso exclusivamente como factor social específico. Ello resulta compatible con un fomento de carácter positivo, que llevaría a aplicar al factor religioso un 'favor iuris' similar al que se da al arte, el ahorro, la investigación, el deporte, etc

---

<sup>2</sup> SSTC 46/2001 F.4, 128/2001 F.2, in fine, 154/2002 F.6. y 101/2004, F.3.

<sup>3</sup> R.NAVARRO VALLS alude a la jurisprudencia constitucional alemana para resaltar que "invocando la libertad religiosa negativa no puede verse coaccionado o recortado el derecho de libertad religiosa positiva" -Justicia constitucional y factor religioso en La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional Granada, Comares, 1998, pág. 31 y nt.25.

Nos parece interesante recordar cómo, en más de un idioma, 'laico' se presenta como sinónimo de profano: en una acepción por la que con tal término se identifica al ciudadano común, alejado por ello de los especialistas en saberes que no se hallan al alcance del común de los mortales. Así entendido, laico sería el ciudadano de a pie, titular de derechos, y no mero receptor pasivo de las decisiones de los representantes institucionales de turno; sean éstos los que integran la jerarquía de su confesión o los que transitoriamente ejercen la del estado. Una laicidad positiva, con contenido propio, encuentra su más adecuado contrapunto en cualquier actitud clasificable como 'clerical', tanto en su dimensión política de relación confesión-estado, como en la eclesial de relación jerarquía-fieles.

Clericalismos aparte, el estado será en realidad laico cuando permita serlo al ciudadano, situando en consecuencia en el centro del problema el libre ejercicio de sus derechos. Dejará de serlo -por confesional o por laicista- cuando se empeña en imponer a los súbditos su particular y especializado punto de vista, derivado del modo de organizar sus propias relaciones; no las del ciudadano: una vez más pues, 'cuius regio eius religio' o, ahora en versión laicista, 'cuius regio eius non-religio'.

En resumen, la laicidad implica un triple ingrediente.

1. Los poderes públicos no sólo han de respetar las convicciones de los ciudadanos sino que han de posibilitar que éstas sean adecuadamente ilustradas por las confesiones a que pertenecen.

2. Los creyentes, formada con toda libertad su conciencia personal, han de renunciar en el ámbito público a todo argumento de autoridad, razonando en términos compartibles por cualquier ciudadano y sintiéndose ellos, antes que su jerarquía eclesial, personalmente responsables de la solución de todos los problemas suscitados por la convivencia social.

3. Los agnósticos o ateos no pueden tampoco ahorrarse esta necesaria argumentación sino que también han de aportarla. Ello implica renunciar a esgrimir un

descalificador argumento de no-autoridad, que les llevaría a una inquisitorial caza de brujas sobre los fundamentos últimos de las propuestas de sus conciudadanos.

La inclusión de la referencia expresa a la iglesia católica fue uno de los momentos más complicados del delicado consenso entre los constituyentes, superado gracias a un displicente apoyo de los diputados comunistas frente a la beligerancia de los socialistas<sup>4</sup>. El alcance de dicha cooperación y las posibles consecuencias discriminatorias respecto a confesiones minoritarias quedan abiertas a la experiencia posterior. El estado español firma en enero de 1979 una gama de acuerdos con la santa sede, que se verán en 1992 acompañados por otros tres: los suscritos con la federación de entidades religiosas evangélicas, la federación de comunidades israelitas y la comisión islámica.

