ESTUDIOS

LA NEUTRALIDAD DEL ESTADO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

REALIDAD NORMATIVA Y APARIENCIA JURISPRUDENCIAL

MARÍA ROSA GARCÍA VILARDELL

PRÓLOGO DE D. REMIGIO BENEYTO BERENGUER

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN · AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN · GENERALITAT VALENCIANA Conselleria d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital · CEU Universidad Cardenal Herrera · ARANZADI

© **María Rosa García Vilardell**, 2026
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.
C/ Serrano Galvache 26
28033 Madrid
www.aranzadilaley.es
Atención al cliente: https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones

Primera edición: noviembre 2026

Depósito Legal: M-23715-2026
ISBN versión impresa: 978-84-1085-624-0
ISBN versión electrónica: 978-84-1085-625-7

Esta obra se enmarca en los proyectos de investigación *PID2021-126765NB-I00 del MICINN sobre «La crisis del Estado de Derecho en la UE (España)»; y el proyecto de investigación CIAICO/2024/19, sobre la «Crisis de valores y de identidad de la Unión Europea: Resiliencia democrática frente a amenazas híbridas».*

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, **www.cedro.org**) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Índice general

Página

LISTADO DE ABREVIATURAS 17

PRÓLOGO 19

A MODO DE PÓRTICO

INTRODUCCIÓN 27

PARTE I

LA CONSTRUCCIÓN CONSTITUCIONAL
DEL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

CAPÍTULO I

LA NEUTRALIDAD COMO CATEGORÍA ESTRUCTURAL DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

I. La neutralidad como valor constitucional superior 38

II. La neutralidad constitucional: de la abstención estatal a la garantía del pluralismo 44

III. La laicidad como manifestación específica de la neutralidad: la aplicación del principio al factor religioso 46

1. Delimitación conceptual 46

1.1. Aconfesionalidad y laicidad 46

1.2. Laicidad y laicismo 50

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Página

2. La proyección religiosa de la neutralidad constitucional 52
2.1. La neutralidad del Estado ante el fenómeno religioso 53
2.2. La separación institucional como garantía de la neutralidad religiosa 56
2.3. La cooperación con las confesiones religiosas: manifestación de la laicidad positiva 58

CAPÍTULO II

PLURALISMO, DIGNIDAD Y LIBERTAD: LA VOLUNTAD DEL CONSTITUYENTE EN LA CONFIGURACIÓN DE LA NEUTRALIDAD DEL ESTADO

I. El pluralismo político y la dignidad humana como pilares de la neutralidad estatal 61
1. El pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico: génesis, significado y función estructural en el artículo 1.1 CE 62
2. La dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad: el fundamento personalista de la neutralidad del Estado 66
II. La neutralidad activa y el mandato de transformación 73
III. La configuración de la aconfesionalidad: génesis constituyente 78
1. La construcción parlamentaria de la aconfesionalidad estatal . . . 79
1.1. El debate constituyente en el Congreso: la superación de la cuestión religiosa 81
A) La Comisión constitucional: la primera delimitación entre aconfesionalidad, cooperación y neutralidad religiosa 81
B) El Pleno del Congreso y la búsqueda del consenso religioso constitucional 83
1.2. El Senado y la consolidación del modelo español de neutralidad religiosa 87
A) El debate en la Comisión senatorial 87

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Página

B) El pleno del Senado y la afirmación definitiva de la aconfesionalidad cooperativa 92

1.3. La Comisión Mixta y la síntesis definitiva de la neutralidad religiosa del Estado 94

2. *El artículo 16 CE como clave hermenéutica de la neutralidad constitucional* 96

PARTE II

EL VACIAMIENTO JURISPRUDENCIAL CONTEMPORÁNEO DEL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD: ESTUDIO CRÍTICO DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RECIENTE

CAPÍTULO III

LA SUSTITUCIÓN DE LA NEUTRALIDAD POR UNA DIRECCIÓN ESTATAL DE LA CONCIENCIA

I. La formación de la conciencia como presupuesto del pluralismo constitucional 105

1. *La educación como garantía del libre desarrollo de la personalidad* 107

2. *El ideario educativo constitucional como garantía del pluralismo y límite a la dirección ideológica del poder público* 111

2.1. La configuración constitucional del ideario educativo 111

2.2. El ideario educativo constitucional y los límites de la educación en valores: el debate doctrinal 114

2.3. La voluntad del constituyente: el artículo 27.2 CE como garantía del pluralismo y límite al adoctrinamiento estatal 117

2.4. El contenido del ideario educativo constitucional: una interpretación desde el principio de neutralidad 120

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Página

II. La formación de la conciencia del menor en la jurisprudencia constitucional 123

1. La formación religiosa del menor: entre la responsabilidad parental y la neutralidad del Estado 123

2. El interés superior del menor: naturaleza jurídica y criterios de concreción 127

3. La reciente jurisprudencia constitucional sobre la educación religiosa del menor 130

3.1. Los criterios de concreción del interés superior del menor y su aplicación en materia religiosa en el Alto Tribunal 130

3.2. Recapitulación: una doctrina estable aplicada mediante parámetros variables 141

CAPÍTULO IV

LA SUSTITUCIÓN DE LA NEUTRALIDAD POR LA REDUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA CONFESIONAL

I. La dimensión institucional del principio de neutralidad 143

1. Las empresas ideológicas o de tendencia 147

2. Las entidades creadas por las confesiones religiosas: autonomía, identidad y cláusulas de salvaguarda 150

II. La jurisprudencia constitucional reciente y el debilitamiento de la autonomía institucional 155

1. STC 94/2023: La subordinación de la autonomía confesional a la efectividad de las políticas públicas 156

1.1. El objeto del litigio y la verdadera cuestión constitucional suscitada 156

1.2. La argumentación del Tribunal Constitucional español 158

1.3. La neutralidad del Estado como presupuesto de la autonomía institucional: una revisión crítica de la STC 94/2023 160

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Página

2. STC 132/2024: la intervención estatal en la autonomía organizativa de las entidades religiosas 169
2.1. El objeto del litigio y la cuestión constitucional suscitada 169
2.2. La argumentación del Tribunal Constitucional español . 173
2.3. La neutralidad como límite al control estatal de la autonomía religiosa: una revisión crítica de la STC 132/2024 177
2.4. Consideración final 192

