

---

GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA  
(Universidad Nacional de Educación a Distancia)

*La cuestión religiosa: vigencia  
de la Constitución, 25 años después*

---

*I. Introducción. II. La cuestión religiosa en la historia contemporánea.  
III. Los fundamentos constitucionales. IV. Un Derecho especial para la libertad  
religiosa. V. Cooperación constitucional y pactos con las confesiones religiosas.  
VI. Conclusión.*

**I. INTRODUCCIÓN**

La cuestión religiosa –es decir, el análisis del tratamiento del fenómeno religioso por el Estado, incluso desde la perspectiva de conflicto a la que parece aludir la idea *cuestión religiosa*– es un buen ejemplo del modo como ha venido desarrollando su vigencia la Constitución española –o, mejor, el complejo constitucional– a lo largo de sus veinticinco años de vida. Esta temática es, en efecto, un buen banco de pruebas de la proyección que los fundamentos del texto de 1978 ejercen sobre el tratamiento de los diferentes institutos jurídicos y de cómo éstos van adaptando sus perfiles a medida que se aleja en el tiempo el momento constituyente y la sociedad española, cuyo sistema de convivencia asegura la Constitución, se inserta en el contexto global que le permite evolucionar hacia una mayor complejidad en todos los órdenes.

Para enfrentar un balance de los veinticinco años de vigencia constitucional en esta materia es imprescindible, en mi criterio, tener en cuenta una doble perspectiva metodológica.

En primer lugar, la idea *cuestión religiosa* hace referencia, ciertamente, a la tensión dialéctica que desde siempre define la relación entre Estado e Iglesia. Es una relación dialéctica porque es una relación en permanente dinámica que se mueve entre la acción y la reacción. Esta regla, que es de aplicación general, funciona como un paradigma en la historia constitucional española. La íntima compenetración entre Iglesia y Estado y la mutua utilización de una organización por otra, da como resultado una pauta continuada de confesionalidad, a veces excluyente, a veces impregnada de cierta tolerancia superestructural. Esta es la situación que encuentra, tras el breve paréntesis de la II República, la Constitución de 1978 y es un dato fundamental para la correcta comprensión de las soluciones constitucionales.

Una segunda perspectiva metodológica resulta necesario afirmar. Con respecto del problema religioso, la Constitución vigente hoy es innovadora y transformadora. Resuelve los problemas y los resuelve en profundidad, generando nuevas bases,

estableciendo soluciones originales y creando un sistema basado en unos principios que son la base de un sistema de relaciones del Estado con lo religioso, pero también criterio de interpretación de la normativa y contraste obligado de la constitucionalidad de las normas. Dicho en términos menos técnicos y más políticos o sociológicos: la Constitución, en estas procelosas aguas de lo religioso, innova, pero también agita. Y acaba dotando a la solución de un sistema original y complejo que ha exigido tiempo y esfuerzo para su decantación final. Este es el gran mérito constitucional para enfrentar la cuestión religiosa. La Constitución consigue el alivio de las tensiones al precio de una solución artificiosa en la que la norma de *consenso* funciona, por una parte, como principio informador y, por otro, como imprescindible regla hermenéutica de las soluciones constitucionales. He aquí el camino por el que se legitima la norma constitucional: el criterio de la agregación de las posiciones presentes en la sociedad española se superpone sobre el sectarismo político que caracterizó, en esta materia como en otras, la mayor parte de los textos históricos del constitucionalismo español.

¿Es la constitucional una solución permanente? Se perciben hoy en nuestra sociedad algunas claves que permiten pensar en la vuelta del problema histórico dotado, incluso, de una cierta virulencia en zonas especialmente delicadas, como la educación. Desde esta perspectiva, podría defenderse que la Constitución no atraviesa el mejor momento en sus bodas de plata con la convivencia española. Sin embargo, el modelo que se implantó en 1978 permitió la superación del problema histórico y es precisamente uno de sus valores más apreciables –la posibilidad de enfrentar la cuestión desde el acuerdo social y aplicando relevantes dosis de flexibilidad–, lo que ahora parece volverse en su contra propiciando interpretaciones interesadas mediante la sustantivación de sus elementos accesorios.

