

# ESTADO - IGLESIA

## REGIMEN JURIDICO DE LIBERTAD RELIGIOSA EN HOLANDA (\*)

### I. PRESUPUESTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS

Si en ningún país puede comprenderse el sistema respectivo vigente de relaciones de Iglesia y Estado sin conexión con el pasado, mucho menos podrá entenderse en el caso de Holanda. Y, a su vez, la historia ha configu-

#### (\*) BIBLIOGRAFIA:

##### FUENTES:

- *Constitución del Reino de los Países Bajos*. (Últimas revisiones de 1956 y 1963.)
- — Versión inglesa en PEASLEE (A. J.): *Constitutions of Nations*, La Haya, 1956, volumen II.
- — Versión española en *Leyes Constitucionales de Europa*, Madrid, 1963, t. I, vol. I, páginas 441-491.
- — Versión francesa en MIRKINE-GUETZEVITCH (B.): *Les Constitutions Européennes*, París, 1951, vol. II, págs. 578-605.
- Ley del 10 de septiembre de 1853, *sobre sociedades eclesiásticas*.
- GIACOMETTI (Z.): *Quellen zur Geschichte der Trennung von Staat und Kirche*, Tübingen, 1926.
- MERCATI (A.): *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le Autorità civili*, Roma, 1919.

##### LITERATURA:

- *Aspectos del Reino de los Países Bajos, organismos constitucionales*. (Bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Exteriores), La Haya, s. a. (1962).
- *Aspectos del Reino de los Países Bajos: educación, artes y ciencias*. (Bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Exteriores), La Haya, 1962.
- AUBERT (R.): *Le Pontificat de Pie IX (1846-1878)*, en: *Histoire de l'Eglise* (A. FLICHE et V. MARTÍN), tomo XXI, París, 1951, especialmente caps. VI y XI.
- BATES (M. SEARLE): *Religious Liberty, An inquiry*, London International Missionary Council, 1945 (versión italiana).
- *Bilan du monde*, 1964, 2 vols., Tournai, 1964, especialmente tomo II, voz *Pays - Bas*, páginas 676-687.

rado de tal forma el panorama religioso-político de los Países Bajos, que ni su nacimiento como Estado moderno ni su desarrollo pueden explicarse sin una relación muy estrecha con la vivencia religiosa.

- BORRET (A. J. M. H.): *Het Zesde Hoffstuk van onzer Grondwet*, Dissertatio, Leiden, 1917.
- BROGLIO (F. M.): *La Protezione Internazionale della Libertà Religiosa*, en: *Studi Urbinate*, 35 (1966-67), nuova serie A-N 19.
- BROM (G.): *Voz Pays-Bas*, en *Dictionnaire de Théologie catholique*, tomo XII, primera parte, col. 76-95.
- BUYS (J.): *De Grondwet*, 3.<sup>a</sup> ed., Arnhem, 1883-1888.
- DAMBORIENA (P.): *Fe católica e Iglesia y sectas de la Reforma*, Madrid, 1961.
- Enciclopedia Cattolica*, 12 vols., Città del Vaticano, 1948-1954, especialmente tomo V, voz *Paesi Bassi* (I. ROYOLI, S. MIROSLAV, G. G. POELHEKKE) col. 533-552.
- GODDIJN (W.): *Voz Niederlande*, en *Staatslexikon*, tomo V, col. 1037.
- KAMPHUIS (J.): *La liberté de religion et de l'Eglise dans la législation neerlandaise. Étude phénoménologique et juridique*. Tesis Roma, Pontificium Athenaeum Lateranense, 1959 (promanuscrito).
- KRANENBURG (J. L.): *Het Nederlands Staatsrecht*, 8.<sup>a</sup> ed., Haarlem (Países Bajos), 1958, especialmente págs. 502-531.
- LANARÈS (P.): *La Liberté Religieuse dans les Conventions Internationales et dans le Droit Public Général*, s. 1., 1964.
- LECLER (J.): *Histoire de la Tolérance au siècle de la Réforme*, 2 vols., Paris, 1955.
- LEFLON (J.): *La crise révolutionnaire (1789-1846)*, en *Histoire de l'Eglise* (A. FLICHER et V. MARTÍN), tomo XX, Paris, 1951; especialmente libro II, cap. VIII, y libro III, capítulo I.
- MAST (A.): *Les Pays du Benelux*, Paris, 1960.
- MONTALBÁN (F. J.): *Edad Moderna (1648-1963)*, en *Historia de la Iglesia católica* (B. LLORCA; R. G. VILLOSLADA y...), tomo IV, Madrid, 1963, especialmente págs. 506-512.
- MULDERS (H.): *Tractatus de jure publico ecclesiastico*, Rijsenburg, 1954.
- PÉREZ MIER (L.): *Sistemas de dotación de la Iglesia*, Salamanca, 1949.
- PRINS (W. F.): *Voz Niederlande*, en *Staatslexikon*, t. V, col. 1033.
- Le problème de l'école, solutions modernes*, Belgique, Hollande, ed. du Témoignage chrétien, s. a., Paris, 1946, especialmente, págs. 49-99.
- ROTHENBÜCHER (K.): *Die Trennung von Staat und Kirche*, München, 1908, especialmente, Holland, págs. 425-429.
- SCHOKKING (J.): *Historisch-juridische schets van de wet op den 10 september tot regeling van het toezicht op de onderscheiden herhgenootschappen*. Dissertatio. Leiden, Vrij Universiteit, 1894.
- Staatslexikon*, 8 vols., 6.<sup>a</sup> edición, Freiburg, 1957-1963, especialmente, tomo V, voz *Niederlande* (W. Fr. PRINS, W. GODDIJN, S. VAN WIJNBURG), col. 1033-1053.
- THORBECKE (J.): *Kerkelijk Staatsregt*, 2.<sup>a</sup> ed., Amsterdam, 1843.
- *Bijdrage tot herziening der Grondwet*, Leiden, 1848.
- *Parlementaire redevoeringen*, 6.<sup>a</sup> ed., Deventer, 1856-1878.
- VAN DER POT (C. W.): *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 6.<sup>a</sup> ed., Zwolle, 1957.
- VAN WIJNBURG (S.): *V.º Niederlande*, en *Staatslexikon*, t. V, col. 1039.

Los principios constitucionales sobre la posición del Estado holandés ante la religión ni son numerosos ni están armónicamente enunciados, formando un conjunto unitario al estilo de la Constitución de Weimar; ni siquiera están modernizados. Son los mismos proclamados en la Constitución de 1848. Entonces formaban el capítulo VI de la Constitución, hoy configuran el capítulo VIII de la vigente. No hay otra diferencia. De ahí la necesidad de apelar a la historia, aun para su mera exégesis. Pero los principios religioso-políticos se estructuran en un contexto y se desenvuelven en un marco vivo concreto. Comenzaremos describiendo éste, y recorreremos después los períodos históricos, que desembocan en la Constitución de 1848 y llegan hasta nuestra época.

### 1.1. *El marco social y religioso del sistema constitucional vigente de relaciones de la Iglesia y del Estado (1)*

A la unidad, tan laboriosamente conquistada como sus tierras al mar, contraponen Holanda el pluralismo de sus confesiones religiosas, de sus partidos, de sus provincias y de sus distintas configuraciones políticas, reflejadas en las sucesivas Constituciones y revisiones de las mismas.

*Etnicamente* la población holandesa es homogénea. Todos hablan la misma lengua, a excepción de los frisonos, que representan tan sólo el 5 por 100 de los habitantes. La cuestión «frisona», con su movimiento en pro de una enseñanza bilingüe y del reconocimiento del derecho a usar el propio idioma ante los Tribunales, no plantea el problema vital de la unidad e integridad del país.

*Religiosamente*, por el contrario, se da una fuertemente acusada variedad de confesiones. Sobre una población de 11.637.000 habitantes (año 1961), los calvinistas, junto con otros grupos protestantes, constituyen (censo de 1947) el 39,68 por 100; los católicos, el 38,45 por 100, y los declarados «sin confesión», el 17 por 100. No termina ahí el pluralismo religioso. La Iglesia calvinista, por su parte, tampoco constituye una unidad. Se halla fraccionada en dos iglesias principales de signo contrapuesto: la Iglesia reformada holandesa y la Iglesia re-reformada. La primera (*Nederlandse Hervormde*

VISSER, DE: *Kerk en Staat*, 3.<sup>a</sup> ed., Leiden, 1926-1927.

VOSTER (W.): *The structure of education in the Netherlands*, en *Planning and Development in the Netherlands*, 3, 1969, págs. 1-16.

WAGNON (H.): *Concordats et Droit International, Fondement, élaboration, valeur et cessation du droit concordataire*, Gembloux, 1935.

(1) A. MAST: *Les Pays de Benelux*, París, 1960, págs. 218-221.

*Kerk*), que se considera como la legítima sucesora del movimiento de reforma del XVI, cuenta con unos 3.000.000 de fieles y constituye el 31 por 100 de la población. Las «Iglesias re-reformadas» (*Gereformeerde Kerken*), que se consideran igualmente legítimas sucesoras de la Reforma, cuentan con unos 930.000 miembros y constituyen el 9,7 por 100 de la población. Ulteriores escisiones del calvinismo aumentan la pluridiversidad confesional de los Países Bajos. Aun de la misma Iglesia re-reformada surgieron la «Iglesia cristiana re-reformada» (*Christelijk Gereformeerde*), en 1892, y las «Iglesias re-reformadas conservadoras del artículo 31» (*Gereformeerde Kerken onderhoudende Artikel 31*) (2).

Aparte de las grandes Iglesias, deben añadirse los numerosos grupos religiosos de los vetero-católicos (11.360), de los israelitas (14.346), de los adherentes a otras religiones (1.919) y de los que tienen una religión desconocida (15.039) (3).

La proporción demográfica de las distintas confesiones no es exactamente correlativa a la distribución geográfica. Es completamente dispar debido a los acontecimientos históricos, que condicionaron el nacimiento de la nación. Mientras en el Norte los calvinistas son mayoría (39,46 por 100 contra el 29,2 por 100 de los católicos), en el Sur, al contrario, los católicos son mayoría (el 50 por 100 contra el 24,5 por 100 de los calvinistas), llegando a constituir la casi totalidad de la población en algunas provincias (4). La con-

(2) Véanse recogidas las estadísticas en *Bilan du Monde 1964*, tomo II, voz *Pays-Bas*, págs. 680-686; *Staatslexikon*, tomo V, voz *Niederlande*, col. 1037-1038, y MAST: *Benelux*, págs. 219-220.

(3) *Bilan du Monde*, II, pág. 680. Una estadística más detallada en conformidad con el crecimiento de la demografía, véase en WINKLER-PRINS: *Encyclopedie*, 1952, voz *Nederland*, pág. 316, que reproduce MAST: *Benelux*, pág. 220.

	Católicos	Reformados de Holanda (N. L.)	Reformados	Luteranos	Baptistas	Israelitas	Sin Religión
1849.....	38,15	54,57	1,32	1,76	2,27	1,92	0,01
1869.....	36,53	54,67	2,99	1,61	2,22	1,90	0,08
1889.....	35,39	48,65	8,20	1,41	2,72	2,15	1,48
1909.....	35,02	44,18	9,37	1,40	3,25	1,81	4,97
1930.....	36,42	34,52	8,67	0,99	3,57	1,41	14,42
1947.....	38,48	31,05	8,63	0,72	3,92	0,15	17,05

(4) Según estadísticas de 1960, la Iglesia católica tiene: «Pourcentage de cath. par province (rec. 1947): dans le Sud, N. Brabant (89.4 %) et Limburg (94.5 %); dans

vivencia en el duro período de la segunda guerra mundial, la intensa industrialización del país, el flujo y reflujo del turismo, el creciente urbanismo, el masivo crecimiento de las ciudades están produciendo, de una parte, el acercamiento de las diversas confesiones cristianas y, de otra parte, el indiferentismo religioso con el materialismo. En este contexto se está moviendo actualmente el Concilio Pastoral de Holanda con sus grandes planes y los no menos enormes problemas de adaptación al mundo de hoy.

A pesar de las fuertes y numerosas divisiones religiosas, no se ha llegado ni mucho menos a un agnosticismo o neutralidad en la vida pública. Lejos de ello, «en casi ningún país —afirma Walter Goddijn (5)— el influjo de la Iglesia sobre la vida social y sus organizaciones, es tan importante como en los Países Bajos. Sindicatos, partidos políticos, prensa y radio están orientados fuertemente conforme a una concepción propia de la vida y están organizados católica, evangélica o socialísticamente. Con todo, las agrupaciones socialistas reciben como miembros tanto a católicos como a protestantes». El contraste no puede ser mayor entre la posición jurídico-constitucional del Estado, de separación, con la situación real de la vida social y civil, de intensa confesionalidad. «En el campo político, social, económico y cultural —añade André Mast (6)—, los grupos se forman y las alianzas se conciertan en función de las opiniones religiosas.» La explicación se encuentra, entre otras causas, en la historia dramáticamente vivida por Holanda en lo religioso y en lo político, desde su gestación como Estado moderno.

A la unidad de concepción esencial política se contraponen el pluralismo ideológico de los *partidos*, intrínsecamente impregnado por las diversas concepciones religiosas. Todos ellos presentan manifiestamente su ideología religiosa y su posición para con la religión, como veremos al recorrer el último período histórico de la vida política del Reino de los Países Bajos. Los partidos son los que han determinado la fisonomía real de las relaciones del Estado con las Iglesias dentro de un marco jurídico, invariado desde hace un siglo.

Bajo el aspecto político, el régimen actual es —según la expresión del Servicio de Información del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (7)— una «democracia parlamentaria con Rey (Reina)», que encuentra su expresión

---

le centre, Overijssel (30.3 %); Gelderland (38.1 %), Utrecht (31.5 %), N. Holland (29.4 %), Z. Holland (24.5 %); dans le Nort, Gronigen (6 %), Friesland (7.3 %), Drente (7 %). Pour tout le pays, 38.5 %»: Bilan du Monde, II, pág. 681.

(5) *Staatslexikon*, t. V, voz *Niederlande*, col. 1037.

(6) *Benelux*, pág. 221.

(7) *Aspectos del Reino de los Países Bajos: organismos internacionales*. (Bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Exteriores), La Haya, s. a. (1962?), pág. 106.

en la ley Fundamental del Reino de los Países Bajos, fruto de ininterrumpidas revisiones constitucionales, algunas de ellas tan importantes, que bien pudieran catalogarse como nuevas Constituciones. A través de ellas, Holanda ha cubierto, primero, una etapa de implantación de una Monarquía absoluta (ley Fundamental de 1815) con Guillermo I; después, ha recorrido una etapa de Monarquía mitigada, que se inicia con Guillermo II y se recoge en la primera revisión de la ley Fundamental (1840); finalmente, ha superado la etapa definitiva de la democracia parlamentaria con Rey, que, bajo el mismo Rey Guillermo II, comienza en la trascendental revisión (la segunda) de la ley Fundamental (1848) y se consuma en la no menos importante revisión (la tercera) de 1887. En la revisión de 1840 se establece la responsabilidad penal de los ministros y se pone coto al gobierno personal del Rey Guillermo I, exigiéndose que los Decretos reales han de llevar la firma ministerial. En la revisión de 1848, se liberaliza el régimen y se determina la responsabilidad no sólo penal, sino también política, de los ministros, con lo que se abre el camino al régimen parlamentario. En la revisión de 1887 se amplían el derecho de sufragio y las condiciones de elegibilidad para la primera Cámara. El sufragio masculino se hace universal con la revisión (la cuarta) de 1917, se establece la representación proporcional para la elección de la segunda Cámara, y se introduce la ayuda financiera de las escuelas privadas. Con la cuarta revisión (1922) se modifica la composición de la primera Cámara, dando lugar a la representación proporcional, cuyos miembros serán elegidos por los «Estados provinciales». El sufragio femenino se eleva al rango de principio constitucional. Una ligera revisión (la quinta: 1938) permite la designación de ministros sin cartera y proclama la incompatibilidad del cargo ministerial con el mandato parlamentario.

Los acontecimientos de ultramar provocan dos nuevas revisiones, la de 1946 —la sexta—, para permitir la leva de milicias, y la de 1948 —la séptima—, para hacer frente a la nueva situación de Indonesia. Las relaciones de la metrópoli con las Indias Occidentales y Nueva Guinea, reciben una nueva regulación mediante la revisión —la octava— de 1956. Además, el número de miembros de la primera Cámara pasa de 50 a 100; y el de la segunda Cámara, de 100 a 150. La última revisión —la novena—, en 1963, no hace más que reconocer la independencia de Nueva Guinea Holandesa. Tal es el marco constitucional formal, en que se ha fraguado, primero, y estereotipado, después, el sistema de relaciones de la Iglesia y del Estado.

Bajo el aspecto religioso-político, la revisión verdaderamente trascendental es la (segunda) del 11 de octubre de 1848. En ella quedan fijados de una vez para siempre los principios constitucionales que, incambiados, rigen las relaciones de las Iglesias y del Estado en Holanda. No es de menor im-

portancia, la revisión constitucional de 1917. En ella se plasman de forma definitiva los principios constitucionales en materia escolar, consagrándose la pacificación escolar. Bajo el punto de vista de sistemas de relaciones de Iglesia y Estado, se ha pasado del sistema de «Iglesia de Estado» (la calvinista: ley Fundamental de 1815), al sistema de separación parcial con libertad de cultos y respeto al valor religioso (revisión de 1848). Si comparamos la época constitucional del Reino independiente de los Países Bajos con la época anterior, nos encontramos con un giro similar. De una sucesiva implantación del sistema de «Iglesia de Estado» (la calvinista), que fragua en 1648, se lleva a la instauración del sistema de separación. La diferencia más saliente de ambos giros históricos está en la radicalidad del primero de ellos. Uniendo ambas épocas, se pueden distinguir cuatro períodos: instauración del sistema de «Iglesia de Estado» (1573-1795); imposición del sistema de separación —período francés— (1795-1814); restablecimiento del sistema de Iglesia de Estado (1814-1848); fijación definitiva del sistema de separación parcial de Iglesia y Estado (1848 hasta el presente).

### 1.2. *Instauración del sistema de «Iglesia (calvinista) de Estado»*

«El hecho de que el calvinismo haya acabado por predominar ha sido la consecuencia fatal del hecho de que la guerra de independencia y la lucha por la religión iban de la par. Los Países Bajos quisieron desligarse del poderoso imperio español de Felipe II y, dentro de este movimiento fundamentalmente antiespañol, los calvinistas consiguieron obtener la dirección» (8).

No es el calvinismo el primero en establecerse en los Países Bajos. Le preceden el luteranismo desde 1519 en Amberes, y el anabaptismo poco después. Es a partir de 1544 cuando hace su aparición el calvinismo en las provincias walonas. Pero éste se impondría sobre las otras ramas de la Reforma. Son los calvinistas quienes en 1565, al concluirse el «Compromiso de los Nobles» sin distinción de religión en Spa el año 1565, dirigen la insurrección contra Felipe II, y se preparan para hacer triunfar la Reforma. «Una verdadera furia iconoclasta se apoderó del pueblo, fanatizado por los ministros (agosto de 1566)». Desde entonces, se mezclan la lucha por la indepen-

---

(8) J. KAMPHUIS: *La liberté de religion et de l'Eglise dans le legislation neerlandaise. Etude phenomenologique et juridique*, Roma, 1959 (pro manuscrito), págs. 6-15, especialmente, pág. 6.

dencia y la guerra de religión (9). Para sofocar el levantamiento, es enviado el duque de Alba (1566-1572). En frente se alza Guillermo de Orange, quien en 1566 declara: «Soy católico y no me desviaré de mi religión, pero no puedo aprobar el uso de los Reyes de confinar la fe y la religión de los hombres dentro de los límites arbitrarios» (10). Pero al año siguiente se pasa al luteranismo, y en 1573 hace profesión pública de calvinismo (11) y acepta el ponerse a la cabeza de Holanda, Zelanda, Utrecht y Frisia Occidental, precisamente las provincias donde predominaban los calvinistas. Tras duras luchas y largas negociaciones fracasadas, se concluye la «Pacificación de Gante» (8 de noviembre de 1576). Por este tratado, Holanda y Zelanda, de una parte, y las demás provincias, de la otra, se comprometían a la ayuda mutua para conseguir la expulsión de los soldados españoles (art. 2.º). En lo religioso, se mantenía el *statu quo*: en Holanda y Zelanda se mantenía la prohibición del culto romano; en las otras provincias se prohibía el atacarlo (artículos 3.º, 4.º y 5.º). «Desde el punto de vista confesional, el tratado de Gante no es una paz, es a lo sumo una tregua de religión» (12). La división de ambos partidos, católico y protestante, era demasiado honda como para que fraguara. En 1579 (6 de enero) se concluye, por la parte católica, la Unión de Arras, con el fin de mantener la religión católica y la obediencia al Rey de España. En las provincias del Norte, con preponderancia calvinista, se forma la *Unión de Utrecht* (23 de enero de 1579). Con ello se consuma la escisión definitiva de los Países Bajos: las provincias del Sur constituirán los *Países Bajos españoles*, y las del Norte las *Provincias-Unidas*, formando una República federal independiente. El texto, que plasma la Unión, hará las veces de Constitución hasta 1795. La posición de las Provincias-Unidas ante la religión, queda plasmada en el artículo XIII. Según él, Holanda y Zelanda adoptarán la conducta que les pareciere mejor. Las otras provincias determinarán el régimen jurídico religioso que estimaren necesario, salvando el contenido de la pacificación de Gante. La cláusula respectiva, dice así:

«Las otras provincias se regularán, según el contenido de la paz de religión, la cual ha sido ya concebida, o podrán imponer en ellas en general o en particular el orden que crean más conveniente para la tranquilidad y el bienestar de las provincias, ciudades y miembros

---

(9) J. LECLER: *Histoire de la Tolérance au siècle de la Réforme*, dos tomos, París, 1955, tomo II, págs. 161-192, especialmente págs. 162-163.

