

**A MODO DE PRESENTACIÓN**  
**LAICIDAD, LIBERTAD DE CONCIENCIA Y ACUERDOS**  
**DEL ESTADO CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS**

Dionisio Llamazares Fernández.

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid y  
Director de la Cátedra Fernando de los Ríos de “Laicidad y Libertades  
públicas” de la Universidad Carlos III de Madrid

La cátedra Fernando de los Ríos de “Laicidad y Libertades Públicas”, recientemente creada, quiere ser un foro académico de investigación y de docencia, pero también de estímulo a la reflexión intelectual, a la discusión y al encuentro dialogal, sobre la laicidad como principio informador del ordenamiento jurídico y, sobre todo, como eficaz garantía del derecho de libertad de conciencia y como suelo y fundamento del pacto para la convivencia democrática.

Vivimos momentos esperanzados y a la vez preocupantes.

A lo largo de los años posteriores a la Constitución la sociedad española ha recorrido un camino que a otros países les ha costado siglos de andadura, zigzagueante e incierta. Seguramente como consecuencia de su madurez, de su grado de apertura y de su confianza en sí misma.

En ese recorrido se ha ido desembarazado de no pocos tabúes que habían dificultado endémicamente su evolución hacia el progreso.

Ahí se inscribe su profunda secularización, últimamente creciente en progresión geométrica.

El poder político se ha ido emancipando de las ataduras y encorsetados religiosos, en especial de la ortodoxia doctrinal católica, recuperando su plena soberanía, incluso en un tema tan trascendental como la moral. Al fin comienza a regirse en sus decisiones políticas por la moral pública, como *mínimo común ético consagrado por el Derecho*, y no por moral privada alguna, por más legítima, respetable y mayoritaria que sea, pero que en un Estado democrático no se puede imponer a los ciudadanos que no la compartan.

Claro que esto empieza a tener sus costes. No todos los sectores de la población tienen la grandeza de aceptar esa elemental regla democrática. De ahí que pretendan hacer saltar la alarma, deformando, consciente o inconscientemente, los hechos.

Algunas de las voces que estamos escuchando nos llenan de perplejidad. Recuerdan a Don Quijote luchando contra los molinos de viento. Porque los desaforados gigantes y fementidos malandrines que se enarbolan como estandartes, para los sanchopanzas de a pié, que, ayunos de ilusiones ultraterrenas, no alcanzamos a ver de tejas arriba, no pasan de ser un no menguado desatino o febril desvarío de una imaginación desbocada.

Con la realización de este curso, la cátedra Fernando de los Ríos ha querido contribuir a serenar los ánimos, llamando a la mesura y al sosiego y, sobre todo, a la reflexión realista, que no confunde jayanes con mazos de batán, ni ve gigantes donde sólo hay molinos de viento u odres de vino, ni se enzarza en descomunales batallas contra unos u otros.

En pro de ese realismo y del compromiso autoimpuesto se hace necesario meter las manos hasta el codo y recordar algunas verdades elementales.

La primera que la Constitución es la norma cimera de nuestro ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional su intérprete supremo.

La segunda que, según el Alto Tribunal, el art. 16.3 consagra el principio de laicidad y que, por tanto, es perfectamente legítimo afirmar que el español es un Estado laico. Son ya varias sentencias en las que se considera equivalentes los términos aconfesionalidad y laicidad (dos de 2001, una de 2002 y otra, bien reciente, de 2004).

La tercera, que ese mismo Tribunal ha ido definiendo con gran precisión, desde una primera sentencia de 1982, las características del Estado laico o aconfesional: la *neutralidad* y la *separación*, excluyente ésta última de cualquier tipo de confusión entre sujetos, motivos, actividades y fines estatales y religiosos y la primera cualquier escorzo, incluso al contraluz, de discriminación con un pie en las diferencias de convicción o creencia. Así entendida, la laicidad no es incompatible con cualquier tipo de cooperación del Estado con las confesiones religiosas; no excluye en términos absolutos la posibilidad de cooperación; es más, la Constitución (art. 16.3,2) considera a esa cooperación *obligada* en los supuestos del art. 9.2 CE, de ahí los términos imperativos utilizados, cuando es imprescindible para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas o para que puedan alcanzar su plenitud; es decir, cuando esté en juego algún elemento integrante esencial de uno de esos derechos fundamentales. Eso explica que el texto constitucional se exprese en términos imperativos. De ahí que el Alto Tribunal califique a la laicidad consagrada por la Constitución como *laicidad positiva*.

Aunque el Tribunal no utiliza expresamente este adjetivo, habría que calificar también a esta laicidad como *abierta*, para indicar que sus características fundamentales, neutralidad, separación y cooperación, obligada en los casos indicados, se refieren a cualquier tipo de creencias de los ciudadanos, sean religiosas o no, ya que lo que las hace merecedoras de un tratamiento preferencial o privilegiado es su carácter de auténticas convicciones o ideas sentidas y vividas como parte integrante de la identidad personal.

Así que el Estado laico diseñado en nuestra Constitución, ni tiene nada que ver con el anticlericalismo del siglo XIX, ni puede ser

acusado de doctrinario o de fundamentalista o de pretender convertir al laicismo como dogma en la nueva religión civil del Estado.

Por lo pronto hay que decir que, seguramente no por casualidad, el TC utiliza el término *laicidad* y no el término *laicismo*, sabedor de la equivocidad de éste último.

Porque *laicismo* tiene de hecho tres significados distintos. Puede significar el *proceso histórico* que apunta hacia la laicidad como objetivo de emancipación secularizadora del poder político y, seguramente por ello, en ocasiones se utiliza como equivalente al término laicidad. Pero tiene otras dos acepciones que son las que se enarbolan como espantapájaros por los emuladores del caballero de la Mancha.

Puede, en efecto referirse al *movimiento anticlerical* que se genera como contrarreacción a la actitud *ultramontana* de la Iglesia Católica que condena la Declaración de los Derechos del Hombre (Pío VI) primero, y la libertad de conciencia, la separación de Iglesia y Estado o la misma democracia (Gregorio XVI o Pío IX), después. Se trata efectivamente de un anticlericalismo de segunda generación, que se muestra hostil a las creencias religiosas y que ve en ellas y en la Iglesia a un enemigo enconado de las ideas de libertad y democracia, a diferencia del primer anticlericalismo que, como reacción contra el clericalismo, pretendía simplemente conseguir la emancipación del poder político con respecto a los poderes religiosos.