## II. LA CUESTIÓN RELIGIOSA EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA

Si descartamos la Constitución de Bayona, que es un mero texto otorgado, nuestro primer ejemplo constitucional es el de las Cortes de Cádiz. Tan meritorio por muchos aspectos, no fue precisamente destacable por una razonable regulación de la relación Estado-Iglesia. La de 1812 fue una Constitución liberal, la primera, referencia de todas las Constituciones del siglo XIX español, bajo cuya vigencia se producirán desamortizaciones y se suprimirá la Inquisición. Pero, en lo que se refiere al problema de fondo, introdujo una declaración de confesionalidad católica del Estado de extraordinaria contundencia. Dice así:

“La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.”

Fue ésta una solución de compromiso entre los diferentes sectores que integraban las Cortes de Cádiz, pero ilustra una compenetración entre la Iglesia y el Estado que, con escasos paréntesis, será una constante en nuestra historia constitucional. El caso es que en esta nuestra primera Constitución se estableció una confesionalidad doctrinal y valorativa merced a la cual el Estado profesaba una religión porque era la verdadera, y excluía el ejercicio de otros cultos.

La confesionalidad –ya doctrinal, ya sociológica–, seguirá presente en los textos constitucionales. A su vez, el Concordato de 1851 se insertará en la línea de intercambio de privilegios que es propia de los concordatos clásicos: al tiempo que legitimaba las desamortizaciones y reconocía el derecho de patronato a la monarquía isabelina, aseguraba en correspondencia la confesionalidad excluyente y la competencia de la Iglesia para regular la ortodoxia doctrinal.

La Constitución de 1869 introdujo un cambio significativo. No hay en ella confesionalidad del Estado, aunque se mantiene el sostenimiento económico de la Iglesia al afirmar que “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica”. Con todo, aparece por vez primera un resquicio para la libertad religiosa, por más que sea a través de una fórmula artificiosa y pintoresca:

“El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaren otras religiones que la católica es aplicable a los mismos lo dispuesto en el párrafo anterior”.

Es obvio que el tímido constituyente dudaba acerca de la posibilidad de que hubiera ciudadanos que no fueran católicos, pero no deseaba levantar un conflicto social. Todavía sería necesario esperar un poco para que la libertad religiosa adquiriera carta de naturaleza propia en nuestro Derecho.

El paso final para la introducción de la libertad religiosa lo hubiera producido la I República, que en 1873 preparó su proyecto de Constitución, pero éste no llegó a aprobarse.

Y así llegamos a la Constitución de más larga vigencia, hoy por hoy, entre las españolas. La solución para el tratamiento del fenómeno religioso que se introdujo en la Constitución de 1876, que es un modelo nuevo decantado por la historia, llegará a alcanzar, incluso, una vigencia que se prolonga más allá del vigor del propio texto constitucional. Uno de sus supuestos, el art. 11, introdujo un sistema que combinaba la recuperación de la confesionalidad expresa –ya superada en 1869–, con la tolerancia del ejercicio de otros cultos, imposible ya de impedir, bien que con la prohibición de su ejercicio público:

“La religión católica, apostólica, romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por el ejercicio de sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado.”

Este supuesto es una prueba de que el enfrentamiento constitucional con la regulación del problema no resulta sencilla ni suele ser lineal, de que las soluciones resultan artificiosas. El modelo implantado en 1876 así debe ser calificado. Por esta razón planteó muchos problemas, a pesar de que –sobrepasada la vigencia de la Constitución de 1931– el régimen franquista recabó para sí la fórmula constitucional de la monarquía restaurada.

La II República rompió con el pasado. Interesaba fundamentalmente modernizar la sociedad española, para lo que era requisito principal la separación entre Iglesia y Estado. De ahí la declaración de no confesionalidad del art. 3 (“El Estado español no tiene religión oficial”) y la inclusión del principio de libertad de conciencia en el art. 27

(“La libertad de conciencia y el derecho de profesar o practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español...”) del texto constitucional de 1931. Pero, al lado de las legítimas medidas secularizadoras de una sociedad radicalmente impregnada por lo religioso, el movimiento de péndulo que caracteriza toda relación dialéctica, introdujo un conjunto de factores que, por pretender la contención del desenvolvimiento social del fenómeno religioso, acabaron produciendo una limitación ilegítima del propio derecho de libertad de conciencia, especialmente en el plano colectivo. Así, la necesidad de autorización para el ejercicio del culto público; así, también, la consideración de las confesiones religiosas como asociaciones sometidas a una ley especial; o la prohibición de realizar determinadas actividades, como la enseñanza, que afectaba a las entidades religiosas. Pareciera que el viejo sistema de *confesionalidad con tolerancia* de los cultos no oficiales se hubiera trasladado a la *tolerancia* en el conjunto del factor religioso desde la *no confesionalidad del Estado*.

