

Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado

Ana Fernández-Coronado
Gustavo Suárez Pertierra

Documento de trabajo 180/2013



Ana Fernández-Coronado

Catedrática de Derecho eclesiástico del Estado de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en derecho por la Complutense, amplió estudios en la Universidad de Munich (1973 – 1974). Fue profesora en la Universidad Valladolid hasta su incorporación a la Universidad Complutense (1978). Directora del Departamento de Derecho eclesiástico del Estado (2006 - 2009), en la actualidad es Vicedecana de la Facultad de Derecho. Secretaria de la revista “Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos” desde su fundación e Investigadora Principal del proyecto de investigación sobre “Presente y futuro de la diversidad ideológica y religiosa en España”. Presidenta de la Sección Jurídica de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones.

Experta en cuestiones relacionadas con la cooperación entre Estado y confesiones religiosas, es autora de numerosos estudios dedicados a la cuestión. Desde hace años enfoca su trabajo hacia las diferentes proyecciones de la libertad de conciencia: secularización del matrimonio, cooperación con las confesiones, libertad de conciencia en la Unión Europea, bioética.

Vocal de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (1989 – 1996; 2004 a la actualidad) y ponente de los dictámenes de “notorio arraigo” de la Religión Islámica, Testigos Cristianos de Jehová y Federación de Entidades Budistas.

Gustavo Suárez Pertierra

Catedrático de Derecho eclesiástico del Estado de la UNED. Doctor en Derecho, amplió estudios en la Universidad de Munich sobre relaciones Iglesia – Estado (1973 – 74). Su tesis doctoral versó sobre “Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español”, Valladolid, 1975. Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid (1978), desde 2001 es Catedrático de la UNED. Autor de numerosas publicaciones sobre la materia y profesor visitante de diversas Universidades.

Desempeñó diversos puestos públicos, entre ellos los de Director General de Asuntos Religiosos (1982 – 1984), Ministro de Educación y Ciencia (1993 – 1995), Ministro de Defensa (1995 – 1996) y Presidente de la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados en la VI Legislatura. Director del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de la UNED (2001 – 2005). Presidente del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2005 – 2012).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Ana Fernández-Coronado y Gustavo Suárez Pertierra

ISBN: 978-84-15860-06-8

Depósito Legal: M-16209-2013

Maquetación: Estrella Torrico

Impreso en papel ecológico 

Contenido

Resumen Ejecutivo	6
Introducción.....	9
1. España, sociedad secularizada.....	11
2. Los factores que sustentan el proceso de secularización en la España constitucional	22
2.1. Un factor interno: la incorporación de las libertades.....	22
2.2. Un factor externo: la inmigración.....	27
3. El alcance de la secularización.....	30
3.1. La religión como factor personal y como factor social	32
3.2. La religión como identidad y como dato cultural.....	35
3.3. La contaminación del sistema.....	37
4. España, ¿sociedad laica?.....	38
5. Laicidad y libertad ideológica, religiosa y de cultos.....	46
5.1. La libertad religiosa puede desarrollarse en un sistema de laicidad: son compatibles.....	46
5.2. La libertad religiosa solo puede desarrollarse plenamente en laicidad.....	54

5.3. La libertad religiosa, a través de la neutralidad, se convierte en libertad de conciencia.....	55
6. Nuevos espacios de actuación: la nueva frontera de la laicidad	59
6.1. Poner en marcha políticas de integración del hecho religioso	59
6.2. Promover la neutralidad.....	62
6.3. Garantizar el principio de igualdad constitucional.....	65
6.4. Configurar la cooperación desde la perspectiva de la libertad de conciencia.....	69
6.5. Los Acuerdos con la Iglesia católica.....	72
7. Conclusión. Un programa de actuación.....	78
Bibliografía.....	83

Siglas

AAE	Acuerdo sobre Asuntos Económicos
AAJ	Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos
AARFA	Acuerdo sobre Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas
ACM	Acuerdos con las Confesiones minoritarias (1992)
AEAC	Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales
CE	Constitución española de 1978
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
FEREDE	Federación de Entidades Evangélicas de España
LOLR	Ley Orgánica de Libertad Religiosa
ONU	Organización de Naciones Unidas
RD	Real Decreto
RER	Registro de Entidades Religiosas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado

Ana Fernández-Coronado

Gustavo Suárez Pertierra

El objeto último de este estudio es determinar el alcance de la *laicidad* en el sistema español de relaciones entre el Estado y el fenómeno religioso. Se trata, pues, de analizar el grado de realización de los componentes del principio (señaladamente, separación y neutralidad) y su correspondencia con la realidad social a la que se aplica. Este método permitirá detectar las carencias del sistema y proponer las medidas necesarias para el desarrollo de un modelo que tenga por centro la libertad de conciencia de los ciudadanos.

El punto de partida es la constatación del alto grado de secularización de la sociedad española. La historia constitucional pone de manifiesto, por un lado, la íntima compenetración entre el Estado y la Iglesia y, por otra parte, las dificultades para integrar la libertad religiosa en el régimen de confesionalidad católica. Esta es la situación al comienzo de la transición política. No obstante, a partir de los años sesenta y especialmente en los últimos tiempos del franquismo, diversas causas van produciendo quiebras en el sistema, de modo que el componente religioso se aleja progresivamente del núcleo que define la identidad social.

Sobre esta realidad se proyectan un conjunto de factores que cambian profundamente la sociedad española. Tenemos en cuenta los dos más importantes: la incorporación de la diversidad como un valor constitucional que irrumpe de la mano de las libertades en todos los ámbitos sociales y la

incorporación de la multiculturalidad como resultado de los flujos migratorios. Estos factores dan lugar a una nueva situación, caracterizada por lo siguiente: 1) la definitiva ruptura de la unidad religiosa; 2) la aparición de nuevas confesiones y de nuevas formas de religiosidad; 3) la emancipación de la sociedad española con respecto de las doctrinas religiosas. La combinación de tales elementos, junto con la recuperación del individuo como centro de atribución de los derechos y libertades y, por consiguiente, la desinstitucionalización del sistema, da lugar a una nueva sociedad altamente secularizada.

Todo esto no se opone al desarrollo de las doctrinas religiosas en el ámbito social, a través de los derechos fundamentales de los ciudadanos y también de la consideración de las entidades confesionales como sujetos de la libertad religiosa. La religión tiene su ámbito propio, que no puede confundirse con el campo de acción de los poderes públicos, y eso no limita la secularización, como tampoco la incorporación social de ciertos datos religiosos en origen como elementos culturales.

España es una sociedad secularizada, pero esto no se manifiesta con el mismo grado de desarrollo en el plano institucional. A pesar de que la Constitución establece el principio de laicidad (bien que no explícitamente) como instrumento político fundamental de conformación de la sociedad, el esquema institucional que rige el funcionamiento de los poderes públicos no se ha adaptado en la medida en que lo requieren los profundos cambios sociales. Diversos factores han influido en la cuestión: la reapertura de la vieja “cuestión religiosa” al amparo de un lenguaje constitucional abierto, la institucionalización de la relación Estado- iglesias y cierto grado de contaminación del ordenamiento por la permanencia en el sistema de elementos que provienen del histórico régimen de confesionalidad.

Para clarificar el alcance del principio de laicidad hay que salir al paso de una cuestión: la composición entre laicidad y libertad religiosa. El estudio se pronuncia por la compatibilidad, propone que la libertad religiosa solo puede

desarrollarse plenamente en un régimen de laicidad y defiende la integración de la libertad ideológica y religiosa en el ámbito de la libertad de conciencia como exigencia y plataforma de la laicidad.

Este entendimiento del principio de laicidad constitucional, junto con la constatación de la divergencia entre secularización y laicidad, exige del Estado una actuación positiva en campos diferentes. Se destacan los siguientes ámbitos de actuación: la integración del dato religioso, la promoción de la neutralidad, la garantía de la igualdad constitucional, la configuración de la cooperación constitucional desde la perspectiva de la libertad de conciencia y la actuación sobre el sistema de Acuerdos con la Santa Sede como parte central del problema.

Sobre estas bases, se propone finalmente la elaboración de un programa global de actuación con un conjunto de hitos que tienen por objeto situar el principio de laicidad como reflejo y proyecto de configuración de la sociedad española a través de una triple plataforma:

- 1ª) La supresión de aquellos elementos que limitan el alcance de la laicidad desde el plano institucional, ya sea en la perspectiva de la neutralidad, ya en la aplicación del principio de igualdad, ya en el desenvolvimiento de nuevas formas de laicidad producto de una sociedad fuertemente secularizada.
- 2ª) La recuperación del individuo, titular originario de los derechos fundamentales, como centro del sistema. El desplazamiento del eje constitucional al plano institucional (relación Estado – iglesias) oscurece la libertad de conciencia como elemento radical del sistema, al tiempo que sustenta la creación de un cuerpo legal especial para el factor religioso y permite la identificación de la cooperación constitucional con el pacto confesional.
- 3ª) La erradicación del sistema de aquellos elementos que proceden del modelo de confesionalidad y que provocan la emancipación limitada del Estado con respecto del factor religioso.

Introducción

El campo en el que se mueve la relación clásica entre el Estado y el fenómeno religioso ha cambiado profundamente. No solo porque han irrumpido en el escenario nuevas ideas de la mano de las grandes transformaciones sociales. También ha sido así por una doble razón: de un lado, se ha recuperado el papel del individuo como actor principal del sistema y como centro de atribución de derechos y deberes al amparo de su libertad de conciencia, que le permite dotarse de señas de identidad propias en base a las cuales el Estado delimita su ámbito de actuación; de otra parte, porque los sujetos que intervienen en la conformación de la convivencia están situados en una nueva posición que obliga a redefinir con arreglo a nuevos criterios su función en la vida pública.

Este planteamiento es de aplicación general y también para el caso de España. El punto de partida de este estudio es el alto grado de secularización que ha alcanzado la sociedad española. El hecho, relevante por sí mismo, cobra en este contexto un valor especial, a causa de la íntima compenetración entre religión y Estado que se produce a lo largo de la historia, hasta el extremo de que la religión se comporta como un factor de cohesión social que se incorpora al núcleo duro de la identidad nacional. Para llegar a este punto ha habido que atravesar momentos complicados que exigieron importantes adaptaciones sociales. Pero, fundamentalmente, jugaron un papel protagonista la incorporación de las libertades de la mano de la Constitución democrática y la ampliación del espacio cultural que aportan los flujos de población en las dos últimas décadas. Estas circunstancias dibujan un panorama nuevo, en el que, por una parte, la unidad de doctrina religiosa se va diluyendo en el plano social y, por otra parte y sobre todo, la religión se convierte en un elemento más de la diversidad social fruto del pluralismo.

La secularización social no se despliega con todo su vigor, sin embargo, en el plano institucional, es decir, en el ámbito de la clásica relación entre el Estado y el hecho religioso.