(10) Citado por S. BATES: *La libertà religiosa*, pág. 223.

(11) LECLER: *Histoire*, t. II, pág. 172.

(12) PIRENNE: *Histoire de Belgique*, t. IV, 3.ª ed., 1927, pág. 82, citado por LECLER: *Histoire*, t. II, pág. 175.



de las mismas, y para la conservación de los bienes y derechos de cada cual, eclesiástico o seglar, sin que las otras provincias les puedan imponer algún impedimento, a condición de que cada cual, en particular, sea libre en su religión, sin ser molestado, de acuerdo con la pacificación de Gante» (13).

La realidad fue que «para los Países Bajos septentrionales, la Unión constituía una victoria del calvinismo y una opresión del catolicismo. La inquisición católica fue reemplazada por una inquisición protestante. En 1581 se prohibió por todas partes practicar la religión católica..., no solamente en privado, sino también en las casas privadas; se prohibió administrar los sacramentos, incluso el bautismo, y el enseñar el catecismo; a los católicos se les excluía de las funciones públicas y de todos los cargos. Los sacerdotes no estaban obligados a abandonar el país en caso de no ejercer sus funciones. Los sacerdotes que abrazaran el protestantismo —y no fueron poco numerosos— permanecían en posesión de las funciones y rentas eclesiásticas (14). De una mayoría católica (del 80 al 90 por 100) en las Provincias Unidas a fines del siglo XVI se desciende, a mediados del siglo siguiente, al 50 por 100. «Si hubiera que juzgarse únicamente por la legislación, la condición de los católicos holandeses sería la de una mayoría reducida a la impotencia y despojada de todo ejercicio externo de su religión» (15).

La situación del calvinismo como «religión de Estado», lejos de periclitarse, se consolida con la independencia, que les es reconocida a las «Provincias Unidas de los Países Bajos» por la paz de Westfalia en el primer tratado de Münster, del 25 de mayo de 1648 (16).

Expresamente se consigna en el tratado que no se lesionará «ni el orden de la religión ni el empleo o administración de los bienes eclesiásticos». A pesar de que en el segundo tratado de la paz de Westfalia (Osnabrück, 24 de octubre de 1648), «el mismo derecho o privilegio, de que gozaban los católicos y los luteranos, es extendido a los reformados» (calvinistas) (17), sin em-

(13) LECLER: *Histoire*, II, pág. 188.

(14) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 9-10.

(15) LECLER: *Histoire*, II, págs. 206-219, especialmente págs. 213-214.

(16) «Sans que pourtant se doive entendre, ny insérer, que chose aucune ayt esté traitée ny accordée, par laquelle maintenant, ou y après puisse entre dérogré ou préjudicié aucunement à la souveraineté et supériorité des Provinces Unies du Pais-Bas. en général, ou en particulier, ny à l'ordre de la Religion, ny à l'emploi et administration des Biens Ecclésiastiques e icelles.» LANARES: *La liberté religieuse dans les conventions internationales et dans le droit public général*, París, 1964, pág. 93.

(17) «Du consentement aussi unanime de S. M. Impériale et de tous les Etats de l'Empire, il a été trouvé bon que le même droit ou avantage que toutes les autres:

bargo, en las ahora independientes Provincias Unidas no se otorga la libertad de religión a los católicos. Ni siquiera les es reconocida la libertad en los territorios de la población católica conquistados a los Países Bajos españoles (parte norte de Brabante y Flandes) y anexionados al acabar la guerra de los Treinta Años. «La guerra de independencia se ha enconado y ha venido a ser una guerra religiosa, y el tratado de paz de 1648 confirma la victoria del Estado reformado» (18). La situación del calvinismo como religión de Estado alcanza su culmen con la preponderancia del calvinismo ortodoxo a partir del Sínodo de Dordrecht (1619). Ya ni siquiera se tolera a los disidentes de la Iglesia reformada: se excluye de los cargos públicos y aún se persigue a los «Arminianos» (o «Remonstrants») con la pena del exilio e, incluso, de la pena capital (19). Sólo las cargas financieras de los católicos en forma de soborno a las autoridades públicas y las doctrinas expandidas durante el siglo XVIII en pro de la tolerancia religiosa consintieron una ampliación de la estrecha libertad en privado legalmente permitida.

Se inició muy enérgicamente la "conversión" de estas regiones a la "verdadera religión reformada", sobre todo después de 1648, por parte de las autoridades. Se apoderaron de todas las iglesias, presbiterios y otras construcciones de la Iglesia. Se envió una tropa de pastores e institutores. Se quitó a los católicos todas las funciones y dignidades para dárselas a los reformados importados» (20).

### 1.3. Imposición del sistema de separación (1795-1813)

Con la ocupación francesa y la extensión de la legislación revolucionaria a los Países Bajos, se opera un cambio copernicano en el sistema religioso-político no menos que en la reorganización del Estado. Con relación a ésta se constituye la República Bátava (Decreto del 5 de agosto de 1795) y se introducen las ideas, los principios de libertad e igualdad para todos. Bajo el aspecto religioso-político, se establece la separación de Iglesia y Estado. Ya

---

Constitutions impériales, la Paix de Religion, cette présente transaction publique et la décision y contenue des griefs, accorde aux Etats et Sujets catholiques et à ceux de la Confession d'Ausbourg doit aussi être accordée à ceux qui s'appellent entre eux les Réformez.» LANARES: *La liberté religieuse*, pág. 97.

(18) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 13.

(19) PR. DAMBORIENA: *Fe católica e Iglesias y sectas de la Reforma*, Madrid, 1961, página 480; LECLER: *Histoire*, t. II, pág. 257-79; especialmente págs. 271-272; Hugo Grocio escapó de la prisión perpetua, huyendo y refugiándose en Francia.

(20) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 15.

en la primera Asamblea nacional se decide (5 de agosto de 1795) poner fin a los privilegios en favor de la Iglesia oficial. En la Constitución de 1798, inspirada en las ideas del iluminismo, se reconoce el valor de la religión. «El reconocimiento respetuoso de un Ser Supremo, que gobierna, fortalece los vínculos de la sociedad y se recomienda vivamente a todo ciudadano» (21). La libertad y la igualdad se extienden a las religiones: «Cada ciudadano tiene libertad de religión según sus propias convicciones. La sociedad otorga, bajo este punto, a todos una seguridad y protección iguales, con tal que el orden público, establecido por la ley, no sea perturbado por su culto público».

Para los católicos, «es la Revolución francesa la que, suprimiendo la Iglesia nacional calvinista, ha comenzado a reparar lo que la Reforma había destruido; en efecto, a partir de esta época, comenzó la reconstrucción [de la Iglesia católica]» (22).

Los principios de igualdad y libertad de religión se mantienen, al desaparecer la República Bátava y crearse el Reino de los Países Bajos bajo el cetro de Luis (Napoleón) Bonaparte (1806-1810); pero se aumentan los poderes de intervención del Estado en los asuntos eclesiásticos. El estatismo llega a su culmen tras la anexión pura y simple de los Países Bajos al Imperio napoleónico (1810-1813) al hacerse extensiva la legislación eclesiástica de éste a los nuevos «departamentos». En ellos, con todo, se procura que «la organización del clero protestante, actualmente en vigor, sea mantenida» (23). El influjo de la legislación francesa se dejó sentir en la holandesa, aun después de la recobrada independencia. Por ello, la ley sobre las sociedades eclesiásticas del 10 de octubre de 1853, prevé expresamente la abolición de la ley del 18 de germinal de 1801 (Concordato y artículos orgánicos).

Para la Iglesia calvinista, la nueva legislación supuso un cambio de estructura: se suprimieron los sínodos diocesanos, siendo sustituidos por un sínodo nacional; la autoridad quedó encomendada al pastor; la Iglesia local perdió su carácter primitivo de «clase» (presbiterio). «La reorganización convirtió al sínodo nacional en verdadera Iglesia de Estado. Este hacía y deshacía según le venía bien, para perpetuar su control» (24).

(21) *Predámulo* art. 7.º: texto en KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 16.

(22) BROM: *Pays-Bas*, en *Dict. Theol. Cathol.*, t. XII, 1, col. 79.

(23) Decreto Imperial del 18 de octubre de 1810, que contiene un Reglamento general para la organización de los departamentos de Holanda, KAMPHUIS: *La liberté*, página 21.

(24) KROMINGA: *The Christian Reformed Tradition*, Grands Rapids U. S. A., 1956, pág. 73, citado por DAMBORIENA: *Fe católica*, pág. 481.

1.4. *Vuelta al sistema de «Iglesia oficial de Estado» (1815-1848)*

La caída de Napoleón arrastró un cambio transcendental para Holanda en lo político y en lo religioso. Por el Congreso de Viena se crea el nuevo Reino: Reino Unido de los Países Bajos en la Corona de Guillermo I, Príncipe de Orange, hijo del último *estatúder* (Guillermo V). Del cetro de aquél dependerían Bélgica, convertida en las provincias del Sur, y el Gran Ducado de Luxemburgo. En lo religioso, Guillermo I pretende restaurar la «Iglesia de Estado» (25). Las ideas que van a presidir las relaciones de Iglesia y Estado, son ahora las de la Restauración con el acrecentamiento del poder en el Soberano. En la nueva Constitución del Reino, de 1814, se mantiene, de una parte, la igualdad de todas las sociedades eclesiásticas (art. 134) y la libertad de cultos (art. 135). De otra parte, se reconoce al Soberano el derecho de inspección y de disposición en lo concerniente a la organización de las sociedades eclesiásticas subvencionadas por el Tesoro (art. 139). El Rey es el garante de la paz y el orden públicos, definidos por la Constitución, en el ejercicio del culto público (arts. 135 y 139). En pro del regalismo se restablecieron —Decreto Real del 26 de marzo de 1814— los derechos de patronato («colación»), abolidos por la Constitución anterior de 1798, «lo que estrechó los vínculos entre el Estado y la Iglesia reformada» (26). Un signo de la unión de ambos fue el mantenimiento de la disposición napoleónica, que suprimía los conventos (27).

Al constituirse el Reino Unido de los Países Bajos con la inclusión de los Países Bajos españoles (la actual Bélgica; antes, los Países Bajos españoles o austriacos), es otorgada por el Rey una nueva Constitución, la ley Fundamental de 1815, que matiza el incipiente confesionalismo calvinista del Estado. De una parte, «la libertad de las opiniones religiosas se garantiza a todos» (artículo 190, nuevo). De otra parte, se afianza el absolutismo regio: «El Rey vela para que ningún culto sea perturbado en el ejercicio de la libertad, que la Constitución le asegura. Asimismo vela para que los cultos se mantengan dentro de la obediencia que deben a las leyes del Estado» (art. 196, nuevo también).

Movido por la nueva corriente de ideas de la Restauración a favor de la legitimidad de la Monarquía absoluta, Guillermo I pretende, apoyado en la

---

(25) DAMBORIENA: *Fe católica*, págs. 481-484, cuya exposición sigo, quien remite, principalmente, al estudio de KROMINGA: *The Christian Reformed Tradition*.

(26) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 25.

(27) Journal Officiel del 2 de septiembre de 1814, KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 25.

ley Fundamental, reorganizar de nuevo el Estado y también las Iglesias, tanto la calvinista como, incluso, la católica, que predominaba en las nuevas provincias del Sur (actual Bélgica).

Al año de ser proclamado Rey (16 de marzo de 1815), convocó un sínodo general, el primero después de 1622, y ofreció a la Iglesia apoyo oficial con tal que admitiera ciertas modificaciones en su Constitución. El grupo más numeroso de la Iglesia calvinista aceptó; el grupo encabezado por la «clase» de Amsterdam lo rechazó, dando origen a una nueva organización, Iglesia, a la que dieron el título de Iglesia cristiana reformada (*Christelijke Gereformeerde Kerken*). Como Iglesia de Estado quedó, por tanto, la Iglesia reformada holandesa (*Nederlandse Hervormde Kerk*). A ésta deben pertenecer los Soberanos, y, conforme a ella, se impone al Gobierno «el deber de mantener en sus dominios la verdadera fe» (la protestante) y se le recuerda que «no en vano lleva la espada» (28). La división entre los calvinistas sirvió a los católicos y liberales para suprimir algunos de los privilegios del calvinismo, con la eliminación de la enseñanza obligatoria de la religión calvinista en las escuelas.

Para la parte católica, el problema agudo se planteó entre las tendencias jurisdiccionales y centralizadoras de Guillermo I y el ansia de autonomía de las provincias del Sur (Bélgica), católicas, a una con el sentido de libertad de los católicos pertenecientes a las provincias del Norte. La cuestión se centró agudamente en torno a la vigencia o no del Concordato de 1801, a causa del Concordato de 1827, concluido entre Guillermo I y el Papa León XII (29).

Se estipulaba en él que «el Concordato del año 1801, concluido entre el Sumo Pontífice Pío VII y el Gobierno francés, que está en vigor en las provincias meridionales del Reino de los Países Bajos, se aplicará a las provincias septentrionales» (30).

A pesar de haber sido publicado oficialmente en el diario oficial el 30 de octubre de 1828, no se llevó a ejecución durante el reinado de Guiller-

(28) DAMBORIENA: Ob. cit., pág. 482.

(29) WAGNON: *Concordats*, págs. 383-398, cuya exposición seguimos; MERCATI: *Raccolta di Concordati*, t. I, págs. 704-710, con el texto del Concordato de 1827, que en el artículo 1.º resume el Concordato napoleónico de 1801 (*Ibidem*, págs. 561-566); E. HEGEL: *Belgiens, Hollands und Luxemburgs kirchenpolitische Beziehungen zum Papst Gregor XVI (1831-1846)*: *Historisches Jahrbuch*, 54 (1934), pág. 457, citado por WAGNON, l. c.

(30) Artículo 1.º El Concordato se firma en Roma el 18 de junio de 1827. Lo ratifica Guillermo I en Bruselas el 25 de julio de 1827. El texto original, en latín y en francés, véase en MERCATI: *Raccolta di Concordati*, pág. 705. En el texto latino dicese *meridionalibus regni belgici*; en el texto francés se dice *du Royaume des Pays-Bas*.

mo I. Con la independencia de Bélgica en 1830, que llega a ser reconocida (1839) por Holanda, y con la abdicación y consiguiente advenimiento de Guillermo II (1840), se entra de nuevo en negociaciones con la Santa Sede para desligar, de las diócesis belgas, a los territorios adquiridos por Holanda en virtud del Tratado de Londres («de los 24 artículos»). «El Papa acepta la demanda. Por Breve del 2 de junio de 1840, separa el Limburgo holandés de la diócesis de Lieja, y el Gran Ducado de Luxemburgo, de la diócesis de Namur; y los erige en vicariatos apostólicos. Flandes zelandesa fue desvinculada de Gante el 9 de marzo de 1841» (31). Para atender a las peticiones de los católicos de Holanda del Sur, Guillermo II intenta dar una nueva reorganización a la Iglesia católica de acuerdo con Roma. Para ello, y para conservar el derecho de presentación, contenido en el Concordato de 1827, el Rey se declara ligado por éste. La Santa Sede también se reconoce vinculada. A pesar de todo, el Concordato ni llegó a ser ejecutado, ni tampoco fue modificado. Años más tarde, en 1852, fue denunciado de mutuo acuerdo, para permitir a la Santa Sede el restablecimiento de la jerarquía ordinaria (32).

#### 1.5. *El régimen de libertad completa de cultos y la emancipación de los católicos (1848 ...)*

La Constitución de 1848 marca un rumbo completamente distinto de la época anterior, tanto en lo político como en lo religioso. En lo político, «la ley Fundamental fue tan profundamente modificada que, a decir verdad, podría hablarse de una nueva Constitución» (33). En lo religioso se estableció el principio de una completa libertad de cultos: se incluyó el principio de libertad de enseñanza entre los derechos fundamentales y se suprimió el derecho del *placet* (34).

Para los cultos no oficiales, significó su plena garantía y la conquista de su autonomía organizativa. Para los católicos, particularmente, supuso, de una parte, el restablecimiento de la jerarquía católica ordinaria, que había sido suprimida desde los tiempos de la Reforma en Holanda, y la liquidación de la cuestión concordataria, que suponía, para el Rey, un derecho a intervenir en los nombramientos episcopales. «El Papa hubiera deseado restablecer la je-

(31) WAGNON: *Concordats*, pág. 384.

(32) WAGNON: *Concordats*, pág. 388. El resultado de las negociaciones por el nuncio Mgr. CAPACCINI, y los plenitenciaros, barón de PÉLICHY y el caballero MAGEL, con sus respectivas notas, véase *Ibidem*, págs. 387 y 388.

(33) A. MAST: *Benelux*, pág. 225.

(34) *Ibidem*.

rarquía, conservando el Concordato. Pero el Gobierno no quiso saber nada... Por orden del Papa, el internuncio declaró explícitamente, en una nota del 17 de septiembre de 1852, que los acuerdos de 1827 y 1841 habían sido abrogados. Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores manifestó su perfecto acuerdo, en una respuesta con fecha del 16 de octubre siguiente: con el restablecimiento de los obispados en los Países, vienen a cesar los convenios de 1827 y 1841» (35).

Con la liberación del régimen de 1848, la cuestión religiosa fundamental de la existencia y vida de las distintas comunidades religiosas queda definitivamente solventada. De ahí, que la confesionalidad se desplaza del Estado a los partidos políticos; de la lucha religiosa se pasa a la «lucha escolar», primero, y después, a la cuestión social y económica; del régimen de Monarquía mitigada se va al régimen de democracia parlamentaria con el desenvolvimiento cada vez mayor de los partidos.

Desaparecida la confesionalidad calvinista del Reino de los Países Bajos, la *confesionalidad*, esta vez pluriforme, se corre a los *partidos políticos*. «En los Países Bajos —afirma A Mast (36)— un partido confesional no oculta que lo es, y no experimenta, como sus partidos gemelos extranjeros..., el pudor de proclamarse como tal. Para él, no hay ninguna necesidad de recurrir a un tratamiento de desconfesionalización. El "partido popular de la libertad y de la democracia" y el "partido laborista" que podrían, a falta de otra cosa mejor, denominarse laicos, no pretenden honrarse de este estado; y el anticlericalismo no constituye para ellos un medio de propaganda. Los liberales admiten que es saludable que las opiniones religiosas condicionen las opiniones políticas.» El partido laborista hasta tiene, dentro del propio partido, agrupaciones católicas y calvinistas. Esta ideologización de los partidos, religiosa o filosófica, es la causa de la pervivencia y coloración religiosa de la vida institucional y social holandesa. La confesionalidad ha dejado de estar informada desde la cúspide (Monarca), para serlo por la base (los ciudadanos agrupados en partidos políticos).

Con la Constitución de 1848 cambia totalmente la lucha política. «Hasta 1917 —afirma Willen Fredrik Prins (37)— las relaciones políticas estuvieron dominadas por la *lucha escolar*, es decir, por la lucha de los partidos confesionales en pro de la igualdad jurídica —organizados en un partido católico y en dos protestantes— fueron contados en la derecha del Parlamento; la izquierda constaba del antes poderoso partido liberal y de los socialistas. La

(35) WAGNON: *Concordats*, pág. 389.

(36) *Benelux*, pág. 251.

(37) *Staatslexikon, vor Niederlande*, t. V, col. 1934.

lucha escolar se liquidó con la introducción de la igualdad jurídica en 1917, al tiempo que con el sufragio universal y el sistema electoral proporcional.»

A la base del cambio de régimen holandés, como a la transformación y desenvolvimiento de sus consecuencias, está la peculiaridad y potencia de los *partidos* holandeses. Sin ellos no puede comprenderse adecuadamente el sistema vigente religioso-político ni mucho menos la forma aplicativa del mismo, especialmente por lo que atañe a la cuestión escolar y a la cuestión social y económica. No obstante su decisiva importancia ante el Derecho holandés, siguen siendo considerados como «simples asociaciones» (38). Pero tampoco pueden comprenderse éstos sin su cariz ideológico y religioso tanto en su origen como en su desenvolvimiento.