El mandato de cooperación demostrará su dimensión 'positiva' al emparentar, en la literatura académica y en la jurisprudencia constitucional, con la dimensión promocional del artículo 9.2 Ce, según el cual: "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas". Resulta relevante esta superación de la dimensión 'negativa', propia de la llamada primera generación de los derechos y libertades, de neta impronta liberal. Se ha resaltado que esto constituye una novedad, porque implica el reconocimiento de la religión, no sólo como un ámbito recluido en la conciencia individual, sino como un hecho social, colectivo y plural; es decir, supone la toma en consideración de la realidad social como elemento vinculante para la actuación de los poderes públicos. Habría entrado en juego una laicidad positiva, que se caracterizaría por una actitud de cooperación, mientras que la meramente negativa

---

<sup>4</sup> Cfr. sobre la modificación del anteproyecto -Constitución Española. Trabajos parlamentarios Madrid, Cortes Generales, 1980, t.I, págs. [10, 396, 146, 180, 183, 197, 242, 320, 485 y 515]; sobre su debate en el Congreso, t.I, págs. [680, 719 1020, 1027 y 1028]; t.II, págs. [1885, 2046, 2052 y 2065]; sobre las enmiendas y debate en el Senado, t.III, págs. [2677, 2792, 2839, 2854, 2910, 3222, 3224-3226 y 3230-3231]; t.IV, págs. [4416-4418 y 4422].

implicaba sólo indiferencia o distancia<sup>5</sup>.

Abierto este amplio campo de juego, llega el momento de plantearse los contornos del efectivo alcance de la cooperación, lo que exige tener en cuenta tres aspectos:

- 1) el obligado respeto al mandato de no confesionalidad;
- 2) la necesidad de hacer compatible esta cooperación de los poderes públicos con la garantía de la libertad de conciencia de sus funcionarios;
- 3) la adecuada proporcionalidad en la cooperación prestada a unas y otras confesiones.

En cuanto al posible efecto discriminatorio para otras confesiones del trato reservado a la iglesia católica, será la regulación de la asistencia religiosa a las fuerzas armadas la que precipite ya en 1981 el debate. Los diputados recurrentes consideran inconstitucional la existencia del citado cuerpo y aventuran que también lo sería, "por omisión", el no haberse previsto capellanías de otras confesiones. El razonamiento, en clave laicista, cobra visos de argumento 'ad absurdum', al plantearse una cooperación tan igualitaria como prácticamente inviable; la proporcionalidad sólo podría verse satisfecha igualando neutralizadamente por abajo<sup>6</sup>.

El Tribunal Constitucional, sin voto discrepante alguno, se a constatar que no hay trato discriminatorio, ya que "no queda excluida la asistencia religiosa a los

---

<sup>5</sup> El propio Tribunal Constitucional levanta acta de que ahora "se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional" -STC 46/2001, F.4.

<sup>6</sup> En voto discrepante se recogerá un significativo 'obiter dictum', no contrapuesto a la postura de la mayoría: con el artículo 16 en España "no se instaura un Estado laico, en el sentido francés de la expresión", que considere que "todas las creencias, como manifestación de la íntima conciencia de la persona, son iguales y poseen idénticos derechos y obligaciones" -voto particular del magistrado Jiménez de Parga, con tres adhesiones, a la STC 46/2001 del Pleno.

miembros de otras confesiones, en la medida y proporción adecuadas"; sólo si ellas la reclamaran y el estado "desoyera los requerimientos", podría darse tal vulneración<sup>7</sup>. La resolución cobra una particular relevancia, por haber abordado de modo directo el juego de libertad e igualdad. La respuesta no puede ser más neta: "el principio de igualdad es consecuencia del principio de libertad en esta materia"<sup>8</sup>.

Confluirán en otros casos la no confesionalidad y las exigencias de la libertad religiosa de los funcionarios -primer y segundo aspecto que habíamos señalado- ante la proliferación de celebraciones en las que, por ejemplo, no es fácil discernir si se trata de ceremonias religiosas con participación militar o de actos castrenses de contenido religioso. ¿Nos hallamos ante perezosas secuelas de la vieja confesionalidad o ante legítimas muestras de cooperación?

El Tribunal considera que "el artículo 16.3 no impide a las fuerzas armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza", el tribunal recordará que deberá siempre "respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia"<sup>9</sup>.

Años después el mismo Tribunal recordará que el artículo 16.3 CE, "tras formular una declaración de neutralidad", "considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener 'las consiguientes relaciones de cooperación con la iglesia católica y las demás confesiones'"<sup>10</sup>. La alusión a la neutralidad resulta particularmente relevante, dado

---

<sup>7</sup> STC 24/1982, F.4.