Siempre se ha considerado que la cuestión religiosa fue uno de los desencadenantes del gravísimo conflicto civil, fundamentalmente porque sirvió de pretexto para unir a las disgregadas fuerzas de reacción frente al régimen republicano.

El régimen franquista actuó desde el primer momento como si se hubiera detenido la historia. Se restableció la confesionalidad católica del Estado con referencia al Concordato de 1851, cuyos primeros artículos se declararon en vigor, y las Leyes Fundamentales –una especie de trasunto constitucional del régimen autoritario–, regularon el problema aplicando literalmente la fórmula de la Constitución de 1876 (Fuero de los Españoles, de 1945). Volvió así a instalarse la confesionalidad con tolerancia religiosa en privado.

Las consecuencias de este planteamiento nuevamente recuperado de la historia produjo un sistema cerrado que acompañó al régimen político durante toda su permanencia. Volvió al presupuesto del Estado la dotación del culto y el clero, las entidades religiosas recuperaron la influencia social, las leyes garantizaron la ortodoxia religiosa e ideológica y la consideración de la Iglesia como *societas perfecta* según las tesis del Derecho público eclesiástico le permitieron situarse en un plano de igualdad con el Estado. Desde esta situación, volvió al sistema el intercambio de privilegios que caracterizó la relación de poder y un nuevo Concordato, que cumplió el mismo efecto legitimador en el plano internacional del régimen franquista que un siglo antes había producido el Concordato de 1851 del lado de Isabel II frente al carlismo, se aplicó a fijar las técnicas que fundamentaban el nacionalcatolicismo. El régimen insiste. Aún en 1958, la Ley de Principios del Movimiento Nacional sentaba un planteamiento que en nada tenía que envidiar al modelo de la Constitución de Cádiz, sólo que ahora desde el plano autoritario:

“La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la ley de Dios según la doctrina de la Santa Iglesia católica, apostólica, romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación.”

Al final de la década de los sesenta se produciría un verdadero punto de inflexión. La Iglesia católica, cuyo credo seguía siendo religión oficial del Estado, comenzó a desligarse de las estructuras del poder político. El Concilio Vaticano II daría un vuelco a la doctrina de la confesionalidad y los movimientos sociales católicos enlazaron, por encima de una jerarquía que seguía comprometida con el régimen, con la nueva doctrina conciliar. Fue entonces cuando se produjo lo que en otro lugar he

llamado la gran paradoja de la relación entre la Iglesia y el Estado en la España contemporánea, a saber, que la religión confesada por el Estado impelió a éste a integrar la libertad religiosa en perjuicio de la confesionalidad.

Sin embargo, el régimen político –anclado en el modelo histórico y ausente del conocimiento de la entidad de los cambios que se estaban produciendo en la sociedad española–, se negó a dar el paso de la modernidad. Cuando no quedó más remedio que reformar el Fuero de los Españoles para integrar la libertad religiosa, lo hizo manteniendo la confesionalidad (Ley Orgánica del Estado, 1970). Así, cuando en 1967 se promulga una Ley de Libertad Religiosa, que viene a ser un estatuto para los cultos no católicos, se exige que: “El ejercicio del derecho a la libertad religiosa, concebido según la doctrina católica, ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus leyes fundamentales” (art. 1.3).