El término *laicismo* puede referirse incluso a una *doctrina filosófica* que, con unos u otros fundamentos (racionalismo o materialismo), considera a las creencias religiosas como cadenas o adormideras de la conciencia y, consecuentemente, ahí fundamenta su actitud hostil contra ellas, formulando como programa la liberación de las conciencias de tales creencias como vía para conseguir la auténtica libertad de la persona.

La laicidad excluye siempre todo tipo de hostilidad hacia las creencias religiosas. Una de sus características es justamente la neutralidad, tanto religiosa como ideológica, y la consiguiente

imparcialidad del Estado, de las instituciones y poderes públicos, de las autoridades y funcionarios públicos, en relación con las convicciones o creencias de los ciudadanos. El Estado no se identifica con ningún dogma ni con ninguna moral concreta, ni formula juicios de valor, ni positivos ni negativos, sobre las convicciones o creencias de sus ciudadanos, salvo de las que forman parte de las señas de identidad estatal con respecto a las que, naturalmente, no puede ser imparcial.

Si acaso, la laicidad como dogma es el antidogma. De ahí que a los adjetivos, en el sentido antes explicado, de *positiva y abierta*, habría que añadir los de *dinámica y flexible*, como dinámico y flexible es el consenso, del que se alimenta el pacto para la convivencia, que se renueva día a día. La laicidad es fruto de la decantación histórica y admite diversas concreciones según que las condiciones históricas o sociológicas sean unas u otras.

Sólo permanece invariable el objetivo: la igualdad y la libertad reales y efectivas de todos los ciudadanos, y la convivencia democrática y pacífica sobre la base de la tolerancia horizontal. La neutralidad del Estado, de las instituciones y de los poderes públicos sirven a ese objetivo. Sólo desde la neutralidad, de la que la separación es mero instrumento, se garantiza permanentemente la libertad de conciencia y la plena igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación por razón de sus creencias o convicciones, en su relación con el Estado y en la relación horizontal de unos ciudadanos con otros.

*La laicidad no es no es, por tanto, una doctrina filosófica ni una religión civil del Estado.* Lo cual no significa que las creencias, religiosas y no religiosas, de sus ciudadanos le sean indiferentes al Estado, ni que el Estado sea una oquedad axiológicamente vacía.

Como hemos apuntado más arriba el Estado social y democrático de Derecho se identifica con valores tales como la dignidad de la persona, los derechos fundamentales del hombre y las reglas democráticas de convivencia, conjunto del que emanan las normas de comportamiento que integran la *ética o moral pública*.

Consecuentemente, en relación con esos valores y con esas normas éticas no puede ser neutral; está obligado a ser beligerante en su defensa y promoción, si no quiere negarse a sí mismo, ni a traicionar a lo que son sus mismas señas de identidad.

Es más, consciente de la diferencia entre convicciones o creencias y meras ideas u opiniones, deberá dispensar un trato jurídico preferente y una protección jurídica reforzada a las primeras sobre las segundas. Las primeras tienen como único límite el orden público, no así las segundas, si comparamos el art. 16.1 y el art. 20. 4 de la Constitución. Por lo demás, recuérdese, a título de ejemplo, el régimen de protección especial de los llamados “datos sensibles” o el fundamento de la consideración de garantías institucionales, dispensada a determinados derechos fundamentales, como la libertad de expresión o la de enseñanza o la eficacia liberadora reconocida por el Derecho a las objeciones de conciencia.

Esa diferencia de tratamiento jurídico no descansa en la distinción entre el carácter religioso o no religioso de las mismas, sino en la diferencia entre auténticas convicciones y creencias, de un lado y meras ideas u opiniones, de otro, por tener en cuenta que las primeras *se viven y se sienten como parte de uno mismo*, como integrantes de la identidad personal. A esa distinción responden las diferentes regulaciones, en cuánto a límites y a nivel de protección, de la libertad de expresión en el art. 16 y en el art. 20 de nuestra Constitución o del derecho de asociación en el art. 16 y en el 22 del mismo texto constitucional.

La laicidad, al tiempo que informa toda la acción del Estado y de los poderes públicos, para los que es norma obligada, garantiza la eficacia vinculante de *la tolerancia horizontal como norma de convivencia* que obliga a todos los ciudadanos a respetar a los otros y su libertad de conciencia (de convicción o de creencia) y, en definitiva, el pluralismo, religioso, ideológico, étnico o cultural, suelo sobre el que se asienta la democracia y sin los que esta es imposible. Más aún; sólo sobre los cimientos de la laicidad es pensable el pacto por la república en virtud de la aceptación de unos valores como

comunes y el consiguiente mínimo común ético, así como la regla básica de la convivencia de respetar los valores diferenciales siempre que no entren en contradicción con los valores aceptados por todos. La laicidad ilumina así, con nueva luz, problemas tales como los referidos a la auténtica integración de los inmigrantes y de las minorías que también localizaran las preocupaciones y afanes académicos de la cátedra.

La laicidad, por último, no relega la religión al ámbito meramente privado, al círculo de la privacidad o de la intimidad. Es esa una acusación, absolutamente injusta, especialmente la hecha por la Iglesia católica con respecto a España, y, mucho me temo, que en una buena parte de los casos, nostálgica de nuestro pasado confesional que todo lo confunde o conscientemente farisaica y malintencionada. Porque nace, descansa y se nutre de una equivocidad y, en última instancia, encubre una mentira o al menos una falsedad. La equivocidad del adjetivo pública que puede significar “notorio, manifiesto, patente o conocido por todos”, o bien algo relativo al Estado, sus instituciones o a quienes actúan en representación de uno y otras.