<sup>8</sup> STC 24/1982, F.1.

<sup>9</sup> Se insiste en ello en la posterior y más evasiva STC 101/2004. Asunto distinto, y que lleva a la paradójica desestimación del amparo, es que "no todo acto lesivo de un derecho fundamental es constitutivo de delito", por lo que aunque la autoridad militar "vulneró la vertiente negativa de su derecho fundamental a la libertad religiosa", no lo hizo necesariamente "mediante una conducta merecedora de sanción penal" -STC 177/1996, F.10 y 11.

<sup>10</sup> STC 46/2001, F.4.

que uno de los argumentos más socorridos del laicismo sería su actitud neutral ante las diversas opciones religiosas, alejada de una parcialidad presuntamente perturbadora. En un contexto de cooperación lo neutral no puede identificarse con lo neutro; esto permite descartar de inmediato un inevitable efecto neutralizador. Hay pues una toma de partido por una libertad positivamente valorada, que no se sacrifica a una uniformadora igualdad.

Siendo la libertad religiosa un derecho particularmente vinculado a la persona, el laicismo se muestra por el contrario más atento a su repercusión social; antepone obsesivamente igualdad a libertad, hasta el punto de convertir a ésta en públicamente irrelevante<sup>11</sup>. De ahí que la respuesta laicista acabe exigiendo una actitud más neutralizadora que neutra. La distinción entre actitud neutral y neutra resulta un eco de la que se ha establecido al recordar que no es lo mismo exigir al estado una "neutralidad de propósitos", por la que "debe abstenerse de cualquier actividad que favorezca o promueva cualquier doctrina particular en detrimento de otras", que imponerle el logro de una "neutralidad de efectos o influencias"; resultará imposible que su intervención deje de tener importantes consecuencias prácticas sobre la capacidad de cada doctrina de expandirse o ganar adeptos<sup>12</sup>.

Nadie ha considerado necesario explicar a qué nos referimos al hablar de libertad ideológica, como tampoco parece nada problemático captar el alcance de la libertad religiosa. Sí sería obligado preguntarse si el pluralismo, como valor superior del ordenamiento, sería compatible con una igualdad ideológica, que persiguiera una

---

<sup>11</sup> De la prioridad de la igualdad sobre la libertad, propia de los puntos de partida laicistas, tuvimos ocasión de ocuparnos en Christianisme, sécularisation et droit moderne: le débat de la loi espagnole de mariage civil de 1870 en Cristianesimo, secolarizzazione e diritto moderno (ed, por L. Lombardi-Vallauri y G. Dilcher) Milano, Giuffrè, 1981, t.II, págs. 1099-1140.

<sup>12</sup> Así lo plantea J.RAWLS, tras rechazar, por imposible, una neutralidad procedimental en el ámbito público -El liberalismo político (1993) Barcelona, Crítica, 1996, págs. 226-228.

efectiva parificación de efectos entre las diversas propuestas ideológicas en juego. Nada menos pluralista que una pluralidad planificada con garantizada igualdad final. Tampoco pues tendría mayor sentido proponer una igualdad religiosa, capaz de garantizar una parificación de los efectos de la actuación de los poderes públicos sobre las diversas confesiones a las que los ciudadanos pueden libremente adherirse.

La cooperación, como el pluralismo, no remite a una pluralidad planificada sino a un tener en cuenta las creencias profesadas por los ciudadanos, fruto de su libre voluntad y en consecuencia previsiblemente desiguales.

Veinticinco años después, el paso de la confesionalidad católica del régimen franquista al sistema de cooperación, parece haber convertido a la constitución de 1978 en un instrumento eficaz para una garantía y promoción de la libertad religiosa en un positivo ambiente de laicidad. No cabe afirmar que la iglesia católica, abrumadoramente mayoritaria en la sociedad española, haya sido la única beneficiaria, aunque sí se ha visto claramente excluida toda interpretación laicista del texto constitucional.