Según nuestra hipótesis, hay una divergencia entre la secularización que es hoy atributo de la sociedad española y el principio político que la refleja en la organización del Estado, que no es otro que la laicidad. La sociedad se encuentra *más secularizada* que el Estado. En contra de lo que opinan algunos autores, esto no es responsabilidad de la Constitución. Tampoco hay incompatibilidad alguna entre libertad de conciencia y laicidad, antes bien, no es posible la una sin la otra. Influyen causas diversas, pero lo más importante, en nuestro criterio, es destacar que el sistema vigente es producto de un conjunto de factores que, o bien limitan el alcance de la neutralidad del Estado, o bien impiden el pleno desarrollo del principio de igualdad e, incluso, se resisten a desplazar el eje central sobre el que pivota todo el problema desde el plano institucional al plano de los derechos fundamentales del ciudadano.

Para resolver la mencionada divergencia es preciso poner en marcha actuaciones decididas en orden a integrar el dato religioso en tanto que dato cultural, configurar la cooperación constitucionalmente mandada desde una nueva perspectiva y cuidar especialmente la distinción entre el papel de la religión en la deliberación política y ciudadana y la moral pública como núcleo ético imprescindible de la convivencia.

Obviamente, al enfrentar este programa de actuación será preciso revisar el sistema en aquellos de sus elementos que limitan o impiden la plena implantación de la laicidad, tanto si proceden exclusivamente del Derecho interno, es decir, de una opción propia del legislador español, cuanto si traen causa de los pactos acordados con las confesiones religiosas, que exigen un tratamiento especial en términos jurídicos y políticos. De todo ello trataremos de dar cuenta en este estudio, aunque con un nivel de desagregación forzosamente limitado porque no hay que perder de vista que el asunto central es cómo salvar la divergencia existente entre una sociedad que ha avanzado decididamente hacia la emancipación con respecto del hecho religioso y un Estado que no ha incorporado en la misma medida las exigencias de la laicidad.

1 España es hoy una sociedad secularizada

La conexión entre sociedad y religión, salvo algunas excepciones, se desenvuelve hoy en parámetros muy distintos a los considerados como tradicionales o históricos, que se movían normalmente dentro de una estrecha identidad. Hemos asistido a lo largo de la historia a una desvinculación progresiva de la sociedad con respecto de la religión, y del Estado con respecto de la Iglesia. Esta desvinculación progresiva es lo que se conoce como proceso de secularización.

La secularización supone una paulatina emancipación de los valores religiosos con el propósito de redefinir el papel de estos valores en la sociedad moderna. En este proceso están implicados aspectos jurídicos, políticos, sociales y culturales y siempre tiene como consecuencia un cambio en las conductas y actitudes humanas.

La secularización produce la desacralización del mundo, la separación entre lo sagrado y lo profano, y el abandono de la idea de la fe como única guía del conocimiento. Tiene una dimensión individual que afecta a la conciencia de los individuos y otra social y cultural, que pretende la restauración de la autonomía entre la esfera secular y la clerical y que tiene por meta la laicidad del Estado como marco necesario para la plena realización de la libertad de conciencia de los ciudadanos en condiciones de igualdad.

Partiendo de esta base, es importante precisar que secularización y laicidad no son lo mismo. La primera hace referencia a una condición o atributo social; la segunda es un principio político que afecta al Estado. Son dos factores de organización diversos, cada uno con su propio ámbito, como se verá más adelante.

Pero también es relevante señalar que la secularización no conduce obligatoriamente al fin de la religión, ni a su negación, ni impide que subsista la religión como conjunto de valores presentes en la sociedad, que pueden actuar como un punto de referencia más para el análisis de la realidad social del momento, aunque también es cierto que con la secularización la

religión, especialmente su función institucional, deja de ser la fuerza esencial que conforma la sociedad para convertirse en un elemento más de la misma (Pannenberg, 1996: 373). En consecuencia, tanto a lo largo del proceso secularizador como en el momento actual, lo religioso ha seguido siendo un componente configurador de la cultura moderna (Vierhaus, 1996: 19-31), al constituir uno de los espacios de realización del derecho de libertad de conciencia individual.

Es frecuente referir el inicio del concepto de secularización a la mundanización de contenidos originariamente cristianos que comienza con la modernidad. En este sentido, el siglo XVII tuvo un significado importante en el abandono del cristianismo por parte de la cultura moderna, mediante el intento de fundamentar las ideas esenciales en relación al Estado, el Derecho, la moral y la religión sobre la base de la común naturaleza de todos los hombres (Dilthey, 1947: 101-254).

Sobre este trasfondo histórico, surge en el siglo XVIII la Ilustración como un movimiento de reforma moral, social, jurídica y política, que implica la liberación de la filosofía y de las demás ciencias de la teología y el dogma religioso; la independencia del poder político y el Derecho estatal respecto del poder religioso y el Derecho divino; la transformación del individuo de súbdito en ciudadano-gestor de los derechos de los que es titular, donde se incluyen sus creencias religiosas; y, finalmente, la separación de la unidad política y la unidad religiosa (Llamazares Fernández, 2001: 241).

La distinción entre Derecho natural y positivo y ley moral permite avanzar hacia la secularización del ordenamiento jurídico, pues admite la existencia de normas cuyo origen es exclusivamente humano, a la vez que excluye de la legislación positiva todo lo relativo a la vida interna del sujeto en tanto no se concrete en acciones externas, favoreciendo así el desarrollo de la libertad de conciencia (Tarello, 1976:59). La pretensión perseguida con este planteamiento no era desvincular la conciencia cultural del cristianismo, pero, a largo plazo, esa fue la consecuencia que tuvieron aquellos intentos de establecer un nuevo fundamento para la paz social y la cultura pública (Dilthey, 1947: 390).

Con estos componentes, la Ilustración constituyó la punta de lanza del proceso secularizador en Europa, donde el Estado-nación reemplazó a la religión en su función estructuradora de la sociedad. Algunas veces, sin embargo, como fue el caso de España, la nación acudió a la religión como seña y la convirtió en su primera identidad (Ramoneda, 2005: 6).

Llegado este punto, es importante hacer una matización. El proceso secularizador puede ser el resultado de dos situaciones distintas: por un lado, la recuperación de la autonomía jurídica por las confesiones con respecto del Estado, mediante el cese de la injerencia estatal en la regulación legal de las mismas; es el caso de las Iglesias de Estado. Por otra parte, la secularización también puede ser consecuencia de la emancipación de la tutela del Derecho confesional, realizada unilateralmente por el Estado sin la aquiescencia de la Iglesia, con el doble propósito de recuperar su independencia y separación respecto de aquella y de no actuar sobre la base de una ética religiosa sino sobre la base de argumentos políticos; es el caso de los Estados confesionales.

En consecuencia, la secularización no implica siempre que el poder civil se libere del poder religioso. A veces es el poder religioso el que tiene que emanciparse del poder civil para lograr su independencia. En el mundo occidental ha sido más frecuente lo primero.

Este cambio o transformación que supone la secularización contiene una gran carga ideológica que actúa como ariete o, si se prefiere, como primera fase del proceso. Es lo que se ha denominado como fase de reformismo religioso, que tiene por objeto la consecución de la libertad de conciencia. Sigue a esta etapa una fase de modificación legislativa, que pretende cambiar el *status* legal establecido en la materia en relación con determinados contenidos jurídicos, devolviendo a cada orden de poder las competencias que le son propias. Finalmente, concluye con una fase de reforma política que tiene por objeto la separación entre la Iglesia y el Estado y la consiguiente neutralidad (Gómez Molleda, 1996: 307). En este sentido, se puede decir que una consecuencia importante de la secularización es el pluralismo.

Esta autonomía entre lo religioso y lo secular que implica el proceso secularizador se suele producir con una lógica falta de acuerdo entre los dos polos implicados, pero debería cristalizar, teóricamente, en una situación de mutuo respeto, lo que muchas veces es ciertamente complicado (Jiménez y Estruch, 1972: 31).

Así, la Iglesia reaccionó ante el proceso secularizador con un rechazo general, mediante una férrea defensa del mundo sobrenatural frente al avance de las tendencias secularizadoras impuestas por la modernidad, alegando, en esencia, el sometimiento de la razón a la fe. Se ha dicho que desde el punto de vista de la Iglesia católica, la secularización es una categoría para una injusticia histórica (Pannenberg, 1996: 374)

Este rechazo de la Iglesia se observa de forma palmaria en el Derecho español. Los Reyes Católicos consiguen la unidad territorial de España con la conquista de Granada y la unidad religiosa, tras la expulsión de los judíos que no habían abrazado la *verdadera fe*. Se implantaba, así, la idea de la exclusividad de la religión católica como una de las prioridades esenciales de la monarquía. Este objetivo quedó patente con las guerras de religión del siglo XVI, que trataban de destruir la diversidad religiosa producida por la Reforma Protestante y el protagonismo de España como punta de lanza de la Contrarreforma con Felipe II. Cabe señalar, a este respecto, que la Inquisición jugó un importante papel durante estos siglos como órgano ejecutor político-religioso contra las minorías disidentes de la ortodoxia oficial (heterodoxos). Esta función inquisitorial tenía como finalidad el mantenimiento de la individualidad histórica española, del espíritu histórico nacional que se había sustentado sobre la religión. (Abellán, 2001: 52-53).

Nos encontramos, pues, ante una identidad católica impuesta coactivamente por el poder, pero con un fuerte apoyo sociológico, pues la ideología católica también impregnaba la sociedad. En este sentido, no había discrepancia entre la imposición coactiva y la ideología social mayoritaria, pudiendo hablarse de una estrecha relación entre identidad colectiva y legitimidad política.

El Estado confesional regalista, fórmula que cristaliza en el siglo XVIII, no realizó avances importantes en el proceso secularizador, pues, a pesar del intervencionismo jurídico de la monarquía (derecho de patronato, *placet regio*, *ius eminens*, etc), la Iglesia católica mantuvo su enorme influencia socio-cultural, apuntalada por la resistencia del clero a cualquier

intento de reforma de la institución eclesiástica. A ello se unía, además, el recelo de los gobiernos al enfrentamiento con una iglesia que les resultaba útil para consolidar su propia política. Esta situación no varió en los comienzos del siglo XIX al iniciarse el periodo liberal.

Los primeros liberales no pusieron en cuestión a la doctrina católica como creencia ni a su iglesia como colectivo espiritual, ni tampoco su papel en la sociedad, pues pretendían una reforma de la Iglesia católica como organización para acomodarla al orden social y político liberal. Ello abocaba directamente a la secularización de las instituciones eclesiásticas. Con esto se pretendía combatir el antiliberalismo de la Iglesia y compatibilizar las creencias religiosas con los derechos individuales, sin poner en cuestión la catolicidad de la sociedad española. (La Parra, 2001: 61-62; Suárez Cortina, 2001: 14).

Este objetivo, sin embargo, no tuvo reflejo en el primer texto constitucional español. La Constitución de 1812 realiza en su artículo 12 una expresa declaración de confesionalidad doctrinal e intolerante, en la que la nación española se erige en sujeto religioso y se impone sobre la conciencia del individuo. Se produce aquí una clara institucionalización de la relación Iglesia-Estado que impide cualquier atisbo de reconocimiento de los derechos individuales en esta materia.