Evidentemente la laicidad impide la identificación de las confesiones religiosas con el Estado, con sus instituciones o con quienes las representan y en ese sentido son privadas o no públicas, pero eso no significa que no tengan plena capacidad para manifestarse y expresarse públicamente, sin más limitación que el orden público, cuando de convicciones o creencias se trate, o con las limitaciones de los arts. 20.4 y 22 CE si no pasan de ser meras ideas u opiniones.

En ningún caso se puede decir que la laicidad enjaule a la religión tras las bardas del patio de atrás y en el rincón de la privacidad; esa afirmación, hágala quien la haga, sólo puede nacer o de la ignorancia subsanable con sólo asomarse a dos ventanas siempre abiertas, el diccionario y la realidad, o del ánimo de injuriar o de vestir al fariseo para luego desvestirlo más cómodamente.

La laicidad no afecta negativamente en ningún caso a la libertad de expresión o manifestación, individual o colectiva, de las

convicciones y creencias, religiosas o no. Al contrario, la laicidad es la única garantía eficaz del pluralismo, valor superior del ordenamiento y resultado del ejercicio de la libertad de expresión de las creencias, ideas u opiniones.

Ninguna cortapisa, pues, al ejercicio de la libertad de expresión por las iglesias o confesiones religiosas y, por tanto, a su derecho a hacerlo, no sólo en relación con sus propios fieles, sino también en relación con el resto de los ciudadanos, contribuyendo a la conformación de la opinión pública y, consecuentemente, de la *moral pública como mínimo común ético de la sociedad consagrado por el Derecho*.

Lo que se niega a las Iglesias, como una exigencia irrenunciable de la laicidad, es su pretensión de que las leyes civiles respondan a sus morales privadas, aunque sean mayoritarias, porque eso entrañaría inevitablemente la violación de dos principios constitucionales y de los correspondientes derechos fundamentales, los de la libertad de conciencia y de igualdad y no discriminación, ni positiva ni negativa, de los ciudadanos, por razón de las convicciones o creencias. El parámetro de esas leyes civiles, como ha dicho nuestro Tribunal constitucional, no son las morales religiosas concretas, sino la moral pública en el sentido de la precisa definición hecha por el propio Tribunal.

No se trata, por otro lado, de supuestos de contradicción de esas leyes con esas morales religiosas, lo que desembocaría en situaciones de auténticas objeciones de conciencia para el ciudadano-fiel, que es justamente lo que tiene que evitar el Derecho, ya que no son leyes *imperativas* que impongan *obligaciones* o *prohibiciones*, sino normas *facultativas* o *permisivas* al servicio de la función fundamental del Derecho que no es otra que abrir cauces, lo más anchurosos posibles, para el ejercicio de la libertad en condiciones de igualdad.

No hay cabida para la duda sobre la corrección de la utilización del adjetivo laico para referirlo al Estado español, ni sobre

su significado esencial en el sentir del Tribunal Constitucional que se ha expresado repetidamente con meridiana claridad.

Por si fuera poco lo hasta ahora dicho, añadamos un dato más. Se trata de algo que se dice en el Voto particular contra la primera sentencia del Tribunal Constitucional (15 de febrero de 2001) que utiliza sin ambages el término laicidad haciéndolo equivalente a lo que hasta ese momento venía denominando, con cautela, no sé si suficientemente justificada, aconfesionalidad.

Es de suponer que los magistrados que firman el Voto particular, que han estado presentes y han participado en las discusiones internas del Tribunal, han entendido lo que la mayoría del Tribunal considera Estado laico como base del fallo. Pues bien, con el fin de deslegitimar lo que consideran como fundamento del razonamiento del Tribunal, lo que dicen es lo siguiente:

*“No se instaure un Estado laico, en el sentido francés de la expresión, propio de la III República, como una organización jurídico-política que prescinde de todo credo religioso, considerando que todas las creencias, como manifestación de la íntima conciencia de la persona, son iguales y poseen idénticos derechos y obligaciones”.*

Léase en sentido contrario, sustituyendo la negación por la afirmación, el no por el sí, y se captará lo que ha querido decir el TC.

España, por tanto, es un Estado laico, siguiendo el modelo de Estado francés de la III República. De ahí el añadido del adjetivo *positiva* para indicar que la *separación* de la que se habla no excluye la cooperación con las confesiones en términos absolutos, considerándola incluso obligada y no sólo posible, en los supuestos del art. 9.2 CE, y que se ha sacudido cualquier atisbo, el más desvaído incluso, de hostilidad o valoración negativa de las creencias religiosas, optando decididamente por la *neutralidad*.

España sí es un Estado religiosa e ideológicamente neutral como garantía de la igualdad de todos los ciudadanos, *“que prescinde de todo credo religioso, considerando que todas las creencias, como*

*manifestación de la íntima conciencia de la persona, son iguales y poseen idénticos derechos y obligaciones”.*

Ha llegado la hora de que se abandonen prejuicios sin suficiente fundamento que ponen bajo sospecha el actual modelo francés de laicidad.

Debería servir de aviso para navegantes la observación de que en Francia la laicidad no es bandera, ni exclusiva ni especial, de la izquierda. Es bandera compartida también, con no menor entusiasmo, por la derecha. No debe ser algo tan peligroso, cuando se la considera, por unos y por otros, como base del pacto por la República.

Pero es que además esa visión preñada de cautelas y prevenciones olvida que la laicidad es fruto de la decantación histórica y que la laicidad francesa no se ha quedado en la revolución francesa, ni siquiera en la III República.