CAPÍTULO V

LA SUSTITUCIÓN DE LA NEUTRALIDAD POR LA JERARQUIZACIÓN DE LOS DISCURSOS PÚBLICOS

I. El espacio público como ámbito propio de la neutralidad constitucional 195
II. La neutralidad del Estado como garantía del pluralismo en el espacio público 197
1. La dimensión externa de la libertad ideológica y religiosa 198
2. Las libertades comunicativas como presupuesto del pluralismo democrático 200
3. La neutralidad como exigencia de igualdad entre discursos en el ejercicio de las libertades comunicativas 204
III. La STC 75/2024: una nueva aplicación jurisprudencial del principio de neutralidad 206
1. La delimitación del conflicto constitucional 206
2. La construcción del juicio de ponderación por el Tribunal Constitucional 209
3. Los votos particulares: dos concepciones contrapuestas del principio de neutralidad 216
4. La quiebra de la neutralidad judicial: el contraste entre la STC 75/2024 y la STC 192/2020 218
IV. La neutralidad como presupuesto del pluralismo en el espacio público 222

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Página

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES GENERALES

I. La neutralidad como categoría estructural del Estado constitucional 225

II. La neutralidad como criterio metodológico de delimitación del conflicto constitucional 228

III. La delimitación constitucionalmente neutral del conflicto: una propuesta metodológica 231

IV. Límites del estudio y proyección futura 234

BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA CITADA 237

I. Bibliografía 237

II. Jurisprudencia 249

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

co. Los poderes públicos no pueden utilizar las competencias que el propio artículo 9.2 les atribuye para imponer una determinada concepción sustantiva del bien ni para orientar ideológicamente a la sociedad. Su función constitucional consiste, precisamente, en garantizar las condiciones de coexistencia de las distintas convicciones presentes en una sociedad plural.

El Estado constitucional español no es neutral porque permanezca distante de la realidad social, sino porque interviene para impedir que las desigualdades materiales, las dinámicas de exclusión o las posiciones de poder comprometan el ejercicio efectivo de la libertad y destruyan el pluralismo como fundamento del orden democrático. La neutralidad aparece así íntimamente vinculada al propio modelo de Estado social diseñado por la Constitución de 1978. Un Estado que, lejos de apropiarse ideológicamente de la sociedad, asume la responsabilidad de garantizar las condiciones necesarias para que la diversidad ideológica, religiosa, cultural y social pueda desarrollarse en condiciones reales de libertad e igualdad.

Con ello culmina la evolución iniciada en los artículos 1 y 10 CE. Si el artículo 1 proporciona el fundamento axiológico de la neutralidad al situar el pluralismo entre los valores superiores del ordenamiento, y el artículo 10 revela su fundamento personalista al colocar la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad en el centro del sistema constitucional, el artículo 9 dota a ese principio de una dimensión funcional. La neutralidad deja definitivamente de identificarse con una posición de mera abstención del poder público para convertirse en un auténtico deber constitucional de actuación dirigido a hacer efectivas las condiciones que permiten el ejercicio real de la libertad de conciencia y la convivencia entre las distintas convicciones presentes en una sociedad plural.

Sobre esta construcción descansa, precisamente, la regulación del artículo 16 CE. La aconfesionalidad del Estado no constituye un principio autónomo ni el origen de la neutralidad constitucional, sino la proyección específica de un principio previamente configurado sobre el pluralismo político, la dignidad de la persona y el mandato de actuación de los poderes públicos.

III. LA CONFIGURACIÓN DE LA ACONFESIONALIDAD: GÉNESIS CONSTITUYENTE

La cuestión religiosa constituyó uno de los ámbitos más delicados y políticamente sensibles del proceso constituyente español de 1978. El recuerdo histórico de la confesionalidad del Estado, unido al peso social

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

y cultural del catolicismo en España y a la experiencia traumática de la confrontación entre clericalismo y anticlericalismo durante los siglos XIX y XX, convertían la regulación constitucional del fenómeno religioso en una cuestión de extraordinaria complejidad.

Sin embargo, precisamente por ello, el debate constituyente sobre el artículo 16 terminó revelando con especial claridad el verdadero modelo de neutralidad querido por la Constitución. Lejos de optar por una neutralidad hostil o excluyente del hecho religioso, el constituyente trató de construir una fórmula de equilibrio orientada a garantizar simultáneamente la libertad ideológica y religiosa, la separación entre el poder político y las confesiones y el reconocimiento de la dimensión social del fenómeno religioso en una sociedad plural[105].

1. LA CONSTRUCCIÓN PARLAMENTARIA DE LA ACONFESIONALIDAD ESTATAL

Fue ya en la primera sesión de la Ponencia[106] donde se inició el debate sobre la cuestión de la no confesionalidad del Estado, decidiéndose dejar el estudio de ese tema para la siguiente reunión[107]. Así, el día 30 de agosto, en la tercera sesión, se reanudó la discusión sobre las relaciones Iglesia-Estado, centrándose el debate sobre la no confesionalidad. Y por mayoría se adoptó, con carácter provisional, la siguiente redacción del art. 3: «El Estado español no es confesional. Garantiza la libertad religiosa en los términos del artículo». Anunciándose por los representantes de UCD la presentación a la Ponencia de una fórmula para esta materia, en la que expresamente se eludieran los términos confesionalidad o laicidad[108].

El día 6 de septiembre, la Ponencia estudió, entre otros temas, el art. 17, en el que se trató la libertad religiosa, configurándose su garantía en un texto de dos párrafos, del siguiente tenor:

> «1. Se garantiza la libertad religiosa y de cultos, así como la de profesión filosófica o ideológica con la única limitación del orden público protegido por las leyes.

105. Sobre este balance de conjunto, *vid.* POLO SABAU, J. R., «El artículo 16 de la Constitución en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa», en *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 311-345.
106. ACTAS DE LA PONENCIA CONSTITUCIONAL (Visitado por última vez el 12 de marzo de 2026).
107. Ibidem, p. 257.
108. Ibidem, pp. 258 y 259.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

> 2. Nadie podrá ser compelido a declarar sobre sus creencias religiosas»[109].

Durante la segunda lectura del borrador constitucional[110] se anunció la integración del artículo 3 —en el que se proclamaba la no confesionalidad del Estado— en el artículo 17. Posteriormente, el 13 de diciembre, ya en el marco de la tercera lectura del texto, se confirmó la aprobación unánime del art. 17[111] (que sería el art. 16 en el borrador definitivo del Anteproyecto de Constitución[112]), con la siguiente redacción:

> «1. Se garantizará la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la profesión filosófica e ideológica, con la única limitación del orden público protegido por las leyes.
>
> 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias religiosas.
>
> 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación».