Sin embargo, sí parece que la Constitución introduce un importante avance con respecto a etapas anteriores, pues será la nación soberana la encargada de proteger la religión *mediante leyes sabias y justas*. Este mandato otorgaba al poder civil la última competencia legislativa sobre la materia y abría el camino a una futura labor secularizadora por parte del Estado (La Parra, 2001: 67-69). En definitiva, puede decirse que el citado artículo recoge la síntesis posible de las posturas ideológicas en presencia: permanencia del dogma católico con el que se identificaba la sociedad española y creación de un instrumento en manos del Estado para lograr la disminución del poder eclesiástico, personalizado especialmente en el clero.

La identificación entre España y religión había sido y sigue siendo una constante en la historia, de modo que la religión entra a formar parte del núcleo integrante de la sociedad española. En este momento histórico, sin embargo, aún no está construida la doctrina que avala la fusión entre catolicismo y nación, porque la idea de nación entra de la mano de las doctrinas liberales y es, por consiguiente, rechazada por la derecha política. Es en el último

tercio del siglo cuando se apropia del concepto el movimiento conservador, proyecta sobre él la religión y provoca una íntima fusión que es la base del nacionalcatolicismo vigente en España para un siglo (Alvarez Junco, 2001: 305 ss.).

A partir del segundo tercio del siglo se admite de manera implícita una cierta tolerancia religiosa con apoyo en la Constitución de 1837, que omite la declaración de intolerancia de su predecesora y hace bascular la confesionalidad desde el carácter doctrinal al anclaje sociológico.

La reforma de la Iglesia como institución por parte del Derecho estatal y la pérdida de influencia del clero comienza a quedar patente en cuestiones como la desamortización de los bienes eclesiásticos, la supresión de diezmos o la *Ley de Reforma de Regulares*, que asestaron un gran golpe al poder de la Iglesia católica en España.

Es importante reseñar, además, que estas y otras muchas medidas no encontraron un rechazo importante y fueron aceptadas mayoritariamente por la sociedad española, lo que puede interpretarse como el inicio de un cambio de signo en una sociedad que, por otra parte, era plenamente consciente de los abusos del poder clerical.

La Iglesia católica, por el contrario, sí reaccionó contra la política liberal. Trata de imponerse de nuevo, aprovechando la necesidad de legitimación de la monarquía isabelina, y cambia su apoyo a la causa monárquica por la recuperación de su poder en el Estado que no llegó, en todo caso, a alcanzar las cotas conseguidas en el pasado.

De este modo, la Constitución de 1845 volvió a una expresa declaración de confesionalidad doctrinal, e incorpora en su parte dispositiva la obligación del Estado de mantener el culto y el clero católico, obligación que se ratifica en el Concordato de 1851.

Todo ello supuso un importante paso atrás en el proceso secularizador, aunque no logró pararlo totalmente. Hay avances conseguidos que ya no tienen retroceso. Quizá uno de los más importantes sea la desaparición definitiva del Tribunal de la Inquisición, que tanto había significado para el mantenimiento de la unidad político-religiosa.

La fuerte confesionalidad de la monarquía isabelina evoluciona en el tercer tercio del siglo, con la Constitución de 1869, hacia un breve período de libertad religiosa, compatible con la

implícita confesionalidad estatal. Sin embargo, en ningún momento se produce una separación Estado-Iglesia. La identidad nacional sigue siendo la católica. El Estado no quiere romper todos los lazos con la Iglesia por el temor histórico a posibles consecuencias negativas, pues la Iglesia seguía siendo para el Estado un elemento de legitimación política, así como un importante factor de cohesión social.

Paradójicamente, es en el ámbito social donde comienzan a producirse los primeros signos de una cierta quiebra en esa identidad católica, sobre todo en la segunda mitad del siglo, a partir del *Sexenio Revolucionario*. Se trata de corrientes minoritarias intelectuales y políticas, fruto tardío de la modernidad, que pretenden una secularización contra la religión y contra la Iglesia (anticlericalismo) que toma causa del inmovilismo eclesiástico para *secularizarse* internamente. (Pérez Agote y Santiago 2009:17). No cabe duda de que el pleno reconocimiento de las libertades públicas que la Constitución de 1869 había realizado, influyó poderosamente en este proceso que, por otra parte, recibió una fuerte contestación por parte de los neocatólicos, defensores a ultranza de la identificación entre nación, iglesia y orden social conservador (Álvarez Junco, 2001: 433-440).

Sin embargo, la corta vigencia del texto constitucional debido a la restauración canovista de la monarquía, trunca el desarrollo de estas libertades. La Constitución de 1876 vuelve a situar a la Iglesia católica al lado del Estado, con una declaración formal de confesionalidad sin concesiones a lo sociológico y un retroceso en materia de libertad religiosa, que se transmuta en una mera tolerancia hacia el ejercicio privado de los cultos distintos al oficial. Estamos ante lo que se podría denominar como una *constitución de tolerancia*, que trata de compatibilizar la compenetración confesional con la apertura formal del modelo hacia una tolerancia vertical en la línea de la doctrina papal de la tesis-hipótesis (Suárez Pertierra, 2002: 317). Pero, en todo caso, la Iglesia católica aparece, una vez más, como legitimadora del Estado y como importante factor de cohesión social, y la unidad religiosa vuelve a ser un componente principal de la unidad política durante un largo período que llega hasta la Segunda República (Tuñón de Lara, 1981: 115).

El régimen republicano se enfrenta directamente a la influencia social de la iglesia, sustentada en la idea de confesionalidad, por entender que perjudicaba directamente a la necesidad urgente de secularización de la sociedad española, que era uno de sus objetivos fundamentales.

Esta secularización demandaba como requisitos esenciales la separación entre el Estado y la Iglesia y la introducción de las libertades en el sistema jurídico español. De ahí precisamente la trascendencia de la llamada cuestión religiosa en el período republicano, que derivó en un duro enfrentamiento entre Gobierno e Iglesia (Suárez Pertierra, 2001: 60). Los breves esfuerzos de buscar un entendimiento dieron paso a posturas fuertemente encontradas y a la imposibilidad de cualquier solución.

El Estado mantuvo un radicalismo ideológico en una parte de su normativa (límite a las manifestaciones públicas de la libertad religiosa, prohibición de actividades educativas y comerciales...) y aunque en otros campos no traspasó los límites de la laicidad, el balance final fue negativo (Fernández-Coronado, 2004: 108-109). Este hecho motivó la quiebra de un modelo teóricamente introductor de la libertad de conciencia y el pluralismo, para pasar a otro que podríamos denominar de secularización política, donde la laicidad se radicaliza y se convierte en doctrina de combate ideológico (Ramoneda, 2005: 10) que se trata de imponer en una sociedad menos secularizada.

La Iglesia, por su parte, se opuso directamente a la pérdida de sus privilegios seculares y apostó por la no consolidación del régimen republicano, como de hecho ocurrió, manteniendo una postura militante contraria al sistema.

La consecuencia de todo ello fue que la actuación legislativa del Estado acabó influyendo en buena medida en la identidad social española y reforzó las posturas anticlericales en el mismo sentido ya visto anteriormente, con mayor incidencia en la población ilustrada y urbana, pero también con una importante proyección en la inculta y rural, por el desarrollo de las ideas socio-comunistas entre las clases trabajadoras. El resultado condujo a un importante retroceso de la Iglesia católica y de lo religioso en general tanto a nivel social, como de conciencia individual. La Iglesia católica española se sintió por primera vez en su historia realmente amenazada (Callahan, 2002: 238-243).

La guerra civil terminó con el modelo republicano y la dictadura franquista dejó claro desde sus inicios su postura en materia religiosa. La integración entre factor católico y factor nacional fue un hecho desde principios de la guerra. La nueva nación española que nació de la contienda tomó la religión como seña de identidad fundamental. La religión católica era un elemento constitutivo esencial para la unidad política y cultural española.

El nacional-catolicismo defendía el origen divino del poder; defendía, asimismo, la doble soberanía de la Iglesia y el Estado como sociedades jurídicas perfectas que actuaban en concordia y se impuso como meta volver a cristianizar España. (Sanchez Jiménez 305-313). Para este nacional-catolicismo las creencias católicas formaban parte de la conciencia nacional. El Principio II de la *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, de 1958, recoge de forma palmaria esta idea que, por otra parte, ya aparecía diseñada en el Concordato suscrito en 1953, que otorgaba al Estado una legitimación religiosa que le permitirá utilizar la ortodoxia católica como base de la propia ideología política. (Llamazares Fernández, 2001: 247).

Sin embargo, en los años sesenta la sociedad española, sometida a este catolicismo a ultranza impuesto coactivamente desde el poder conjunto de la Iglesia y el Estado, empieza a dar síntomas de distanciamiento y desinterés hacia la religión institucionalizada. Las razones fueron dos.

En primer lugar, el despegue del desarrollo económico que supuso el acceso a un consumismo hasta entonces inexistente, y una apertura hacia el exterior que hace flaquear la sólida ideología vigente hasta entonces. Como consecuencia de esto la identidad católica de los españoles comienza a sufrir algunos cambios. Los españoles se siguen considerando católicos, pero un importante número de ellos no cumple la práctica religiosa, ni la normativa eclesiástica referente al modo de vida conforme con la doctrina de la Iglesia. Hay, en definitiva, un progresivo apartamiento del comportamiento social con respecto de la disciplina impuesta por las instituciones religiosas.

No obstante y paradójicamente, algunos rituales católicos mantienen un gran valor social, por voluntad de los propios individuos y al margen de una intervención institucionalizada de la Iglesia. La religión empieza a adquirir, así, un carácter más personalizado, se retira poco a poco al ámbito privado y se va convirtiendo en una especie de cultura religiosa. Esta situación se hace más palpable una década después. (Perez Agote y Santiago, 2009: 18-19).

La segunda razón vino provocada por la propia iglesia católica, en concreto por el Concilio Vaticano II en el pontificado de Juan XXIII. El desarrollo de la doctrina conciliar implicaba una cierta secularización interna de la iglesia-institución, la búsqueda de una identidad nueva que propugnaba el reconocimiento del derecho de libertad religiosa fundamentado en la

propia dignidad humana, invirtiendo la interesada doctrina de la tesis-hipótesis. Además, condenaba los autoritarismos, apostando por la democracia. (Suárez Pertierra, 2002: 321)

Con estos contenidos, parece lógico que la reforma conciliar no tuviese calado en España. La iglesia católica española, fuertemente institucionalizada, no acepta el Vaticano II, pues daba al traste con la idea de sociedad jurídica perfecta y hería de muerte al nacional-catolicismo. Sin embargo, por imperativo conciliar, el Estado tuvo que aceptar una mínima reforma legislativa, cuyo mejor fruto fue la *Ley de Libertad Religiosa* de 1967 que, no obstante, dejaba a salvo la primacía de la confesionalidad católica.

La doctrina conciliar, con todo, sí influyó en el movimiento secularizador, pues destapó ciertas corrientes en el seno de la propia iglesia española, esencialmente en los inicios de los años setenta, que fueron ganando fuerza, incluso dentro de la propia jerarquía eclesiástica, y que empezaron a evidenciar una quiebra en la unidad entre la Iglesia y el Estado. En este sentido, se puede decir que la Iglesia española, al igual que había sucedido con la sociedad, inicia un cierto proceso de *aggiornamento* que el Estado no sigue, y que acaba siendo la causa de un distanciamiento entre ambos.