Como ha escrito BARBIER en esa evolución hay que distinguir dos periodos con el punto de inflexión en la Constitución de la IV República (1946): en el primero se acusa la nota de la *separación* en el segundo la de la *neutralidad*. Se olvida que la propia ley de 1905 dejaba abierta la puerta a la colaboración con la Iglesias, financiera incluso, en relación con los supuestos de asistencia religiosa en establecimientos públicos: hospitales, asilos, prisiones, liceos, etc. Se olvida que la Ley de asociaciones culturales se suavizará muy tempranamente en sus exigencias de estructura y funcionamiento internos democráticos en relación con la Iglesia católica, de estructura y funcionamiento jerárquicos, mediante la creación de las asociaciones diocesanas. Se olvida lo que ha supuesto en la misma línea evolutiva la Ley Debré de 1958, admitiendo la financiación pública de los centros de enseñanza privados con carácter propio (confesionales). Se olvida, por último, la equiparación de las asociaciones culturales con las no lucrativas de interés general a efectos de desgravaciones tributarias sometándose a la correspondiente tutela administrativa. Se olvida la creación en 1983 del Comité Nacional de Ética como asesor del Presidente de la República, constituido por cinco miembros de los que cuatro se ubican

en el marco de determinadas creencias religiosas: un católico, un protestante, un judío y un musulmán. ¿Dónde está la hostilidad hacia la religión?. No estamos también aquí ante lo que nuestro TC ha llamado laicidad positiva que admite la cooperación con las confesiones religiosas. ¿No son supuestos de cooperación la financiación de la asistencia religiosa en establecimientos públicos, la legislación especial sobre asociaciones diocesanas, la financiación de la enseñanza privada confesional o las desgravaciones fiscales de las donaciones que reciban?

La laicidad es todo eso, pero no sólo eso, aunque está implícito en cuanto llevamos dicho.

La laicidad es tan inseparable de la libertad de conciencia como la rueda del huso. La primera es el sostén de la segunda. La historia, que ojalá nunca se repita, lo ha demostrado hasta el hastío. La laicidad es la única garantía verdaderamente eficaz de una igual libertad de conciencia real, eficaz y plena.

Más aún, la laicidad es la única garantía realmente eficaz de que la norma ética de respeto a los demás, derivada del pluralismo como valor superior del ordenamiento, se convierta en una norma jurídicamente vinculante, como dique a cualquier asomo de discriminación, positiva o negativa, de unos ciudadanos por otros, fundada en sus diferencias de convicción o creencia.

La laicidad, como neutralidad (la separación es instrumental al servicio de la neutralidad), es el único suelo realmente firme frente a cualquier amenaza de erupción volcánica, del pacto para la convivencia republicana, o como gustan decir los franceses, del pacto por la república.

Es esa neutralidad la que hace posible la armonización de lo común y de lo diferente y de las dos reglas fundamentales de ese pacto: aceptación del compromiso de respeto, defensa y promoción de los valores comunes y respeto de los valores diferentes con tal de que no entren en contradicción con los comunes.

Algo que obligará a hacer una revisión crítica y profunda de los conceptos de patria, nación o ciudadanía, liberándolos de los gérmenes de enfrentamiento que cobijan.

La laicidad, por tanto, como principio jurídico cumple una función activa y no de mera contención defensiva de la tendencia invasora de los poderes religiosos.

Se han arrumbado los fundamentos de no pocas discusiones doctrinales del pasado. El problema ahora no es ya la interpretación del texto constitucional. El Tribunal Constitucional ha zanjado las discusiones interpretativas, optando por una interpretación unívoca. El problema ahora es el de la concordancia, sin contradicción, del resto del ordenamiento con la Constitución.

Venimos de un pasado histórico confesional. Es más, de una confesionalidad doctrinal e intolerante en la que siempre ha estado maniatada, cuando no perseguida, solapada o descaradamente, la libertad de conciencia.

No tiene pues que extrañar la presencia en nuestro ordenamiento de rescoldos y reminiscencias confesionales, o de comportamientos y *tics* oficiales que responden a ese mismo atavismo.

Es impensable la plena depuración del ordenamiento de la noche a la mañana. Además no siempre hemos tenido tan claro como ahora, gracias a la labor sostenida y recatada de nuestro Tribunal Constitucional, el significado del art. 16. 3 de la Constitución y el modelo de Estado ahí diseñado. Ni la Disposición Derogatoria 3 de la Constitución, ni la diligencia y empeño del poder legislativo o de los Tribunales, han sido tan eficaces, por falta de sensibilidad, por injustificada cautela o por desgana, que hayan hecho desaparecer el peso muerto de las reminiscencias o la amenaza de reavivamiento de los rescoldos de confesionalidad.

Esa es la tarea que queda por hacer y que se impone como obligada a todos los poderes públicos: conseguir que el ordenamiento se corresponda con la Constitución, terminando con la anomalía de un ordenamiento con no pocos y, sobre todo, importantes indicadores de

violación de la laicidad, con las correspondientes consecuencias negativas para la igualdad en la libertad de conciencia, en contradicción con una Constitución inequívocamente laica en una sociedad profunda e intensamente secularizada.

Seguramente el factor más importante, no el único, que explica esta falta de acomodación del Derecho ordinario al texto constitucional es la vigencia de los Acuerdos de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede.

Son acuerdos que se firman el 3 de enero de 1979, apenas unos días después de la promulgación de la Constitución, y que se ratifican por las Cortes en noviembre de ese mismo año. Formalmente son posteriores a la Constitución, pero la determinación de sus contenidos es anterior (materialmente preconstitucionales). En estas condiciones no debe sorprender que abriguen en su seno indicios más que sobrados de sospecha de inconstitucionalidad.

Eso explica las múltiples ambigüedades de las que están plagados y que, para mayor dificultad, han de resolverse, según los propios acuerdos, por consenso de ambas partes. Resolución evidentemente imposible si una de las partes no está dispuesta a ceder en sus pretensiones considerando que no existe otra interpretación posible que la sustentada por ella. El nudo se hace gordiano irremediablemente si esa interpretación implica la contradicción con el texto constitucional.

Mucho me temo que ese es el caso.

Si, en aras de la paz, el Gobierno cede aceptando tal interpretación con las consiguientes consecuencias en el ordenamiento (modificación de la legislación vigente para favorecer las pretensiones de la Iglesia o desistimiento en hacer las modificaciones requeridas por el texto constitucional) se llega al resultado perverso de que no es la Constitución el criterio interpretativo de los acuerdos, sino justamente al contrario, los acuerdos criterio hermenéutico de la Constitución.

Lamentablemente eso es lo que ha acontecido en no pocos casos. Sólo dos ejemplos: la enseñanza religiosa y la financiación de la Iglesia a través de la asignación tributaria.

Empecemos por esto último.