No obstante, la libertad religiosa seguía figurando entre las materias sobre las que no hubo consenso. El 16 de marzo de 1978, la Ponencia constitucional concluyó el estudio del anteproyecto teniendo en cuenta las enmiendas presentadas[113]. Finalmente, el texto del Anteproyecto constitucional, con el informe definitivo de la Ponencia, fue publicado el 17 de abril de 1978 en el Boletín Oficial de las Cortes, pasando a ser el art. 15, con el siguiente tenor:

> «1. Se garantizará la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la de profesar cualquier creencia o

109. Ibidem, pp. 263 y 265.
110. Según consta en la Minuta de la Ponencia de Constitución en su reunión de 10 de noviembre de 1977 se fija como fecha de inicio de la segunda lectura el 29 de noviembre, y se acuerda una tercera lectura para los días 6 y 7 de diciembre (Ibidem, p. 318).
111. AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución,* Madrid 1978, p. 95.
112. *Boletín Oficial de las Cortes,* de 5 de enero de 1978, núm. 44, p. 672, BOC_044.PDF (Visitado por última vez el 7 de abril de 2026).
113. AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución… op. cit.,* pp. 97-98. La totalidad de las enmiendas presentadas y el informe de la Ponencia pueden verse en: Constitución Española (Visitado por última vez el 8 de abril de 2026).

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

ideología, con la única limitación, en sus manifestaciones externas, del orden público protegido por las leyes.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias religiosas.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. 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»[114].

1.1. El debate constituyente en el Congreso: la superación de la cuestión religiosa

A) La Comisión constitucional: la primera delimitación entre aconfesionalidad, cooperación y neutralidad religiosa

La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas debatió el informe durante 24 sesiones celebradas entre los meses de mayo y junio. Los tres párrafos del art. 15 se debatieron el día 18 de mayo de 1978, en la sesión núm. 8[115].

El debate en torno a este artículo, como venimos diciendo, fue uno de los más intensos y significativos del proceso constituyente[116]. Y, según las fuentes, las posturas defendidas por los distintos grupos parlamentarios durante el debate se centraron en tres aspectos.

Uno de los puntos de fricción fue definir cuál debía ser el límite a la libertad ideológica y religiosa, centrándose la controversia en la sustitución del término «orden público» por «derechos fundamentales». Concretamente, el Grupo Comunista, a través de Tamames Gómez, defendió que el límite no fuera el «orden público protegido por las leyes», sino el «respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución», argumentando que el concepto de «orden público» era estrecho, ambiguo y podía ser interpreta-

114. *Boletín Oficial de las Cortes,* de 17 de abril de 1978, núm. 82, p. 1619.

115. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 18 de mayo de 1978, núm. 69, pp. 2467-2488.

116. Textualmente señalaba Fraga Iribarne en el debate: «El artículo que estamos debatiendo constituye, sin duda alguna…, uno de los artículos más importantes de la Constitución, y, por ello, uno de los que más importante sería que pasara con claridad, sin ambigüedad y, a ser posible, con el máximo consenso» (*Diario de Sesiones del Congreso*…, núm. 69, *cit.*, p. 2470).

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

do de forma discriminatoria contra ciertas ideologías. Por su parte, Gastón Sanz, en representación del Grupo Mixto, coincidió en que la única limitación debía ser el respeto a los derechos constitucionales, considerando que referirse al orden público según las leyes era demasiado vago. AP, en la voz de Fraga Iribarne, y UCD, a través de Alzaga Villaamil, se opusieron a estas enmiendas, defendiendo que el «orden público» es un concepto jurídico perfectamente acuñado y necesario para el desarrollo armónico de la sociedad. Fraga señaló que este límite es el que permite impedir prácticas extremas como sacrificios humanos o suicidios rituales[117].

La mención expresa a la Iglesia Católica, en el párrafo 3, fue una de las cuestiones más polémicas. Barón Crespo, del Grupo Socialista, y Martín Toval, de Socialistas de Cataluña, defendieron una redacción que no mencionara específicamente a la Iglesia Católica. Argumentaron que incluirla suponía una «confesionalidad solapada» y otorgaba un privilegio que rompía la igualdad entre confesiones. Sostenían que, aunque la Iglesia Católica era la mayoritaria, los privilegios empañaban su testimonio espiritual. Del mismo modo, Heriberto Barrera, representante del Grupo Mixto y ERC, propuso suprimir toda mención a la cooperación y a la Iglesia Católica, defendiendo el principio evangélico de «A Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César». Afirmaba que la Iglesia debía circunscribirse al dominio espiritual para evitar reacciones de rechazo. Y consideraba que estas referencias eran redundantes y peligrosas, ya que podían interpretarse como una «confesionalidad solapada».

Por su parte, Fraga Iribarne, defendió la mención, argumentando que España no se entiende sin el catolicismo y que es un hecho sociológico e histórico innegable que debe reflejarse en el derecho. Rechazó que esto fuera antidemocrático, citando ejemplos de democracias europeas con iglesias establecidas. Y Alzaga Villaamil, sostuvo que UCD no era un partido confesional, pero que la mención a la Iglesia Católica era una constatación de la realidad social. Afirmaba que el Estado debía ser «colaborador» con las confesiones y no mantener una actitud de laicismo beligerante[118].

Por último, en tercer lugar, el debate también se detuvo en el derecho a no declarar sobre las creencias. El Grupo Socialista, a través de Peces-Barba, calificó este apartado como un principio enormemente positivo, señalando que haría inconstitucionales muchos formularios administrativos donde se

117. Ibidem, pp. 2468-2472.
118. Ibidem, pp. 2473-2484.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

exigía declarar la religión para obtener beneficios como becas. Y Tamames Gómez, del Grupo Comunista, propuso que nadie pudiera ser obligado a declarar sobre su religión, creencias o «concepciones ideológicas», término que consideraba más amplio y protector de la intimidad personal[119].

Tras el debate, el texto aprobado consolidó la aconfesionalidad del Estado, pero manteniendo la mención expresa a la Iglesia Católica en el marco de las relaciones de cooperación. Los apartados 1 y 2 se aprobaron por unanimidad, y el apartado 3 se aprobó votando en contra los socialistas y el Grupo Mixto. El Grupo Comunista finalmente votó a favor del conjunto del artículo por considerarlo un «progreso histórico» que superaba la vieja pugna entre clericalismo y anticlericalismo, mientras que el Grupo Socialista votó en contra del apartado 3 por considerar la mención a la Iglesia como un «vocablo vacío» e injustificado en una Constitución moderna[120].

B) El Pleno del Congreso y la búsqueda del consenso religioso constitucional

El debate del artículo 15 sobre la libertad religiosa en el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar el 7 de julio de 1978[121]. Aunque inicialmente existía una enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, esta fue retirada al inicio de la sesión, pasando directamente al debate de los apartados y las enmiendas parciales, alcanzando su máxima intensidad la discusión sobre la mención expresa de la Iglesia Católica[122].