La Iglesia católica en una parte significativa, que se refleja en los movimientos apostólicos, las posturas de determinados colectivos eclesiásticos e, incluso, en las actuaciones de la jerarquía eclesiástica española (cardenal Tarancón), deja de ser partidaria de sostener fuertemente la ideología del Estado. El régimen político, sin este apoyo que le proporcionaba cohesión y con una sociedad que había avanzado mucho más de lo pensado en sus ideas secularizadoras, entra en fase de crisis.

No obstante, permanecen en la misma Iglesia, como es lógico, posturas partidarias de aquella identidad católica, que defienden la unidad religiosa como elemento necesario para evitar la emancipación del Estado con respecto a la Iglesia, sobre la base de la justificación tradicional de la superioridad del poder religioso. En definitiva, del sometimiento de la razón a la fe.

Así pues, la idea de identidad católica empieza a diluirse en el tardofranquismo. Existe una creciente conciencia en la sociedad de la necesidad del pluralismo como valor necesario para el establecimiento de las libertades y de la necesidad de un cambio político. La íntima

compenetración entre Estado e Iglesia desaparece. La sociedad española, en una buena parte, ya no siente esa identidad religiosa como algo consustancial, según había sucedido durante siglos. Se produce, así, una autonomía social con respecto de lo religioso, que pasa a convertirse en un elemento más de los presentes en la sociedad. Este elemento pertenece a la esfera privada del individuo, que lo gestiona bajo su conciencia, sin sentirse obligado al cumplimiento de determinados preceptos que chocan con su propia identidad individual. Esta desvinculación entre sociedad y religión viene acompañada, además, de una unión social en torno a la idea de progreso.

2 Los factores que sustentan el proceso de secularización en la España constitucional

Con estos datos, el camino hacia la secularización social estaba ya desbrozado. En la última etapa de este proceso influyeron, en esencia, dos factores.

2.1. Un factor interno: la incorporación de las libertades

El más importante, sin duda, tuvo un origen interno. Procede del interior del propio Estado y vino de la mano de la nueva Constitución democrática, que dispuso los instrumentos adecuados y proporcionó el apoyo final al proceso secularizador.

La Constitución realiza un planteamiento innovador en el tratamiento de la llamada *cuestión religiosa*, sobre una doble base: de un lado, abordando el problema desde una perspectiva de reforma, no de ruptura, como había sido habitual históricamente; de otro, integrando el problema dentro de un planteamiento general con dos objetivos esenciales: la introducción de las libertades y la inclusión de la laicidad como núcleo de la relación entre la religión y el Estado. Lo segundo es resultado de lo primero, pero ninguno de los dos era posible sin la existencia del pluralismo.

Consciente de este planteamiento, el legislador constitucional establece el pluralismo como referente axiológico para todo el ordenamiento jurídico como presupuesto necesario para lograr sus objetivos (art. 1 CE). Este dato ya da una idea de la pretensión del constituyente en materia de secularización, pues solo el pluralismo valora positivamente y protege la diversidad ideológica, considerándola como un elemento enriquecedor que hace posible o facilita el ejercicio de las libertades. Es, además, un valor ligado al valor de libertad, pues es tanto el resultado del ejercicio de la libertad misma cuanto un elemento necesario para su existencia. El pluralismo es, también, una exigencia del principio de igualdad, proyectando el contenido de este principio sobre el reconocimiento de la diversidad como un elemento enriquecedor (Llamazares fernández, 2011: 341-342). Consecuentemente, el pluralismo

aparece como el fundamento de la aceptación de la diversidad social en tanto que valor constitucional, no como una realidad negativa. Lo valioso socialmente es esa diversidad plural que enriquece la convivencia, no la unidad. No hay que olvidar, además, que el derecho a la diferencia forma parte del derecho a la identidad personal (Llamazares Fernández, 2012). Esta es una importante innovación del texto constitucional de 1978. De este modo, cuando el art. 1.1 se refiere al *pluralismo político* como valor superior del ordenamiento jurídico, está protegiendo y garantizando el derecho de pensar, explicar, enseñar y comportarse conforme a la propia identidad, ya sea a nivel individual o a nivel de grupo (Pardo Prieto, 2008: 47). Por eso también, aunque la Constitución hable de pluralismo político, es opinión común, avalada por el Tribunal Constitucional (STC 20/1990 de 15 de febrero. F. J. 3) la interpretación en sentido amplio del término, pues así lo exige el contexto de la propia norma fundamental.

Como consecuencia de este planteamiento, los poderes públicos deben ser beligerantes en la defensa y fomento del pluralismo ideológico y de los demás valores superiores civiles y sociales (libertad, justicia, igualdad), que son comunes a todos. Por esta razón los incorpora al sistema de convivencia y debe hacerlos respetar, pues constituyen la ética del propio Estado, forman parte de su propia identidad como Estado social y democrático de Derecho y conforman su propia ideología.

Sin embargo y por esta misma razón, la actitud del Estado ante el pluralismo religioso, ha de ser de escrupuloso respeto y de total imparcialidad. Su única misión será proteger y garantizar el pluralismo religioso, de tal manera que puedan coexistir religiones y creencias diversas, sin situaciones de privilegio ni trabas innecesarias. Este hecho tiene una especial relevancia, pues conduce directamente a la superación de la idea de unidad católica como elemento de cohesión del Estado. El óptimo constitucional es precisamente lo contrario.

Un aspecto de esa garantía consistirá en la resolución por parte del Derecho del Estado de los conflictos jurídicos que pudieran plantearse por razón de creencias religiosas (STC 154/2002 de 18 de julio), garantizando la propia existencia en libertad del mismo pluralismo con un criterio de tolerancia, entendida como un elemento básico de la convivencia, que es complemento del pluralismo y expresión de la democracia (Suárez Pertierra, 2002: 329-330).

Este planteamiento del legislador constitucional supone, sin duda, una fuerte innovación para el tratamiento de las libertades y constituye, por otra parte, la base política de la laicidad, como se verá más adelante.

Consecuencia directa del pluralismo es la introducción de las libertades que incorpora el legislador constitucional. El art.16 establece la libertad religiosa, ideológica y de culto como formulaciones de una misma libertad, que es la libertad de conciencia (STC19/1985 de 13 de febrero). Las tres libertades están relacionadas entre sí, de modo que la libertad religiosa y su manifestación externa, la libertad de culto, se incluyen en la libertad ideológica y ambas son expresión de la libertad de conciencia, base misma del sistema democrático. Libertad religiosa y libertad ideológica son, pues, dos facetas de la libertad de conciencia, entendida como autodeterminación individual.

Esta libertad de conciencia, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 46/2001 de 15 de febrero), comprende las ideas y creencias, tanto religiosas como no religiosas, y tanto en su dimensión interna como externa. Esto pone de relieve, a juicio del algún autor, (Llamazares Fernández, 2004: 201) que estamos ante una laicidad abierta que garantiza el pluralismo religioso, ideológico, étnico o cultural en general. De este modo, el alto tribunal defiende un concepto amplio de religión, en línea con el establecido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su interpretación del art. 18 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y del art. 9 del *Convenio Europeo de los Derechos Humanos* (Comentario general de 20 de julio de 1993), entendiendo que el término religión abarca las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia.

La formulación de estas libertades de convicción en el texto constitucional supone una novedad ciertamente importante en el ámbito socio-jurídico, pues constituye el soporte para la laicidad del Estado y un empuje definitivo para la secularización de la sociedad. Este hecho se puede constatar mediante la regulación por el texto constitucional de un conjunto de libertades que suponen la auténtica plataforma para la secularización social: derecho a la educación entendido como derecho a la formación de la propia conciencia en libertad y para la libertad (art. 27.1); derecho a la información veraz (art. 20.1.d); derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 a, b y d); derecho a la libertad de enseñanza (art.27.1 y 20.1.c); derecho

a la objeción de conciencia (art. 30.2) y derecho de asociación con otros para compartir las mismas convicciones (art. 2.1 LOLR). Estas libertades gozan de una protección jurídica reforzada, al igual que está reforzada la defensa y protección de las convicciones propias, tanto en sí mismas como frente a las convicciones ajenas que pretendan alterarlas (Llamazares Fernández, 2011: 310-311).

Pero la innovación constitucional va todavía más allá, pues introduce la igualdad como instrumento de ponderación de la libertad.

La Constitución española coloca a la igualdad como pórtico de los derechos fundamentales y las libertades públicas en el art.14 y de este modo otorga al principio, recogido ya como valor superior y elemento informador del sistema (art. 1.1), el carácter de derecho subjetivo. Esta ubicación del artículo 14 hace obligado, además, hablar de igualdad en la titularidad y en el ejercicio del derecho de libertad de conciencia. En consecuencia, libertad e igualdad no están en relación jerárquica. La libertad de conciencia tendrá el mismo reconocimiento y garantía, con independencia de las diferencias religiosas e ideológicas de los individuos. Se establece, así, una importante base para la secularización social que no se queda solamente en esto, pues la igualdad recogida en la Constitución es, por otra parte, una norma programática dirigida a informar la actividad de todos los poderes públicos y a comprometer su acción.

Esto es una consecuencia directa del carácter de Estado social y democrático de Derecho que consagra el texto constitucional, que convierte a los derechos fundamentales, en tanto que concreción de los valores superiores del art. 1.1, en base ineludible y criterio informador e interpretador de la legislación y de la actividad de los poderes públicos (art. 10.1) (Suárez Pertierra y Américo, 1997 p.247). Para lograrlo, el legislador constitucional da entrada a una nueva dimensión de la igualdad, la igualdad sustancial (art.9.2). De este modo, la igualdad completa a la libertad y la hace progresar en el Estado social de Derecho desarrollando instrumentos de promoción y participación para los individuos y grupos minoritarios o vulnerables.

Toda esta base constitucional, que aspira a construir un sistema de convivencia para una sociedad plural, esto es, una democracia plural inclusiva, pudo llevarse a cabo a través de la figura del consenso, que se utilizó como un instrumento legitimador de la decisión constitucional de optar por la reforma del sistema anterior y no por la ruptura.

Este consenso supuso un compromiso auténtico sobre las reglas fundamentales del sistema de convivencia, con la pretensión del reconocimiento común y la protección de la diversidad de la sociedad española, sustituyendo la exclusión por el respeto mutuo. Para lograr este objetivo el legislador constitucional tuvo que hacer algunas concesiones, como se verá más adelante, que pudieron desvirtuar en algún alcance el sistema constitucional, pero que no afectaron a su propia esencia.

El consenso se construye sobre la base de la tolerancia horizontal, que constituye la otra cara del pluralismo (Llamazares Fernández, 2011: 344). Esta tolerancia, que implica la convivencia pacífica de los distintos grupos sociales, incluidos los religiosos, e impide la discriminación de los individuos o de los grupos disidentes de la mayoría, se configura como un deber jurídico de los ciudadanos y de los grupos en los que éstos se integran, mediante una actitud de comprensión y respeto hacia los que tengan ideas o creencias distintas a las propias. También se configura como un deber de los poderes públicos, que han de preservar el pluralismo y cuidar de que no se convierta en una negación de la libertad de conciencia.