El acuerdo deja en manos del Gobierno dos cosas: la decisión del cuando poner en marcha el nuevo sistema y la determinación del porcentaje a aplicar. Expresamente en el primer caso, tácitamente en el segundo, ya que no se dice que deba fijarse por mutuo acuerdo, pero la iglesia española ha exigido tozudamente que esa determinación necesita del consenso de ambas partes.

De otra parte, se califica el acuerdo, no como definitivo, sino como transitorio, con un objetivo pedagógico que fundamenta su existencia y esa transitoriedad: conseguir que los católicos se familiaricen con la idea de que son ellos y no el Estado quienes deben financiar a su iglesia, sus actividades y sus fines religiosos.

Se establecía además un periodo transitorio de tres años para su puesta en marcha definitiva durante el que el Estado se comprometía a suplementar la cantidad resultante de las cruces puestas por los ciudadanos en su declaración del IRPF con unas cantidad que elevara lo recibido por la Iglesia a una cantidad similar a la que venía recibiendo por el procedimiento anterior (dotación presupuestaria).

Nada ha resultado como se esperaba.

Pasados los tres años de prueba, se constató que la cantidad resultante de las declaraciones quedaba a mucha distancia del montante de la vieja dotación presupuestaria. Aunque se intentó llegar a una nueva fórmula que superara la imposibilidad de que la de la asignación tributaria resolviese el problema, no se llegó a conclusión definitiva alguna, salvo a prorrogar tácitamente el periodo de prueba con la esperanza de que se llegara a esa nueva formulación. Esa prórroga tácita se consolidaría luego por decisión de la ley en 1999 y en esas estamos. Se ha oficializado y legalizado el incumplimiento

sistemático del acuerdo, no poniéndose definitivamente en marcha como en él claramente se estipula.

Después de más de diecisiete años, seguimos con el periodo de prueba, lo que equivale a decir que, aunque se hable de asignación tributaria, lo que realmente sigue vigente es el modelo de dotación presupuestaria, es decir el mismo modelo que en la etapa franquista, coherente con la confesionalidad, pero contradictorio con la laicidad.

Y no es eso lo peor.

El modelo mismo de la asignación tributaria es inconstitucional. Por una doble razón. Atenta contra el principio de laicidad del art. 16 3 CE y contra el principio de igualdad tributaria consagrado en el art. 31 CE.

Se financia con dinero público, procedente de los impuestos estatales y por tanto propiedad de todos los españoles, también de los no católicos, a una Iglesia, a quienes trabajan para ella como su personal (obispos y sacerdotes), a sus actividades y a sus fines religiosos, con el resultado de confusión entre sujetos, actividades y fines estatales y religiosos, que es lo que, según el TC, veda la laicidad.

Atenta además contra la igualdad. El contribuyente que pone la cruz a favor de la Iglesia católica, detrae parte de sus impuestos para dedicarla a un fin religioso no estatal, y contribuye así en menor medida al gasto común que el que no pone la cruz o dicho a la inversa el que no pone la cruz paga más para el gasto común.

Alguien creará encontrar una especie de sortilegio poniendo de relieve que eso mismo puede decirse de la cruz puesta a favor de otras entidades sin fin de lucro y de interés general. Pero no hay equiparación posible. Los fines perseguidos por estas entidades son fines estatales, participan y cooperan con el Estado en su satisfacción. En este caso sencillamente el Estado abre la posibilidad a que los ciudadanos puedan decidir sobre el destino de una parte de sus impuestos, pero para fines seculares.

Esta doble inconstitucionalidad puede salvarse en la medida en que el modelo sea de verdad transitorio, bien estableciendo una fecha a su terminación, bien estableciendo unos parámetros que lo hagan determinable. La Iglesia española se ha negado siempre a lo uno y a lo otro. Teniendo eso en cuenta y después de diecisiete años, dudo mucho que aún quede tiempo razonable para la transitoriedad.

No es menos elocuente ni menos clamoroso el otro ejemplo: la enseñanza de la religión católica en los centros docentes públicos. Aquí las equivocidades se multiplican y con ellas el riesgo de inconstitucionalidad de algunas de sus posibles interpretaciones.

No es fácil su interpretación. Lo único que está claro es que de las interpretaciones posibles hay que optar por aquella o aquellas que no entrañan contradicción con el texto constitucional, desechando y desembarazándose de las que sí incurren en ella.

La fuente de la que manan el germen y fundamento de todas esas ambigüedades es, sin ningún género de duda, la expresión “en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales”, referida a la enseñanza de la religión católica, de la que se dice, además, que deberá estar presente “en los planes educativos de Educación preescolar, de educación general básica (EGB), de bachillerato polivalente (BUP) y de formación profesional de las mismas edades”, añadiendo su carácter voluntario, siempre dentro de las coordenadas del respeto de la libertad de conciencia y de la no discriminación por el hecho de no recibirla.

Se trata de afirmaciones de muy difícil armonización entre sí y de algunas de ellas con la Constitución.

Condiciones equivalentes es distinto de condiciones idénticas, como ha dicho el Tribunal Supremo. Difícilmente se puede sostener incluso lo de “condiciones equivalentes” cuando existe diferencias de partida tan radicales como que las asignaturas fundamentales son obligatorias y la enseñanza de la religión necesariamente ha de ser voluntaria o que los profesores de religión accedan al cargo sin

respetar el principio constitucional de la capacidad y el mérito y sin que su estatuto académico respete su derecho de libertad de cátedra.

¿A qué se refiere esa expresión?; ¿sólo a las condiciones materiales y personales de la oferta que es lo obligatorio para todos los centros o a las condiciones de la recepción, por más que sea voluntaria? ¿Incluye su evaluación académica?. ¿Incluye la existencia de una alternativa obligatoria que las asignaturas fundamentales no tienen?

De la Constitución (art. 27.3) no se deduce obligación alguna para el Estado, ni de incluir en sus planes educativos la disciplina de la religión, ni que se haga en condiciones equivalentes a las otras asignaturas fundamentales, ni que quede obligado a su financiación pública.

Lo que hay que preguntarse es si y en qué medida esas obligaciones que parece asumir el Estado en el Acuerdo son compatibles con otros principios constitucionales, especialmente los de libertad de conciencia, igualdad y no discriminación y de laicidad.