La *ideología religiosa* fue una de las determinantes de los partidos políticos en Holanda a raíz de la reforma radical de la Constitución de 1848. En efecto, la ideología religiosa originó la fundación del partido hoy más poderoso en Holanda, el partido popular católico (antes partido católico). Cuando se acentúa la intervención del Parlamento por la reforma constitucional de 1848, las dos principales tendencias —más que partidos estrictamente dichos— eran la conservadora y la liberal. «En un principio, los católicos apoyaban a los liberales, pues este grupo había contribuido a la anulación de la mayor parte de las medidas discriminatorias que aún subsistían en la época en que la República estableciera limitaciones al culto católico. Posteriormente, los católicos fueron distanciándose más y más de los liberales. En 1864 el Papa condenó el liberalismo en la encíclica *Quanta Cura*. Cuatro años más tarde aparecía la admonición del obispado holandés, de idénticas tendencias, por cuanto se relacionaba con la enseñanza laica, defendida por los liberales. En los "Estados generales" comenzaron los diputados católicos a unirse, manifestándose los primeros síntomas de una actuación conjunta.» En sentido calvinista, en cambio, se formó el partido «antirrevolucionario» o «cristiano-histórico» en contra de los principios que animaban la Revolución francesa.

La ideología religiosa, lo hemos visto, es la que preside y da la denominación de tres de los siete principales partidos holandeses. El partido popular católico «se sienta sobre las bases de la moral natural y la Revelación Divina, y reconoce los dogmas de la Iglesia católica apostólica romana. Desde 1897 hasta 1947 agrupó a toda la población católica de Holanda, que representa del 30 al 40 por 100 de la población total» (39).

---

(38) *Aspectos del Reino de los Países Bajos: organismos constitucionales*, La Haya, 1962, pág. 52. Tenemos presente la síntesis que nos ofrece de los partidos en las páginas 49-60.

(39) *Aspectos..., Organismos constitucionales*, págs. 50 y 52.



De inspiración protestante son el «partido antirrevolucionario» y la «unión cristiano-histórica». Aquél acepta la Biblia como fuente del conocimiento de la verdad y guía de la vida política. Su finalidad es la defensa de la vida política cristiana. La «unión cristiano-histórica» tiene como norma las revelaciones de la Sagrada Escritura y se somete al juicio de la Iglesia protestante y a la dirección divina de los pueblos. Las autoridades como tales son servidores de Dios, y, en principio, sólo ante El responsables (40). El «partido político reformado» mantiene, como fundamento de todo ordenamiento, las Sagradas Escrituras. Las autoridades gobiernan por la Gracia de Dios y no por delegación del pueblo (41).

La ideología, religiosa o filosófica (liberal, socialista, marxista), además de la peculiaridad confesional de los partidos principales, contribuye además a una segunda característica de los partidos holandeses: su *multiplicidad* (42). «A lo largo del siglo XX, ocho partidos se han disputado la clientela liberal y han tenido al menos un elegido: siete partidos confesionales protestantes; tres partidos católicos y cinco partidos con programa socialista han estado representados en la segunda Cámara» (43).

La ideología religiosa ha sido también concausa del desenvolvimiento de los partidos en la configuración de las «Alianzas». El formarlas es consecuencia necesaria del minifundista pluripartidismo holandés. Ninguno de los siete partidos representados en la segunda Cámara es capaz de obtener la mayoría absoluta. Sólo cupo esta gloria, y por muy breve tiempo, al «partido liberal» a finales del siglo pasado. Pues bien, la cuestión fundamental de la emancipación de los católicos, que suponía una liberación del calvinismo oficial, unió a los católicos con los liberales desde 1848 a 1870. Ella permitió la revisión constitucional de 1848, la emancipación de los católicos y el restablecimiento de la jerarquía católica episcopal (44). El ideal de una enseñanza religiosa es la que provoca la ruptura de la alianza con los liberales, y decide la unión de los partidos confesionales «católico» y «antirrevolucionario».

La coalición pone fin a la lucha escolar en 1917 con la igualdad financiera de todas las escuelas ante el Derecho estatal.

En los últimos veinticinco años, un partido confesional ha estado siempre en el poder, el popular católico; en él han formado parte otros partidos ca-

(40) Ob. cit., págs. 56-57.

(41) Ob. cit., pág. 59.

(42) Véanse los datos y cifras recogidos por A. MAST: *Benelux*, págs. 228-233.

(43) MAST: *Benelux*, pág. 228. Cifras más detalladas, véanse *Ibidem*, págs. 229-232.

(44) MAST: *Benelux*, págs. 246 y 239.

tólicos confesionales, como actualmente el antirrevolucionario y el de la unión cristiano-histórica (45).

La misma impronta religiosa llevan los más poderosos e influyentes sindicatos: el socialista, el católico y el protestante (46).

La realidad es que, con relación a la posición de la nación holandesa para con el catolicismo, la transformación del antiguo régimen confesional calvinista al nuevo de libertad completa de cultos con cooperación amigable se debe, sin duda, al partido católico. Los católicos, como estaban en minoría, tuvieron que buscarse aliados. Primero, fueron los liberales; con ellos se obtiene la separación de Iglesia y Estado, la libertad de cultos, y el restablecimiento de la jerarquía ordinaria en 1853. Después, los católicos se alían con los partidos calvinistas, el «antirrevolucionario» y el «cristiano-histórico» en lucha por la igualdad financiera de las escuelas, pública y privada. Fue la *alianza monstruosa* así llamada por sus enemigos, «porque la unión entre Roma y Dordrecht (la Ginebra holandesa) que parecía antes inimaginable, se basaba en la invocación común de Cristo» (47).

Con relación a Roma, tienen lugar las dificultades de 1870, y la ruptura provisional de relaciones en 1925, que provoca la quiebra de la «alianza monstruosa» de los católicos con los calvinistas. «En el siglo presente se ha visto frecuentemente un presidente del Consejo católico y un presidente católico de la Cámara de Diputados» (48).

Tal es el marco histórico y constitucional en que se fijan y se desenvuelven los principios constitucionales que presiden el sistema de la posición del Estado para con la religión y las Iglesias. Durante este período constitucional se ha pasado de un intento de sistema de confesionalidad calvinista con libertad pública restringida de cultos, al sistema vigente de separación parcial, como más profundamente examinaremos al final del análisis de la Constitución holandesa.

---

(45) Aspectos..., *Organismos constitucionales*, pág. 52.

(46) W. F. PRINS: Vol. *Niederlande*, en *Ståtslexikon*, t. V, col. 1034.

(47) G. BRÖM: *Dict. Theol. Cathol.*, t. XII, 1.<sup>o</sup>, col. 85.

(48) *Ibidem*, col. 84.

## 2. ENCUADRAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN LA CONSTITUCIÓN HOLANDESA, Y DECLARACIÓN DEL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE CONCIENCIA

### 2.1. *Encuadramiento de los principios relativos a la libertad religiosa en la Constitución holandesa*

La extraordinaria importancia que la lucha por la libertad religiosa ha desempeñado en la vida social y política de los Países Bajos está reflejada en su ley Fundamental. Todo un capítulo de la misma —el octavo— viene consagrado a la cuestión religiosa bajo la rúbrica «De la religión». No es para menos, dado, además, el variado e interesante sentido pluralista religioso al presente y a lo largo de toda la historia de la nación.

Es a partir de la primera redacción de la ley Fundamental de 1815, cuando el tema «de la religión» es tratado separadamente en capítulo especial. Antes, en la Constitución precedente de 1814, venía unido al tema de la enseñanza y de la asistencia social bajo la rúbrica común «De la religión, de la enseñanza pública y de la asistencia pública». La razón de separar unas de otras las tres materias, radica, según el gran comentador de la Constitución, J. Buys (49), en que «se cayó en la cuenta del peligro que se correría de considerar las tres materias como parte de un todo, de modo que una influencia predominante de la Iglesia o Estado en el dominio del otro no resultaría imaginario».

El texto actual del capítulo VIII de la Constitución se conserva tal cual fue redactado en la trascendental revisión de ésta en 1848. No ha sufrido cambio alguno. Aunque se propusieron algunas modificaciones, cuyos proyectos fueron discutidos con ocasión de las revisiones de la ley Fundamental en 1887 y en 1922, éstas fueron rechazadas, y se optó por mantener intocado el antiguo texto (50). ¿Razón? El precaver cualquier lesión de la susceptibilidad del sentimiento religioso. La inmutabilidad del texto hace que se mantengan conceptos ya superados y disposiciones, que tal como fueron redactadas, parecerían hoy inadmisibles.

Del hecho de ser tratado separadamente el tema religioso en la Constitución holandesa, pudiera esperarse una atildada expresión de conceptos y una fina sistemática de principios. No se da ni uno ni lo otro. «No se encuentra

(49) DE GRONWET, II, págs. 481-521, citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 118.

(50) VAN DER POT: *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1957, página 462.

en este capítulo de nuestra Constitución —dice Van der Pot (51)— la expresión de una determinada y bien pensada actitud del Estado frente a las materias relativas a la religión y a la Iglesia. A todas ellas, las preside el principio de libertad religiosa, pero ésta sólo es reconocida dentro de ciertos límites, límites que no han sido trazados con mano firme. Por ello, se carece de la satisfacción psicológica que podría seguirse de una decisión firme y clara adoptada sobre principios y asuntos como éstos». Conscientemente el legislador constitucional ha rehuído enunciar principios tajantes y prescripciones unívocas. Ha preferido la vía del compromiso entre el pasado y el presente al socaire de las circunstancias políticas. Así, en 1814 se pretendió garantizar, ante todo, la igualdad ante la ley; en 1815, asegurar el derecho de intervención del Rey en los asuntos eclesiásticos para poder negociar un concordato con la Santa Sede, y en 1848, ampliar la libertad de las Iglesias, sin acabar de una vez con el derecho de intervención del soberano, suprimiéndose sólo el derecho del *placet* (52).

Por razón del carácter de compromiso, en que fue concebido todo el capítulo octavo de la Constitución, el contenido de sus artículos (181-187) proclama los derechos del individuo, de la Iglesia y del Estado en materia religiosa sin una estricta lógica y coherencia. Al individuo se le reconoce la libertad de profesión religiosa (art. 181) y la igualdad ante la ley (art. 183). A las Iglesias se les garantiza la igualdad de protección (art. 182), y el ejercicio público de culto dentro de los edificios y lugares cerrados (art. 184); se suprime el derecho del regio *placet* (art. 187), y se mantiene el *statu quo* de la dotación de las Iglesias (art. 185). Al Estado, para defenderse de los abusos que pudieran cometer bajo pretexto religioso, se le reserva el derecho de castigar las infracciones a la ley penal (art. 181), el derecho a mantener el orden y la paz pública (art. 184) y el derecho de vigilancia (art. 186).

La imperfección y lagunas de las disposiciones constitucionales citadas se intentó completarlas con la ley sobre sociedades eclesiásticas, de 10 de septiembre de 1853. Pero no se consiguió. La ley no tuvo como finalidad completar y desarrollar los preceptos constitucionales relativos a la libertad religiosa. Debió su razón de ser a un acontecimiento extraordinario, el explosivo movimiento de los calvinistas y de los anticatólicos contra la autonomía de la Iglesia católica y la restauración de su jerarquía en Holanda, el así denominado «movimiento de abril» de ese mismo año. El carácter de la ley sobre asocia-

(51) *Handboek*, pág. 463.

(52) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 119.

ciones eclesiásticas fue más bien ocasional, policial (53) con el sentido de defensa del Estado contra los posibles abusos de la libertad de cultos (54).

A pesar de no existir ni una sistemática ni siquiera el enunciado coherente de unos preceptos constitucionales en materia de cultos, ¿no podrían deducirse los principios fundamentales, que tengan en cuenta, de una parte, la constitución y, de otra, la manera de irse verificando en la realidad socio-religiosa de la nación?

Un primer derecho, que se garantiza en el capítulo octavo de la Constitución, y que constituye el principio base de toda libertad religiosa, es el de la libertad de profesión religiosa, que pertenece a todo ciudadano (arts. 181 y 183); el segundo principio, como derecho institucional de libertad religiosa, es el de libertad religiosa de las asociaciones eclesiásticas (arts. 182-184). Pero esta libertad recibe un matiz especial en la Constitución vigente, tal como fue revisada en 1848, una libertad que se pretende inmune de las intervenciones del Estado es la autonomía de los cultos (art. 187), que constituye el principio tercero. Sin pretender romper ni la libertad ni la autonomía de las asociaciones eclesiásticas, se mantiene la dotación de las mismas y la garantía de la enseñanza —aunque enunciada en forma total genérica— de las mismas (artículos 185 y 208), formando lo que podríamos denominar el principio —el cuarto— de protección de los cultos.

Sin que venga enunciado expresamente en la constitución, la realidad es que no existe religión de Estado, tal como se dio durante varios siglos en los Países Bajos: no hay «Iglesia de Estado»: esto podría calificarse como el quinto principio, a no ser que se prefiera reservarse no al orden de los principios, sino al orden de la calificación global del sistema de relaciones de Iglesia y Estado en Holanda, dejando para la conclusión final una ulterior precisión del sistema.

Conocidos los principios que presiden la posición del Estado para con la religión, pasamos a analizarlos, primero, a la luz de su interpretación y elaboración, tal como fueron plasmados en 1848; segundo, de acuerdo con la legislación y jurisprudencia posteriores.

## 2.2. *El primer principio, el de libertad de profesión religiosa*

Bajo un doble aspecto, positivo y negativo, se garantiza al individuo el ejercicio del derecho a la libertad religiosa. Bajo el aspecto positivo, se le ga-

(53) VAN DER POY: *Handboek*, pág. 463.

(54) Sentido que BORRET: *Het zesde Hoofdstuk van onzer Grondwet*, Leiden, 1917, citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 120.

rantiza la libre profesión de sus opiniones religiosas (art. 181); y bajo el aspecto negativo, se le asegura la igualdad jurídica con la eliminación de discriminación por motivos religiosos (art. 183).

2.2.1. *La libertad de profesión religiosa.*—El lado positivo de la libertad religiosa del individuo está garantizado con la proclamación de que «cada uno profesa sus opiniones religiosas con plena libertad, a reserva de la protección de la sociedad y de sus miembros contra las infracciones a la ley penal» (artículo 181). Su sentido es tutelar no sólo la libertad de conciencia, sino también la manifestación pública de la propia convicción religiosa. Hubiera bastado un reconocimiento genérico de libertad de opinión religiosa. Sin embargo, el legislador constitucional no quiso omitir la alusión a una de las causas de la independencia de los Países Bajos, la libertad de conciencia, tal como fue enunciada en el artículo XIII de la Unión de Utrecht «que cada uno en particular pueda permanecer libre en su religión, sin poder ser perseguido, según la pacificación de Gante (1579)» (55). Ahora se añade la libertad de expresar la propia opinión religiosa, se entiende ya oralmente ya por escrito, sin estar sometido a previa censura. Anteriormente, en la Constitución de 1815, se decía en su artículo 190 «La libertad de concepción religiosa se garantiza a todos». Hubiera bastado la redacción constitucional de 1815, si se hubiera querido garantizar la libertad de conciencia y la prohibición de «inquisición» (pesquisas). Pero se quería expresamente comprender, y de una forma más amplia, la libertad de manifestación o profesión religiosa. El Gobierno en funciones propuso en su proyecto una redacción clara y sencilla: «Cada uno *profesa* sus *opiniones* religiosas con plena libertad». Se trataba de armonizar el pasado con el presente. Del pasado se tomaba sustancialmente la redacción constitucional de 1815; del presente, se introducía el término «profesar opiniones» en vez de «conceptos religiosos» (*Godsdienstige begrippen*).

A la libertad de profesión religiosa se le adiciona un límite «la reserva de la protección de la sociedad y de sus miembros contra las infracciones a la ley penal». La razón de ser de la adición es el resultado de la pugna sostenida entre el Gobierno de entonces y las Cámaras. El Gobierno había presentado el proyecto de una completa libertad de opiniones religiosas sin mención de cláusula limitativa alguna. La Segunda Cámara, por el contrario, exigió la inclusión de un límite al ejercicio de la libertad religiosa. Temía que «por estas de-

---

(55) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 463. El texto con las modificaciones para las provincias de Holanda y Zelanda, véanse en LECLER: *Histoire*, t. II, p. 188. El texto de la *Religionsfried*, en la pág. 181, y el contenido de la Pacificación de Gante, en la página 175.

definiciones sencillas, se dejara la puerta abierta a la propagación de doctrinas y conceptos de todo género, perniciosos para la tranquilidad y el orden público y para las buenas costumbres» (56). El Gobierno juzgó injustificado el temor y, por lo mismo, tuvo por superflua la enmienda adicional. Las Cámaras rearguyeron fundándose en la analogía con el precepto que consagraba en la Constitución la libertad de prensa. Se decía en aquél: «Artículo 7.º Ninguno tiene necesidad de previa autorización para publicar por medio de la prensa sus opiniones, salvo la responsabilidad de cada uno según la ley».

El resultado fue una fórmula de compromiso. No se adoptó la generalidad de la limitación de libertad de prensa. Se retuvo la exigencia de una limitación en atención a las infracciones al Código penal. La exigencia se justificaba, de parte de las Cámaras, porque éstas pensaban tipificar delitos especiales, que fueran cometidos bajo manto de la religión, para prevenirse contra todo abuso de la libertad religiosa. El Gobierno de entonces consideraba inútil la alusión al Código penal, pues todo delito común, por muy aprobado que se representara bajo motivo religioso, no dejaba de ser un delito punible por la ley. Lo ciertamente lamentable fue —como se expresa Van der Pot (57)— que esto haya impulsado a la Segunda Cámara a insistir para que se aceptara una reserva, por la que el artículo 181 ha quedado totalmente viciado». La libertad religiosa, ampliamente concebida, recibió un fuerte recorte bajo un punto de vista jurídico-constitucional. Con todo, se consiguió, por parte del Gobierno, el evitar la libre intervención del legislador ordinario y el reducir los límites al Derecho penal en una forma que quería parecerse a la equivalente adoptada en la Constitución belga (art. 14) por el que «la libertad de cultos, la de su ejercicio público, así como la libertad de manifestar sus opiniones en toda materia, están garantizados, salvo la represión de los delitos cometidos con ocasión del uso de estas libertades».

La gravedad de la formulación adoptada de compromiso reside en que permanecen abiertas al legislador dos posibles formas de restringir la libertad de cultos: una, mediante la promulgación de una ley especial; otra, mediante la inserción de delitos especiales religiosos. De ahí que una legislación de carácter restrictivo no resultaría contraria a la letra de la Constitución; sí lo sería, en cambio, a su espíritu (58). Precisamente en una interpretación así del artículo 181, el ministro Donker Curtius pretendió basar el sentido preventivo de la ley de 1853 sobre sociedades eclesiásticas (59).

---

(56) Cita de KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 502.

(57) *Handboek*, pág. 464.

(58) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 127.

(59) *Ibidem*, pág. 129.

Tal es el sentido del principio de libertad religiosa individual bajo su aspecto positivo, el de profesión religiosa. ¿Cuál es su alcance aplicativo? La cuestión se presenta con relación a las distintas situaciones en que puede encontrarse el individuo en orden al cumplimiento de sus deberes religiosos. Tales son, sobre todo, aquellas en las que se encuentran los casados, los militares, los presos y los hospitalizados.

*La cuestión matrimonial.*—El reconocimiento de la libertad religiosa individual ha de salvar sobre todo la dirección definitiva que ha de darse a la propia vida, una de cuyas etapas es precisamente el matrimonio. Ante la opción de dar un sentido religioso a la vida matrimonial en su momento inicial, ¿hasta dónde es debidamente reconocida la libertad? Las disposiciones civiles son tajantes al respecto: «Las ceremonias religiosas no podrán tener lugar antes de haber hecho saber al ministro de culto que el matrimonio ha sido concluído ya ante el oficio del estado civil» (Código civil, art. 136). Se mantiene, pues, la herencia de la Revolución francesa de la previa celebración obligatoria del acto civil antes del acto religioso. Más aún, se mantiene la penalidad de su transgresión en los siguientes términos: «El ministro de culto que, antes de que las partes le hayan hecho saber que su matrimonio ha sido concluído ante el oficial del Registro civil, procediese a la ceremonia religiosa relativa al matrimonio, incurrirá en la multa de trescientos florines como máximo.

»Si en el momento de la transgresión todavía no han pasado dos años desde que la condenación precedente del culpable por causa de una transgresión igual ha resultado irrevocable, se podrá infligir, en vez de una multa, la detención de dos meses como máximo» (Código penal, art. 449).

Como en el caso de la legislación francesa, belga, luxemburguesa y alemana, la normatividad matrimonial holandesa supone un atentado a la libertad individual de conciencia, en cuanto que, para ella, la auténtica celebración matrimonial es la mutua donación expresada ante el encargado del Registro civil. Más aún, conserva el máximo rigor legislativo, al no admitir ni siquiera el caso extremo de quien, para salvar su conciencia, quisiera arreglar su situación y contraer el matrimonio, en caso de peligro de muerte o de grave enfermedad ante un ministro sagrado. Rigor que ya han salvado Bélgica en forma unilateral y Alemania en forma concordada.

La imposición del previo matrimonio civil es, además, un atentado a la libertad e independencia de las Iglesias. Con todo, si una de las partes, concluído el matrimonio civil, se opone a la celebración del matrimonio religioso, la otra puede legalmente obtener la separación judicial. Sólo es reco-



nocido el matrimonio religioso, cuando éste lo es en país donde fue celebrado (por ejemplo, en Italia, España, Colombia) (60).