Pues bien, sobre la base de todo lo dicho, se puede afirmar que hoy en España existe un marco jurídico general y objetivo que reconoce a todos los individuos y comunidades los derechos y libertades que garanticen el libre desarrollo de las creencias de los españoles de manera individual y colectiva (Souto Paz, 1999: 137).

Pero, aún más, la Constitución vigente ha tenido también el mérito de haber construido una sólida plataforma de cohesión social en torno a una idea de progreso y de ruptura del aislamiento histórico, y de lograr que la sociedad española se incorporase en su gran mayoría a esta idea. El resultado ha sido la autonomía, la independencia, la separación. En definitiva, la quiebra de la tutela a esa sociedad por parte de agentes ideológicos, sean o no religiosos.

Otra cuestión es que este importante potencial recogido en nuestra norma fundamental en materia de libertades de convicción no se haya desarrollado siempre conforme al espíritu de la misma, debido esencialmente a dos factores: por un lado, a ciertas interpretaciones de la normativa de desarrollo condicionadas por intereses políticos, que ha dado lugar a una cierta contaminación del sistema, como se verá más adelante; y, por otra parte, a la falta de adecuación de esa normativa a la nueva realidad social presente en España después de más de treinta años de vigencia del texto constitucional.

2.2. Un factor externo: la inmigración

Esta última apreciación nos pone en contacto con el otro factor esencial, éste de carácter externo, que ha sido también determinante, aunque en menor medida que la irrupción de las libertades, para la secularización social en España: la inmigración.

La eclosión de este fenómeno en nuestro país, esencialmente en los últimos quince años, ha producido como consecuencia la existencia de una notoria diversidad cultural y religiosa. El uniformismo religioso se quiebra y es sustituido por una pluralidad de creencias y dogmas. España ha sido uno de los países de Europa que ha recibido más inmigración, fundamentalmente desde finales de los años noventa hasta 2008. En este período la tasa de inmigración en España fue del 34% del total de la inmigración en la Unión Europea. Un 77% de esta inmigración provino de países no pertenecientes a la Unión. El dato es aún más significativo si tenemos en cuenta que la población española supone solo el 13% de la población de la Unión Europea (González Enríquez, 2010: 73-82). Estas cifras dan idea de la diversidad cultural y religiosa que ha aparecido en la sociedad española en un corto período de tiempo.

Sin embargo, la fuerte crisis económica que sufre el país ha supuesto un parón de este proceso de inmigración y ha frenado la evolución de España hacia una sociedad multicultural (la tasa de inmigración ha caído un 86% en 2009, según datos de Eurostat). A pesar de ello, el proceso vivido en esos años ha dejado su huella y, aunque no se puede hablar propiamente de España como una sociedad multicultural, no hay inconveniente en afirmar que la sociedad española es actualmente una sociedad mixta.

La inmigración en España es, por otra parte, muy heterogénea en cuanto a procedencia y en cuanto a culturas, lo cual hace más difícil la integración, pues a veces la puesta en práctica de ciertas tradiciones culturales por parte de los inmigrantes puede suponer una vulneración de los derechos y los valores fundamentales protegidos constitucionalmente.

Se puede afirmar por todo ello que existe una importante presión de los flujos migratorios sobre la sociedad de acogida, más aún si tenemos en cuenta el corto espacio de tiempo en que se ha producido el auge del fenómeno. Pero también es cierto que los sujetos de esta diversidad reivindican el reconocimiento de su derecho a la diferencia, un elemento que forma parte de su propia identidad y que no se puede desconocer. Esto no puede ser ignorado por el Estado de Derecho, pues en una sociedad amparada en la vigencia de los valores democráticos, el respeto de las prácticas identitarias dimanantes de las diversas culturas es algo obligado, salvo contradicción con los principios del sistema, porque estas prácticas inciden en los derechos fundamentales de las personas.

Ello es así porque una parte esencial de esa identidad son, como es sabido, la religión y las convicciones y, en consecuencia, la inmigración multicultural, colocada en un ámbito de libertades, produce como resultado una sociedad multirreligiosa.

Esto es lo que ha pasado en España a causa de la consolidación de las libertades y a causa del incremento de los flujos migratorios. La religiosidad se diversifica y la multirreligiosidad pasa a ser una característica de la sociedad española diversificada. Este hecho es cada vez más visible. Si tomamos como referencia el RER, entre los años 2000 y 2012 se inscribieron el 70% de las dos mil comunidades religiosas que están inscritas actualmente. Esto, evidentemente, no es solo a causa de la nueva realidad, pues hubo inscripciones de muchas comunidades que ya estaban en España anteriormente y no habían formalizado su inscripción, especialmente comunidades musulmanas (<http://www.observatorioreligion.es>), pero el dato es relevante para tener una idea del aumento de la diversidad religiosa.

El respeto de esta diversidad es algo obligado para el Estado, que no puede conformarse con ser neutral y respetuoso con todas las opciones y señas de identidad posibles, sino que debe disponer un plus de actividad positiva en orden a lograr el reconocimiento pleno para el ejercicio de la libertad (Pelayo Olmedo, 2008: 308). Existen hoy 12.475 entidades católicas inscritas en el Registro, excluidas las territoriales (parroquias) que no se inscriben, y 3.491

entidades no católicas (datos facilitados por el RER). La mitad de estas últimas inscripciones corresponde a iglesias evangélicas, un cuarto a comunidades musulmanas y el resto a una gran variedad de confesiones difícilmente agrupables (Perez Agote y Santiago, 2009: 38-39). En algunos casos se trata de colectivos que no tienen una adscripción clara a las religiones conocidas y, en otros, de entidades de naturaleza compleja donde hay, incluso, grupos de extracción pagana (datos facilitados por el RER).

Esta realidad del RER da idea de la múltiple naturaleza de las creencias establecidas. Se puede afirmar que hoy en España están presentes, junto a las llamadas religiones tradicionales (protestantismo, islamismo, judaísmo), en sus diferentes concreciones, otras creencias religiosas ajenas a nuestro entorno, pero con importante presencia en otros países (mormones, budistas, hinduistas, etc.) e, incluso, nuevos movimientos religiosos (cienciología, bahá'is) que se separan del concepto tradicional de religión. Se trata, en este último caso, de religiones con una importante conexión científica y un menor interés en la institucionalización, centradas en programas de desarrollo individual de autoayuda o autorrealización, con un fuerte componente psicológico. Es lo que se ha denominado *como grupos de espiritualidad* más que como religiones (<http://www.observatorioreligion.es>).

Si tratamos de cuantificar esta variedad, parecen claros los siguientes datos. Hay una religión, la católica, con una mayoría social, que, sin embargo, ha sufrido un triple proceso: la progresiva pérdida de las prácticas religiosas (misa, oración, etc.) por parte de sus fieles; el alejamiento por una parte de estos mismos fieles de la moral católica tradicional (especialmente en materias como aborto, divorcio, matrimonio, vida sexual etc.); y un cierto desdibujamiento de su sistema de creencias. (Arroyo Ménendez, 2004: 409-10). Según el barómetro del CIS de septiembre de 2012, el 72,3% de la población española se considera católica, de los que el 59,8% no es practicante, y solo un 15% acude a misa los domingos y festivos. Hay, asimismo, un 2,3 de la población que pertenece a una variedad de confesiones minoritarias, un 15,2% de la población se considera no creyente y un 7,9% ateo. (CIS estudio nº.2954. Barómetro de septiembre de 2012). Pero, además, si examinamos barómetros anteriores, las cifras de creyentes van disminuyendo progresivamente, mientras que las de no creyentes aumentan de manera constante (www.cis.es/cis/opencms/es/index.html).

3 El alcance de la secularización

Lo dicho hasta aquí no pretende concluir que la sociedad española se haya convertido en una sociedad de identidad multiconfesional, pues la consolidación del pluralismo y las libertades ha traído consigo un proceso de secularización imparable. La sociedad española ha madurado, ya no teme la vuelta a un pasado de tuteladas político-religiosas. Un ejemplo muy significativo de esto son las reformas legislativas que se han puesto en marcha con el apoyo de gran parte de los ciudadanos relativas a una serie de cuestiones que ponen de manifiesto el grado de secularización de la sociedad (aborto, matrimonio homosexual, divorcio, investigación embrionaria, cuidados paliativos etc.)

El hecho religioso es en la actualidad, simplemente, un dato de relevancia social, como otros muchos. No implica identidad social ni tampoco puede tener un carácter público, porque el Estado laico que nace de la Constitución de 1978 no puede tener creencias ni convicciones propias; tal condición solo corresponde a los ciudadanos. El contraste de esta nueva realidad con la situación anterior de fuerte identificación social con la religión católica, es la mejor prueba de la secularización española.

Así es, la sociedad española ha evolucionado desde una sociedad clerical e intolerante a una sociedad abierta y plural, en la que el dato religioso tiene una relevancia limitada. Esto es consecuencia esencialmente de la doble realidad antes indicada. Por un lado, la irrupción de las libertades impulsadas por el pluralismo ha repercutido directamente en la conciencia de los ciudadanos; les ha permitido conocer, formar y desarrollar nuevas ideas religiosas diferenciadas en plena libertad, al igual que otras convicciones. Por otra parte, lo religioso importa menos y, además, importa de manera distinta. Esto es un hecho y es un dato muy relevante, más que el anterior, para determinar la secularización de la sociedad. Esta doble realidad confluye, además, en un escenario cuya principal característica es la tolerancia con que la sociedad española afronta la dimensión convivencial del pluralismo religioso en toda su amplitud, lo cual es un claro exponente de la comprensión mayoritaria del hecho religioso como una realidad de naturaleza privada (Bescansa y Jerez, 2012: 29-31).

De este modo, a diferencia de lo que ocurría con la forma de manifestarse el proceso de secularización durante el tardofranquismo y también en la transición, la secularización de la sociedad no se materializa hoy en el abandono de la práctica de la religión, manteniendo el vínculo con la creencia, sino en un alejamiento completo, en una falta de interés e, incluso, en una ignorancia de la religión, que podría afectar a las mismas raíces religiosas (Perez Agote y Santiago, 2009: 21-22).

Pero aquí incide, además, un componente generacional importante en los niveles de religiosidad. Los jóvenes son menos religiosos que las personas mayores. Esta realidad se hace cada vez más patente, por otra parte, a medida que disminuye la edad, y evoluciona hacia las posiciones más alejadas de la religión, sobre todo hacia posturas agnósticas y ateas. (Arroyo Menéndez, M., 2004: 414-415)

La religión ocupa un lugar muy bajo en la escala de valores de los jóvenes. Solo un 22% la considera muy o bastante importante. Por lo que respecta a la práctica religiosa, casi un 62% afirma no asistir nunca a una iglesia, y el 70% de los que se consideran creyentes católicos o de otras religiones opinan que actualmente se puede vivir la fe de manera individual. En este sentido, es también significativa la desvinculación de los jóvenes con respecto de la Iglesia católica como institución, a causa de las posturas mantenidas por ella en cuestiones tales como la vida sexual, la intervención en política, su intento de introducirse en la vida personal, su actuación como potencia económica etc. Esto lleva, incluso, a afirmar a un 53% de los jóvenes creyentes de esta confesión, que se puede ser miembro de la iglesia sin seguir todas sus directrices. (Elzo, 2004: 367).