Al tiempo que el sistema autoritario tocaba a su fin y después de ciertas dudas, se planteó la superación del complejo concordatario vigente en España y se optó finalmente por sustituir el viejo Concordato de 1953 por un conjunto de acuerdos específicos. El proceso quedó preparado mediante un Acuerdo de 1976 con la renuncia mutua a los privilegios más significativos que detentaba la Iglesia (privilegios procesales para los clérigos) y el Estado (intervención en el nombramiento de obispos). A partir de aquí se produciría una rápida revisión, preparada para la entrada en vigor de la Constitución. Concluidos los Acuerdos en paralelo al proceso de elaboración del texto constitucional y siendo, por tanto, materialmente anteriores, se espera a la entrada en vigor de la Constitución para, cinco días más tarde, promulgar los cuatro nuevos Acuerdos parciales.

Pero lo que interesa destacar ahora es que ésta es la situación con la que se enfrenta el constituyente cuando recibe el encargo de elaborar una nueva Constitución para los españoles.

### III. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución establece, gracias al consenso político que actúa –según se ha dicho–, como elemento legitimador del proceso, un modelo nuevo en el tratamiento del asunto. La novedad depende, por una parte, de la ruptura del sistema confesional que, con un pequeño paréntesis, había sido una constante en la historia del problema. También se fundamenta en la introducción de las libertades y derechos fundamentales, después de un largo período autoritario, con arreglo a los parámetros de una sociedad democrática evolucionada. Pero es igualmente innovadora la técnica que se utiliza para la solución del problema, que se asienta en un complejo entramado de principios, mandatos y reglas.

El primer elemento es la *libertad de conciencia*. El art. 16.1 de la Constitución establece que

“se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.”

El simple enunciado del precepto manifiesta la amplitud con que se reconoce este derecho fundamental, que funciona verdaderamente como un derecho básico o

primario. Comprende el derecho a la formación de la propia conciencia; el derecho a tener o no tener ideas y creencias; a cambiar de religión u opinión y a abandonarlas; el derecho a expresarlas o no y la libertad para no ser impedido de actuar según las propias ideas y creencias y para no ser obligado a actuar en contra de ellas. Todo esto tiene reflejo en el derecho a la información veraz y en el derecho a la educación, y se extiende –entre otros aspectos–, al derecho de expresión y de reunión, a la libertad de enseñanza, al derecho a la objeción de conciencia... Tanto es así que alguna doctrina entiende que estas libertades no son sino una proyección de la libertad ideológica y religiosa.

Sin embargo, importa destacar que la configuración del art. 16 del texto constitucional incorpora un solo derecho que se desenvuelve en diversos contenidos. La libertad religiosa es una subespecie de la libertad ideológica, porque las ideas pueden ser religiosas o no. Así lo ha definido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones desde 1981. Y así hay que interpretar lo dispuesto en el art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos y en la Convención Europea para la protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, entre otros documentos. Quiere esto decir que libertad ideológica y libertad religiosa no pueden escindirse en cuanto a su tratamiento, por encima de la legítimas peculiaridades derivadas de su propia naturaleza. En otros términos: cuando la Constitución manda proteger y promover la libertad, dispone un mandato que hay que aplicar con el mismo rasero a la libertad ideológica y la libertad religiosa.

Complementario de la libertad de conciencia es el principio o derecho de *igualdad y no discriminación* contenido en el art. 14 de la Constitución que, por cierto, también es nuevo con esta formulación en el sistema español si se exceptúa el texto constitucional de la II República.

Se trata de un verdadero derecho fundamental, aunque también es un principio informador de la acción de los poderes públicos. Su contenido se desenvuelve en una declaración de igualdad y en la prohibición de discriminación. El Tribunal Constitucional ha tenido buen cuidado de construir la doctrina de la igualdad de proporcionalidad que combina la generalidad de la norma con la igualdad en la aplicación de la ley a los particulares.

Libertad e igualdad son principios complementarios. No es posible escindirlos porque no es posible la libertad sin igualdad. Y para que no sean sólo principios formales, como lo fueron en el constitucionalismo histórico español, la propia Constitución manda a los poderes públicos promover las condiciones para que libertad e igualdad puedan ser reales y remover los obstáculos que dificulten su plenitud. Y esto referido a los derechos tanto del individuo cuanto de los grupos, lo cual es una nueva aportación original de la Constitución española (art. 9.2).