Por razón del gran pluralismo religioso vigente en Holanda, se garantiza a cualquiera de los casados el respeto, al menos negativo, de su religión, en el sentido de que la otra parte no puede impedir a la otra ni su manifestación religiosa exteriorizada aún en la propia causa, ni el marido tiene autoridad en materia de fe de la esposa (61).

Intimamente unida a las obligaciones y deberes de los padres para con los hijos está el de la dirección educativa que pretenda darse a los hijos. De una parte, se garantiza la libertad de los padres a escoger la formación religiosa de éstos. De ahí, que la legislación holandesa reconozca este mismo derecho a los que por la ley corresponden los derechos de tutela. De otra parte, también se atiende a aquellos casos en que los hijos puedan haber obtenido una madurez especial, en cuya virtud se les pueda considerar capaces de determinar su propia formación (62). La incidencia, con mucho la más importante, es en el campo de la enseñanza de la religión en general y de la libertad escolar en particular, como más adelante examinaremos, al tocar el problema de la enseñanza. En ambos puntos se trata de conjuntar lo mejor posible los derechos de la libertad, que se puedan encontrar en conflicto.

*La libertad religiosa de los presos y militares.*—La Constitución proclama y garantiza la inmunidad de coacción en la esfera religiosa. Ahora bien, supuesta la anterior reserva formulada en el artículo 181, ¿sería anticonstitucional el que el Estado obligara a los presos, por hallarse en una relación especial de dependencia con él, a participar en los servicios religiosos? La cuestión se plantea con motivo del artículo 19 de la ley de 14 de abril de 1886, por el que se prescriben a aquéllos tal obligación a no ser que estén exceptuados. A juicio de Buys, aunque la coacción no fuera deseable, sin embargo, no la juzga anticonstitucional. Como razón aduce una analogía: el que el Estado ejerce para con ellos una función similar a la de los padres para con los menores. Sin embargo, creemos más acertada la opinión de Kranenburg (63), quien rechaza la analogía y considera anticonstitucional el precepto citado, porque los presos, sólo por serlo, no dejan de ser ciudadanos mayores de edad. Por lo demás, a los que se hallan reclusos en los institutos penitenciales se les garantiza el cumplimiento de sus deberes religiosos, como certeramente determina la nueva ley-programa, de 21 de diciembre de 1951, que entró en

---

(60) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 212-216, especialmente la 215.

(61) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 140-144.

(62) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 139-140.

(63) *Handboek*, pág. 503.

vigor el 1 de junio de 1953 (64). En su artículo 39 se dispone que «a la dirección de las instituciones penitenciarias compete el contribuir a que los detenidos asistan a los servicios religiosos organizados para ellos». Más aún, «los detenidos —se prescribe en el artículo 40— tendrán ocasión de recibir enseñanza religiosa. Tendrán, además, la ocasión de ponerse en contacto personal con los asistentes religiosos».

De forma similar se garantiza a los militares en servicio el cumplimiento de sus deberes religiosos, tal como lo concretan el «Reglamento provisional del servicio interno de los Ejércitos Reales de Tierra», que vale también para el Ejército del Aire, y el «Ante-proyecto de instrucción sobre el servicio interno» de la Marina Real (65). A los militares se les ofrece la posibilidad de asistir diariamente al servicio religioso, por no más de treinta minutos, bien en la capilla, bien, en caso de faltar, en un local habilitado al efecto. Los domingos y días festivos, se les permitirá el cumplimiento y el descanso dominicales.

2.2.2. *La igualdad de derechos* (art. 183).—No menos contraria a la libertad religiosa garantizada es el establecimiento de cualquier discriminación por motivo religioso. La igualdad jurídica plena de los ciudadanos ante la ley es una consecuencia al tiempo que un presupuesto para la existencia de la libertad religiosa del individuo. Por ello, expresamente se establece en la Constitución (art. 183) que: «los adherentes de las diversas religiones gozan de los mismos derechos civiles y políticos, tienen la misma capacidad para ser revestidos de dignidades, funciones y cargos».

Mientras en otras Constituciones de igualdad jurídica viene proclamada con carácter general en la tabla de derechos del ciudadano, en la Constitución holandesa es declarada aparte en un capítulo dedicado exclusivamente a los cultos. ¿Razón? La situación histórica misma en que por siglos vivieron los disidentes del culto oficial calvinista. «La prescripción, que data de 1814, es perfectamente comprensible como una reacción contra la situación creada desde los tiempos de la República. La Unión de Utrecht no estableció una Iglesia dominante; se efectuó cuando todavía no se había perdido toda esperanza de una paz religiosa entre Roma y el calvinismo, de la que fue partidario Guillermo de Orange. Pero muy pronto se hizo costumbre en todas las provincias de que quien no confesara la religión reformada fuera excluido de ocupar cargos oficiales. Más aún, en los territorios posteriormente conquistados, que en su mayor parte habían permanecido católicos, y que a partir de este

---

(64) Citada por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 276, de quien tomamos el artículo 39 y 40 cuya traducción ofrecemos.

(65) Citados por KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 276-273.

momento se denominaron *Generaliteitslanden*, se introdujo esa misma costumbre. Para algunos cargos oficiales se estableció la cláusula de que se permanecería en la religión reformada. La exclusión afectó no sólo a los católicos, sino también, entre los protestantes, a los *disidentes* (protestantes no ortodoxos)» (66).

El precedente constitucional venía de los tiempos siguientes a la Revolución francesa, en que se rompió con el principio de la Iglesia dominante. Así se hizo y se expresó en el artículo 14 de la Constitución de 1798; también en el artículo 14 de la Constitución de 1801 y en el artículo 4.º de la Constitución de 1805. Al tiempo de la Restauración, se pretendió volver, en la Constitución de 1814 al antiguo sistema de la Iglesia oficial, la Iglesia reformada. Pero esto no hizo sino exasperar más la posición decidida a afirmar la igualdad jurídica de todos ante el Estado. Hogendorf propuso que, al menos, «la religión cristiana reformada fuera la del Príncipe Soberano». Tampoco se aceptó. La solución se dejó al Príncipe Soberano (arts. 133 y 134 de la Constitución de 1814). La primera disposición constitucional fue suprimida en la Constitución de 1815, y la segunda (art. 134), en la Constitución de 1848.

Se ha objetado que el artículo 183 vigente es superfluo, una vez que existe la disposición constitucional (art. 5.º) de que «todo holandés puede ser nombrado para todas las funciones públicas». Mas tiene su razón de ser como reacción a situaciones precedentes en que los católicos, también, en su tanto, los judíos y los *dissenters*, tuvieron que padecer primero, la incapacidad jurídica y, después, a partir de 1814, la incapacidad semiplena (67).

Es, por tanto, anticonstitucional la exclusión de un candidato a un cargo por motivo religioso que no figure en la convocatoria. Sin embargo, para los cargos de alcalde se concede preferencia al candidato que profesa la religión a la que pertenece la mayoría de los vecinos miembros del ayuntamiento (68).

### 3. SEGUNDO PRINCIPIO: EL DE LIBERTAD DE CULTOS

La garantía del ejercicio público de culto, tal como aparece en el artículo 184 de la Constitución, no puede ser más restringido. Restricción que se acentúa en el segundo párrafo de dicho artículo de forma específica y en el artículo 186 de forma genérica. ¿Cómo puede explicarse sobre todo hoy? Su redacción no tiene otra razón de ser que las circunstancias históricas que la

(66) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 465.

(67) R. AUBERT, en FLICHE-MARTIN: *Histoire de l'Eglise*, t. 21, cap. VI.

(68) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 466.

motivaron al tiempo que lo condicionaron, y el aferramiento del texto constitucional del siglo pasado a pesar de las revisiones propuestas.

El motivo histórico es la posición observada por Holanda con relación al culto romano. En virtud de la Unión de Utrecht, las provincias de Holanda y Zelanda suspendieron el culto católico; las otras provincias, bajo el Gobierno de Matías de Austria, establecieron la igualdad jurídica de cultos. De hecho, el culto católico fue prohibido en todas las provincias del Norte por Decreto local (69). También a los disidentes (*dissenters*) del calvinismo se les sometió a graves dificultades. Los judíos, en cambio, gozaron de una libertad relativamente grande (70). Sólo muy lentamente a lo largo del siglo XVIII fue ampliándose la tolerancia con relación a los cultos no oficiales. «Durante este período datan las Iglesias ocultas en las ciudades y la celebración del culto católico en los cobertizos y en el campo» (71). Con Luis Napoleón desapareció toda diferencia, y numerosas Iglesias fueron devueltas a los católicos. Con el nuevo período constitucional del Reino de Holanda, se mantiene la libertad, pero expresamente se establece en la Constitución que, ante el Estado, el mantenimiento de la tranquilidad y el orden público tiene la primacía sobre la libertad de los cultos. Así se dispuso en las Constituciones de 1814 (art. 135) y de 1815 (art. 193). Con ello quedaba abierta la posibilidad de prohibir el ejercicio público de un culto y la de promulgar un reglamento legal de carácter preventivo. Por ello, en 1848, la Comisión estatal quiso volver a la redacción de 1814. El Gobierno se negó y propuso una nueva redacción, la actual del artículo 184, estableciendo la distinción de dos clases de ejercicio público de cultos, uno dentro de los edificios sagrados y otro fuera de los mismos.

«Dentro de los edificios y de los lugares cerrados —se establece en el artículo 184— está permitido el ejercicio público de culto, salvadas las medidas necesarias para asegurar el orden y la paz pública». El principio general, por tanto, es la presunción del permiso; no cabe la posibilidad de un reglamento de carácter preventivo. Sólo para evitar una perturbación del orden pública podría prohibirse la celebración pública de un culto mediante medidas de policía.

En cambio, «fuera de los edificios y de los lugares cerrados, el ejercicio público del culto —se dispone en el párrafo segundo del citado artículo 184— sigue estando autorizado, bajo la misma reserva, donde ahora está permitido

---

(69) Así, en Utrecht en agosto de 1581, en Gelderland en enero de 1852; VAN DER POT: *Handboek*, pág. 473.

(70) *Ibidem*, pág. 473.

(71) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 473.

en conformidad con las leyes y reglamentos». El principio, aquí, es el contrario: no el de la autorización general, sino el del permiso condicionado a la autorización particular, que siga vigente en cada sitio.

De ahí, la doble cuestión: qué se entiende por ejercicio «público» y por «lugares cerrados». Por ejercicio «público» de culto no se entiende el que es «accesible a todos»; se entiende «el realizado por una sociedad eclesiástica», en contraposición al culto «doméstico» (realizado en casa), hasta el que, bajo la República, se extendía la intervención de las autoridades públicas. Tal es la explicación de Thorbecke, al que siguieron después los escritores Van der Pot (72) y Kranenburg (73).

Por lugares cerrados (*besloten plaatsen*), la jurisprudencia entiende también aquellos lugares que, sin estar totalmente cerrados, se hallan separados de las vías públicas por muros, setos o vallas, aun cuando puedan verse desde fuera por personas ajenas al culto (74). Contra la interpretación jurisprudencial se alza Van der Pot (75), por creerla incompatible con la *ratio* del párrafo segundo del artículo constitucional 184.

La interpretación del artículo 184 plantea otras dos cuestiones, esta vez típicas suyas. Primera, ¿cuáles son esos reglamentos y leyes en los que se permite el culto público fuera de los recintos cerrados? Segunda, ¿estará prohibido todo otro culto público? La problemática se reduce prácticamente a las procesiones. A ellas es a las que exclusivamente se refiere la jurisprudencia, y sobre las mismas se planteó la cuestión ante el Gobierno. Al Gobierno se le pidió información sobre las leyes y reglamentos en vigor y publicó una nota con la enumeración de estas normas. Pero parte de los autores, como el doctor Buys, al que sigue Kranenburg (76), pusieron en duda el valor de todos los documentos publicados por el Gobierno, dado que en muchos de ellos no había sido simples cartas de suministros.

La jurisprudencia ha interpretado el párrafo segundo del artículo 184 en el sentido de que «ha sido propuesto con la intención innegable de mantener la situación que ya existía respecto al ejercicio público de la religión fuera de edificios y lugares cerrados, o, como lo expresó el Gobierno, de permitir el ejercicio público del culto solamente allí, donde ya lo fuera por costumbre según las leyes y reglamentos... de modo que no resultaran lesionados los de-

(72) *Handboek*, pág. 474.

(73) *Staatsrecht*, pág. 509.

(74) H. R. 25 de abril de 1856, W. 1744. F. D. 109; H. R. de abril de 1857. W. 1840, citadas por VAN DER POT: *Handboek*, pág. 474, nota 3.

(75) *Ibidem*.

(76) *Staatsrecht*, pág. 510.

rechos adquiridos, que habían sido autorizados con prudencia y cautela» (77). El resultado es que a una disposición transitoria de 1848 se la da carácter de consolidación, al ser reasumida en la Constitución vigente sin modificación alguna.

El que el culto público esté permitido en donde esté ya autorizado según las leyes y reglamentos, ¿significa —segunda cuestión— que no lo esté en otras partes? Un autor, como Struycken (78), sostiene que, mirando a la letra de la ley, podría interpretarse en el sentido de que el ejercicio público del culto fuera de las condiciones del artículo 184 le faltaría la garantía de la Constitución. Reconoce, no obstante, que dicha interpretación sería contraria a la intención del constituyente de 1848. Este sólo quiso sostener incambiada la situación hasta entonces existente (79).

La situación jurídica en vigor es totalmente insatisfactoria. Nada extraño que en 1922, al revisarse la Constitución, se propusiera la autorización de las procesiones con tal que se evitara todo peligro de perturbación del orden y seguridad pública. El proyecto hubiera obtenido la mayoría, pero se abandonó ante la oposición de ciertos círculos que abrigaban el temor de que, en lugares de población preponderantemente católica, personas no católicas pudieran hallarse en dificultad, al encontrarse con una procesión (80).

La Comisión Van Schaik propuso que el ejercicio público del culto fuera de los edificios y de los recintos cerrados estuviera permitido «salvo la competencia de prohibir la celebración proyectada de un culto, si así lo exigieran el orden y la tranquilidad pública». Una ley complementaria daría las reglas sobre la competencia al respecto, y ésta residiría en el alcalde, hasta tanto fuera promulgada la ley (81).

Con carácter mucho más general viene proclamado el principio constitucional de sometimiento del ejercicio de todos los cultos a la vigilancia del Rey. «El Rey —se dice en el artículo 186— vigilará para que todas las sociedades religiosas se mantengan dentro de los límites de la obediencia a las leyes del Estado». Con ser precepto más general, tiene menor importancia práctica que el artículo 184 de carácter más restringido. No es sino «una reminiscencia de la soberanía del Estado sobre la Iglesia», como dice el escritor Buys (82).

(77) Tribunal Supremo. Sentencia de 29 de noviembre de 1918, W. núm. 1036, citado por KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 510.

(78) *Processiën langs de openbare straten*, Obras completas, parte I, págs. 80 y siguientes.

(79) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 475.

(80) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 476.

(81) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 477.

(82) Citado por KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 509.

En realidad, una vez introducido el sistema de separación, no cabe hablar de una supremacía del Estado. El Rey sólo interviene como órgano del orden público y de la policía (83). Aunque no existiera la letra del artículo, su contenido no podría menos de existir.

*Concluyendo*, podríamos afirmar que el principio de libertad de cultos, tal como viene enunciado en la letra de la Constitución, está enunciado en forma restrictiva por el miedo del constituyente a que se pudiese abusar de la libertad religiosa, particularmente por parte de los católicos. Si se contempla su ulterior aplicación, ésta ha sido, exceptuado el período del «movimiento de abril» (1853), la de ir realizando una libertad tendencialmente completa de culto. Con todo, desde el punto de vista jurídico, se mantienen dos impedimentos a la libertad de culto: primero, la prohibición de organizar procesiones, y segundo, la «ley sobre sociedades eclesiásticas», que examinaremos en el capítulo siguiente.

#### 4. TERCER PRINCIPIO: EL DE LA AUTONOMÍA DE LAS «SOCIEDADES ECLESIASTICAS»

Una auténtica garantía de libertad religiosa completa ha de extenderse a las religiones en cuanto orgánicamente constituídas, llámense asociaciones, instituciones, corporaciones, comuniones, confesiones o iglesias. Tal es la finalidad primordial del capítulo VIII de la Constitución holandesa (arts. 182, 184, 185, 186 y 187). Garantizada la libertad religiosa del individuo, se tutela aquí la libertad de las asociaciones religiosas. En efecto, «la Constitución habla en el artículo 182 de las sociedades eclesiásticas. Las Constituciones de 1814 y 1815 hablan de los cultos (*godsdienssten*) y de las convicciones religiosas (*godsdiensstige gezindheden*), un término más amplio. Pero se hizo notar que la protección de quienes, participando de una misma convicción religiosa, no están organizados, no pueden tener otra protección que la garantía de la libertad de confesión, de la que habla el artículo precedente» (84).

Con la garantía constitucional de la autonomía de los cultos se quería, por parte del Gobierno, atender a las peticiones de los católicos holandeses, que en aquel entonces apoyaban a los liberales en el poder (85). Estas se hicieron llegar a la Comisión constitucional, compuesta por cinco liberales, nombrados por Guillermo II. Los *desiderata* de los católicos se resumían en tres puntos:

(83) *Ibidem*.

(84) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 468.

(85) AUBERT: *Le pontificat de Pie IX*, págs. 64-65.

supresión del *placet regio*, libertad de enseñanza, libertad de asociación (es decir, de hecho, la supresión de las trabas al establecimiento de las órdenes religiosas). La normativa constitucional con todo, se revisó en 1848 con un carácter general válido para todas las confesiones religiosas.

Para medir la esfera jurídica de autonomía reconocida a las religiones en cuanto institucionalizadas, es necesario, primero, analizar la posición jurídica que tienen ante el derecho del Estado, y, segundo, examinar la extensión de la actividad religiosa comparativamente con el alcance de la posible intervención estatal.

#### 4.1. *La posición jurídica de las sociedades religiosas (kerkgenootschappen) ante el ordenamiento holandés*

Con ser una cuestión central, de la que lógicamente dependerían los recíprocos deberes de las Iglesias y del Estado, la naturaleza de las asociaciones religiosas no está plenamente definida ni en cuanto a su terminología ni en cuanto a su calificación jurídica.

*La terminología.*—El término «sociedad religiosa» (*kerkgenootschappen*) proviene de la Constitución de 1848. Entonces se usó por primera vez. En la anterior Constitución de 1815 sólo se hablaba de las convicciones religiosas (*godsdiensstige gezindheden*) (art. 191). «El término convicción (*gezindheid*) —como afirma Buys (86)— dice relación a una comunidad (*gemeenschap*) de personas que participan de una misma convicción; aquí, en materia de creencia (*geloof*) religiosa, y en una tal comunidad, puede existir de forma tal que se exteriorice como un cuerpo organizado y como persona independiente. Por ello, se desechó el término convicciones, al no dar el sentido organizativo, y se introdujo el de asociaciones religiosas. El texto constitucional francés, que sirvió de precedente, habla de *communions religieuses (religieuze gemeenschappen)*. Con todo, el artículo 185 de la Constitución conserva el término «convicciones religiosas». Bajo una u otra terminología, «a todas las sociedades eclesiásticas del reino —se proclama en la Constitución (art. 182)—, se les presta igual protección.

Tampoco es constante la terminología de las leyes:

«La terminologie des lois n'est pas fixe: l'article 947 du Code civil emploie l'expression "Eglises", ainsi que l'article 70 de la loi cadre des prisons. L'article 874 du Code de procédure civile nous

(86) Citado por KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 504.



parle de "croyanse religieuses". Et l'article II de la loi sur les impots personnels emploie les expressions "Eglises" et "société ecclésiastique". La loi sur les sociétés ecclésiastiques du 1855, qui traite explicitement de ces sociétés, emploie la terminologie de la loi constitutionnelle de 1848» (87).

*La naturaleza de las sociedades eclesiásticas.*—A pesar de haberse aceptado la introducción del nuevo término *kerkgenootschap* en la Constitución (desde 1848), su sentido no ha dejado de ser acremente discutido por la doctrina. Incluso hay autores que evitan la denominación de «sociedad eclesiástica», aun usándose repetidamente en la Constitución (arts. 182, 186 y 187), porque hay religiones que sólo a escala local están garantizadas, sin tener el vínculo de una única *kerkgenootschap* en todo el territorio nacional.

La problemática sobre la naturaleza jurídica de las sociedades eclesiásticas en Holanda lo es desde el punto de vista del Derecho, tanto de las Iglesias como del Estado (88).

Bajo el aspecto del Derecho de las Iglesias, su naturaleza dependerá de la concepción que tengan de sí mismas las propias Iglesias. Su calificación como asociaciones, corporaciones o fundaciones queda dentro de la esfera interna eclesial. Lo que no atañe al Estado. Lo que interesa, en cambio, es la calificación del ordenamiento estatal en orden a conocer la esfera de autonomía de las comunidades religiosas.