Heriberto Barrera, del Grupo Mixto/ERC, defendió la enmienda que ya sostuvo en la comisión, para suprimir la mención a la Iglesia Católica y la obligación de cooperación del Estado. Sostuvo —apoyándose en el discurso de diversos intelectuales y de la Iglesia Evangélica, que temían privilegios injustificados—, que la mención era redundante, imprecisa y que debilitaba la aconfesionalidad del Estado, pudiendo interpretarse como una «confesionalidad oculta», afirmando que para que la influencia de la

119. Ibidem, pp. 2472 y 2473.

120. Ibidem, pp. 2485 y 2488.

121. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 7 de julio de 1978, núm. 106, pp. 3971-4002.

122. Sobre este debate, *vid*. MARTÍN DE SANTA OLALLA SALUDES, P., «La Iglesia y su nuevo "status" en la Constitución de 1978. La mención expresa del término "Iglesia Católica"», *Estudios Eclesiásticos*, vol. 92, núm. 362 (2017), pp. 509-539.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Iglesia fuera benéfica, esta debía mantenerse exclusivamente en el dominio espiritual, desvinculada del poder[123].

En contra de la enmienda de Barrera y en defensa del dictamen, intervino Manuel Fraga Iribarne, quien defendió que el artículo lograba un equilibrio necesario tras un siglo de conflictos religiosos en España. Sostuvo que España era sociológicamente un país católico y que «los hechos no pueden menos de tener relevancia en Derecho» y abogó por una «separación amistosa» entre Iglesia y Estado, reconociendo el hecho religioso como un valor social primario para la mayoría de los españoles[124].

Por su parte, Barón Crespo, en representación del Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso, defendió la eliminación de la mención a la Iglesia Católica por considerarla un privilegio. Denunció que se había roto un consenso previo de la Ponencia y que la mención nominativa conducía a una «confesionalidad solapada». Argumentó que la mayoría sociológica no justificaba una inclusión constitucional, e invocó la frase de Azaña «España ha dejado de ser católica», matizando que la religión debe ser una cuestión de conciencia individual[125].

Gabriel Cisneros Laborda, en nombre de UCD, fue quien respondió a Barón Crespo defendiendo la redacción de la Ponencia. Afirmó rotundamente que UCD no era un partido confesional, pero que actuaba como «constituyente civil», reconociendo un dato sociológico determinante, todo desde una perspectiva laica y de ciudadanos españoles y con una finalidad de reconciliación con nuestra historia. Mantuvo que el texto no buscaba la discriminación, sino acomodar la norma a la realidad social de la España de 1978. Y calificó de «monumental hipocresía» omitir a la Iglesia Católica, dado su peso histórico y cultural. Textualmente afirmó el señor Cisneros Laborda: «la mención explícita de la Iglesia Católica no puede entenderse como una vía de privilegio, como la introducción vergonzante de un confesionalismo solapado o como un disfavor a las minorías de otras confesiones, cristianas o no, o a los agnósticos; se trata sólo de una palmaria constatación; se trata de la voluntad de acomodar la norma constitucional a la topografía social a la que ha de servir», señalando a continuación, sin dudar de la voluntad de neutralidad que animaba la propuesta socialista, que en el contexto en el que nos encontrábamos podía revestir la apariencia de la más cerrada beligerancia[126].

123. Ibidem, pp. 3972-3975.
124. Ibidem, pp. 3972-3979.
125. Ibidem, pp. 3979-3983.
126. Ibidem, pp. 3983-3987. La cita textual puede verse en la p. 3985.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Guerra Fontana, representante de Socialistas de Cataluña, mantuvo una enmienda similar a la del Grupo Socialista y defendió un Estado laico y la no injerencia mutua entre política y religión. Sostuvo que la mención expresa era contraria a las corrientes teológicas modernas y que la libertad de conciencia exigía que el Estado se mantuviera al margen de cualquier confesión[127].

Óscar Alzaga Villaamil, de UCD, cerró el debate de enmiendas respondiendo a Guerra Fontana. Propugnó la superación de las «dos Españas» mediante una fórmula de concordia y defendió una «digestión histórica» del conflicto religioso, evitando tanto el clericalismo como el laicismo agresivo. Como manifestó en su intervención, se trataba de buscar una solución «sin protecciones desaforadas para la Iglesia, sin ningún tipo de confesionalidad, pero también sin laicismos militantes», concluyendo que en materia «de relaciones Iglesias y Estado, más que de normativizarlas estamos en obligación de normalizarlas»; finalidad que cumplía la redacción del art. 15[128].

En la votación fueron rechazadas todas las enmiendas, resultando aprobado el texto del dictamen[129].

Para la explicación del voto, algunos grupos políticos tuvieron intervenciones interesantes en torno a la cuestión que nos ocupa.

Santiago Carrillo, por el Partido Comunista, explicó su voto a favor del texto para evitar resucitar la cuestión religiosa y por realismo ante el peso social de la Iglesia Católica. Textualmente señaló en su intervención: «Si nosotros hemos votado el texto del dictamen, no es porque estemos dispuestos a dar ningún privilegio particular a la Iglesia católica, ni porque creamos que es una forma vergonzante o solapada de afirmar la confesionalidad del Estado. Entre paréntesis, ése me parece un argumento peligroso, que puede volverse contra los demócratas y contra la izquierda el día de mañana. No hay ninguna confesionalidad solapada. Lo que hay, me parece, de una manera muy sencilla, es el reconocimiento de que en este país la Iglesia católica, por su peso tradicional, no tiene en cuanto fuerza social ningún parangón con otras confesiones igualmente respetables, y nosotros, precisamente para no resucitar la cuestión religiosa, precisamente para mantener ese tema en sus justos límites, hemos aceptado que se

127. Ibidem, pp. 3987-3989.
128. Ibidem, pp. 3989-3992. Citas textuales en p. 3992.
129. Ibidem, p. 3993.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

cite a la Iglesia católica y a otras confesiones en un plano de igualdad y si alguien, mañana, aquí, tratara de utilizar esa cita para arrancar privilegios injustificados para la Iglesia católica, desde luego nosotros nos opondríamos terminantemente a ello»[130].

Gregorio Peces-Barba, del PSOE, explicó que su Grupo había votado a favor de los apartados 1 y 2 del artículo debatido, porque de acuerdo con sus planteamientos están a favor de la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de los grupos, y de la consecuencia que se recoge en el párrafo 2. Y justificó la abstención en el apartado 3 por la mención nominativa de la Iglesia Católica, alegando que incluso sectores de la propia Iglesia consideraban un error dicha mención[131].

Y Martín Toval, por el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña, explicó como para ellos, la cuestión religiosa se encontraba prácticamente zanjada en la realidad sociológica de España, pero que era conveniente dejar las cosas bien claras y, por ello, había que zanjarla también en la Constitución. Desde su perspectiva no rechazan una mención de la Iglesia en abstracto, pero sí su mención expresa en el ámbito de la cooperación con el Estado, al poder implicar apariencia de privilegio. Pese a ello, no votan en contra del precepto al entender que la afirmación de aconfesionalidad es demasiado relevante políticamente, siendo reflejo de la realidad sociológica del momento, por lo que aceptan el compromiso constitucional, aunque lo consideran imperfecto[132].