El principio de *laicidad* del Estado completa el cuadro básico de la regulación constitucional del problema. Laicidad significa, en puridad de teoría, *neutralidad* de los poderes públicos en relación a lo religioso y también significa *separación* entre el Estado y las confesiones religiosas. Así pues, este principio ampara la secularización de los valores sociales que fundamentan la convivencia ciudadana (que no la ausencia de valores morales, civiles y políticos) y la autonomía de las Iglesias frente al Estado y del Estado frente a las organizaciones religiosas y evita, según el Tribunal Constitucional, cualquier tipo de confusión entre sujetos, motivos, actividades y fines estatales y religiosos (STC 41/2001, de 15 de febrero).

Pero la proyección constitucional del principio es más complicada: “*ninguna confesión tendrá carácter estatal*” (art. 16.3, inciso primero). En más de una ocasión he

denunciado la impureza de la fórmula, que probablemente se explica como el intento de huir de una declaración semejante a la que contenía la Constitución de 1931. Pero, en cualquier caso, la dirección del precepto es unívoca: se trata de incorporar la laicidad al menos en su componente de separación entre Estado e Iglesia. De esta manera, el Estado laico se aparta de la confesionalidad, que hubiera sido incompatible con el régimen de libertades. Tampoco sería legítima la hostilidad frente al fenómeno religioso: el laicismo. El Estado es neutral; es decir, laico o no confesional; afirmaciones que –sin perjuicio de posiciones que, a mi juicio injustificadamente, intentan distinguir ambos conceptos–, vienen a significar lo mismo.

El problema, sin embargo, viene planteado por la compleja fórmula con que pudiera entenderse, al menos a primera vista, que se modula el principio de laicidad. El propio art. 16.3 incluye el mandato a los poderes públicos según el cual habrán de tener en cuenta “las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”. De modo que, en una consideración lineal del conjunto, estaríamos ante un modelo que limita la “desconfesionalización” del Estado por medio del establecimiento obligado de cauces de cooperación con las religiones.

Pero esto es sólo a primera vista. Por una parte, la confesionalidad no puede limitar la libertad ideológica y religiosa. O, lo que es lo mismo, la separación no puede ser sólo parcial. Esto supondría volver a situaciones pretéritas incompatibles con el sistema constitucional. De otro lado, los poderes públicos no pueden promover la prevalencia del sentimiento religioso frente a otras ideas o convicciones porque eso supondría una violación de la neutralidad. Lo que el Estado tiene que tutelar es el libre desarrollo de la personalidad humana en los términos del art. 27.2 de la Constitución, con respecto de lo cual los valores religiosos constituyen, en expresión del Tribunal Supremo, un *plus* que atiende a quienes tienen creencias religiosas o valoraciones morales específicas (SsTS de 31 de enero de 1977 y 26 de enero de 1998). De modo que estas referencias constitucionales deben interpretarse ciertamente como un mandato a los poderes públicos, pero en el sentido de la promoción y tutela del derecho de libertad religiosa de los individuos. Cuando la Constitución ordena cooperar con las confesiones religiosas es porque considera que para la mejor realización del derecho de libertad de conciencia de los individuos, en su faceta religiosa, se requiere el mantenimiento de relaciones de cooperación con las organizaciones que los agrupan, todo ello en el marco de la libertad y de la igualdad. Por eso el Tribunal Constitucional incluye en su concepto de *laicidad positiva* no solo la neutralidad y la separación, sino también la cooperación con las confesiones cuando sea necesario promover las condiciones para hacer efectiva la libertad e igualdad o remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (STC 41/2001, cit., fto. jco. 7°).

Este es el modelo implantado en 1978, que ahora cumple veinticinco años. Se trata, pues, de un sistema innovador, complejo, cuidadoso y con un marco claro, aunque problemático. La referencia fundamental está situada en la libertad de conciencia y la igualdad, que son la base sobre la que se construye la laicidad del Estado, de tal manera que la neutralidad es una exigencia sustancial para el tratamiento de ideas, creencias y convicciones. El legislador constitucional huye, pues, del planteamiento de la cuestión religiosa tal y como se sustentó en la tradicional dialéctica de nuestro constitucionalismo histórico. Lo hace, además, en términos de una cuidadosa aplicación del acuerdo político que está en la base de la Constitución de 1978.