Desde el punto de vista del Derecho estatal la problemática sobre la naturaleza de las *kerkgenootschappen* se centra en tres cuestiones (89). Primera, el concepto de *kerkgenootschap* ¿es igual al de Iglesia (*kerk*)?. Segunda cuestión, la sociedad eclesiástica (*kerkgenootschap*) ¿es una asociación (*vereniging, Genossenschaft*) o es una institución o fundación (*stichting, o instelling, Anstalt*)? Tercera cuestión, la asociación eclesiástica (*kerkgenootschap*) ¿pertenece al Derecho público o al Derecho privado?

(87) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 42.

(88) KAMPHUIS: *La liberté*, cap. II: «La position juridique de l'Eglise», páginas 39-116, especialmente 39-67, donde estudia: 1.º La noción de sociedad eclesiástica en la legislación holandesa, como noción jurídica, como noción histórica y su definición jurídica; y 2.º La sociedad eclesiástica en cuanto institución de Derecho privado según las diversas teorías. El autor, para la ulterior calificación de las sociedades eclesiásticas sigue, según él mismo lo reconoce en la página 50, nota 24, a W. DUYNSTE y C. PUNT: *Preadviezen over het rechtskarakter en de vertegenwoordiging van kerkgenootschappen en kerkelijke instellingen*, Den Haag, 1935. (Ensayo sobre el carácter jurídico y la naturaleza de las sociedades eclesiásticas.) Más brevemente, en KRANENBURG: *Staatsrecht*, págs. 504-509, y VAN DER POT: *Handboek*, págs. 466-468.

(89) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 504.

Con relación a la primera cuestión —si se da una equiparación entre «sociedad eclesiástica» o «Iglesia»— existen dos teorías contrapuestas, representadas por Thorbecke y Savornin Lohmann. Según el primero, las «asociaciones eclesiásticas» se consideran, ante el ordenamiento estatal, como asociaciones ordinarias (*gewone verenignigen*) sujetas al Derecho común. No existe ante el Derecho del Estado diferencia alguna entre Iglesias (*kerken*) y asociaciones eclesiásticas (*kerkgenootschappen*). Por el contrario, según Savornin Lohmann debe distinguirse entre «Iglesia» y «asociación eclesiástica». «La Iglesia (*kerk*) —añade— tiene una existencia independiente, a la que el Gobierno puede dejar de tener o no en cuenta. Pero aquélla nunca puede depender de su aprobación, porque sus miembros están llamados a actuar, si es necesario, incluso contra el Gobierno por obediencia a Su Señor y Maestro. Toda analogía con una asociación (*genootschap*) es coja, y no hace más que constituir una fuente de confusión» (90).

Dado el pluralismo religioso vigente en Holanda y supuesto que el Estado es incompetente para inmiscuirse en la definición de la naturaleza jurídico-teológica de las Iglesias, al Gobierno no le queda otro remedio que seguir, en la práctica, la concepción de Thorbecke de no hacer distinción entre «asociaciones eclesiásticas» e «Iglesias». A todas ellas, sin distinción, se extiende por igual la protección constitucional del artículo 182. Sin embargo, como hace notar Kranenburg (91), es insostenible la ulterior afirmación de que en Holanda todas las «asociaciones eclesiásticas» sean, aun desde el punto de vista del Derecho de las Iglesias, asociaciones particulares (*particuliere genootschappen*). Esto dependerá del propio derecho interno de las comunidades religiosas.

Respecto a la segunda cuestión —si la «asociación eclesiástica» es una asociación (*vereniging*) o una institución (*instelling*)— Thorbecke las considera como asociaciones ordinarias sujetas al Derecho común (*gewone verenigen gesteld onder het gemene recht*). En este sentido se pronuncia la jurisprudencia. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 29 de diciembre de 1911 (92) declaró que en Holanda las «asociaciones eclesiásticas» son «asociaciones de personas (*verenigingen van personen*) que, por una parte, son cuerpos morales (*zedelijke lichamen*) según el artículo 1.690 del Código civil; pero que la asociación de esas personas descansa, por otra parte, ante todo sobre la base inmateral de una convicción o creencia».

El que las «asociaciones eclesiásticas» sean ante el Derecho civil (art. 1.690

(90) *Onze Constitutie* (Nueva Constitución), pág. 325 de la tercera edición; la cita en KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 505.

(91) *Staatsrecht*, pág. 505.

(92) Referida por KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 506.

del Código civil) asociaciones de personas, «esto no significa que entre las asociaciones no puedan existir fundaciones, sobre todo porque el artículo I de la "ley relativa a las sociedades eclesiásticas" no dice nada a propósito de organización interna de éstas y les garantiza la más amplia libertad» (93). Si el fin es el que define a las sociedades, la «asociación eclesiástica» se podría definir conforme al Derecho holandés con Duynstee (94): «Es una asociación permanente de personas que tiene por fin el culto divino en común de sus miembros, teniendo como base unas convicciones religiosas comunes».

Estrechamente unida a la cuestión precedente, está la tercera —*si las asociaciones eclesiásticas pertenecen al Derecho público o al Derecho privado*—. Tres teorías se mantienen al respecto. La primera teoría, sostenida principalmente por Groen Van Prinsterer (95) y A. Kuyper, afirma el carácter de Derecho público de las asociaciones religiosas (96). La segunda teoría, representada por Thorbecke, atribuye a las asociaciones eclesiásticas la naturaleza de sim-

(93) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 49-50.

(94) *Ensayo sobre el carácter jurídico y naturaleza de las asociaciones eclesiásticas*, citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 52. Respecto a la cuestión de si son algo más que «asociaciones de personas», siguiendo las observaciones de KAMPHUIS: *Ob. cit.*, páginas 65-66: «Même on peut deuter s'il est bonne chose d'appeler les sociétés ecclésiastiques simplement des associations de personnes, parce qu'ainsi il sera très difficile à comprendre pourquoi elles ne tombent pas alors sous le titre 10 qui traite justement des associations et ne soient pas soumises aux déterminations et aux status de ce titre? La loi de 1855 n'a don aucune relation avec ces sociétés, mais pourquoi l'article 1965 du code civil n'est-il pas applicable à celles-ci?»

La société ecclésiastique est donc une institution de droit privé, mais cela ne veut pas dire qu'on la doit ranger dans la catégorie juridique des personnes morales. "C'est pourquoi, dit DIEPENHORST, qu'il est très recommandable de ne pas essayer d'assimiler l'Eglise à une figure juridique connue mais de la considérer comme une institution sui juris, pour laquelle dans la Constitution et la loi sur les sociétés ecclésiastiques des statuts déterminées ont été créés."

La société ecclésiastique ne possède pas seulement les éléments d'une association mais aussi ceux d'une fondation car, bien qu'on ne peut pas appliquer la définition d'une fondation son unité ne dépend pas en premier lieu de la volonté de ses membres.

(95) Sus argumentos los sintentiza así KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 56: «Groen van Prinsterer atacó en su exposición la tesis de Thorbecke que asimilaba l'Eglise a las asociaciones simples y se lamentaba que l'Eglise reformada sufría mal de obstáculos de la parte de l'Etat que y reglamentaba la dirección de tal manera que l'Eglise sufría en su autonomía».

(96) *Ibidem*, «Kuyper, abogando para que se consultara a las sociedades ecclésiásticas cuando se tratara de cosas que les interesaban, añadía que c'era muy deseable establecer un diálogo permanente entre el estado y las iglesias, en vista de la cual se debería formar un consejo que debería ser consultado en ciertos casos determinados. Es claro que Kuyper reconocía así a l'Eglise un poder de jurisdicción, que de esta manera sería un poder concreto.»

ples asociaciones ordinarias de Derecho común, sin más. La tercera teoría, sustentada por los autores contemporáneos como Kranenburg (97), Van der Pot (98) y Kamphuis (99), sostiene que la asociación eclesiástica ostenta el carácter de institución de Derecho privado *sui generis*. Ni pertenece al Derecho público ni puede reducirse a una simple asociación ordinaria. Esta es la teoría hoy común y la que nos parece más acertada.

La sociedad eclesiástica (*kerkgenootschap*) no tiene la cualidad de Derecho público, de que gozan las grandes Iglesias en Alemania (100). Tal carácter público ante el Derecho holandés sólo podría provenir de una concesión o reconocimiento por parte del Estado; éste nunca lo ha otorgado o reconocido. Las asociaciones eclesiásticas tendrían un carácter público si estuvieran en relación orgánica con el Estado: tal ocurriría si se aceptara el principio de una «Iglesia de Estado» (*staatskerk*). Pero en la Constitución holandesa expresamente se ha rechazado el sistema de «Iglesia oficial del Estado»; no existe, por tanto, una relación orgánica con el Estado, excepto la relación financiera (artículo 187) (101).

Tampoco, por el contrario, puede reducirse la sociedad eclesiástica a una simple «asociación de Derecho común», como pretendía Thorbecke (segunda teoría). Existe, en primer lugar, esa relación especial mencionada, la financiera, de la que la jurisprudencia ha tenido que ocuparse con ocasión de la obligatoriedad de los impuestos eclesiásticos. Las sociedades eclesiásticas se encuentran afectadas, en segundo lugar, por los Reglamentos, procedentes de los correspondientes Decretos Reales, que a partir de 1816 van refiriéndose a la Iglesia reformada (calvinista), a la Iglesia evangélico-luterana y a la Sinagoga judía, como veremos más adelante al analizar el alcance del principio de protección del Estado y su consiguiente vigilancia respecto a los expresados cultos. Incluso cabe afirmar con Kranenburg (102) que «las sociedades eclesiásticas (*kerkgenootschappen*) son corporaciones (*corporaties*) con caracteres especiales, justamente en cuanto comunidades religiosas (*godsdientige gemeenschappen*)

(97) *Staatsrecht*, págs. 507-508.

(98) *Handboek*, págs. 471-472.

(99) *La liberté*, págs. 54-67.

(100) ROTHENBÜCHER: *Die Trennung*, págs. 427-428, sostiene que pertenecen al Derecho público: «Das Recht der Kirchengessellschaft ist durch die Fortführung des früheren Staatskirchentums unter den durch die Grundsätze des modernen Staates, veränderten Verhältnissen bestimmt. Samtliche religiösen Gessellschaften, nicht nur die christlichen, geniessen wöllige innere Freiheit. Der Staat greift in keiner Beziehung in ihre Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung ein. Die Religionsgesellschaften bestellen sich ihre Organe selbst».

(101) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 508.

(102) *Staatsrecht*, págs. 507-508.

que, cuando se acepta el principio de «Iglesia de Estado» (*staatskerk*), pueden estar en relación orgánica con el Estado (*in organiek verband*)).

En las «sociedades eclesiásticas» prevalece, con todo, la naturaleza de Derecho privado ante el ordenamiento estatal. En ellas existe no sólo un vínculo espiritual con sus miembros, sino también un vínculo jurídico (relación jurídica), dominada por el Derecho privado. Relación que viene regulada por las normas del Derecho común, al que pertenece el orden público; y por las reglas del Derecho privado, al que pertenece la obligación que resulte bien de una ley, bien de un contrato. Y forma de contrato es la que reviste la ratificación hecha por una persona, después de haber alcanzado la mayoría de edad, de ser miembro de una Iglesia (103).

Precisamente para clarificar la naturaleza de las sociedades eclesiásticas, tan discutida (104) y garantizar su personalidad jurídica civil, Mr. Anema, miembro de la Comisión constitucional, propuso en 1918 la adición de una nota especial al respecto. El nuevo artículo proyectado no fue aceptado. Más tarde, una Comisión estatal, presidida por Mr. Anema, dio como resultado el proyecto de cambiar el artículo 1.º de la «ley sobre sociedades eclesiásticas de 1853» por ocho nuevos artículos. El proyecto tampoco prosperó (105).

En conclusión, puede afirmarse que las sociedades eclesiásticas (*kerkgenootschappen*) son «asociaciones de personas» (*verenigingen van personen*) especiales (*sui generis*) —llámense ulteriormente *institutions* o *corporaties*—, en cuanto que esencialmente son de Derecho privado al tiempo que conservan algún rasgo del Derecho público como residuo del sistema precedente constitucional de «Iglesia de Estado» (106).

(103) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 471.

(104) La problemática radica en la misma Constitución, como expresa L. VAN APPELDOORN, citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 67: «La Constitution ne répond pas à la question à savoir qu'est-ce que c'est qu'une société ecclésiastique, est ce que c'est une association simple ou une foundation, une corporation de droit publique ou une institution *sui juris*, donc une institution d'une caractère juridique spécifiquement propre de sorte qu'elle ne peut pas être assimilée à une association ou institution connues par notre législation».

(105) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 472.

(106) Así lo reconoce el ministro HEEMSKERK, en su discurso pronunciado ante la Comisión Estatal para la reglamentación de la posición jurídica de las sociedades eclesiásticas el 21 de mayo de 1921:

«J'ai pris parti pour le non applicabilité de la loi de 1855. Cette prise de position est entre autres fondée sur la considération que les sociétés ecclésiastiques sont des institutions d'une nature tout a fait singulière et qu'elles ont une fin particulière.»  
KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 67.

4.2. *La autonomía de los cultos en la propia organización interna*

Toda libertad completa tiene una doble dimensión, la libertad «de» y la libertad «para». Los diversos cultos existentes en Holanda, ¿hasta qué punto tienen garantizada esta doble dimensión? ¿Se les reconoce una plena independencia ante los poderes del Estado para estatuirse su propia organización? ¿Tienen completa libertad para comunicarse sus miembros entre sí y con sus respectivas jerarquías?

La libertad que tienen las sociedades eclesiásticas para organizarse no se recoge expresamente en la Constitución. ¿Razón? No hay otra que la situación en que entonces se encontraban las diversas Iglesias protestantes y sus representantes, llamados en 1848 por Guillermo II para revisar la Constitución. En efecto, todos los miembros de la Comisión constitucional, a excepción de uno, católico, pertenecían a las Iglesias reformadas, que no estaban organizadas en una *kerkgemeenschap*. Una «asociación eclesiástica» (107) (*Her-vordm kerkgemeenschap*) comenzó a existir por primera vez en 1816. Sólo el católico pertenecía a una Iglesia con fuerte organización no sólo nacional, sino, además, supranacional. De ahí que no se viera la necesidad de garantizar en la Constitución holandesa la libertad de organización a las Iglesias. Esa necesidad se sintió perentoria en 1848, por la forma de actuar que tuvo el Gobierno de Guillermo I y por causa de la intervención del gran estadista Thorbecke.

Guillermo I se había arrogado el derecho a intervenir en la organización de las Iglesias, promulgando el Reglamento general para el gobierno de la Iglesia reformada holandesa, por el Decreto Real de 7 de enero de 1816, número 1, y por dos Reglamentos más, uno para la Iglesia israelita y otro para la Iglesia evangélica luterana. Se sentía, por tanto, la necesidad de evitar las injerencias de los Gobiernos en los asuntos eclesiásticos. De otra parte, estaba el proyecto de Thorbecke, que proponía volver a la redacción antigua del artículo 193 de la Constitución de 1814 (art. 191 de la Constitución de 1840), puesto que bajo la expresión de libertad de concepciones religiosas estaban comprendidos no sólo la liturgia (el culto como tal); sino también las asociaciones, de modo que éstas quedaran reconocidas a reserva del orden y seguridad pública. La Comisión constitucional aceptó la propuesta de Thorbecke, pero el Gobierno de 1848 la rechazó, prefiriendo la redacción constitucional del texto vigente (108).

(107) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 504.

(108) VAN DER POT: *Handboek*, págs. 467-468.

El defecto de la Constitución de 1848 fue subsanado por la ley de 10 de septiembre de 1853, n. 102, para las corporaciones eclesiásticas. En su artículo 1.º expresamente se reconoce a las corporaciones eclesiásticas plena libertad y se les sigue garantizando el derecho a regular todo lo relativo al culto y a su ejercicio dentro de su propia esfera y, por tanto, el derecho, en primer lugar para reorganizarse como corporaciones eclesiásticas (109). Con relación al Gobierno, las corporaciones eclesiásticas sólo tienen el deber de informarle sobre el régimen y dirección de las mismas.

Si la Constitución garantiza la libertad religiosa a todos los cultos y les ofrece una igual protección, que según la ley de 1853 comprende la libertad de organización, entonces ¿qué razón tienen de ser los *Reglamentos mencionados de 1816* sobre la organización de las Iglesias reformada holandesa, israelita y evangélico-luterana? ¿Son o no constitucionales? ¿En una u otra hipótesis, tienen valor jurídico que vincule a las Iglesias afectadas?

Cuando el Rey promulgó el Reglamento general para el gobierno de la Iglesia reformada holandesa, se le elevó una enérgica protesta por parte de las «classis» (presbiterio) de Amsterdam. El Gobierno, como respuesta, dio la siguiente declaración: «El Rey había hecho iniciar, con sumo cuidado y únicamente en interés de la Iglesia misma, el trabajo de la organización por los comisarios eclesiásticos consultados. El mismo, sólo tras madura consideración y después de haber consultado a personas eclesiásticas de gran experiencia, se servía de un derecho, que los Soberanos de estos países desde los tiempos de la Reforma, habían ejercido ininterrumpidamente, para regular el régimen y luego los intereses exteriores de la Iglesia reformada, y no la religión misma reformada» (110). El fundamento aducido en la declaración eran, de una parte, la prescripción (un derecho ejercido ininterrumpidamente por los Soberanos holandeses) y, de otra, la distinción entre la doctrina eclesial (asunto interno) y el régimen (asunto externo). Como acertadamente hace notar Kranenburg (111), el fundamento no podía ser más falso. Tanto la Revolución francesa, vigente en Holanda de 1795 a 1814, como las Constituciones de 1814 y 1815 habían traído nuevos principios diametralmente opuestos al sistema del antiguo régimen de «Iglesia de Estado». Tampoco vale la distinción entre doctrina y régimen de las Iglesias, pues ni la una ni la otra pertenecen al Derecho político. De hecho, así lo entendió el ala ortodoxa del calvinismo que se separó, y otras ramas que siguieron ese camino dentro de la Iglesia reformada

(109) *Ibidem*.

(110) Citado por KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 508.

(111) *Ibidem*.

holandesa (112). Las disposiciones del Reglamento general para el gobierno de la Iglesia reformada holandesa —síguese— son anticonstitucionales. Entonces, ¿cómo pueden tener fuerza vinculante?

La razón que el Tribunal Supremo adujo en sentencia de 2 de enero de 1846, núm. 674, en pro de la obligatoriedad del Reglamento general, es que ha sido aceptado y observado por parte de la Iglesia reformada holandesa.

#### 4.3. *La autonomía de los cultos en la propia administración interna*

La libertad e independencia de las Iglesias en la propia administración de los asuntos internos, coartada en el antiguo régimen y aún bajo el régimen napoleónico, se alcanza ahora en la nueva Constitución holandesa de 1848 con la supresión definitiva, aunque costosamente conseguida, de los pretendidos derechos de *placet* y *patronatos*, gracias a la prescripción constitucional del artículo 187 y de la adición I de la vigente Constitución holandesa.

No sin grandes luchas se llegó a la abolición definitiva del «regio *placet*» en la Constitución de 1848. Lo fue entonces por vez primera. Pero lo fue en la forma definitiva, que ahora no hace más que recoger la vigente Constitución en su artículo. En su artículo 187 se dice: «La intervención del Gobierno no se requerirá ni para la correspondencia con los jefes de las distintas comunidades religiosas, ni, salvo la responsabilidad que resulte de la ley, para la publicación de las normas eclesiásticas». La dificultad grave, que representaba el principio asentado en la Constitución, estaba en la posición de la Iglesia católica en Holanda. Sometida hasta entonces, primero, a una incapacidad jurídica, después con Guillermo I a una semi-incapacidad, los católicos se habían dirigido a Guillermo II, demandando, entre otros postulados, la supresión del *placet*. Los protestantes intentaron oponerse por todos los medios. Suprimir el *placet* significaría que los católicos podrían comunicarse sin traba alguna con Roma. Estos apoyaron con sus votos el proyecto del profesor Thorbecke, quien, a su vez, necesitaba el apoyo de aquéllos y trató de dar cumplimiento a las demandas de los católicos. «El restablecimiento de una organización eclesiástica debiera aparecer como el coronamiento normal de esta completa emancipación legal, y la cuestión parecía a primera vista fácil de resolver, una vez que los diferentes cultos eran libres de organizarse como quisieran» (113). Sin embargo, las dificultades fueron enormes por todas partes. Por la parte eclesiástica, algunos ambientes eclesiásticos se preguntaron si merecía la pena suscitar antiguos resquemores antirromanos. Una vez calmados

(112) *Ibidem*; DAMBORIENA: *Fe católica*, pág. 483.

(113) AUBERT: *Le pontificat de Pie IX*, pág. 65.