En representación de UCD, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón subrayó que la libertad religiosa es la «primera de las libertades, la libertad que se refiere a lo más íntimo de la propia intimidad. Pero esta intimidad máxima si quiere dejar de ser una abstracción ha de dejar de ser puramente formal y encarnarse en una realidad concreta, ha de ser una "libertad-situación". Y por eso, porque aspiramos a que la libertad religiosa máxima que la Constitución garantiza sea una realidad, hemos votado también su aspecto institucional en el párrafo 3»[133]. Rodríguez de Miñón justificó el apoyo al precepto constitucional en materia religiosa subrayando, en primer lugar, lo que deliberadamente no se recogió en texto: ni un modelo de Estado laicista en sentido histórico (caracterizado por la indi-

130. Ibidem, p. 3994.
131. Ibidem, p. 3995.
132. Ibidem, pp. 3999 y 4000.
133. Ibidem, pp. 4000 y 4001.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

ferencia o incluso hostilidad hacia el fenómeno religioso), ni una separación Iglesia-Estado interpretada de forma conflictiva. Y, en segundo lugar, destacando lo que sí se consagraba expresamente: un modelo de laicidad no beligerante, basado en el reconocimiento de la pluralidad religiosa, la autonomía recíproca entre el Estado y las confesiones y la inexistencia de religión estatal. Modelo que se concreta en una separación cooperativa, propia de sistemas europeos occidentales, que admite relaciones de colaboración fundadas en la realidad social. Y, centrándose en el caso español y en las relaciones de cooperación, reivindica que la mención de la Iglesia Católica quedaba justificada por su peso histórico y sociológico, sin implicar privilegio ni discriminación, sino el reconocimiento de un hecho social relevante, compatible con el principio de igualdad, afirmando que sólo fue esa la perspectiva desde la que se votó favorablemente por UCD el texto del dictamen[134].

1.2. El Senado y la consolidación del modelo español de neutralidad religiosa

A) El debate en la Comisión senatorial

Después de doce sesiones durante las que se debatió el Dictamen en el Pleno del Congreso, el texto fue aprobado el 21 de julio, por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones[135], publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 24 de julio[136], y remitido al Senado.

La entrada en el Senado del Proyecto de Constitución fue comunicada el 26 de julio de 1978, junto con la apertura del plazo de presentación de enmiendas[137]. El plazo para la presentación de enmiendas concluyó el día 7 de agosto, presentándose 1254 escritos, y desde el 8 al 17 de agosto la Ponencia se reunió para preparar los trabajos de la Comisión.

El debate en la Comisión de Constitución tuvo lugar a lo largo de 17 sesiones celebradas entre los días 18 de agosto y 14 de septiembre de 1978.

---

134. Ibidem, pp. 4001 y 4002.
135. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 21 de julio de 1978, núm. 116, pp. 4589-4591.
136. *Boletín Oficial de las Cortes*, de 24 de julio de 1978, núm. 135.
137. *Boletín Oficial de las Cortes*, de 26 de julio de 1978, núm. 136. Un resumen de los plazos y las distintas fases, puede verse en: Elaboración y aprobación de la Constitución española de 1978 (Visitado por última vez el 16 de abril de 2026)

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Y, concretamente, el art. 15 se trabajó en la sesión del día 24 de agosto[138]. El debate en el Senado reprodujo esencialmente las mismas tensiones.

El Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes abrió el debate, con la defensa conjunta de su enmienda núm. 17, en la que se proponía una nueva redacción integral del artículo en cuatro apartados: «1. Queda garantizada la libertad religiosa y de cultos de las personas y de las comunidades, así como la de profesar cualquier creencia o ideología. Las manifestaciones externas de estas libertades tendrán, como límite exclusivo, el orden público protegido por las leyes. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su religión, creencia o ideología. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos podrán establecer convenios con las iglesias o confesiones religiosas para regular sus recíprocas relaciones y para establecer, en su caso, el régimen de cooperación que proceda. 4. Queda garantizado el derecho a la objeción de conciencia, que se ejercerá, en cada caso, con arreglo a lo que disponga la ley»[139].

El Sr. Villar Arregui[140], en su defensa de la enmienda propuesta, hizo notar la intención de mejorar técnicamente la redacción de los dos primeros apartados. Y de sustituir el término «individuos» por la palabra «personas», que consideraban más adecuada.

Respecto a la Iglesia Católica, la enmienda se apoyaba en que «voces muy autorizadas» dentro de la propia institución habían reiterado que, para el ejercicio de su función, basta con que el Estado reconozca y garantice los derechos humanos, por lo que la mención nominativa era innecesaria. En el debate, Villar Arregui calificó esta exclusión como «respetuosa», argumentando que esta petición no se hacía desde una posición de laicismo beligerante, sino desde la íntima convicción de que, en un texto secularizado, rigurosamente autónomo en lo temporal, carece de sentido una mención de este tipo. Y especialmente porque no debe contener juicios de valor sobre qué creencia es mayoritaria.

Y sobre el nuevo apartado 4, defendía que la objeción de conciencia es una «consecuencia directa de la profesión de una creencia o de una ideología», por lo que debe estar consagrada en este precepto. Y fundamentaba su afirmación en el párrafo 2 del artículo 10, que se había aprobado en la

138. *Diario de Sesiones del Senado*, de 24 de agosto de 1978, núm. 43, pp. 1814-1827.
139. *Senado. Proyecto de Constitución. Enmiendas*, p. 2676. Constitución Española (Visitado por última vez el 16 de abril de 2026).
140. *Diario de Sesiones del Senado, cit.*, núm. 43, pp. 1814-1816.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

sesión del día anterior, a propuesta de UCD. Según Villar Arregui si los derechos humanos deben interpretarse a la luz de la Declaración de los Derechos del Hombre y a la luz de los demás textos ratificados por España, de acuerdo con ese espíritu internacional, la objeción de conciencia sólo podía tener un emplazamiento: «aquel que le corresponde en el capítulo concerniente a los derechos humanos».

Según se desprende del Diario de Sesiones del Senado, son dos grandes propuestas de reforma las que específicamente se plantean al artículo 15, centradas principalmente en la terminología y en la polémica mención nominativa a la Iglesia Católica.

Así, respecto a la precisión terminológica, Don Camilo José Cela y Trulock, de Agrupación Independiente, presentó la enmienda núm. 143[141]. Propuso la sustitución de la fórmula anterior por «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto», y criticó el uso del término «creencia» por considerarlo redundante, al entender que siempre alude a lo religioso. Casals Parral, en representación de UCD, apoyó la redacción de Cela por mejorar el estilo del texto[142].