El conocimiento de esta situación tiene especial relevancia si tenemos en cuenta que conocer la identidad en materia de convicción de las nuevas generaciones es una buena referencia de proyección de futuro. En este sentido, se puede hablar de una nueva ola secularizadora en la juventud, a partir del año 2000, en la que ha influido de forma notable que las nuevas generaciones cada vez han sido menos socializadas en la religión, debido al abandono mayoritario de la práctica religiosa por sus padres (Comas Arnau, 2004: 338).

El análisis de todos estos datos hace pensar que el concepto de religión en el sentido tradicional ha entrado en crisis y que la religión está presente en la sociedad, cada vez más, sobre la base de las convicciones de los ciudadanos. No hay un orden social fundado por la religión, ni es precisa una presencia institucional de lo religioso. El individuo quiere gestionar sus propias creencias y convicciones, y lo quiere hacer en libertad (Estrada, 2004: 353-354). En consecuencia, parece que se camina hacia una religión personalizada, basada en la propia conciencia y en la propia ética, y alejada de la religión como referente organizador de la vida social (Comas Arnau, 2004: 324). De este modo, la religión al individualizarse va perdiendo sus perfiles nítidos, se va desdibujando y se convierte en una especie de religión a la carta, donde la persona escoge aquellos aspectos de la misma que le son válidos (Arroyo Menéndez, 204: 415).

Este nuevo modo de entender la religión en la realidad social española actual y, sobre todo, la tendencia a la desvinculación del ciudadano con respecto de la iglesia organizada, convierte en algo secundario o, al menos, de una considerable menor importancia, la cuestión clásica de la relación institucional entre la Iglesia y el Estado, pues el tema religioso ha pasado a situarse en el ámbito de los derechos fundamentales de los ciudadanos que es, precisamente, el que le asigna la Constitución, y cuya garantía y promoción le corresponde al Estado.

Con todo, para depurar el alcance de la secularización hay que tener en cuenta tres factores:

3.1. La religión como factor personal y como factor social

La base de la secularización es la liberación de las ideas religiosas; la autonomía democrática es el núcleo del Estado moderno. Por tanto, el factor religioso no puede ser asumido por el Estado, no ya a través de fórmulas concretas de adscripción a una creencia (confesionalidad), sino tampoco otorgando relevancia a las creencias religiosas frente a otras posibles opciones. El Estado neutral, como se dirá más adelante, requiere la independencia de la religión (esa es la conquista histórica), de manera que los cuerpos políticos encargados de tomar decisiones que afectan a todos se encuentren libres de toda *contaminación* religiosa (Habermas, 2011: 33). La propia neutralidad protege también, desde un ángulo distinto, la

autonomía de aquellas organizaciones que agrupan a los sujetos que dan una respuesta religiosa a sus inquietudes existenciales.

Por otra parte, las creencias religiosas, como cualesquiera condiciones que definen la identidad del individuo, son personales. Por ello, la religión pertenece al ámbito de lo privado, que es diferente al campo público, en que los poderes públicos desarrollan su acción. Estos caminos discurren por vías diferentes y no pueden confundirse; de ahí la gran incongruencia histórica de los modelos de confesionalidad del Estado que se basan, no ya en circunstancias de mayoría sociológica, sino en criterios valorativos sobre la verdad de la doctrina religiosa. Como contrapartida a la condición privada del credo religioso, es este un terreno que escapa a la normatividad política (Peña Ruiz, H., 2001: 193), como no sea para el encauzamiento de la libertad religiosa en tanto que derecho fundamental.

Ahora bien, Estado y sociedad son dos ideas organizativas diversas. El campo de lo privado es la sociedad, mientras que el Estado es el ámbito propio de los poderes públicos. La secularización del Estado no es lo mismo que la secularización de la sociedad (Habermas, 2011a: 33). En este sentido, las decisiones de los gobernantes tienen que estar formuladas y justificadas por razones de aplicación general. “Esto excluye las razones religiosas de las decisiones acerca de normas sancionadas políticamente, o sea, legalmente vinculantes” (Habermas, 2011b, 140). Sin embargo, el fenómeno religioso tiene un papel que jugar en la vida pública. El propio Habermas atribuye a Rawls una gran intuición: la de poner de manifiesto la contribución de los grupos religiosos dentro de la sociedad civil (2011a: 33). No es descartable, incluso, la contribución de las aportaciones religiosas a la formación de la opinión pública, toda vez que, insistiendo una vez más en que el campo de acción de las creencias es privado, el hecho religioso es un hecho cultural (García - Santesmases, 2007: 62-63). Aunque las religiones deben ser conscientes de su papel, siguen siendo una fuerza activa en la sociedad civil y, en esa medida, pueden contribuir al proceso de legitimación de la política (Habermas, 2011a: 34-36).

Así pues, las ideas religiosas no pueden dejar de ser tenidas en cuenta por el Estado, son relevantes para la acción pública. Cuando se habla de situar a la religión en el terreno privado no quiere decirse que queda relegada tan solo al plano personal. Más exactamente quiere decirse que escapa al campo del Estado, mas no que permanece reducida a una dimensión interior porque necesariamente exige un desarrollo social (Barbier, 1995: 85).

Hay tres niveles en los que actúa la experiencia humana: íntimo, privado y público (Díaz Salazar, 2007: 19). Las creencias religiosas se sitúan en el ámbito propio de los individuos, que es privado por contraposición a lo público, que es donde actúan los poderes públicos. Es un ámbito privado, pero también social y, por consiguiente, externo y no solo íntimo. Las creencias religiosas tienen también una dimensión externa y colectiva, hasta el extremo de que sus organizaciones pueden intervenir en la vida social e, incluso, como sucede en el sistema español, alemán e italiano, entre otros, pactar con el Estado (Suárez Pertierra, 2006: 13).

Esta es la posición de la jurisprudencia constitucional. El alto tribunal ha afirmado la doble dimensión, interna y externa, de la libertad religiosa. El contenido del derecho fundamental no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera que permita a los ciudadanos ejercer su derecho con inmunidad de coacción. También hay una dimensión externa de la libertad religiosa con respecto de la que los poderes públicos deben mantener una actitud positiva de cooperación, mandada en el art. 16.3 de texto constitucional. Pero este planteamiento, que es la base de la laicidad constitucional, “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales” (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; la expresión viene de la STC 24/1984, de 13 de mayo, FJ 1 y es, por tanto, un pronunciamiento muy temprano del Tribunal Constitucional). De ahí surgen algunos principios de especial relevancia:

1º) la actividad religiosa y la función pública tienen cada una su propio campo de actuación, de modo que “el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o de actitudes de signo religioso” (STC 24/1984, de 13 de mayo, FJ 1);

2º) los valores e intereses religiosos no pueden erigirse en “parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos” (*ibid.*);

3º) las confesiones religiosas en ningún caso pueden “trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado ocupando una igual posición jurídica” (STC 340/1993, FJ 4, D).

En conclusión, la relevancia social del hecho religioso, en los cauces indicados por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, no limita el alcance de la secularización.

3.2. La religión como identidad y como dato cultural

El escenario que se ha ido expresando es compatible con la existencia en España de una religiosidad de corte cultural que, aunque en principio puede parecer que no se compadece con el alto grado de secularización de la sociedad, se explica, precisamente, por la fuerza que ha adquirido la tradición.

Se trata de supuestos en los que hay que depurar lo que hoy constituye elemento cultural para distinguirlo del dato religioso que pudiera estar en su origen. De este modo, se trasciende el valor religioso para dar relevancia, simplemente, al valor cultural que se ha generado de ese hecho, originariamente religioso, y que está desvinculado de la creencia identitaria. Ello es así porque los factores que estructuran la identidad: cultura, religión e ideología, ya no actúan en bloque, sino que funcionan de modo independiente, favoreciendo la diversidad interna (López Rodrigo, 2009: 315).

En consecuencia, el dato cultural puede ser entendido en clave religiosa sin que ello implique nada más allá de una tradición o una costumbre, que no supone forzosamente una identificación ni una vinculación de las personas que participan en ella con la base religiosa que pueda estar en su origen: ciertas celebraciones de semana santa (Calanda), celebraciones de patronos de determinadas corporaciones, o, incluso, ofrendas de trofeos deportivos.

Entendido en esa medida, estas prácticas culturales que incorporan ciertos datos religiosos no suponen un límite a la secularización, pues una sociedad puede estar muy secularizada e incorporar esas circunstancias desde la perspectiva de la identidad cultural. La prueba de esta afirmación es que muchas de estas prácticas no están dirigidas ni controladas por la propia Iglesia, sino que, por el contrario, proceden en alguna medida de la desvinculación progresiva de los dogmas religiosos por parte de los ciudadanos que, sin embargo, quieren mantener vivas ciertas prácticas de origen religioso que se han ido convirtiendo en usos sociales.

Por esta razón, no parece lógico que el Estado siga manteniendo una cierta contaminación católica en determinados actos públicos, como funerales de Estado, juramentos, desfiles militares, etc. en una actuación que no va acorde con la idea de separación propia del Estado laico.

De este modo, España ha pasado de ser un país de identidad católica a uno de *cultura católica*, en el sentido de que el catolicismo está en la raíz de algunas manifestaciones o representaciones culturales colectivas de los españoles. Pero esta cultura católica, desarrollada al margen de la religión católica como dogma y gestionada por el propio individuo, pretende reivindicar, simplemente, la expresión en el espacio público de un sentimiento con el que las personas se sienten identificadas porque ha pasado a formar parte de su propia identidad cultural.

En consecuencia, este catolicismo cultural no responde a una tipología concreta de creencias, ni tampoco puede relacionarse de forma directa ni con valores, ni con actitudes, ni con comportamientos concretos. Es lo que algún autor ha denominado como *catolicismo cultural*, que se mantiene a unos niveles que superan el cincuenta por ciento de la población (Comas Arnau, 2004:345).

Pero, incluso, esta especie de cultura católica o catolicismo cultural puede tener un futuro incierto si se tiene en cuenta, según hemos visto, la progresiva desvinculación de las nuevas generaciones con respecto de las propias raíces de la religión. Este hecho puede repercutir en estas representaciones colectivas culturales presentes hoy en España. En este sentido, parece que la tendencia de futuro puede ir hacia una *exculturización*, proceso por el cual la cultura va perdiendo las raíces religiosas (Pérez Agote y Santiago, 2009: p.21).

Por el momento, parece que esta cultura religiosa se va transformando poco a poco en otra derivada de una espiritualidad más abstracta, en la que el catolicismo cultural se combina con otra serie de fenómenos, como el interés por las formas de expresión de la cultura oriental (yoga, meditación, búsqueda de la armonía y la paz interior etc.) e, incluso, con la recuperación de iconografía y simbología cristiana en un uso totalmente al margen de las creencias.

En definitiva, esta cultura de espiritualidad se va alejando de los cánones religiosos en su concepción tradicional, se inspira en fuentes religiosas y no religiosas, se individualiza y persigue el propio desarrollo y superación de la persona, al margen de una religión institucionalizada (Arroyo Menéndez, 2004, 428- 429).