éstos, por parte del Gobierno, surgió la dificultad de cómo conjuntar el restablecimiento de la jerarquía católica y el mantenimiento del Concordato de 1827. La solución fue la denuncia del Concordato de 1827 por mutuo consentimiento y el establecimiento de la jerarquía por Breve del Papa. Esto ocurrió en 1852. Pero, cuando al año siguiente, el 4 de marzo Pío IX firmaba el Breve *Ex qua die* y el 4 de abril nombraba a los titulares de las nuevas diócesis, estalló la violenta agitación de abril (*April-beweging*). Las fuerzas antiliberales y antipapistas se movieron violentamente y consiguieron hacer caer al Gobierno presidido por Thorbecke. Guillermo III, menos simpatizante con los católicos que su padre, convocó nuevo Gobierno. Este preparó una ley nueva que interpretaría restrictivamente las disposiciones constitucionales de 1848. Una intervención del Rey hizo modificar las disposiciones del proyecto. La ley se modifica, pero se conservan algunos artículos vejatorios para el ejercicio de los cultos. En realidad, la nueva ley de 10 de septiembre de 1853 no tuvo otra finalidad que calmar el «movimiento de abril». «Los artículos 2-5 prestaron este servicio. El primero y el último artículo supusieron una infracción de la autonomía de los cultos; pero la reserva, contenida al final de ambos artículos, aminoró las consecuencias de ello. El Reglamento constituía —en la expresión de Van der Pot (114)— un "toma-y-daca".»

El hecho fue que los nuevos obispos ocuparon sus sedes gracias a la firmeza y unión de todos los católicos holandeses. «El Gobierno acabó por decidirse a reconocer oficialmente a los nuevos obispos el 24 de septiembre, después de haber obtenido algunas mínimas concesiones: el Papa imponía a los obispos un juramento de fidelidad al Rey, sobre el modelo del aprobado para los obispos de Irlanda; y se estaba de acuerdo en que los obispos de Utrecht y Haarlem no residirían en sus villas episcopales. Una etapa capital —concluye Aubert (115)— se había franqueado sin tropiezos».

Con la restauración de la jerarquía católica en Holanda concluía también una época de injerencia del Estado en los asuntos internos de no sólo la Iglesia católica, sino también de otras Iglesias. Los secesionados en 1834 de la Iglesia calvinista oficial del Estado había tenido que sufrir las medidas vejatorias que intentaban ampararse en el artículo 191 de la Constitución de 1815 (116). Precisamente por razón del artículo 187, que abolía el instituto del *placet*, el principal de los miembros de la Comisión constitucional, Thorbecke (117) afirmaba: «Yo no encuentro en el sexto capítulo de la

(114) *Handboek*, pág. 469.

(115) *Le pontificat du Pie IX*, pág. 67.

(116) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 309.

(117) *Ibidem*, pág. 304.

Constitución (hoy es el capítulo octavo) ninguna causa para ninguna ley especial, sino tan sólo para una ley del tipo de Derecho común, es decir, por el Código penal, o sea por la ley que regula el derecho de reunión y asociación». En contradicción con la autonomía de los cultos parece estar el artículo 186 de la misma Constitución; como anteriormente hemos examinado (118).

Para controlar la vida de las Iglesias, el Estado contaba, en el antiguo régimen, con un instituto tan importante o más que el *placet*, a saber: el del patronato. Gracias a él, el Gobierno podía contar, al menos de alguna manera, con los ministros de culto. En Holanda, la intervención del Gobierno era especialmente intensa en la Iglesia reformada holandesa. Con la Constitución de 1848 (art. 186) se puso fin a la injerencia estatal. En 1861 se suprimió la intervención estatal en la administración de los bienes de la Iglesia reformada. Y en 1861 se abolió el derecho de *patronato* (*collatierecht*), que el Estado había ejercido en cierto número de comunidades de la Iglesia reformada. Más tarde, se abolió el derecho de patronato, proveniente de los *antiguos señoríos*. Fue en 1922 al revisarse la Constitución. Para ello, bastó el que a la adición III (entonces la I) se añadieran las palabras «y eclesiásticas». En ella se determina que «los derechos señoriales, relativos al nombramiento e institución de personas para los oficios públicos o *eclesiásticos* quedan en adelante abolidos».

En virtud del mismo principio constitucional de la no intervención del Estado en los asuntos eclesiásticos, los *departamentos especiales de culto* fueron suprimidos definitivamente al comenzar el 1 de enero de 1871. Ya antes habían sido reducidos a simples «administraciones especiales». El motivo aducido en uno de los considerandos de la ley, era la vigencia, en Holanda, del «principio jurídico-político de separación de Iglesia y Estado» (119).

En *conclusión*, la autonomía de los cultos puede afirmarse que en líneas generales es completa. Su garantía en la Constitución no dejó de estar exenta de fuertes oposiciones; cuando se hizo la trascendental revisión de la misma en 1848 y de forma ya definitiva, y tuvo lugar el restablecimiento de la jerarquía católica en Holanda. Sería una libertad completa de no existir las limitaciones establecidas al principio (el segundo) de libertad de culto, tales como la prohibición de celebrar procesiones y la existencia misma de la ley relativa a las sociedades eclesiásticas.

(118) Capítulo III, principio 2.º

(119) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 470.

## 5. CUARTO PRINCIPIO: EL DE PROTECCIÓN DE LOS CULTOS

A pesar de haberse establecido la igualdad de todos los cultos ante la ley y haberse abrogado el precedente principio constitucional de «Iglesia de Estado» (*staatskerk*) (que era la calvinista); sin embargo, se conservó, para con los cultos, una postura de respeto e incluso de vinculación de parte del Estado. Así se manifiesta en el mantenimiento del precepto constitucional de la dotación estatal de los ministros de los cultos, en la garantía de la enseñanza religiosa y de una auténtica libertad escolar, y en favorecimiento del apostolado y servicios religiosos.

5.1. *La dotación de las Iglesias*

Siguiendo una tradición constitucional, se dispone en la vigente Constitución: «La dotación, pensiones y otros ingresos, cualquiera que sea su origen, de que actualmente gozan las diversas creencias religiosas o sus ministros, continuarán siendo garantizados a dichas sociedades» (art. 185).

Esta aparente contradicción entre el principio de separación de Iglesia y Estado y el principio de dotación de los cultos no tiene otra razón de ser que el inmediato precedente histórico. La dotación estatal se proclama en el período francés y pasa, incambiado, a la época independiente del Reino de los Países Bajos a partir de la Constitución de 1815 hasta el presente.

En el período francés de Holanda, el Reglamento estatal de 1798, al abolir el principio de «Iglesia de Estado» y establecer el principio de igualdad de todos los cultos ante la ley, impuso a todos los ciudadanos el sostenimiento de los propios cultos (arts. 19-23). Más tarde, con el advenimiento del Rey Luis Napoleón, se recoge, en la Constitución de 1806, la obligación que asume el Estado de sufragar los sueldos de los pastores calvinistas. Como, por otra parte, la igualdad de los cultos ante la ley es otro de los principios constitucionales, se prometieron ayudas de tipo financiero a los demás cultos. Así se hizo mediante el Decreto Real de 2 de agosto de 1808. «Su contenido se expresa en los tres conceptos fundamentales: 1.º Centralizar los bienes eclesiásticos. 2.º Mantener las situaciones históricamente consolidadas y respetar los derechos adquiridos. 3.º Dejar abierta la posibilidad de un cambio en correlación con el nuevo precepto jurídico de la igualdad de las comunidades religiosas ante el Derecho y los fondos públicos» (120). La nacionalización de los bie-

(120) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 514.

nes eclesiásticas con la consiguiente obligación de sufragar los gastos de los cultos por parte del Estado, ¿puede calificarse de latrocinio?

Según el juicio de Buys, compartido por Kranenburg (121): «En todo caso, hay que reconocer y admitir que entonces fue uno de esos robos que empobreció el tesoro en lugar de enriquecerlo, porque junto a unas ventajas se aceptaron las cargas, que en peso e importancia sobrepasaron con mucho las ventajas».

De las disposiciones de este Decreto Real de 2 de agosto de 1806 nació el artículo 194 de la Constitución de 1875, que las sintetiza. Dicho artículo, sin sufrir cambio alguno en las sucesivas revisiones constitucionales, es el actual artículo 185 de la Constitución vigente. ¿Cuál es su sentido? Pues, de una parte, habla de mantener la situación hasta «ahora» vigente, y ha pasado más de un siglo desde que se inscribe el término «ahora» (Constitución de 1815); de otra parte, se habla de «creencias» (*gezindheden*, también en el mismo artículo 191 de la Constitución de 1815) en vez de sociedades eclesiásticas.

La interpretación que dio el Tribunal Supremo en 1848 respecto al párrafo primero del artículo 185 (la obligación de mantener la dotación estatal del culto) fue la de considerarlo «no sólo como un precepto general de derecho *objetivo*, dirigido a los órganos del Estado con el fin de que ellos se comporten según estas normas en la administración, sino también como acto jurídico creador de derechos subjetivos de que gozan ciertos órganos o ciertas personas en su calidad de tales, y que pueden hacer valer como derecho subjetivo ante el Estado» (122). Con ello, se pretende mantener la precedente vinculación financiera del Estado con los cultos, y, además, protegerla contra cualquier cambio del Estado mediante el reconocimiento de derechos adquiridos.

La disposición constitucional de la subvención pública de los cultos y sus ministros, ciertamente, no se compagina con un principio de separación, que se aplicará rígidamente. Más aún, la asunción de la carga por parte del Estado viene declarada con un sentido de transitoriedad «las subvenciones... hasta ahora en vigor». Dada la precariedad del precepto constitucional, han sido numerosas las propuestas de su modificación y aun de su abolición. Así lo hizo notar el doctor Schaepman con ocasión de revisarse la Constitución de 1887. En vano. Un nuevo intento se hizo más tarde, en 1919 por el ministro de Hacienda, señor De Vries. El resultado fue igualmente nulo. La sensibilidad

(121) *De Grondwet*, Deel II, pág. 530.

(122) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 514.

religiosa y el miedo a dar motivo de exasperarla han impedido por ahora todo cambio (123).

*Concluyendo*, la realidad es que en el Derecho constitucional de Holanda se sigue manteniendo la dotación estatal de los ministros de los cultos. Pero ésta no alcanza ni la cuantía ni la fijeza proporcional que se observan en los ordenamientos jurídicos de Alemania, Bélgica y Luxemburgo (124). Tan es así, que, dada su exigüidad, su abolición no plantea problema agudo a las Iglesias. La ayuda financiera del Estado alcanza también a las subvenciones para la construcción de Iglesias, especialmente para la reconstrucción de las derruidas en la última guerra mundial (125). Comprende, además, la franquicia postal, «que a partir de 1924, ha quedado restringida a los obispos, vicarios generales, vicarios capitulares para los asuntos de su servicio, sea entre ellos, sea con los sacerdotes en funciones, a los superiores de conventos en sus diócesis» (126). A las subvenciones del Estado deben añadirse las provenientes de los municipios para la construcción de Iglesias. Subvención, que de hecho han otorgado muchos de los Consejos municipales, sobre todo del Sur de los Países Bajos, donde se encuentra una gran mayoría católica. Entre ellos debe contarse el Consejo Municipal de La Haya, sede del Gobierno.

La razón que motiva la posición del Estado en toda la clase de subvenciones a los cultos estriba en el aprecio y estima del valor religioso aun para la misma comunidad política de los Países Bajos, como no dejan de reconocerlo las propias autoridades.

(123) *Ibidem*, pág. 515.

(124) Véase L. PÉREZ MIER: *Sistemas de dotación de la Iglesia católica*, Salamanca, 1949, págs. 136-138, especialmente la 137: «Generalmente perciben sueldos o pensiones del Estado (con relación a la Iglesia católica) los curas, párrocos o coadjutores, en las parroquias urbanas o rurales que los percibían ya antes de 1815; pero no en las de nueva creación. Antes de la guerra los párrocos percibían 500 florines anuales 2.200 pesetas— y 100 florines los coadjutores. Para ello el Estado impone a los adeptos de las diversas confesiones religiosas una contribución que él mismo se encarga de cobrar; el montante total de dicha contribución para los católicos ascendía a 535.000 florines en 1907».

(125) Para salir al paso del grave problema económico que esto representa, se ha previsto una ayuda del Estado que alcanzaría el 25 por 100 de los gastos totales. KAMPHUIS: *La libertad*, pág. 261.

(126) KAMPHUIS: *La libertad*, pág. 263, quien añade las referencias a la ley de subvenciones y al impuesto real, *ibidem*, y págs. 251-252.

## 5.2. *La enseñanza y la cuestión escolar*

Difícilmente puede encontrarse cuestión religiosa-política que más polarice la atención pública que la educación. De ella depende esencialmente la realidad o ficción del reconocimiento del derecho fundamental de los padres a determinar la clase de educación de sus hijos. En ella se basa la formación del hombre en su aspecto supremo, el moral y religioso. También la formación del hombre como ciudadano miembro de la sociedad.

En Holanda ha revestido tal importancia, que la cuestión escolar desplazó, a finales del siglo pasado, no solamente la problemática religiosa general del país, rico en divisiones religiosas no menos que en luchas ideológicas, sino que además galvanizó la política interna del Gobierno y de los partidos en la lucha en torno a la escuela hasta culminar en la solución definitiva adoptada en 1922.

La feliz llegada a los vigentes principios constitucionales sobre la educación no ha sido ni fácil ni corta. En la conquista de la paz escolar, ratificada en la Constitución actual, se han recorrido y superado las siguientes etapas: 1) El fin del monopolio escolar. 2) El monopolio de la escuela pública (1806-1848). 3) El retorno de la libertad escolar (1848-1889). 4) La ayuda financiera (1889-1913). 5) La igualdad financiera de las escuelas (1913-1920) (127).

A la luz del iter político y normativo recorrido, expondremos el sistema educativo tal como hoy se refleja en los principios establecidos en la Constitución.

5.2.1. *Del monopolio escolar del Estado a la igualdad financiera de las escuelas públicas y privadas.*—La posición del Estado para con la educación cambió totalmente de sentido con el advenimiento de la Revolución francesa a los Países Bajos, dejando su impronta en todas las Constituciones del país.

Anteriormente, en los tiempos de la República, la enseñanza, particularmente la popular, había caído en el mayor abandono. A la decadencia comercial y política de Holanda en el siglo XVIII había acompañado la decadencia escolar. Tras la ocupación francesa de los Países Bajos y la proclamación de la República Batava, la enseñanza se declara función del Estado. En el Reglamento estatal de 1798, la enseñanza aparece como un polo de interés para la comunidad y como una tarea de la misma. Es en 1801 cuando se promulga la primera ley escolar, estableciendo la enseñanza pública de la nación.

---

(127) *Le problème de l'école, Hollande*, págs. 50-66.

«Esta ley marcaba el fin de la iniciativa privada y de la autonomía local; al tiempo que la del monopolio protestante» (128).

Sin embargo, la escuela pública no se hizo realidad hasta la ley escolar de 3 de abril de 1806, que entró en vigor ya bajo la monarquía de Luis Bonaparte. En la ley se establece el derecho absoluto del Estado sobre la enseñanza primaria; las escuelas libres (privadas) no podrán recibir otro subsidio que el proveniente de las tasas de los escolares, so pena de verse transformadas en escuelas públicas con enseñanza neutra (129).

El monopolio escolar del Estado pasa a las Constituciones del recién creado Reino Unido de los Países Bajos. En la primera de 1814 (art. 140) la materia escolar aparece unida con la cuestión religiosa. En la de 1815, al revés, ambas materias se encuentran separadas. ¿Razón? El evitar la interacción del Estado en los asuntos de la Iglesia y la de ésta en los del Estado con motivo de la enseñanza, «porque si las (enseñanza y religión) se propusieran en la Constitución como un conjunto, correrían el peligro de que el Estado, en sus intervenciones a favor de la enseñanza (y lo mismo vale para la administración de los pobres), intervendría en los derechos de la Iglesia, o, al revés, que cierta corporación eclesiástica tendría un peso preponderante sobre la enseñanza» (130). A pesar de ello, la solución se demostró ineficaz. Ineficaz, porque la neutralidad de la escuela era, en realidad, un cristianismo de inspiración calvinista, y esto representaba un peligro para la fe de los católicos. Ineficaz, además, por la forma de aplicarse la ley: Guillermo I pretendía llegar, por el monopolio de la escuela, a la unión moral de Bélgica y de los Países Bajos; y esto exasperó al pueblo belga provocando su independencia en 1830. Ineficaz, finalmente, por la negativa, en la práctica, de abrir escuelas privadas (libres): en el Reglamento de 1806, entonces vigente, se reconocía el derecho a fundarlas previa la autorización de los ayuntamientos, pero éstos difícilmente la concedían.

El remedio llegó demasiado tarde. En 1830 (ley de 25 de mayo) se suavizaban las dificultades para abrir centros docentes libres: ese mismo año, Bélgica se proclama independiente. En 1842, por ley de 18 de enero, se ampliaba el derecho de las autoridades religiosas a intervenir en la administración escolar. No era suficiente. Se quería una auténtica libertad escolar (131).

La libertad escolar sólo se alcanza cuando se obtiene la liberalización del régimen holandés mediante la Constitución de nuevo cuño de 1848. En su ar-

(128) *Le problème de l'école*, pág. 51.

(129) *Le problème de l'école*, pág. 52.

(130) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 517.

(131) *Le problème de l'école*, pág. 54.

título 194 se proclama la libertad de enseñanza, como uno de los cuatro principios constitucionales sobre la materia docente. Son éstos: «1.º La enseñanza residirá en los órganos de la comunidad (párrafos 1, 3 y 5, a partir del principio enunciado en 1798, que fue mantenido en 1814).

»2.º El ejercicio de esta función comunitaria será regulada por la ley (párrafo 2).

»3.º El ejercicio de esta función comunitaria se desarrollará de manera que todo ciudadano pueda servirse de este servicio público, sin ser molestado por su convicción o creencia religiosa (párrafo 2).

»4.º El ejercicio de esta función no es ni será monopolio de la comunidad civil; también otros podrán ejercerlo, se entiende, bajo el control general de los órganos civiles de la administración» (132). El sistema así establecido se mantendrá, aun en medio de grandes luchas, hasta la revisión constitucional de 1917.

La lucha escolar comenzó por la forma en que los liberales actuaron la política escolar. Hostiles a la introducción de la religión en la enseñanza pública y a toda subvención a las escuelas, los liberales, por medio del ministro de la Gobernación, el liberal Van Rappart, hicieron votar la ley de 1857, en que se acentuaba la neutralidad de la escuela y casi se suprimía toda subvención oficial a las escuelas privadas (133). El resultado fue un avance del laicismo y una discriminación financiera en las contribuciones de los padres de los alumnos. La reacción no tardó en venir de parte de los católicos y de los mismos protestantes. Del episcopado católico salió el *mandaat* dirigido a sus fieles: en 1868 «puesto que la manera de aplicar la neutralidad en las escuelas públicas constituye un peligro, fundad escuelas privadas católicas» (134). Los protestantes calvinistas, hasta entonces diametralmente opuestos a los católicos, se unieron formando la coalición cristiana (llamada por sus adversarios la coalición monstruosa, *Monsterverbond*). Cuando en 1887 tiene lugar la revisión de la Constitución, el *leader* del partido católico, doctor Schaeppman, propone ante las Cámaras una nueva redacción del artículo 194, que permita la subvención estatal a las escuelas privadas. «Nosotros —declara— deseamos que el Estado dé un derecho igual a todos los ciudadanos; que él proteja tanto a quien se contente con la enseñanza neutra como a quien la encuentre insuficiente» (135). El proyecto del señor Schaeppman, para la reforma del capítulo referente a la enseñanza (capítulo décimo, hoy el duodécimo), fue aceptado

(132) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 518.

(133) *Le problème de l'école*, pág. 55.

(134) *Le problème de l'école*, pág. 56.

(135) *Le problème de l'école*, pág. 56.



por la Segunda Cámara (43 votos contra 40); pero fue rechazado por la Primera Cámara. El proyecto no prosperó, mas la nueva concepción subyacente de ayudar financieramente a la escuela privada ganó terreno aun entre los mismos liberales y, sobre todo, ante la opinión pública. Los hechos no tardaron en demostrarlo.

Dos años después, 1889, la *ayuda financiera del Estado* a la escuela privada sería una realidad normativa. Ese mismo año la coalición cristiana, formada por los partidos calvinistas y católico, habían obtenido la mayoría en las elecciones generales. El ministro M. Mackay, uno de los jefes del Partido Antirrevolucionario (calvinista), presentó el proyecto de una nueva ley de enseñanza, trascendental para el país. «Con una mayoría de 71 votos —de los que 17 eran liberales— contra 27, la ley, presentada el 17 de agosto, fue votada el 26 de septiembre de 1889; la Segunda Cámara, a pesar de la fuerte mayoría liberal, la confirmó por 31 votos contra 18» (136). Gracias a la nueva ley, el Estado financiaba a todos los profesores: la neutralidad se hacía relativa, variable según los lugares. Años después, se otorgaban a las escuelas nuevas subvenciones. A partir de 1901, por la ley Pierson, la subvención estatal alcanzaba un cuarto de los gastos de construcción; a partir de 1905 por la ley Kuyper, se otorgaba a todos los profesores las mismas pensiones y retiros; e, incluso, se concedían ayudas para la enseñanza post-escolar (137). El resultado no pudo ser más esperanzador, progreso general de toda la enseñanza. La ley Mackay fue, en verdad, llamada la «ley de pacificación».