Efectuada la votación, prosperó la enmienda presentada por el Sr. Cela, quedando el párrafo 1 redactado del siguiente modo: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»[143].

Por su parte, el texto del Proyecto correspondiente al apartado 2 del art. 15 quedó aprobado por unanimidad: «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su religión, creencias e ideologías»[144].

El párrafo 3 fue el apartado que generó mayor fricción ideológica. Así, en el curso del debate en el Senado, diversos senadores manifestaron su oposición a la mención expresa de la Iglesia católica, si bien con distinta intensidad argumentativa. Junto a Villar Arregui, que defendió una posición de «respetuosa exclusión», otros intervinientes expresaron, con mayor o menor énfasis, su rechazo a la inclusión explícita de dicha referencia en el texto constitucional.

---

141. *Senado. Proyecto de Constitución. Enmiendas*, *cit.*, p. 2721.
142. *Diario de Sesiones del Senado*, *cit.*, núm. 43, p. 1816.
143. Ibidem, p. 1817.
144. Ibidem.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Xirinacs Damians defendió la neutralidad religiosa absoluta y calificó el privilegio histórico de la Iglesia Católica como una «vergüenza». Sostuvo que la Iglesia debe ganar su influencia por el espíritu y no por armas, dinero o privilegios estatales. Y puso de relieve, además, que su enmienda no sólo se dirigía a la mención expresa de la Iglesia Católica, sino también a la cooperación[145].

El senador Audet Puncernau criticó que el texto pareciera establecer un Estado «pluriconfesional» y propuso una fórmula más simple: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española», advirtiendo que la cooperación obligatoria —además de tratarse de un término muy ambiguo— sería una carga burocrática y fuente de conflictos. Junto a ello, subrayó que la mención específica de la Iglesia Católica constituía una discriminación de las otras Iglesias[146].

En la misma línea, Bandrés Molet afirmó que la mención expresa introducía una especie de «confesionalidad por la puerta de atrás», o por lo menos una cierta preferencia por una de las múltiples Iglesias o comunidades religiosas que se encuentran en el país, y que el «constantinismo» fue una práctica nefasta superada por el Vaticano II[147].

Benet Morell argumentó que la mención era innecesaria, superflua y conflictiva, generando tensiones en lugar de la paz civil que el artículo buscaba establecer[148].

Y Ramos Fernández-Torrecilla, en nombre del Grupo Socialista, denunció una «confesionalidad solapada» a través del privilegio de la mención nominativa[149].

En turno de portavoces, el Sr. Unzueta Uzcanga, del Grupo Senadores Vascos, intervino en contestación conjunta a todas las enmiendas manifestando que, aunque prefería evitar menciones específicas, defendió mantenerla para evitar que su supresión se interpretara como una «defenestración» de la Iglesia con consecuencias sociológicas negativas. «El sentimiento religioso —subrayó— es algo terriblemente vinculado a la per-

145. Ibidem, pp. 1817 y 1818.
146. Ibidem, pp. 1818 y 1819.
147. Ibidem, p. 1820.
148. Ibidem, p. 1821.
149. Ibidem, p. 1821 y 1822.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

sona humana, y si aquí precisamente estamos tratando de hacer algo, es de respetar a la persona en todas sus proyecciones. Sin más explicaciones, en la memoria de Sus Señorías está el recuerdo de graves, gravísimas consecuencias que a cuenta de este tema se produjeron antaño»[150].

Por su parte, Casals Parral, en nombre de UCD, contestó a todas las enmiendas presentadas defendiendo que «el respeto de la libertad es el fundamento de la libertad religiosa y una consecuencia directa de la misma, pero nada impide ni vulnera este respeto a la libertad el reconocimiento de la realidad sociológica del país para el que estamos haciendo la Constitución». Sostuvo que la cooperación implica precisamente separación, al colaborar dos entidades distintas, por lo que la mención expresa de la Iglesia Católica se convertía precisamente en garantía de separación[151].

Se plantearon también algunas enmiendas de carácter terminológico. Así, Zarazaga Burillo, buscando la precisión temporal, propuso usar el presente —ninguna confesión tiene—, en lugar del futuro —ninguna confesión tendrá—, para que la realidad fuera efectiva desde la aprobación[152]. El Sr. Cela y Trulock, en su enmienda 143, propuso cambiar la expresión «ninguna confesión tendrá carácter estatal» por «ninguna confesión tendrá carácter oficial», al entender que el término «oficial» era más amplio y afectaba no sólo al Estado central, sino también a las comunidades autónomas[153]; si bien la retiró durante el debate[154]. Ollero Gómez, de la Agrupación Independiente del Senado, defendió una postura similar, y propuso sustituir la primera fórmula de este tercer párrafo por: «El Estado no tiene religión oficial», al entender la redacción original como una «perífrasis desafortunada» y arcaica; enmienda que, después de defenderla en el debate —a lo que se sentía moralmente obligado—, la retiró[155].

Las enmiendas propuestas fueron sucesivamente rechazadas y el texto del Proyecto, sometido a votación, fue aprobado, con la siguiente redacción: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y man-

150. Ibidem, p. 1820.
151. Ibidem, p. 1822.
152. Ibidem, p. 1819.
153. *Senado. Proyecto de Constitución. Enmiendas, cit.*, p. 2721.
154. *Diario de Sesiones del Senado, cit.*, núm. 43, p. 1824.
155. Ibidem, pp. 1823-1824.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

tendrán las consiguientes relaciones de cooperación, con la Iglesia Católica y las demás confesiones»[156].

Finalmente, se pasó a discutir el nuevo apartado 4, referido expresamente a la introducción de la objeción de conciencia. Como señalábamos antes, la Enmienda 17 buscaba añadir este cuarto apartado para garantizar el derecho a la objeción de conciencia dentro de este artículo. La enmienda sostenía que la objeción es una «consecuencia directa de la profesión de una creencia o ideología» y debía estar en el capítulo de derechos humanos. En el debate, Xirinacs apoyó esta tesis definiendo la conciencia como un «laboratorio de investigación» que debe ser respetado frente a los valores mayoritarios. Sin embargo, la enmienda fue rechazada al considerar la mayoría que ya estaba protegida genéricamente en otros artículos[157].

El texto del Dictamen de la Comisión y el de los votos particulares se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes, de 6 de octubre[158]. El art. 15 pasaba a ser el art. 16, a consecuencia de una serie de enmiendas en las que se proponía un cambio de ordenación, y que fueron aprobadas[159].