Conviene resaltar, por otra parte, que el texto constitucional demanda cooperación a los poderes públicos en los términos indicados. Pero no constitucionaliza un modo concreto de cooperar como, por ejemplo, establece la Constitución de la República de Italia (arts. 7 y 8). Los pactos con las confesiones son, así, producto de una opción política por parte del Estado.

#### IV. UN DERECHO ESPECIAL PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA

El transcurso del tiempo ha venido desvirtuando en buena medida el modelo establecido en 1978. La razón es, en mi criterio, doble: en primer lugar, la propia complejidad de la solución constitucional, que por huir de la historia y por usar del consenso, permite cobijar interpretaciones artificiosas. Sobre esa base, y en segundo lugar, inciden criterios de oportunidad política que proceden, bien de la apreciación social del dato religioso, bien de la posición de la Iglesia católica frente a algunas cuestiones de especial interés y en relación con el completo entramado de sus relaciones con el Estado.

Uno de los aspectos a tener en cuenta en punto al desarrollo del modelo es la configuración de un Derecho especial para la libertad religiosa que, por serlo, extrae del Derecho común la regulación de sus componentes principales. Sobre la base probable del mandato constitucional por cuya virtud deben tenerse en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, se promulgó en 1980 la Ley Orgánica de Libertad Religiosa que constituyó un temprano desarrollo constitucional. Nada hay que objetar en abstracto para el desarrollo del derecho recogido en el art. 16 de la Constitución. La libertad religiosa puede exigir alguna norma específica que facilite a los individuos su ejercicio en las mejores condiciones de libertad e igualdad. Así, por ejemplo, es preciso determinar los cauces por los que pueda ejercerse eficazmente la asistencia religiosa en ciertos establecimientos públicos –como las penitenciarías o los hospitales– o en el seno de las fuerzas armadas. Eso justamente es lo que pide –y lo que permite– la cooperación constitucional con las confesiones.

Sin embargo, al socaire del citado desarrollo y por medio del instrumento legal referido, se acaban produciendo un conjunto de efectos, queridos o no, que ponen en riesgo el núcleo del modelo establecido. Así, se produce una escisión impropia entre el derecho de libertad de conciencia de raíz religiosa e idéntico derecho de raíz simplemente ideológica, en perjuicio de su carácter unitario reconocido, como se ha dicho, por el Tribunal Constitucional. Así, también, el Estado asume la capacidad consiguiente de definir lo que es religioso y lo que no lo es, cuando se responsabiliza de la calificación registral de una organización como confesión religiosa. Esto supone un claro intervencionismo del Estado en asuntos estatutarios de las organizaciones religiosas, tanto más acusado cuanto que de la inscripción registral se derivan consecuencias para las entidades religiosas. Precisamente una de las más importantes consecuencias es la posibilidad de pactar con el Estado para regular las cuestiones de común interés, mientras que el pacto, a su vez, se fundamenta en el reconocimiento previo de la condición de *notorio arraigo* por parte del poder ejecutivo, lo que supone una nueva intervención situada en un terreno extremadamente dificultoso.

## V. COOPERACIÓN CONSTITUCIONAL Y PACTOS CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

Es precisamente en relación con los acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas donde se plantean los problemas más relevantes. Los que afectan a la Iglesia católica son, sin duda, los de mayor envergadura en el desarrollo de las previsiones constitucionales en esta materia y arriesgan desvirtuar el modelo constitucional. La clave del problema es la presión de un sistema pacticio que funciona –sin perjuicio de lo que se dirá a continuación– como el instrumento principal para encauzar la relación del Estado con el fenómeno religioso.

Ya se ha dicho anteriormente que el sistema de Acuerdos con la Iglesia católica no es precipitado de la Constitución; son instrumentos materialmente anteriores, o paralelos, al texto constitucional. Es posible defender su integración en el complejo constitucional, incluso como un reflejo –entre otros– de la cooperación. No es posible, sin embargo, interpretarlos como un elemento primario del sistema, es decir, como instrumentos que condicionan la solución constitucional y no como normas jurídicas que sólo tienen vigencia en la medida en que se ajustan a la Constitución.