3.3. La contaminación del sistema

Al contrario de lo que sucede en los casos anteriores, sí pueden darse algunos factores que funcionan como freno o límite de la secularización. Hay supuestos, incluso en sociedades avanzadas, que no se explican por ninguna de las circunstancias expuestas, es decir, que exceden el ámbito que es propio del hecho religioso o que no alcanzan a justificarse por su conversión en hecho cultural. Si se producen estos factores, estamos ante una barrera cierta para la secularización. Es el supuesto de los llamados *residuos confesionales*, que dependen de la tradición confesional española pero que están presentes aún en el sistema como instrumentos de alcance que se incrustan en la laicidad. Son elementos de índole diversa, algunos tan sólo formales y otros más o menos inocuos, pero otros tienen un sólido engarce jurídico que, por serlo, presionan el sistema impidiendo o limitando la secularización social. En el epígrafe siguiente nos referiremos directamente a la cuestión.

4

¿España es hoy una sociedad laica?

Esta es la pregunta subsiguiente: España es hoy una sociedad secularizada, pero ¿lo es laica? No es un asunto menor. *A priori* y sin perjuicio de las características que conforman una sociedad, el grado de laicidad de un Estado define su modo de comportamiento frente a lo religioso. No es igual (ni se comportará de igual manera) un Estado que valora en sí mismo el hecho religioso que un Estado que lo persigue o que un Estado neutral. Las fórmulas que se institucionalizan en cada caso para el tratamiento de las múltiples cuestiones que plantea el ejercicio de la religión por parte de los ciudadanos son diferentes. Cosa distinta es si coinciden secularización y laicidad.

Pues bien, punto de partida obligado es reconocer que secularización y laicidad son diferentes. Desde el principio de este escrito se ha venido identificando la idea de secularización con una condición social, un atributo, un modo de ser de la sociedad. En una línea diferente, *laicidad* es un principio político, que expresa condición o categoría institucional que incorpora las características propias de la modernidad. Secularización hace referencia a sociedad como laicidad se refiere al Estado; son dos ideas organizativas diversas, que no pueden fundirse porque, de hacerlo, sería imposible distinguir el ámbito privado en que se mueven los ciudadanos del terreno propio de los poderes públicos. En cierto sentido, la laicidad supone la institucionalización del proceso de secularización (Otaola, 1999: 117).

No obstante, siendo conceptos de naturaleza distinta, tienen una zona común, que es la integrada por la idea de emancipación o conquista liberadora de tutelas externas que comparten el proceso de secularización y el componente más estático de la laicidad y plataforma de todo el principio, como luego se dirá, que es la separación entre Iglesia y Estado. Desde la perspectiva de la emancipación, la laicidad aparece ligada a un proceso histórico de reafirmación de la autonomía del poder político que, en su proyección a los derechos de los ciudadanos, asegura una esfera propia donde puedan ejercitarse las

libertades públicas (Suárez Pertierra, 2006: 13 - 14). En vía de aclaración, para dar continuidad al argumento, conviene dejar dichas desde ahora algunas precisiones: en primer lugar, la separación no es el único elemento de la laicidad. Luego se dirá que la neutralidad del Estado, en tanto que componente dinámico de la laicidad, añade nuevos horizontes al concepto. En segundo lugar, conviene reafirmar que la coincidencia con la secularización se produce tan sólo en este elemento, que no agota en todo el principio. Por último, si la perspectiva clásica de la laicidad implica la garantía de una esfera de inmunidad de coacción para los ciudadanos por parte de la autoridad pública, la instalación del Estado social incorpora parámetros de acción positiva de los poderes públicos que definirán en adelante la idea de laicidad.

Así pues, en el sentido indicado, secularización y laicidad discurren paralelas, mas no se confunden. Puede decirse que a grandes rasgos se corresponden: mayor secularización implica mayor laicidad y mayor laicidad propone mayor secularización. Sin embargo, a causa de la distinta naturaleza de ambos conceptos, es posible que el alcance de uno y otro difiera en la medida en que se produzca una ruptura, por cierto frecuente y para nada exenta de aguda conflictividad, entre sociedad y Estado, de tal manera que la sociedad se encuentre más secularizada que el Estado o que el Estado imponga sus planteamientos laicos a una sociedad aún en una fase incipiente del proceso secularizador.

Precisamente partiendo de la doble naturaleza de los conceptos, se ha propuesto una formalización de alcance descriptivo con cuatro combinaciones (Ramoneda, 2005: 8 - 9): sociedad muy secularizada y Estado muy laico; sociedad poco secularizada y Estado muy laico; sociedad muy secularizada y Estado poco laico; y sociedad poco secularizada y Estado poco laico. La expresión de las posibles combinaciones de estos dos parámetros tiene valor, porque, también a grandes rasgos, se corresponden con cuatro modelos: el primero con Francia, el segundo con EE.UU., el tercero sería el caso español y el cuarto con estados de signo teocrático o confesional: Irán o Irlanda. Por tanto, la clasificación sirve para expresar la ausencia de un modelo único, a lo que habría que añadir la práctica imposibilidad de que estos modelos se presenten en estado puro: el sistema francés, por ejemplo, ofrece signos de cooperación con las religiones (Valero, 2008: 167) y los sistemas de Iglesia de Estado se

resisten a clasificarse con fórmulas rígidas y van evolucionando en su mayoría hacia modelos de laicidad (Fernández-Coronado, 2002: 70-81). No obstante, estas combinaciones contribuyen a explicar la posición pública de los agentes sociales en circunstancias complejas, como en España. Sin perjuicio del alcance de la cooperación del sistema español con la Iglesia católica, la jerarquía eclesiástica promueve la reivindicación pública de la religiosidad confundiendo los planos social e institucional para atribuir al Estado (representado por el Gobierno) la responsabilidad de un supuesto laicismo que no es sino el reflejo de la secularización de la sociedad española.

Con los matices que en adelante se indicarán, creemos posible adelantar la hipótesis que sitúa a España en la línea de la divergencia: la sociedad está más secularizada que el Estado, o, lo que es lo mismo, el esquema institucional que rige el funcionamiento de los poderes públicos no se ha adaptado en la medida en que lo requieren los profundos cambios sociales. La razón, según algunos, puede estar en la Constitución, que limita el desenvolvimiento de la laicidad. A esta conclusión se llega, sin embargo, desde posturas enfrentadas. Para unos, la Constitución actúa hoy como un corsé, pues diseña un cauce que, útil en su momento, se ha visto desbordado por la formidable evolución de nuestra sociedad (García - Santesmases, 2007: 50: el pacto constitucional es una hipoteca; Pérez Tapias, 2007: 313). Para otros, por el contrario, la Constitución nunca quiso reconocer un régimen de laicidad; por eso establece un sistema rodeado por un conjunto de cautelas que apuntan a una especie de etapa intermedia en la escala de la laicidad: la *aconfesionalidad* (Ferrer, 2008: 410 ss.; Navarro - Palomino, 2000: 330; Sánchez Cámara, 2009: 281 ss). Hay que reconocer que este criterio ha tenido un cierto éxito, porque para las posturas progresistas explicaría la falta de correspondencia entre secularización social y laicidad constitucional, mientras que, desde el ángulo opuesto, las doctrinas que son contrarias a la implantación de un sistema de plena laicidad encontrarían apoyo constitucional.

Frente a esta conclusión, coincidente desde perspectivas diversas, cabe, a su vez, una doble postura. Por una parte, sería posible aceptar que la previsión constitucional se ha visto desbordada por la realidad. En este sentido, estaría justificado promover la reforma constitucional para desterrar las ambigüedades en la regulación del fenómeno religioso, especialmente el art. 16, y dar paso, así, a un régimen de laicidad. Pero también cabe otra

opción, que no es sino proyectar sobre el texto constitucional una interpretación dinámica, la requerida por la regla hermenéutica del consenso, a fin de extraer de la letra constitucional el verdadero sentido del sistema. Es obvio que la segunda posición exige una labor más dificultosa, pero también es cierto que, por una parte, tampoco es sencillo promover una reforma constitucional en cualquier momento de la historia y, por otra, una correcta labor de exégesis exige agotar las posibilidades que ofrece el texto de la Constitución para decantarse por aquella opción más conforme a los propios principios constitucionales. De ahí que, en nuestro criterio, sea no solo posible, sino obligado proponer la implantación de un sistema de laicidad desde la plataforma constitucional vigente, superando objeciones de índole formal o sistemática (Vázquez Alonso, 2012: 337). El problema no sería, por tanto, la Constitución misma, sino, según algunos, la concreción del régimen para la Iglesia católica través de los Acuerdos de 1979, que convertirían la laicidad constitucional en *aconfesionalidad* (Mayoral, 2006: 86) o, según otros, la limitación del alcance de la laicidad por la doctrina del Tribunal Constitucional que al principio, sin embargo, habría apoyado una interpretación genuina y hasta impecable (Ruiz-Miguel, 2009: 37 y 39).

El Tribunal Constitucional, en el sentido indicado, no distingue categoría intermedia entre laicidad y confesionalidad. Ciertamente que la Constitución no habla de laicidad de manera expresa y también que la fórmula que emplea para referirse a la cuestión (art. 16, 3: “ninguna confesión tendrá carácter estatal”) es equívoca y hasta técnicamente incorrecta. Los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional recogen los términos *aconfesionalidad* o *no confesionalidad* (STC 1/1981, de 26 de enero; STC 5/1981, 13 de febrero), hasta que en 1985 aparece el término *laicidad* en una reconocida sentencia que resuelve el conflicto acerca de la naturaleza no religiosa de la institución del descanso semanal (STC 19/1985, de 13 de febrero). Sin embargo, desde el principio van apareciendo en los pronunciamientos del alto tribunal los principios fundamentales que conforman el concepto de laicidad, que van preparando el camino para la definición una década más tarde de la laicidad constitucional con arreglo al mencionado precepto (STC 46/2001, de 15 de febrero). No hay, pues, a nuestro criterio, espacio para una categoría intermedia. Sí hay, en cambio, como se irá diciendo en los siguientes epígrafes, dos factores que influyen: en primer lugar y al amparo de la complejidad de la solución constitucional, andando el tiempo se ha generado un sistema con residuos de otros, préstamos entre diferentes modelos,

contaminaciones e influencias que radican impurezas en el sistema originario. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la muy relevante circunstancia de que la Constitución incorpora un nuevo principio, el mandato de cooperar, que es nuevo en nuestro sistema de relación entre Estado y confesiones religiosas y que está dotado a su vez con perfiles complejos que es preciso depurar.