En la LOCE el Estado ha aceptado, sin discusión, íntegramente la interpretación de la Iglesia católica; el problema es que esa interpretación no es conciliable con esos principios constitucionales.

No debe olvidarse una cosa. No estamos ante una enseñanza que se limita a transmitir conocimientos, sino a convencer, a evangelizar como misión educativa de la Iglesia y a hacer proselitismo, que el propio Código de Derecho canónico (cann. 824-826) considera como actividad eclesial sobre la que le corresponde toda la autoridad y competencia, tanto para determinar y controlar su contenido y su ortodoxia, como para designar el personal que la imparta, que necesitará para ello de la *missio canónica* de su obispo. Es por tanto una actividad confesional; es más, auténticamente eclesial.

El principio de laicidad impide que esa enseñanza, así entendida, pueda considerarse incluida como parte integrante del sistema educativo en tanto que competencia del Estado, ni puede ser

evaluada por el Estado con efectos académicos civiles. Lo uno y lo otro incurrirían en confundir sujetos, actividades, y fines de la Iglesia y del Estado; justamente lo que, según el Tribunal Constitucional, veda el principio de laicidad. Y lo mismo puede decirse de su financiación pública, salvo en los supuestos excepcionales que pudieran darse de asistencia religiosa propiamente dicha, cuando esa financiación sea necesaria para que la igualdad y la libertad sean reales y eficaces o para eliminar los obstáculos que se opongan a su plenitud, de conformidad con el art. 92 CE y el art. 2.3 de la LOLR. Algo más: la libertad religiosa es un derecho libertad y no un derecho prestación y la enseñanza religiosa es contenido, no del derecho a la educación, sino del derecho de libertad religiosa (art. 2. 1, c).

Imponer como obligatoria una disciplina alternativa se toparía de bruces con dos muros constitucionalmente infranqueables, los derechos de los alumnos a la libertad de conciencia y la igualdad y no discriminación, límites que impone expresamente el propio acuerdo a la fórmula pactada.

En coherencia con la tipificación de la enseñanza de la religión como confesional y, por ello, de competencia exclusivamente eclesial, la intervención estatal en lo que se va a traducir es en una pérdida de su soberanía por el Estado, encadenado por esa interpretación del acuerdo, sin posibilidad de esquivar su responsabilidad por decisiones que ha tomado la Iglesia y con las que nada ha tenido que ver, en ocasiones inconstitucionales, como vamos a ver en el caso de las personas encargadas de impartir esa enseñanza. Paradoja, ironía y despropósito se dan la mano.

En efecto, en virtud de esa competencia exclusiva sobre esa enseñanza, a la Iglesia, según el acuerdo, le corresponde tanto la propuesta como la no propuesta de esas personas, en razón de la ortodoxia de su enseñanza y en razón de la ortopraxis de sus conductas incluso privadas: Y ahí saltan en borbotones las contradicciones. Las siete cuestiones de inconstitucionalidad pendientes de decisión del Tribunal Constitucional sobre este tema son una buena prueba de ello.

También aquí está de más la intervención del Estado, nombrando o dejando de nombrar, a las personas propuestas por el obispo.

Se trata de una enseñanza eclesial de exclusiva competencia de la Iglesia en todos los aspectos, y que excluye cualquier intervención del Estado, salvo facilitando locales y horarios para que pueda impartirse en los centros docentes públicos, que es a lo más que se puede sentir obligado por el art. 27. 3 CE.

Sólo con esta interpretación del acuerdo, la más coherente con el propio Código de Derecho canónico, se sortearía todo atisbo de inconstitucionalidad.

Los Acuerdos con la Iglesia católica han tenido una gran capacidad de arrastre en relación con los acuerdos con protestantes, judíos y musulmanes en 1992, funcionando de hecho como paradigma ya en la determinación de sus contenidos, cuando las cosas debieran haber acontecido justamente al contrario. Los primeros eran sospechosos de inconstitucionalidad, no los segundos firmados cuando ya la Constitución tenía más de una década de rodaje.

Solamente dos ejemplos me bastarán para desenmascarar esta fuerza de atracción.

Uno de ellos tiene que ver con uno de sus contenidos al que ya nos hemos referido en el acuerdo con la Iglesia católica. El otro se refiere al modelo formal de los acuerdos.

Si se lee con detenimiento el art. 10 de los acuerdos del 92, referido a la enseñanza religiosa, se observara que el modelo por el que se opta es por el modelo de libre acceso, que coincide con el que hemos diseñado como lectura constitucionalmente más correcta para la enseñanza de la religión católica. El Estado se obliga únicamente a facilitar locales y horario, sin obligarse, en cambio, a la financiación de esa enseñanza.

Pues bien, en lugar de intentar acercar la lectura e interpretación del acuerdo con la Iglesia católica a los acuerdos del 92,

lo que se ha hecho ha sido justamente lo contrario: extender, con la disculpa del principio de igualdad, la financiación pública de la religión católica a todas las confesiones con acuerdo de cooperación, regalándole, de paso, una valiosa coartada a la Iglesia católica.

Al mismo propósito confesado de igualdad, pretende responder la creación de una fundación para la financiación pública de actividades culturales y de acción social de las confesiones con acuerdo hasta tanto que no consigan la autofinanciación todas las confesiones, pero mucho me temo que, con esta última expresión esté denunciándose el inconfesado propósito de contribuir disimiladamente a la financiación pública de esas confesiones en cuanto tales. De ser así, sencillamente estamos extendiendo la mancha de inconstitucionalidad, referida antes sólo a la iglesia católica, a las demás confesiones. Como si la inconstitucionalidad fuera menos inconstitucionalidad por ser más compartida y estar más extendida.

El otro ejemplo se refiere al modelo formal al que responden los acuerdos del 92. No se trata tan sólo de que no sean Tratados de Derecho Internacional, sino de algo mucho más importante y de lo que una gran parte de la doctrina eclesialista sigue sin enterarse; en el mejor de los casos se ha enterado pero como no encaja en sus prejuicios científicos, lo despacha expeditivamente considerándolo irrelevante o como un error por inadvertencia del legislador.