Los Acuerdos de 1979 responden, en mi criterio, a un modelo diferente. Una vez desbloqueado el proceso de revisión concordataria mediante el Acuerdo de 1976, las negociaciones se aplican con rapidez a establecer un sistema completo de relación de la Iglesia católica con el Estado utilizando como pretexto la necesidad de sustituir la vieja confesionalidad que se pretende aún vigente. Es cierto que se abandona el viejo planteamiento de conclusión de un Concordato clásico y también que ya está superado el núcleo de su naturaleza, que no es otro que la atribución a la Iglesia de la condición de *sociedad jurídica perfecta*. Pero es perfectamente apreciable que el nuevo proceso responde, en procedimiento y contenidos, a la necesidad de asentar determinadas soluciones para los problemas de la relación de la Iglesia con un Estado que se abre a la democracia y a las libertades. Y, desde esta perspectiva, no es tan diferente el planteamiento de 1979 con respecto del anterior; porque, aunque sea a través de acuerdos parciales, se pretende regular la práctica totalidad de los puntos de conexión entre Iglesia y Estado, por una parte y, por otra, asegurar una determinada posición para la Iglesia católica en la nueva sociedad mediante la regulación de institutos como la personalidad jurídica de sus entidades, la financiación, la enseñanza de la religión, la eficacia civil de la ordenación canónica de un conjunto de extremos o el status de clérigos y religiosos.

Sobre estas bases, las soluciones concretamente adoptadas para la regulación de los problemas de la relación del Estado con la Iglesia son presentadas, de un lado, como exigencias de un tratado internacional que obliga, incluso, por encima de la Constitución y, de otra parte, como concreciones de una cooperación constitucionalmente obligada como consecuencia del mandato de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Así, por ejemplo, desde el poder político se pretende que el sistema arbitrado para la enseñanza de la religión es una exigencia de la obligación del Estado de cooperar y, ante la evidencia de lesión de los derechos fundamentales de los profesores de religión cuando se prescinde de sus servicios por causas dudosamente legales, la respuesta es que hay que cumplir el Acuerdo con la Santa Sede. Desde esta perspectiva, es notorio el peligro de constituir a la Iglesia católica en instancia colegisladora, incluso por encima de la Constitución.

Con lo anterior se está denunciando la posibilidad de desvirtuar el modelo constitucional por el procedimiento de situar en la primera línea los elementos accesorios o instrumentales del sistema. Dicho en otros términos, la cooperación sólo puede desenvolver constitucionalmente sus virtualidades en la medida en que respete la libertad de conciencia y la igualdad. No se trata, pues, de quitar validez al diseño que establece la Constitución, antes bien, el peligro denunciado pone de manifiesto justamente la versatilidad del sistema constitucional de 1978 frente a la solución de un problema histórico. Sí es cierto, sin embargo, que la complejidad de la solución arbitrada permite –como antes se ha dicho– la desvirtuación del modelo.

Pero los Acuerdos tienen que ser forzosamente interpretados conforme a los principios recogidos en la Constitución. Tanto es así que ellos mismos reconocen referencias a la libertad religiosa y a la igualdad, como no puede ser menos desde la doctrina acuñada por el Concilio Vaticano II (*vid.*, por ejemplo, el preámbulo del *Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*). De modo tal que si los pactos arbitran soluciones que no se convienen con la Constitución habrían de ser declarados sin vigor. Por seguir con el ejemplo enunciado, si el pacto obliga a los poderes públicos a prescindir de la obligada tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sería inconstitucional.

En ocasiones se olvida, no obstante, un factor fundamental para el análisis del problema. Y es que muchas de las soluciones establecidas en nuestro sistema para regular los problemas de la relación Iglesia-Estado, aunque tengan una base pactada, son producto de criterios de oportunidad política. No se trata de que la Iglesia y el Estado no estén de acuerdo en hacerlo de una determinada manera; a veces se produce esa convención y a veces no. Se trata de que es el propio Estado quien desarrolla los pactos con la Iglesia católica en un sentido que los propios instrumentos pactados no llegan a prever.