La *igualdad financiera de las escuelas* constituye el paso a la última y definitiva etapa del iter constitucional del sistema educativo holandés. Cuando en 1913 se emprende la tarea de la revisión de la Constitución, el nuevo Gobierno, esta vez de izquierdas, no quiere tocar el artículo 192, relativo a la cuestión docente. Pero ante la negativa de colaborar la coalición cristiana, lo acepta y se nombra una Comisión estatal, que vaya preparando una solución al problema escolar. De ella forman parte representantes de todos los partidos. Aun los mismos liberales llegan a reconocer que «la educación de los hijos es, en primer lugar, tarea de los padres...» y que «la lógica demanda la igualdad financiera completa, y ésta es la única que traerá la paz» (138).

(136) *Le problème de l'école*, pág. 58.

(137) *Ibidem*.

(138) Declaración del Gobierno liberal, hecha el 1 de septiembre de 1916, por medio de su ministro M. CORT VAN DER LINDEN, en respuesta a las conclusiones de la Comisión escolar del Estado recogida en *Le problème de l'école*, págs. 84-85:

«L'éducation des enfants est, en premier lieu, la tâche des parents. C'est un principe auquel bien peu contredisent et qui est expressément affirmé dans notre Code

Ante la común concepción que fue ganando a todos los partidos, se llegó a la modificación del artículo 192 en la revisión de la Constitución en 1917. La nueva redacción fue aceptada por unanimidad en la Segunda Cámara el 25 de septiembre de 1917; y por unanimidad también, a excepción de un voto (el de un antirrevolucionario: calvinista) fue confirmada por la Primera cámara el 29 de noviembre de 1917. La igualdad de la ayuda financiera a la escuela pública y a la escuela privada dentro de las mismas condiciones señaladas por la ley llega a ser un principio constitucional. Principio que se desarrollará por sucesivas leyes orgánicas de la enseñanza primaria (1920) y secundaria y superior (1922), y que constituirá el núcleo esencial de la vigente legislación escolar (139).

5.2.2. *Los principios constitucionales relativos a la enseñanza de la religión y a la enseñanza privada.*—Los principios enunciados en la vigente Constitución (capítulo XII, art. 208) se pueden examinar en sí mismos, en relación con los principios proclamados en la Constitución anterior, y, en nuestro caso, con relación a la cuestión religiosa.

La redacción de los preceptos constitucionales relativos a la enseñanza no ha sufrido cambio alguno desde la reforma constitución de 1917. Sólo se da un mero traslado local del capítulo X (art. 192) en la anterior Constitución de 1916 al capítulo XII (art. 201) de la Constitución revisada en 1922 y hoy, dentro del mismo capítulo XII, al artículo 208. Dice así:

«La enseñanza debe ser objeto de constante solicitud del Gobierno.

»La enseñanza es libre dejando a salvo a la autoridad pública la vigilancia y, además, en cuanto a la enseñanza de formación general, tanto media como primaria, el examen de la capacidad y moralidad del personal docente, todo ello será regulado por la ley.

»La enseñanza será regulada por la ley, respetando los sentimientos religiosos de cada uno.

»En todos los municipios se impartirá, por parte de las autoridades, enseñanza primaria pública de formación general satisfactoria en suficiente número

---

civil. L'Etat peut donc agir en réglementant et en suppléant, mais non en s'attribuant la tâche des parents.

Mais, d'un côté, on accorde cette liberté de décider de l'enseignement, limitée par la surveillance de l'Etat, tout en obligeant, d'autre parte, les parents, en tant que contribuables, à entretenir un enseignement inutile pour eux, bien que complètement satisfaisant pour une autre partie de la nation.

La logique demande l'égalité financière complète, et c'est elle seule qui apportera la paix.»

(139) *Le problème de l'école*, pág. 63.

de escuelas. Se podrán conceder dispensas a este Reglamento a condición de que la ley vigile el que satisfaga a los padres que deseen la enseñanza pública para sus hijos.

»Las condiciones de validez, a que habrá de satisfacer la enseñanza, costeada total o parcialmente por el Tesoro, serán fijadas por la ley, dejando a salvo la libertad de dirección por lo que concierne a la enseñanza privada.

»Estas condiciones, en cuanto a la enseñanza primaria de formación general, habrán de ser establecidas de forma que la enseñanza privada, costeada total o parcialmente por el Tesoro y la enseñanza pública ofrezcan las mismas garantías de eficacia. La reglamentación respetará la libertad de la enseñanza privada en cuanto a la elección del material de enseñanza y el nombramiento de personal docente.

»Los gastos derivados de la enseñanza primaria privada de formación general, que reúna las condiciones establecidas por la ley, correrán a cargo del Tesoro en igual medida que los ocasionados por la enseñanza pública. La ley determinará las condiciones para la concesión de subvenciones del Tesoro a la enseñanza privada de formación general y a la enseñanza superior preparatoria.

»El Rey hará presentar anualmente, a los Estados generales, una relación sobre la situación de la enseñanza.»

Si comparamos la sistemática de la vigente Constitución con la establecida en la Constitución de 1848 (art. 194), se puede constatar que se mantienen los cuatro principios fundamentales, pero se les añaden otros tres:

«Cuando el grupo o personas particulares promueven el interés de la *enseñanza primaria* para la formación general, entonces *tienen derecho a una parte proporcional* de los fondos comunitarios que quieren esta finalidad: la enseñanza particular que corresponde a las normas de solidez o buena calidad que pone la ley, será financiado por la misma norma desde el Tesoro público en la misma medida que la enseñanza pública. Esto se expresa en las líneas 6 y 7.

»*Los ciudadanos tienen derecho a obtener la enseñanza pública.*—Como norma general tendrá que haber en cada municipio la oportunidad suficiente, en un número suficiente de escuelas; divergencia en esto es posible si solamente todo tendrá lugar según las normas que pone la ley y si no se perjudica la oportunidad para recibir enseñanza pública.

»A los grupos y personas particulares que promueven el interés de la *enseñanza primaria*, se garantiza el derecho a *plena libertad de dirección* con las mismas palabras. El *control* de la comunidad civil solamente toca a la buena calidad o la solidez de la enseñanza particular. Se garantiza expresamente y precisamente respecto a la elección de los medios de enseñanza y el nombra-

miento de los profesores o de los maestros. Solamente hay una excepción, es decir, la investigación sobre su aptitud y su moralidad en la línea 2» (140).

La característica típica del sistema docente holandés es la financiación, por parte de los organismos públicos (Administración central y Municipios) de toda la enseñanza, pública y privada, en la plena igualdad.

Conocidos el enunciado de los principios constitucionales en la materia escolar y su encuadramiento con relación a la anterior normativa constitucional, falta examinar la inflexión de éstos en la cuestión religiosa. Hay que distinguir la enseñanza de la religión y la enseñanza privada confesional.

*La enseñanza de la religión*, ¿queda realmente garantizada en la escuela pública? En principio, a la enseñanza pública se la concibe como neutra. *Neutra*, en cuanto no se da una enseñanza obligatoria de religión. Es la consecuencia de la separación de la Iglesia calvinista y del Estado y de la libertad de cultos, iniciadas ambas por la República francesa (1796-1815) en Holanda y confirmadas en forma definitiva y neta en la Constitución de 1841. Pero se trata de una neutralidad relativa. *Relativa*, en cuanto que la enseñanza pública debe adaptarse a las creencias de las familias, y por lo mismo variable según los lugares. Además, se reservan horas libres para recibir la enseñanza religiosa. En la escuela privada, el programa general de estudios de la enseñanza primaria puede ser ampliado con clases de religión (141).

*La enseñanza confesional de las Iglesias* es en el Derecho constitucional holandés, donde, sin duda ninguna, alcanza mayor relieve que en ningún otro. En virtud del principio constitucional de auténtica libertad de enseñanza (artículo 208, § 2), las distintas confesiones religiosas tiene garantizada la libertad para abrir escuelas de todos los grados, desde el grado primario hasta el superior universitario. Las únicas condiciones son la higiene, la moralidad y la capacidad de los profesores, que permanecen bajo la competencia del Estado. De ahí la doble categoría de escuelas, la pública y la privada. Y ésta, a su vez, católica, protestante e, incluso, laica, según se asiente sobre los principios católicos, protestantes o se haya fundado sin intervención de convicción religiosa de ningún género (142). La realidad responde adecuadamente al sistema jurídico de la Constitución. Entre la enseñanza pública, protestante y católica se reparten en partes proporcionales los alumnos de la enseñanza primaria, con prevalencia a favor de las escuelas católicas (143).

(140) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 522.

(141) *Le problème de l'école*, pág. 67.

(142) *Aspectos del Reino de los Países Bajos: Educación*, pág. 5.

(143) *Aspectos del Reino de los Países Bajos: Educación*, págs. 13-14, 19, 25, 37.

No sólo es plenamente garantizada la enseñanza privada de las Iglesias. Es, además, subvencionada por los organismos públicos conforme al principio constitucional (art. 208, §§ 5, 6 y 7). Y lo es en régimen de igualdad financiera. Esta es completa en la enseñanza *primaria*. «Los gastos corren a cargo del Tesoro en la misma medida que los ocasionados por la enseñanza pública» (art. 208, § 7). El Estado paga la misma retribución anual a los maestros de la escuela privada que a los de la pública. Los gastos de explotación de las escuelas libres corren por cuenta del Estado y del municipio (144). En la enseñanza *secundaria* por no reunir las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la primaria, la uniformidad financiera no se rige por las mismas normas. Sin embargo, «cuando a una escuela se le reconoce el derecho al subsidio, percibe el 100 por 100 de los gastos de personal y material» (145). En la enseñanza *técnica y profesional*, que se debe a la iniciativa particular y de ella son la mayoría de las escuelas de este tipo, el Estado corre con el 70 por 100 de los gastos y los municipios con el 30 por 100. Al Estado compete declarar la necesidad de la escuela profesional y determina la subvención (146). Del principio de ayuda financiera no se excluye la enseñanza superior mantenida

donde se reproducen los datos comparativos, con referencia al año 1960. Los datos totales de la enseñanza católica, véase en *Bilan du monde*, II, pág. 685:

	<i>Etabl.</i>	<i>Elèves</i>
Précolaire ... ..	1.635	181.897
Primaire ... ..	3.843	833.000
Moyen ... ..	198	66.032
Tecn., prof. ... ..	198	55.740
Agricole ... ..	254	37.486
Normal ... ..	60	11.159
Superieur ... ..	2	3.992

(144) *Aspectos del Reino de los Países Bajos: Educación*, pág. 8. En orden a obtener la subvención estatal, el Estado exige determinadas condiciones: «El número mínimo de alumnos requeridos para la fundación de una escuela libre es de 125 en los Municipios con más de 100.000 vecinos, y 50 —en algunos casos menos— en los de menor vecindad. La asociación que desee fundar una escuela y beneficiarse, en consecuencia, de la equivalencia financiera, habrá de depositar en la caja municipal una garantía igual al 15 por 100 de los gastos de construcción estimados; esta cantidad es devuelta al cabo de veinte años, cuando ha quedado demostrada la necesidad de tal escuela».

(145) *Aspectos del Reino...*, *Educación*, pág. 20.

(146) *Ibidem*, pág. 27.

por las confesiones religiosas. Las subvenciones tienen una proporción tal que pueden alcanzar el 95 por 100 de los gastos netos de las universidades y escuelas superiores libres. Tal ocurre con la Universidad libre de Amsterdam (protestante) y la Universidad de Nimega (católica), y con las Escuelas Superior de Economía de Tilburgo y la Facultad de Teología (católica) y la de Rotterdam (institución libre neutra). Se les ofrecen las mismas posibilidades de desenvolvimiento que a las Universidades oficiales de Leiden, Utrecht y Groningen (estatales) y Amsterdam —municipal—, y a las Escuelas Superior (estatal) de Agricultura y a las Politécnicas de Delft y Eindhoven (estatales). El nombramiento de los profesores de las Universidades libres es de la competencia de las mismas universidades, más en concreto, del Consejo de Curadores, que ha de existir en toda Universidad.

A la luz de los preceptos constitucionales, podemos concluir que el ordenamiento holandés ha hecho realidad efectiva el principio de libertad escolar, el principio de igualdad financiera de las escuelas (presupuesto de la efectividad de aquél) y el principio de libertad religiosa en un sentido positivo de respeto al valor religioso. Es difícil que ningún país supere a Holanda en la proclamación y armonía de los principios relativos a la enseñanza.

### 5.3. La asistencia social (*armbestuur*)

Sin una sistemática interna, enseñanza y asistencia social se hallan unidas en un mismo capítulo, el duodécimo, de la Constitución. «La explicación de ésto es que en la Constitución de 1814... se han tratado ambos temas conjuntamente con la religión en un mismo capítulo. Desde luego, ambas materias tienen su punto de contacto con la religión. El artículo 141 de la Constitución de 1814, como el artículo 228 de la Constitución de 1815, habían establecido la relación entre enseñanza y asistencia social, de tal manera que en el artículo relativo a la asisteneia social (*armbestuur*) se incluyó también "la promoción (*opvoeding*) de los niños pobres bajo la constante solicitud del Gobierno central". Este párrafo ha desaparecido del artículo citado y ha quedado la redacción actual del artículo 209» (147).

La posición real del Estado frente a la asistencia social, con el consiguiente reflejo en la vertiente que mira a las Iglesias, no ha sido uniforme. Antes de la revisión constitucional de 1848, el Estado sólo subvenía a los pobres en caso de extrema necesidad. En 1848, en cambio, se afirma que el cuidado de los pobres (*armsbestuur*) será objeto (*voorwerp*) de constante soli-

(147) KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 524.

«citud por parte del Gobierno» (art. 209). Con todo, se mantiene la concepción liberal del Estado en la medida de lo posible. La postura resultante del Estado es una vía media entre la abstención del Estado y su ayuda. Esta se traduce en forma de subvenciones a los establecimientos privados y a los de las Iglesias (148). Con el nuevo sentido social que se imprime a la garantía de los derechos fundamentales del hombre, el Estado extiende su actividad de beneficencia. La llevada a cabo por los establecimientos privados y de las Iglesias, resulta ya insuficiente ante los enormes costes que su modernización y las nuevas técnicas hacen necesarios (149). La amplitud de la actividad asistencial en pro de los pobres ha llevado al Gobierno y a las Iglesias a arbitrar de mutuo acuerdo las formas de recíproca colaboración (150).

#### 5.4. La sanción penal de los delitos atinentes a la religión

Aun cuando en el ordenamiento holandés se reconoce el valor religioso como un bien propio de la propia sociedad política, sin embargo, los delitos cometidos contra la religión y las sociedades eclesiásticas vienen configurados como un atentado al orden público. Tal es el sentido que los da el Código penal.

Los artículos (145-147 a), que sancionan los delitos religiosos, están encuadrados dentro del título V del libro II del Código penal, consagrado a la protección del orden público. El sentido de los mismos es equivalente al de los artículos dedicados a castigar la perturbación de las reuniones públicas (artículos 141 y 144) con la única diferencia de ser mayor la sanción (151). Sanción más grave que, al discutirse y elaborarse el nuevo Código penal de 1881, la mayoría mantuvo en contra de la oposición, «porque así no se protege especialmente a la Iglesia o al clero; es el carácter de nuestro pueblo el que considera como delito más grave el hecho de lesionar los sentimientos religiosos que la libertad de las reuniones legalmente permitidas en general» (152).

(148) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 295.

(149) A ello se dirigió la todavía vigente ley de 27 de abril de 1912, regulando la asistencia social (*Armbestuur*), llamada «ley de los pobres» (*Armenwet*), modificada y revisada por la ley del 22 de julio de 1929. Cfr. KRANENBURG: *Staatsrecht*, pág. 523.

(150) Más ampliamente en KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 299-301.

(151) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 232.

(152) KAMPHUIS: *Ibidem*:

«On peut dire la même chose aussi des articles 147, 1.º, et 147 a, insérés en 1932 et 1934, concernant le blasphème, selon de Savornin Lohmann il s'agit ici "tout simplement d'un délit grave contre l'ordre public"; Dunsteen en parlant de ce projet dit que "en ce qui concerne les motifs de la rédaction du Code Pénal, il n'a apporté rien de neuf"; et Pempe dit que "afin d'estimer à sa juste valeur ce paragraphe projeté du Code Pénal, il faut avoir conscience du fait qu'il à l'origine une base libérale".»

Se protege penalmente la libertad de reunión religiosa pública y legal, constituya una ceremonia religiosa y legal o un enterramiento, contra quien las impidiere por la fuerza o amenazas o las perturbara causando desorden o ruido (arts. 145 y 146, respectivamente, del Código penal). Por ir contra los sentimientos religiosos se castigan, con la detención o multa, la blasfemia, el insulto al ministro de la religión en el ejercicio de su ministerio, y el vilipendio de los objetos dedicados al culto en el lugar y tiempo en que el ejercicio del culto está legalmente permitido (arts. 147 con el 429 bis).

Asimismo está penado «el exponer o fijar en carteles un escrito o representación, conteniendo expresiones, que, como blasfemias difamatorias, ofenden los sentimientos religiosos, si se sabe o se tienen razones serias para suponer que dicho escrito representación contienen tales expresiones» (art. 147 del Código penal).

Tal como están concebidos los artículos penales «hubieran tenido lugar apropiado en un Código del siglo XIX, cuando se implantó la secularización de los delitos contra Dios y contra la religión; sólo se usaba la amenaza de sanciones cuando se trataba del interés público» (153). Hoy, considerándose la religión ante el ordenamiento del Estado como un bien público de carácter especial, se hubiera requerido por parte del Derecho penal una protección, de naturaleza también peculiar. La tutela, que en realidad recibe la religión, es indirecta: la que viene por razón de policía en vista del orden público (154). Falta, además, proteger las sociedades eclesiásticas y las manifestaciones todas de la vida religiosa, para que, conforme al artículo 182, se obtenga una protección igual de todas las sociedades religiosas.

### 5.5. *La ayuda al apostolado religioso*

En orden a prestar una auténtica garantía de la libertad religiosa todos los ciudadanos, el Estado holandés —lo hemos visto— ha procurado facilitar el cumplimiento de los deberes religiosos de aquellos que se encuentran en una situación especial de relación con el mismo, tales como los militares, presos y acogidos a centros de beneficencia. Complemento de la libertad garantizada es el favorecimiento positivo de la asistencia religiosa dirigida a todos ellos.

En su consecuencia, el *Vicariato castrense* queda incorporado a la organización militar según un plan de organización aprobado por el ministro de la Defensa. Existe un capellán mayor de las Fuerzas aéreas y terrestres y otro

(153) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 232.

(154) *Ibidem*.



de la Marina. «Propuesto por las autoridades eclesiásticas, el capellán es nombrado como tal por Decreto Real, que al tiempo le otorga un grado militar» (155). Sus funciones vienen configuradas por el Decreto Real de 8 de marzo de 1948 de la siguiente manera: «El estatuto del capellán en el ejército sigue siendo el mismo que antes; no está encargado más que de prestar la asistencia espiritual a los militares. No está más que bajo las órdenes del capellán mayor del ejército. Los jefes de batallón no están autorizados a darle órdenes» (156). El llevar distintivos militares no significa convertirle en militar. La finalidad es garantizar al capellán la posición que les es reconocida en los convenios de Ginebra» (157).

La colaboración del Estado con las sociedades eclesiásticas se extiende particularmente a la asistencia de los acogidos en los *establecimientos penitenciarios*. Esta recibe, después de la segunda guerra mundial, una nueva reorganización mediante la ley-programa de 21 de diciembre de 1951, que entró en vigor el 1 de junio de 1953 (158). En ella se considera el apostolado religioso como una contribución imprescindible para la obra penitenciaria. El capellán —sea el católico o el protestante— forma parte del Consejo de las instituciones judiciales de las comisiones de biblioteca y radio; y está en continuo contacto con la dirección, funcionarios y con el asistente social (159). Este mutuo deseo de recíproca colaboración se evidencia en el *rapport* ofrecido por «la Administración penitenciaria holandesa 1945-1953»: «Así se ha cumplido, en el apostolado religioso para con los detenidos, un cambio esencial, de una parte, por la profundidad de la asistencia religiosa, y porque ésta ha logrado ser más intensa y se ha reflexionado sobre los métodos más apropiados para entrar en contacto con los detenidos; de otra parte, porque se ha tenido la convicción de que no basta atribuir un conocimiento abstracto y teológico del apostolado religioso moderno, sino que es necesario ofrecer más bien la ocasión de colaborar de una manera fecunda un equipo con los otros servicios de la Administración penitenciaria» (160). Por lo que se refiere a la asistencia religiosa de la Iglesia católica existe una especie de convenio entre el episcopado

(155) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 266.

(156) Citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 268.

(157) Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, del 1 de agosto de 1949, especialmente artículos 24 y 27: su texto español en *Boletín Oficial del Ministerio del Aire* (1952), págs. 661-672; Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, del 12 de agosto de 1949, especialmente artículos 34-37: su texto español, *ibidem*, págs. 715-745.

(158) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 273-278.

(159) *Ibidem*.

(160) KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 278.

holandés y el Ministerio de Justicia (161). En él se establece la forma de nombramiento de los capellanes, las subvenciones para el servicio religioso y el sueldo del capellán, así como la procuración de recintos para el culto.