FERNÁNDEZ CORONADO lo ha puesto de relieve ya en el título de su monografía sobre “*El Estado y las confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*”.

Porque esa es la *novedosa aportación* des estos acuerdos: la instauración de un nuevo modelo de relación del Estado con las confesiones religiosas.

El contexto no es el de dos comunidades soberanas que se relacionan en pie de igualdad, sino de una relación del Estado con unas entidades asociativas de las que forman parte integrante algunos de sus ciudadanos a las que reconoce plena autonomía interna con el límite del orden público (art. 6.1 LOLR), pero cuyo ordenamiento

jurídico interno (normas o negocios jurídicos nacidos a su amparo), sólo tienen relevancia jurídica estatal sobre la base de su consideración como ordenamiento secundario o derivado.

Consecuentemente, el modelo de relación para el futuro que se diseña en estos acuerdos no es el acuerdo tradicional con estructura de *do ut des*, como disimulada fórmula de delimitación de competencias, sino la aceptación común de unas bases de partida en cuanto al estatuto jurídico civil de esas confesiones, de competencia exclusiva del Estado al servicio del respeto, defensa y promoción del derecho de libertad de conciencia de sus ciudadanos, con el compromiso por parte del Estado de no proceder a su modificación sin antes haber pedido informe, preceptivo pero no vinculante, a las confesiones a las que pudieran afectar esas decisiones.

Los acuerdos así entendidos, como vía de participación de las confesiones en los asuntos que les conciernen y escuchando el Estado su voz autorizada en expresión de los preámbulos de los respectivos acuerdos del 92, tienen tres objetivos fundamentales: 1) detectar con seguridad cuáles son los supuestos en los que el cumplimiento de las leyes civiles imperativas (que imponen obligaciones o prohibiciones) pueden plantear un auténtico problema de conciencia a los ciudadanos que en razón de sus creencias o convicciones son miembros de una determinada confesión religiosa, por entrar en contradicción con normas (prohibitivas u obligatorias respectivamente) de carácter confesional; 2) determinar los supuestos en los que es obligada la cooperación a la que se refiere el art. 16 CE por exigirlo el ejercicio real efectivo y pleno de libertad de creencias así como para concretar las condiciones del modelo de prestación de esa cooperación, excluyendo cualquier modalidad (el modelo de integración, por ejemplo) que pueda entrar en colisión con la libertad de conciencia de los demás, con la igualdad o con la laicidad; 3) concretar aquellos en que no siendo inconstitucional o siendo constitucionalmente posible, el Estado se compromete a hacerla, porque, aunque no sea necesaria para ello, facilita a sus ciudadanos el ejercicio de su derecho de libertad de conciencia (reconocimiento de efectos civiles al

matrimonio celebrado en forma religiosa o desgravación de las donaciones recibidas de sus fieles por las confesiones).

Dada la maléfica influencia de los Acuerdos con la Iglesia católica en nuestro ordenamiento, dificultando su adecuada depuración constitucional, sólo caben dos soluciones: su denuncia y derogación o revisión, acomodándolos al nuevo modelo diseñado por los acuerdos del 92, o una interpretación que eluda la contradicción con la Constitución, acomodando a ella la legislación de exclusiva competencia de la soberanía del parlamento.

La primera es una solución más integral y definitiva, pero es posible que políticamente no sea la más viable o, al menos, la más oportuna y conveniente en determinadas circunstancias, aunque sobren razones para la denuncia: su difícil composición con la Constitución y la complicada conflictividad a la que vienen dando lugar, etc.

La segunda será acusada de unilateralismo en la interpretación de los acuerdos e incluso de incumplimiento de los mismos, pero si esa interpretación, de acuerdo con la Constitución, se hace por ley orgánica, en artículos materialmente orgánicos como desarrollo de derechos fundamentales que integran el bloque de constitucionalidad se habrá esquivado al Tribunal Supremo y sus discutibles criterios, quedando tan sólo dos posibilidades: el control constitucional o, puesta la pelota en el tejado de la Iglesia católica, que sea ella quien denuncie los acuerdos.

La Constitución consagra sin vacilaciones ni ambigüedades tanto la libertad de conciencia cuanto la igualdad en la titularidad y ejercicio de ese derecho por todos los ciudadanos. Pero no siempre se ha interpretado la Ley Orgánica de Libertad religiosa, desarrollo del correspondiente derecho fundamental en rigurosa coherencia con el texto constitucional, en perjuicio de la libertad, de la igualdad o de ambas.

Tengo para mí que todavía hay que hablar en España de una *libertad religiosa bajo sospecha y, por ello, vigilada, pero por*

*razones muy distintas de las esgrimidas por la jerarquía católica.* No son las confesiones con “notorio arraigo” ni sus miembros los que ven menguada su libertad religiosa, sino los grupos minoritarios y consecuentemente sus miembros.

No conduce a otro resultado el riguroso control a priori al que la Administración somete a las pretendidas confesiones religiosas para reconocerles la personalidad civil como entidades religiosas, sobre la base de una interpretación retorcida y distorsionante de la LOLR. Con tozudez digna de mejor causa, la Administración hace oídos sordos incluso de la doctrina constitucional, como si los fundamentos de las sentencias de nuestro Alto Tribunal no tuvieran nada que ver con ella, y con osadía, rayana en la prevaricación, hace uso de competencias, que constitucionalmente le están vedadas, para denegar el acceso de las entidades solicitantes al RER, exigiendo el cumplimiento de requisitos no explicitados en norma alguna, aplicando límites no integrantes del orden público, o dificultando y perjudicando gravemente, sin suficiente fundamento, el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa; amén de los perjuicios en tiempo y dinero que necesariamente deberá arrostrar el administrado si quiere que su derecho sea judicialmente reconocido. Todo como consecuencia de la actitud de la Administración que juega con la ventaja del que dispara con pólvora ajena, al que no se le van a exigir responsabilidades y menos obligar a compensar por los perjuicios, con tanta ligereza, por no decir frivolidad, ocasionados.