B) El pleno del Senado y la afirmación definitiva de la aconfesionalidad cooperativa

El Diario de Sesiones del Senado, de 21 de septiembre[160], publicó los días habilitados para el debate en Pleno que tuvo lugar entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre a lo largo de 10 sesiones.

El 26 de septiembre de 1978 fue cuando se desarrolló el debate del artículo 16 en el Pleno del Senado, que se centró en la aconfesionalidad del Estado, la mención nominativa a la Iglesia Católica y la inclusión de la objeción de conciencia en este precepto, ya que respecto a los párrafos 1 y 2 no se planteó ningún voto particular[161].

El Senador Xirinacs[162], del Grupo Independiente, tenía presentado un voto particular al apartado 3 de este artículo 16 y otro que proponía la

156. Ibidem, pp. 1824-1825.
157. Ibidem, pp. 1826-1827.
158. *Boletín Oficial de las Cortes*, de 6 de octubre de 1978, núm. 157, pp. 3417 y 3418.
159. *Diario de Sesiones del Senado*, de 29 de agosto de 1978, núm. 45, pp. 1992-2000.
160. *Diario de Sesiones del Senado*, de 21 de septiembre de 1978, núm. 56.
161. *Diario de Sesiones del Senado*, de 26 de septiembre de 1978, núm. 59, pp. 2963.
162. Ibidem, pp. 2963-2965.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

adición de un nuevo apartado 4 a dicho artículo. Concretamente proponía la siguiente redacción: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos mantendrán una actitud de neutralidad con todas las confesiones existentes en el Estado». Solicitaba que el Estado mantuviera una actitud de neutralidad con todas las confesiones en lugar de una cooperación obligatoria. Y defendió una secularización radical, argumentando que el Estado no debe hacer «catecismo» y que la Iglesia debe recuperar su sentido original de pobreza y humildad, alejada de privilegios civiles, edificios y bancos. Según su criterio, nombrar específicamente a la Iglesia Católica era un privilegio que no le convenía como institución si deseaba seguir el mensaje de Jesús de «dar al César lo que es del César».

Sobre el apartado 4 defendió añadir el reconocimiento de la objeción de conciencia en un sentido general y no sólo militar, calificándola de nuevo como el «laboratorio más cualificado» del progreso humano que debe protegerse de manipulaciones.

ERC, a través de Audet Puncernau, argumentó que el texto de la Ponencia instauraba un Estado «confesional o pluriconfesional» que contradecía la declaración de que ninguna religión es estatal, advirtiendo, además, que la cooperación obligatoria con todas las confesiones aumentaría el gasto público y la burocracia, y que la mención a la Iglesia Católica resucitaba viejos privilegios constituyendo una discriminación[163]. Y, en la misma línea, se pronunciaron los Senadores Juan María Bandrés (Senador por Guipúzcoa) y Manuel Villar Arregui (Grupo Progresistas y Socialistas Independientes). El primero, coincidió en que la Iglesia actúa como un «poder real» (como la banca o el ejército) y criticó que se introdujera una «confesionalidad inconfesable» por la puerta de atrás. Y, como católico practicante, defendió una «Iglesia de los pobres» portadora de un mensaje de liberación, rechazando que la Constitución otorgara una posición de preeminencia a la jerarquía eclesiástica[164]. El segundo, rechazó el uso de la religión como mercancía política («mercaderes del templo») y defendió que los valores del Sermón de la Montaña (justicia, libertad) ya impregnan la Constitución sin necesidad de menciones nominativas. Este último, se sumó, además, a la propuesta de un nuevo apartado 4, relativo a la objeción de conciencia, afirmando que debía estar en el artículo 16 porque emana de la libertad de creencias, y no en los artículos relativos a deberes militares[165].

163. Ibidem, p. 2968.
164. Ibidem, p. 2969.
165. Ibidem, p. 2970.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Martín Descalzo, representante de UCD, se opuso a las enmiendas de Xirinacs, argumentando que el fenómeno religioso es un hecho histórico y cultural innegable en España que el legislador no puede ignorar. Defendió que mencionar a la Iglesia Católica no es discriminatorio, sino un reconocimiento de la realidad sociológica mayoritaria del país. Y sostuvo que el texto actual tranquiliza a los sectores que temen una «Constitución atea», logrando un equilibrio que evita tanto el clericalismo como el laicismo agresivo[166].

Por su parte, José Manuel Yuste Grijalba, del Grupo Socialistas del Senado, aunque defendió la libertad de conciencia individual, argumentó que no merecía la pena resucitar una «guerra de religión» por cuestiones terminológicas, por lo que su grupo apoyó el dictamen de la Comisión para favorecer el consenso[167].

Por último, el Senador Juan Casals Parral, de UCD, centró su respuesta en la objeción de conciencia, rebatiendo a Xirinacs y Villar Arregui, sosteniendo que una «objeción de conciencia general» conduciría a la anarquía y a la contestación generalizada del Estado de Derecho. Explicó que los tratados internacionales vinculan la objeción específicamente al servicio militar, justificando así que se regule en el artículo 30 y no en el 16[168].

Todas las enmiendas fueron rechazadas y el texto del dictamen fue aprobado con 126 votos a favor y 58 abstenciones[169].

1.3. La Comisión Mixta y la síntesis definitiva de la neutralidad religiosa del Estado

Fruto de este debate, el Pleno aprobó las modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados[170], quedando afectado el párrafo 1, en el siguiente sentido: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»[171].

166. Ibidem, pp. 2965-2967.
167. Ibidem, p. 2968.
168. Ibidem, pp. 2971-2972.
169. Ibidem, p. 2972.
170. *Boletín Oficial de las Cortes*, de 13 de octubre de 1978, núm. 161.
171. Ibidem, p. 3561.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

De conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política[172], al producirse discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado debía constituirse una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que llegara a un único texto para ser sometido a los Plenos de ambas Cámaras.

La Comisión[173] estuvo presidida por Antonio Hernández Gil, presidente de las Cortes, y compuesta, además, por los presidentes de ambas Cámaras, Fernando Álvarez de Miranda y Torres y Antonio Fontán Pérez, los diputados Jordi Solé Tura, Miquel Roca Junyent, José Pedro Pérez Llorca y Rodrigo y Alfonso Guerra González y los senadores José Vida Soria, Francisco Ramos Fernández-Torrecilla, Antonio Jiménez Blanco y Fernando Abril Martorell. Las sesiones de la Comisión Mixta tenían carácter secreto y su Dictamen se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de 28 de octubre, con el siguiente texto:

> «1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.
>
> 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.
>
> 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. 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»[174].

El Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución fue sometido a votación nominal y pública de cada Cámara en sendas sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978, resultando aprobado por ambas. Los presidentes de ambas Cámaras comunicaron al presidente de las Cortes los resultados de la votación y éste declaró formalmente aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución[175].