Uno de los puntos que deben quedar comprendidos dentro de la esfera del ámbito de libertad religiosa garantizando a los ciudadanos es la protección del tiempo especialmente consagrado al culto y descanso. Así lo hace el ordenamiento holandés, buscando positivamente en la nueva regulación, establecida por ley de 1953, «suprimir lo que impide la santificación del domingo y de algunos días festivos y asegurar el descanso público (162). Su fundamento, como se expresa en la exposición de motivos de la ley (163), en el reconocimiento de la impronta de la religión cristiana, que sobre la vida del pueblo holandés ha dejado la religión cristiana». «La ley sobre los días festivos ha sido el fruto de acuerdos con las respectivas sociedades eclesiásticas. Se distinguen dos clases de días festivos: los domingos, a los que se equiparan las fiestas de la Ascensión y de Navidad, y los segundos días de Navidad, Pascua, Pentecostés y Viernes Santo. Estos últimos, aunque también se celebran en ellos servicios religiosos por parte de los protestantes, sin embargo, la costumbre no los considera como días religiosos, sino de salida. Problema aparte plantea la celebración de fiestas religiosas, como, por ejemplo, la Asunción y Todos los Santos en algunas regiones (por ejemplo, Brabante) y lugares. A dichas festividades no se refiere la vigente ley. Queda su regulación encomendada a la competencia de los Consejos Municipales, que les podrán considerar como días festivos de segundo rango (e. d., no equiparados a los domingos).

En los días festivos se garantiza, en primer lugar, la celebración de los oficios religiosos contra todo desorden o perturbación aunque provenga del tráfico, juegos... incluso procesiones (art. 2-5 de la ley). A los domingos y equiparados se les aplica, además, la garantía del descanso dominical (arts. 6-7) se sanciona la violación de las respectivas prescripciones (arts. 8-11) (164).

---

(161) «En 1948 le ministre de la justice s'adressa au cardinal-archevêque d'Utrecht en le priant de nommer une personne, chargée du contact entre l'Eglise, l'Etat et les assistants religieux. Dans sa lettres du 15 février 1949, l'Episcopat néerlandais a répondu par une proposition, sous forme d'une convention entre l'Episcopat et le ministère de la justice»: o. c., pág. 275.

(162) Preámbulo, citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 219. Ley que abroga la anterior de 1815.

(163) «Dans une nation, telle que la nôtre où grande majorité professe la religion chrétienne, il y a assurément de la place pour un tel règlement. Puisque, combien que depuis le début du siècle dernier l'a-religiosité ait augmenté, la religion chrétienne met toujours son empreinte sur la vie de notre peuple et le dimanche et quelques jours fériés en portent toujours la marque, ce que le gouvernement constate avec reconnaissance.» KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 220.

(164) *Ibidem*.

En la regulación toda de los días festivos se ha observado su garantía de una forma positiva y abierta, lejana de todo extremismo, y se ha buscado el acuerdo con las autoridades de las sociedades religiosas.

## 6. VALORACIÓN COMPARADA DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN HOLANDESA SOBRE LIBERTAD RELIGIOSA

Una vez conocidos los principios constitucionales que informan el ordenamiento de libertad religiosa en la Constitución holandesa, pretendemos, a modo de concluir, dar una breve valoración comparada de los mismos y ofrecer la calificación del sistema de relaciones de Iglesia y Estado en Holanda.

### 6.1. Valoración comparada de los principios

Más que la lógica estricta, es la historia misma la que ha ido configurando los principios de la Constitución holandesa referente a la religión. Las luchas religiosas, la profunda división de un acusado pluralismo religioso, es el que ha determinado la formulación lenta y laboriosa del principio de libertad de conciencia, como garantía mínima de los disidentes de la religión oficial, el calvinismo. Libertad de conciencia que se la concibe como libertad de *profesión religiosa* (art. 181), y ha de influir en la igualdad jurídica ante el Estado (art. 183). Con él se quiere cancelar un largo pasado de discriminación para los *dissenters* y católicos. Así se llega al establecimiento de un principio general, enunciado antes por las Constituciones francesas y belga.

La libertad del individuo (individual) se completa con la libertad de los *cultos* (la colectiva). Su tardía entrada en la ordenación definitiva de los cultos en Holanda, si se compara con Francia y Bélgica, se debe a la larga vigencia del calvinismo como «religión del Estado». Aun así, desde un punto de vista meramente jurídico, es concebido en forma restrictiva por razón de las prohibiciones que afectan a las procesiones religiosas y a la «ley sobre sociedades religiosas» de 1853. Al segundo principio constitucional le falta la amplitud del equivalente principio belga.

Complemento del principio de libertad de culto es el de la *autonomía* de las sociedades eclesíásticas. Se les garantiza, de una parte, la igualdad ante la ley de protección ante el Estado. Con ello desaparece definitivamente el antiguo principio de «Iglesia de Estado» (*staatskerk*). Se declaran abrogados, al modo belga, los institutos del *placet*, del privilegio de presentación (*collatierecht*) y los «departamentos de culto» (*departamenten van eredienst*).

Las sociedades eclesiásticas alcanzarían la libertad completa, desde un punto de vista jurídico, de haberse suprimido las trabas impuestas al principio de libertad de culto. Si se compara la autonomía de las sociedades eclesiásticas (*kerkgenootschappen*) con las Iglesias (*Kirchen*) alemanas, no alcanza la amplitud y la independencia que a éstas les es reconocida. La concepción misma de las sociedades eclesiásticas queda en el terreno de lo ambiguo. Ambigüedad que varias veces se ha tratado en vano de subsanar en sucesivos proyectos de revisión. Radicalmente pertenecen al Derecho privado. Queda abierta la ulterior problemática sobre su estatuto jurídico: ¿son de Derecho común o de Derecho especial? ¿son corporaciones, instituciones o asociaciones?

Aun pretendiéndose una ruptura con el pasado, sin embargo, no se pasa a un desconocimiento y minusvaloración de la religión y de las sociedades religiosas. Lejos de ello, se mantiene el principio de protección a las mismas. De ahí, el mantenimiento de la dotación, si bien no en el grado ni mucho menos de Alemania, Holanda o Luxemburgo (art. 185). Donde verdaderamente alcanza su culmen el ordenamiento religioso en la Constitución holandesa, es en la materia docente. A las sociedades eclesiásticas les queda plenamente garantizada la posibilidad de impartir la enseñanza de la religión. Más aún, se reconoce la igualdad financiera para el cumplimiento de la libertad escolar. En la proclamación de estos principios, Holanda es, sin duda, el que los tiene proclamados y garantizados con la mayor amplitud y eficiencia (art. 209), al no establecerse discriminación alguna entre la enseñanza pública y la privada.

Por considerarse el valor religioso como un bien propio de la sociedad, se garantiza y favorece la asistencia religiosa a los que se encuentran en las Fuerzas Armadas, a los acogidos en establecimientos penitenciarios, hospitales, se facilita el cumplimiento religioso de los días festivos. En este punto se observa, por parte del Estado, la misma postura adoptada por Bélgica y Luxemburgo.

## 6.2. *Calificación del sistema holandés de relaciones de la Iglesia y del Estado*

Al tratar de calificar el sistema holandés de relaciones de Iglesia y Estado, debe atenderse a la formulación legal, a su aplicación efectiva en la sociedad y a su interpretación.

Mirando a la formulación legal, el principio de separación no aparece expresamente enunciado. ¿Cómo calificar entonces el sistema holandés? Si partimos de la triple división de los sistemas religioso-políticos en sistema de confesionalidad, de separación sin libertad completa, y de separación con libertad completa de cultos; el sistema constitucional religioso-político no pertenece al

primero, el de confesionalidad. Expresamente fue rechazado ya en la Constitución, de inspiración francesa de 1798. Implícitamente fue rechazada la confesionalidad en la todavía vigente Constitución de 1848, en la que se cortó de raíz todo intento de Iglesia de Estado (*staatskerk*), siquiera parcial, intentado por Guillermo I.

De otra parte, tampoco es un sistema de separación hostil, es decir, sin libertad completa de cultos. Esta alcanza su plenitud en la trascendental revisión de 1848, aunque no sin los esporádicos ataques de un intentado jurisdiccionalismo del Estado al tener lugar el establecimiento de la jerarquía católica y proclamarse el famoso «movimiento de abril» de 1853.

Es claramente un sistema de separación. Lo es, porque se da el elemento esencial del mismo, a saber: la «no-existencia» de una Iglesia de Estado. En Holanda, la Iglesia reformada (calvinista) ha dejado de ser la oficial del Estado. Corroborando este sentido, se proclama la igualdad de protección de las sociedades eclesiásticas (art. 182) y la igualdad, asimismo, de sus miembros (artículo 183). Igualdad que supuso para las sociedades distintas de la calvinista, la consecución de la libertad e igualdad plena ante el ordenamiento del Estado, de las que durante más de dos siglos se habían visto privados.

Ulteriormente ¿cómo calificar el sistema holandés de separación de Iglesia y Estado? ¿Es separación laica, pura, parcial? Consideremos, primero, la legislación y, después, la interpretación dada por la doctrina.

Mirando a la legislación, es en el Decreto Real de 29 de julio de 1929 donde en uno de sus considerandos se hace mención expresa del «principio jurídico estatal de separación de Iglesia y Estado» (*het staatsrechtelijk beginsel van scheiding van Kerk en Staat*) con el que no estaría de acuerdo la permanencia de los «Departamentos de culto». Como a continuación hace observar Van der Pot, «probablemente éste es el único lugar en nuestro Derecho estatal en que expresamente se menciona este principio; y por ello ha podido surgir una polémica muy aguda sobre la cuestión de si dicho principio sigue vigente o no; polémica que muchas veces no fue más que una polémica verbal (*strijd over woorden*), porque no se entendía lo mismo» (165).

Si ahora consideramos la interpretación de la doctrina, debemos tener muy particularmente presente la concepción de los que intervinieron en la formulación de los principios constitucionales vigentes, como fueron formulados en la revisión de 1848. Tales son: Groen Van Prinsterer y, sobre todo, Thorbecke.

El inspirador de la Constitución de 1848 y jefe del partido liberal, Thorbecke mantenía la concepción separacionista de Iglesia y Estado, y, en su con-

(165) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 470.

secuencia, consideraba a las sociedades eclesiásticas como «sociedades ordinarias de Derecho privado» (166).

Pero, ¿cómo entiende la separación? «Se ha hablado en contra de una separación absoluta entre la Iglesia y el Estado, y creo que con razón. ¿Qué significa una separación de la Iglesia y del Estado? ¿Va a significar esto que no existe relación alguna entre los dos? No lo creo» (167). La separación que se da en el ordenamiento jurídico holandés, Thorbecke la llama «separación pretendida». Su sentido es que «la Iglesia no está separada del Estado, porque ella existe dentro del seno del Estado y porque ella es un elemento principal de nuestra sociedad. Solamente ha dejado de existir la relación especial entre la Iglesia reformada y el Estado». No cabe, pues, una separación absoluta, por más que se la designe total o radical.

Según el estadista protestante Groen Van Prinsterer, se da una separación, pero una separación matizada. Una separación, de una parte, en la que las sociedades eclesiásticas no quedaran degradadas a la categoría de sociedades ordinarias de Derecho privado. Una separación, de otra parte, en que la Iglesia fuera de verdad libre de la injerencia del Estado. Separación que en realidad equivaldría a la garantía de la independencia de la Iglesia (168).

Entre los autores, destaca el gran comentador de la Constitución holandesa, Buys. Sostiene él la separación de Iglesia y Estado en el Derecho constitucional holandés en el sentido de que «los dos viven como corporaciones independientes y que consiguientemente se aceptan las consecuencias jurídicas que se derivan de esta existencia independiente, es decir, que el Estado no representa el papel de dominador para regular los asuntos de la Iglesia, mientras que recíprocamente las decisiones de la Iglesia no tienen vigencia fuera de la Iglesia» (169). La concepción de *Chiesa libera in libero Stato* encuentra su expresión en el ordenamiento holandés. A ella no se opone ni la vinculación financiera ni la protección. La concepción de Buys es seguida, entre otros autores, por Borret y recientemente por Van der Pot (170) defendiendo la mutua independencia (*wederzijdsse zelstandigheid*).

(166) «Je le dis sans hésiter; elles (les sociétés ecclésiastiques) ne possèdent pas un caractère public et celles-ci ne le peuvent pas avoir. Nos institutions l'interdirent, la séparation de l'église et de l'état l'importe. Qu'est ce que celle-ci autrement signifierait? Des sociétés ecclésiastiques, qui possèdent un caractère public, sont des membres, des organes de l'état même», KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 105, de quien es la traducción francesa.

(167) *Ibidem*.

(168) VAN DER POT: *Handboek*, pág. 104. Cfr. VAN DER POT: *Handboek*, pág. 471, y KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 104.

(169) KAMPHUIS: *La liberté*, págs. 109-110.

(170) *Handboek*, pág. 470.

No es el holandés un sistema de separación «laica» al estilo francés. No se pasa de un sistema de confesionalidad (la calvinista) a otro de confesionalidad laica. Positivamente se favorece el valor religioso, y desde un principio, como se desprende particularmente de los principios de autonomía de los cultos y protección a los mismos. Tampoco es un sistema de separación absoluta ni siquiera pura. A ello se opone el mantenimiento de la vinculación financiera según el artículo 185 de la Constitución. Segundo, las sociedades eclesiásticas vienen consideradas, así como asociaciones del Derecho privado, pero especiales. Tercero, se mantiene el principio de protección de las mismas, como aparece en la regulación, particularmente, de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, a los acogidos en establecimientos penitenciarios, hospitales, en la libertad e igualdad escolar, en la garantía de la enseñanza religiosa. Es, por tanto, una separación de mutua independencia con colaboración. Separación, por tanto, parcial. Como hace notar el gran comentarista de la Constitución, Buys (171), la separación no significa ni mucho menos la ruptura de toda relación con las Iglesias; de ahí la conservación de la dotación de los ministros del culto. Tampoco implica el no hacer distinción entre sociedades ordinarias y sociedades eclesiásticas, porque el Estado debe adaptarse a la realidad social. Además, el Estado debe protección al valor religioso y a las sociedades eclesiásticas que lo representan (172).

Más aún, es una separación que no excluye el acuerdo con las Iglesias. No queda éste prefijado en la Constitución, como ocurre en el caso de Luxemburgo. Sin embargo, la realidad es que se busca ese acuerdo de carácter menos material desde un punto de vista jurídico. El Estado se pone de acuerdo con las Iglesias para regular la asistencia a las Fuerzas Armadas, a los establecimientos penitenciarios y a los de beneficencia, para determinar la extensión y contenido de los días festivos. Tan es así que en 1921 la Comisión estatal, presidida por el doctor Anema propuso una reforma del capítulo actual VIII «de los cultos», en el que se incluiría un artículo por el que «el legislador» debería tomar informaciones de las sociedades eclesiásticas (173).

---

(171) *De Gronwet*, tomo II, pág. 490, citado por VAN DER POT: *Handboek*, página 470. KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 110.

(172) ROTHENBUCHER: *Die Trennung*, pág. 429: «Bildet Belgien ein Beispiel für das Recht der freien Kirche in einem katholischen Lande, so zeigt das holländische Recht vornehmlich, wie protestantische Kirchen ohne jedes landesherrliche Kirchenregiment, mit völliger innerer Freiheit, doch Korporationem des öffentlichen Rechtes bleiben, ihren Charakter als "Volkskirchen" bewahren können. Die holländischen Verhältnisse sind m. E. besonders für jene von Bedeutung, die deutschen protestantischen Kirchen von der staatlichen Regierung emanzipieren wollen, ohne ihre äussere Rechtsstellung zu verändern».

(173) Cfr. KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 116.

Separación parcial, que tal como se ha venido llevando hasta el presente, ha supuesto una superación de la concepción que pudo animar la Constitución de 1848. «Nosotros estamos superando, como dice De Visser (174), cada vez más el desconocimiento de la Iglesia como Iglesia, sobre el que se había basado el sistema, es decir, el sistema de 1848. Este desarrollo ha comenzado ya con plena actividad». De ahí, que la realidad haya ido configurando el sistema holandés al igual que el luxemburgués, asimilándolos al belga, sin llevar, empero, a la nitidez de los principios de éste.

CARLOS CORRAL SALVADOR, S. J.

## R É S U M É

### 1. PRINCIPES

*Plus que la logique stricte, c'est l'histoire même qui a configuré peu à peu les principes de la Constitution hollandaise en ce qui concerne la religion.*

*La liberté de l'individu (l'individuelle) se complète par la liberté des cultes (la collective).*

*Complémentaire du principe de liberté du culte est celui de l'autonomie des sociétés ecclésiastiques. Leur sont garanties d'une part l'égalité devant la loi et d'autre part la protection de l'Etat. Ainsi disparaît définitivement l'ancien principe de l'«Eglise de l'Etat» (staatskerk). Sont abolis, à la façon belge, les instituts du placet, du privilège de présentation (collatierecht) et les «départements» de cultes (departament van eredienst).*

### 2. QUALIFICATION DE SYSTÈME HOLLANDAIS

*En essayant de qualifier le système hollandais de relations entre l'Eglise et l'Etat, il faut considérer la formulation légale, son application effective dans la société et son interprétation.*

*Il s'agit clairement d'un système de séparation, étant donné qu'il présente l'élément essentiel de celui-ci, c'est-à-dire la «non-existence» d'une Eglise de l'Etat. En Hollande, l'Eglise Réformée (calviniste) a cessé d'être l'église officielle de l'Etat. Corroborant cette tendance, est proclamée l'égalité de protection aux sociétés ecclésiastiques (art. 182) et par là même l'égalité de ses*

---

(174) *Kerk en Staat*, Leiden, 1926-1927, citado por KAMPHUIS: *La liberté*, pág. 116.



membres (art. 183). Egalité qui a supposé pour les sociétés autres que la calviniste, l'obtention de la pleine liberté et égalité dont elles s'étaient vues privées pendant plus de deux siècles, face aux ordonnances de l'Etat.

Le système hollandais n'est pas un système de séparation «laïque» à la manière du système français. Il n'est pas passé d'un système de religion calviniste à un autre laïque. De fait il se base surtout sur les principes d'autonomie des cultes et de protection à ceux-ci. Ce n'est pas non plus un système de séparation absolue ni même pure. A ceci s'oppose le maintien du lien financier selon l'article 185 de la Constitution. En second lieu, les sociétés ecclésiastiques ont toujours été considérées comme des associations du droit privé, mais de forme spéciale. Troisièmement, est maintenu le principe de protection de celles-ci, comme il apparaît dans les normes, particulièrement de l'assistance religieuse des forces armées, de ceux qui se trouvent dans des établissements pénitenciers, des hôpitaux, la liberté et l'égalité scolaire, la garantie de l'enseignement religieux. Il s'agit donc d'une séparation à indépendance mutuelle avec collaboration. Séparation qui est donc partielle. Comme le souligne le grand commentariste de la Constitution, Buys, la séparation ne signifie absolument pas la rupture de toute relation avec les églises; le prouve la conservation de la dotation aux ministres du culte. Elle n'implique cependant pas non plus la non distinction entre sociétés ordinaires et sociétés ecclésiastiques, car l'Etat doit s'adapter à la réalité sociale. De plus, l'Etat doit protection aux valeurs religieuses et aux sociétés ecclésiastiques qui les représentent.

## S U M M A R Y

### I. P R I N C I P L E S

Rather than strict logic, it is history itself that has shaped the principles of the Dutch Constitution with regard to religion.

Freedom of the individual is made complete by freedom of worship, which is collective.

Freedom of worship is complemented by denominational autonomy. The different churches are guaranteed equal rights vis-à-vis the State by the Law of Protection. The old staatskerk (state church) principle has thus disappeared once and for all. As in Belgium, the institutions of placet and collatierecht (presentation) and the departement van eredienst (departments of sects) have all been abolished.

## 2. ASSESSMENT OF THE DUTCH SYSTEM

An assessment of the Dutch system of Church-State relations must be based on the legal framework, the application of the elements of this framework in practice in society and analysis of the findings.

Clearly the system is one of "separation": the essential element is the "non-existence" of a state church. The Reformed Church, which is Calvinist, has ceased to be the official religion of Holland. The fact is corroborated by the equal protection provided by law to the different religious denominations (article 182) and the equal rights of their members (article 183). This equality, for the non-Calvinist churches, has meant the achievement of liberty and total equality before the State, advantages they had not enjoyed for over two centuries.

The Dutch system is not one of "lay" separation after the French manner. Calvinism is not abandoned in favour of Secularism. The system is positively founded on the principles of denominational independence and protection. Neither is it a system of absolute or even "pure" separation: article 185 of the Constitution establishes the maintainance of financial support: though the religious denominations are considered as associations in private law they are accorded special status; the protection principle is maintained by legislation affecting participation in divine worship in the armed force, in prison and in hospital, and guaranteeing religious freedom and equality at school as well as religious instruction. What we have here is separation based on mutual independence and cooperation. That is to say, a partial separation. As Buys, that great commentator on the Constitution, points out, this separation involves nothing like the severing of all relations with the churches; the ministers of the different denominations still receive their stipends from the State. Neither does it imply that no distinction is made between ordinary societies and religious ones, because the State has to adapt itself to social realities. Besides, the State has the duty to protect religious values and the ecclesiastical bodies that represent them.