Ojalá me equivoque, pero no observo signos que muestren una seria intención de cambio en la Administración socialista. De ser así, la libertad religiosa en España seguirá siendo coja como contrapartida a la pretensión del Estado, sólo armonizable con la confesionalidad, de seguir siendo un Estado teólogo que renuncia a decidir cuál es la verdadera religión, pero no a decidir cuales sean verdaderas religiones y cuales no.

Esta es la situación. Aquí es donde estamos. De aquí hay que partir con denuedo, pero con clara conciencia de que Zamora no se conquistó en una hora. No debemos olvidar nuestro próximo pasado ni

el salto con pértiga que hemos dado. La prudencia y la medida, sin merma de nuestra decidida voluntad de alcanzar el objetivo, deben acompañar nuestro empeño y nuestro quehacer con fidelidad y constancia de camino de sirga.

La laicidad es como el horizonte que siempre está a la misma distancia por más que nos empeñemos en acercarnos a él o como una línea asintótica hacia la que se converge sin llegar nunca a tocarla. Pero hemos hecho lo más y tan sólo nos queda lo menos. Algo que no podemos perder de vista.

A ese objetivo pretende servir la Cátedra. No presionando a nadie ni sirviendo a grupo político o de presión alguno. La suya es una actividad estrictamente académica de investigación y docencia, foro de discusión abierta y plural, a la par que altavoz que se dirige a las conciencias de los ciudadanos para sensibilizarlos sobre los brotes de desigualdad por diferencia de convicciones o creencias o de falta de la suficiente libertad para tenerlas y generar así opinión pública, como colchón que garantice la absorción no traumática de las correspondientes decisiones políticas destinadas a aventar y escardar nuestro ordenamiento, separando la paja del grano y la semilla de la cizaña, desde la perspectiva de la libertad de conciencia y de la laicidad consagradas en nuestra Constitución.

Una de las tareas a la que se va a entregar la cátedra con ese objetivo, ya desde el comienzo de su andadura, es justamente el de la elaboración de lo que podría llamarse *Estatuto de laicidad* como brisa difusora de estas ideas que no pretenden pasar de modestas propuestas para la reflexión colectiva.

No se trata de un *código de la laicidad de carácter vinculante*, ya que no somos legisladores ni es ese nuestro cometido, sino de una colección legislativa en la que se reúnan todas las normas esparcidas por nuestro ordenamiento que tengan que ver con la laicidad y con la libertad de conciencia.

Esa colección, resultado de una cuidadosa selección rigurosamente sistematizada, pondrá de relieve de inmediato dos

cosas: los vacíos o lagunas legislativas, si las hubiere, y las normas necesitadas de reforma o retoque, sustitución o eliminación, para acomodarlas escrupulosamente a los principios constitucionales de igualdad en la libertad de conciencia y de laicidad.

Todavía más. Permitirá *formalizar doctrinalmente* los principios fundamentales de la laicidad de manera que puedan cumplir la función de ser parámetros doctrinales de la constitucionalidad del ordenamiento y guía de comportamiento de los poderes públicos y de quienes los representen o actúen en su nombre, ejerciendo una función pública.

Serviría además de recordatorio, constantemente actualizado, de la tarea de *iure condendo*, en relación con lo que hemos descrito como principio básico del pacto para la convivencia democrática, pacífica y fecunda.

Este curso de verano ha sido un primer ensayo o calicata de esa reflexión, crítica y serena, que pretendemos continuar, recatadamente y sin alharacas, en el futuro.

Vitorino Mayoral ha desempolvado las sólidas razones que avalan este intento y los profesores Domingo Comas y Gustavo Suárez Pertierra han desbrozado el terreno a la búsqueda de un suelo firme por el que caminar. El primero mostrando descarnadamente los datos sociológicos y olfateando con devoción los zigzagueos del proceso secularizador con posterioridad al año 1978 e iluminando el segundo, con claridad cartesiana, de la mano de nuestro Alto Tribunal, los vericuetos interpretativos del texto constitucional.

A partir de aquí hemos volcado nuestra atención sólo sobre unos pocos temas; los que nos parecían de especial interés justamente porque no son objeto de atención habitual y cotidiana, particularmente desde el punto de vista de la laicidad: Minorías (José María Contreras) e interculturalidad (Luis Cifuentes); libertad de conciencia y esfera de la privacidad personal (Adoración Castro Jover); escuela y enseñanza de la religión o presencia de los símbolos religiosos especialmente en la escuela (María Cruz Llamazares).

Finalmente, intentando salir al paso de los prejuicios a los que he aludido más arriba, Jean-Michel Ducompte, Presidente de la Liga de Educación francesa, nos ha ofrecido una imagen más cercana y completa, más amable y no distorsionada, del modelo francés de laicidad.

Todo ello se completaría con dos mesas redondas: sobre la “Laicidad, pluralismo religioso e interculturalidad”, que moderaría Ana Fernández Coronado una, y otra sobre “Laicidad, instituciones, funcionarios y autoridades públicas”, moderada por mí.

El resultado es este libro, amable lector que tienes en tus manos. Ojalá no se te caiga de ellas, ni por fatiga, ni por tedio. En todo caso perdónesenos nuestra impertinencia, si así amablemente lo consideras. De veras que nuestra intención era muy otra y muy otro nuestro deseo.

Con un poco de fortuna y un exceso de osadía por nuestra parte, será el número uno de una serie de obras colectivas que, con la denominación genérica de “Pacto por la Convivencia”, la cátedra Fernando de los Ríos se propone continuar en el futuro.

Una vez más, la Universidad Carlos III, y su Rector, el Profesor Peces-Barba, han dado muestras palmarias de su sensibilidad por temas de tan alto calado y de tanto interés para la convivencia en el próximo futuro, como estos a los que nos venimos refiriendo y otros mucho conectados con ellos, al crear la Cátedra Fernando de los Ríos de “Laicidad y Libertades Públicas”, dentro del Instituto Bartolomé de las Casas de “Derechos Humanos”, mediante convenio con la Fundación Cives.

Hay que extender nuestro agradecimiento a la Universidad de Cádiz y su Rector, por su confianza y por su propuesta de institucionalizar el Curso para próximos veranos, formalizando para ello el correspondiente convenio con la Universidad Carlos III.

Madrid, Enero de 2005.