---

172. Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, art. 3, BOE núm. 4, de 5 de enero de 1977, pp. 170-171 (derogada por la Constitución de 1978).
173. *Boletín Oficial de las Cortes*, de 28 de octubre de 1978, núm. 170, p. 3701.
174. Ibidem, p. 3704.
175. *Boletín Oficial de las Cortes*, de 6 de noviembre de 1978, núm. 177.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

En aplicación de lo dispuesto en el art. 3 de la Ley para la Reforma Política, por el Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre se convocó el Referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución que tuvo lugar el 6 de diciembre siguiente. Posteriormente, Su Majestad el Rey sancionó la Constitución en la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada en el Palacio de las Cortes el 27 de diciembre de 1978. El BOE publicó la Constitución el día 29 de diciembre de 1978[176].

2. EL ARTÍCULO 16 CE COMO CLAVE HERMENÉUTICA DE LA NEUTRALIDAD CONSTITUCIONAL

A partir de una lectura sistemática de los trabajos preparatorios y de los debates parlamentarios del art. 16 CE, puede afirmarse que la neutralidad configurada por el constituyente de 1978 no responde a un modelo de abstención estricta ni de indiferencia axiológica frente al fenómeno religioso. Antes bien, se articula como una categoría compleja, construida sobre parámetros de integración, reconocimiento y equilibrio constitucional.

La neutralidad que emerge del proceso constituyente aparece estrechamente vinculada a la voluntad de superar el histórico enfrentamiento entre clericalismo y anticlericalismo que había condicionado la evolución política española. La preocupación central de los debates no fue la definición de un Estado distante de lo religioso, sino la necesidad de impedir la reactivación de una fractura histórica percibida como incompatible con la estabilidad democrática. Desde esta perspectiva, la neutralidad se configura como un instrumento de pacificación constitucional orientado a normalizar las relaciones entre el Estado y el fenómeno religioso. Ello explica que, incluso desde posiciones ideológicas de izquierda, no llegara a consolidarse una defensa mayoritaria de modelos de laicidad excluyente, sino más bien una concepción compatible con el reconocimiento de la dimensión social de las creencias religiosas. Efectivamente, como ya señalaría Amorós Azpilicueta, todos los grupos parlamentarios coincidieron en la no defensa de un ateísmo constitucional o de una represión de la religión[177].

En este contexto, resulta especialmente significativo que amplios sectores parlamentarios —incluidos representantes del ámbito socialista y comunista[178]— asumieran expresamente el arraigo social e histórico de

176. *Boletín Oficial del Estado,* de 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
177. AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución… op. cit.,* p. 155.
178. *Vid.* Supra III.1.1.B.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

la religión católica en España. Tal reconocimiento no implicaba adhesión confesional del Estado, pero sí la convicción de que la neutralidad constitucional no podía construirse al margen de la realidad sociológica sobre la que debía proyectarse el nuevo orden constitucional. La referencia a las «creencias religiosas de la sociedad española» adquiere así un significado decisivo: el constituyente reconoce que el hecho religioso forma parte de la realidad plural de la sociedad y que los poderes públicos no pueden ignorarlo sin desnaturalizar el propio pluralismo que la Constitución pretende garantizar.

La neutralidad constitucional adopta, de este modo, un perfil integrador. El fenómeno religioso no es concebido como una realidad susceptible de exclusión del espacio público, sino como una manifestación de la libertad de conciencia dotada de relevancia constitucional. La neutralidad no exige invisibilización de las creencias, sino ausencia de identificación institucional con una concreta cosmovisión.

Ahora bien, esta concepción no estuvo exenta de tensiones. El principal foco de conflicto se situó en la mención expresa a la Iglesia católica contenida en el art. 16.3 CE. En torno a esta cuestión se enfrentaron dos concepciones distintas de la neutralidad estatal.

De un lado, determinados sectores —fundamentalmente socialistas y algunos grupos minoritarios— defendieron una concepción estricta de la neutralidad, según la cual toda referencia nominativa a una confesión concreta podía interpretarse como un privilegio incompatible con la igualdad o como una forma residual de confesionalidad. Desde esta óptica, la neutralidad exigía no sólo la ausencia de identificación estatal con una religión, sino también la supresión de cualquier singularización normativa. Sin embargo, incluso esta posición se articuló desde presupuestos no beligerantes respecto del hecho religioso. La objeción principal no residía en la presencia social de la religión, sino en la innecesariedad constitucional de una mención expresa para garantizar la libertad religiosa y la autonomía de las confesiones dentro de un sistema democrático[179].

179. AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución… op. cit.*, p. 155. De hecho, como señala Amorós Azpilicueta, es muy revelador que se cite como argumento de la no mención, por parte de este sector, el Concilio Vaticano II. Efectivamente, el Sr. Barón Crespo, en la Comisión del Congreso, en representación del Grupo Socialista, al defender la enmienda «*in voce*» presentada por ellos, defendía lo que denominaba una redacción neutra, suprimiendo la mención expresa de la Iglesia Católica, que además —afirmaba— estaba en la línea de lo propugnado por el

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

ESTUDIOS

La neutralidad del Estado constituye un principio estructural del constitucionalismo contemporáneo. En el sistema español, su fundamento se ha vinculado tradicionalmente al artículo 16.3 CE y, con ello, a la aconfesionalidad y a las relaciones entre el Estado y el fenómeno religioso. Esta obra parte, sin embargo, de una premisa distinta: la neutralidad no agota en el citado precepto su significado, sino que constituye una exigencia inherente al modelo de Estado social y democrático de Derecho diseñado por la Constitución de 1978. El artículo 16.3 CE representa, desde esta perspectiva, su proyección específica en el ámbito religioso, articulada a través de la aconfesionalidad, la separación institucional y la cooperación.

A partir de esta reconstrucción, la obra examina críticamente la jurisprudencia constitucional contemporánea en ámbitos especialmente sensibles —la educación y la formación de la conciencia del menor, la autonomía de las confesiones religiosas y el ejercicio de las libertades ideológica, religiosa y de expresión en el espacio público— para determinar si la neutralidad continúa operando como un verdadero límite al poder público.

En una sociedad constitucionalmente plural, preservar la neutralidad no significa vaciar de convicciones el espacio público, sino impedir que el poder público pueda apropiarse de él.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

ISBN: 978-84-1085-624-0

9 788410 856240

AENOR GESTIÓN DE LA CALIDAD ISO 9001 ER-0280/2005

IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION

AENOR GESTIÓN AMBIENTAL ISO 14001 GA-2005/0100

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN

AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN

GENERALITAT VALENCIANA Conselleria d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital

CEU Universidad Cardenal Herrera

ARANZADI