Así, por ejemplo, el núcleo de la regulación de la enseñanza de la religión según el régimen recientemente implantado es que el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales prevé que la asignatura de religión se imparta en todos los centros en condiciones *equiparables* a las demás disciplinas fundamentales. El Gobierno ha interpretado esta exigencia en el sentido de establecer un área común con dos contenidos diferenciados: confesional y no confesional, pronunciándose, en términos generales, por la evaluabilidad de la asignatura (RR.DD. de 27 de junio de 2003, de desarrollo de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación). Pues bien: ¿es acaso unívoca la interpretación de la mencionada exigencia?. En absoluto. Equiparabilidad no es identidad y –en mi criterio–, hace referencia a las condiciones de oferta de las enseñanzas, que deben ser equivalentes al modo como se ofrece la enseñanza de las disciplinas fundamentales. Pero el Acuerdo no hace referencia al modo concreto en que la enseñanza de la religión debe programarse, ni para nada previene la existencia de una alternativa ni mucho menos se pronuncia por la necesidad de evaluación de una o de otra. Esta ha sido una opción política en interpretación del Acuerdo, bien que con la plena conformidad e, incluso, con la entusiasta aprobación de la Iglesia católica.

Lo mismo sucede con el problema planteado por la situación de los profesores de religión. ¿Acaso el Estado puede prescindir de la regulación de las condiciones en que la enseñanza ha de prestarse? ¿Puede inhibirse la autoridad educativa ante la definición del régimen del profesorado o la no renovación de su nombramiento a causa de razones que a todas luces lesionan los derechos fundamentales? Si existiera una previsión en tal sentido sería inconstitucional. Pero el Acuerdo sólo prevé, en relación con el problema,

dos aspectos: los contenidos de la asignatura de religión deben ser definidos por la autoridad eclesiástica –lo cual es obvio por razones de laicidad del Estado– y la misma autoridad es competente para efectuar la propuesta de nombramiento del profesorado. Nada más. El resto son elementos producto de la oportunidad política.

Con este planteamiento se está poniendo en peligro la laicidad del Estado. Se diluye la separación y se viola la neutralidad. Por supuesto, puede pretenderse un fundamento en la mención constitucional de la Iglesia católica, pero en mi criterio es inocua. Se trata de una cláusula política que resulta neutralizada por la propia laicidad y por la igualdad; se viola el principio, simplemente, por el entendimiento del pacto que realiza el Estado.

La dudosa adaptación del modelo constitucional, con todo, no se agota en lo dicho hasta aquí. El sistema implantado cobija un tratamiento diferenciado de las confesiones religiosas que en ocasiones pone en riesgo el principio de igualdad.

En efecto, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa prevé la existencia de unos nuevos pactos del Estado con las confesiones religiosas de *notorio arraigo* en España. Estos pactos se concretan a través de sendas leyes de 1992 (Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, por las que se aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Entidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España) para las confesiones evangélica, judía e islámica.

Puede entenderse que este planteamiento, al extender el modelo, lleva a cabo un efecto legitimador del sistema de acuerdos con la Iglesia católica. Pero, en cualquier caso, hay una graduación entre las confesiones religiosas que pactan con el Estado y las que no están en condiciones de hacerlo, con lo que quiebra el carácter unitario del derecho fundamental de libertad religiosa. Aún más, los pactos con las confesiones de notorio arraigo no tienen la entidad de los acuerdos con la Iglesia católica. No la tienen por su contenido ni por el grado de cooperación del Estado que previenen, que es mucho más acusado en el caso de la Iglesia católica. Pero tampoco por naturaleza, por procedimientos de modificación y por instrumentos de interpretación de lo pactado. Se establece, así, un régimen plural que corre el riesgo de lesionar el principio de igualdad.

## VI. CONCLUSIÓN

El sistema implantado en 1978 sentó las bases para superar la cuestión religiosa en el constitucionalismo español. Los mayores beneficios del modelo, entre los cuales destaca el haber hecho posible el acuerdo social que fundamenta la convivencia, parecen volverse en su contra. La necesaria complejidad del sistema implantado permite una interesada *lectura en confesional* que tiende a limitar la laicidad del Estado y la legítima secularización de la sociedad.

Pero el modelo sigue siendo válido. Es necesario, no obstante depurar la interpretación del texto constitucional y acometer la necesaria revisión de las normas jurídicas que no se correspondan con el modelo establecido.