A pesar de todo, ¿puede sostenerse que la Constitución actúa como un cauce rígido que impide el desenvolvimiento de la laicidad? Es verdad que la complejidad de las fórmulas constitucionales, en este como en otros lugares del texto, pueden dar pie al argumento según el cual la regla del consenso captura posibles interpretaciones adecuadas a la realidad cambiante de la sociedad española. Pero también es cierto que el esquema constitucional se explica por la necesidad de superar un viejo problema histórico, la llamada “cuestión religiosa”, en base a las reglas del momento y señaladamente de acuerdo con el aludido principio del consenso. Desde esta perspectiva, la Constitución aparece, más que como una norma ambigua, como una plataforma abierta y dinámica que debe incorporar los nuevos datos que ofrece la realidad social, la decantación de las posiciones doctrinales y los avances de la práctica administrativa y de la jurisprudencia. Todo ello porque así lo disponen las reglas de interpretación vigentes en el ordenamiento, pero también porque lo dice el propio mandato constitucional que obliga a tener en cuenta las creencias de la sociedad española (Llamazares Fernández, 2009: 193-4), una sociedad que no es monolítica ni uniforme y que acoge como un valor la diversidad. No creemos posible otra interpretación, toda vez que el grado de secularización de la sociedad española impide el apoyo sociológico para la confesionalidad, incluso para una confesionalidad atenuada. Si se quiere constatar que nuestra Constitución favorece este modelo, concluiríamos que está situada en el campo de la confesionalidad doctrinal, pues *tertium non datur*, lo cual impide sin duda la propia norma fundamental. Esto no es sacralizar la Constitución que, en cualquier caso, sería de desear que reflejara del mejor modo que fuera posible los principios del sistema apartando interpretaciones equívocas, sino salir al paso de aquellas posiciones que, queriéndolo o no, manifiestan dificultades para reconocer la implantación del principio de laicidad en la constitucionalidad vigente.

Pero queda en pie la hipótesis de la divergencia, según la cual secularización y laicidad no van al mismo paso. En los párrafos anteriores se ha pretendido justificar que la situación no es provocada por el modelo constitucional. La razón es, en nuestro criterio, otra y, aunque en el fondo es la misma, doble.

En primer lugar, a medida que pasa el tiempo, decrece la tensión constitucional y se asienta el sistema democrático, las fórmulas hábiles del consenso político, que fueron en su día el nexo de unión y punto de confluencia de las diferentes posiciones, tienden a funcionar como fuerzas centrífugas, es decir, son utilizadas para fundamentar políticas diversas al socaire de un lenguaje constitucional abierto. Ello produce como consecuencia que vuelvan a abrirse los problemas históricos. Se ha dicho gráficamente que en muy pocas décadas ciertas interpretaciones han sido capaces de provocar un “viraje legislativo convencional” en perjuicio del sentido genuino del texto de la Constitución (López Castilla, 2004: 241).

Sobre este dato y en segundo lugar, se asienta un elemento de fuerte influencia en la conformación del modelo español, que funciona en la línea de la institucionalidad política y, por tanto, en el campo del segundo de los principios. Se trata de los acuerdos confesionales, instrumentos que ejercen tal presión sobre el sistema que acaban formando parte de su núcleo central.

Ya pertenece al acervo común conceder importancia a la técnica empleada para la elaboración de los cuatro Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede que sustituyen al trasnochado Concordato franquista: se elaboran en paralelo a la Constitución con la finalidad de asegurar ciertas posiciones frente al nuevo sistema que la Constitución iba a implantar. Así, tan solo cinco días después de la fecha constitucional, se aprueban los acuerdos que regulan materias jurídicas, económicas, culturales y educativas y sobre fuerzas armadas, que son, por tanto, formalmente posteriores a la Constitución, pero materialmente preconstitucionales. No es el único caso de empleo del mencionado procedimiento. Con la misma finalidad de adelantarse a la Constitución y con la misma fecha de esta, se promulgan dos de las normas jurídicas en materia militar de mayor importancia en la transición: la reforma de las Reales Ordenanzas y la primera ley sobre Órganos Superiores de la Defensa. Esta técnica pudo tener alguna utilidad, incluso, para el incipiente Estado democrático, pues tendía a evitar ciertos escollos que podían interponerse con fuerza a la aprobación de la

norma fundamental. Pero el hecho más notorio es que constituye el hito fundamental para implantar un modelo legal que extrae del Derecho común el tratamiento de las ideas religiosas.

No solo esto. Los Acuerdos han sido considerados por algunos sectores como normas integrantes del bloque constitucional (López Castillo, 2004: 219), hasta el extremo de que informan la interpretación del art. 16 en perjuicio del propio criterio constitucional (ibid.; Vázquez Alonso, 2012: 352). La cuestión es tanto más importante cuanto que el propio Tribunal constitucional enfatiza impropiamente la dimensión colectiva de la titularidad de la libertad religiosa por parte eclesiástica (López Castillo, 2009: 136).

A partir de aquí, las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica se rigen por estos Acuerdos que tienen rango de tratado internacional al amparo de la ficción del Estado de la Ciudad del Vaticano. Este planteamiento se consolida y fortalece con la conclusión de los acuerdos con las confesiones religiosas de *notorio arraigo* (Leyes 24,25 y 26 de 1992), que siguen la pauta indicada de acuerdo con las preferencias de la propia Iglesia católica, deseosa de consolidar el modelo, y de las confesiones minoritarias más importantes, que pretenden un tratamiento semejante al que recibe la Iglesia católica por parte del Estado (Fernández-Coronado, 1995: 35-41). La Ley orgánica de Libertad Religiosa, de 1980, se inserta en la misma perspectiva cuando desarrolla tan solo parcialmente (libertad religiosa sin libertad ideológica) los contenidos del art. 16 de la Constitución e, incluso, la legislación complementaria y hasta la práctica administrativa insisten en el mismo planteamiento. Esta circunstancia (elaborar un Derecho especial para las ideas religiosas) tiene importantes consecuencias en el conjunto del sistema, que no pueden ser objeto de tratamiento en el contexto de este escrito. Pero lo más importante para el argumento que se está desarrollando es que toda esta construcción tiende a fijar la acción del Estado en la representación institucional de las creencias, esto es, en las entidades que agrupan a los individuos que practican ideas religiosas más que en el desarrollo de la libertad de religión de los ciudadanos, que es lo que protege fundamentalmente la Constitución y a cuyo desarrollo está dirigido el instrumento de la cooperación. La formulación de un modelo institucional como el descrito, que va adquiriendo progresivamente consolidación en España, más que la Constitución en sí misma, sí corre el riesgo de limitar el desenvolvimiento de la

laicidad y, por tanto, de situar en divergencia el plano institucional con respecto de la sociedad española fuertemente evolucionada.

Por otra parte y aunque ya se ha apuntado, conviene insistir en un dato suplementario. La pérdida de tensión constitucional, el deseo de alejar la conflictividad social en la construcción del nuevo sistema de convivencia, la conformación de nuevas mayorías políticas y la propia evolución multiforme de la sociedad española, hace que en ocasiones los gobiernos del Estado acomoden el régimen de tratamiento del fenómeno religioso a ciertas pautas que, más o menos de acuerdo con la Constitución, tienden a consolidar un modelo más cercano a las pretensiones de las iglesias – señaladamente a las pretensiones de la Iglesia católica – que a la evolución misma de la sociedad española. Entiéndase bien, esta situación no se produce siempre y en todos los casos, y también ha habido acción sólida de gobierno que promueve medidas que hacen que la sociedad española evolucione en el sentido de la secularización. Pero sí hay ciertas decisiones a lo largo de los últimos años que, dictadas por la decisión política o justificadas en la supuesta ambigüedad constitucional, amparan posiciones que no se ajustan al modelo de laicidad.

5 Laicidad y libertad ideológica, religiosa y de culto

Según se ha venido indicando, lo que interesa, el problema de fondo es el alcance de la laicidad. Pero conviene despejar una cuestión previa, que puede formularse así: ¿son compatibles laicidad y libertad religiosa en una sociedad secularizada? Para algunos, la preocupación se encuentra en el peligro de que la laicidad limite el ejercicio de la libertad religiosa; para otros, como suele suceder, se centra en la amenaza de que la libertad religiosa actúe como una barrera para la plena incorporación de la laicidad. Se trata, como puede verse, de dos caras de la misma moneda y lo que se plantea al cabo es la cuestión sobre si la laicidad y la libertad religiosa compiten entre sí.

Conviene intentar una respuesta incorporando tres perspectivas diferentes:

5.1. La libertad religiosa puede desarrollarse en un sistema de laicidad; son, por tanto, compatibles.

Luego se dirá que, además, se trata de elementos en íntima conexión. Por ahora y desde un punto de vista teórico, cabe recordar que la laicidad es una exigencia del pluralismo o, como se sostiene desde el campo de la filosofía política, es raíz de la democracia misma (Taylor, 2011: 39 ss.). Lo que distingue la democracia, en esta línea, es la incorporación de diversas cosmovisiones, ideologías y sistemas de valores por la vía del pluralismo y el rechazo de una normatividad moral generada desde una única cosmovisión (Díaz Salazar, 2007: 15). La laicidad trae causa y es a la vez condición para la libertad y, como marco de actuación de los derechos fundamentales, es la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos. Por eso es muy importante el componente *separación*, es decir, la ausencia de tutela exterior, que hemos definido como elemento instrumental y básico de la laicidad. La separación entre Estado y fenómeno religioso asegura la emancipación del poder político frente a las ideas

religiosas y también, desde otra perspectiva, la autonomía de las confesiones religiosas frente a la injerencia de los poderes públicos. Pero igualmente obliga al Estado a garantizar una zona inmune de coacción donde los ciudadanos puedan ejercer libremente su opción vital. De ahí que la laicidad sea, además de un instrumento de salvaguarda de la independencia política, un instrumento de protección de las libertades públicas y de su ejercicio por el individuo.

Viniendo a España, los datos apuntan a la consolidación de una sociedad con alto grado de desarrollo o realización de la libertad religiosa. Las sucesivas ediciones del *Informe sobre la democracia en España* (www.fundacionalternativas.com/laboratorio), de la Fundación Alternativas, destacan la fortaleza del indicador “libertad religiosa protegida”, que se sitúa cómodamente por encima del notable (7.5 en la tabla de derechos civiles y políticos) junto con las libertades de expresión o asociación. Esta situación se repite prácticamente sin variación desde 2008.

El caso más problemático, a causa del impacto del fenómeno migratorio, es el de la comunidad musulmana. El estudio del año 2006 del Ministerio del Interior (<http://www.observatorioreligion.es>) ofrece datos relevantes sobre la opinión de los musulmanes en relación a su situación en España desde la perspectiva religiosa. A la pregunta sobre si la Constitución española garantiza y protege la libertad e igualdad de todos, la respuesta positiva alcanza el 64% de los encuestados, mientras que la negativa solo el 8%. (Cuadro 3.1). Un 83% de las respuestas no encuentra obstáculos para la práctica de su religión en España (Cuadro 5.1.1). Del 13% que declara que existen obstáculos, la mayor parte (un 36%) refieren el problema a la falta de mezquitas, mientras que tan solo un 13% cifra el problema en el racismo, la discriminación o las ofensas (Cuadro 5.1.2). Un porcentaje muy amplio de encuestados considera que en España hay mucha libertad (85%) y que se respetan las creencias religiosas de todos (70%) (Cuadro 2.3.1). Es un planteamiento a tono con el carácter tolerante de los españoles hacia las prácticas religiosas (Pérez Agote - Santiago, 2009: 74 ss.).

Puede decirse en esta línea que los peligros para el desarrollo de la libertad religiosa no proceden de la incompatibilidad entre ambos conceptos; proceden de otras circunstancias.

Pueden provenir tales problemas ciertamente, aunque no es sin duda la causa principal, de una separación *incompleta* entre Estado y fenómeno religioso. Antes se indicó que no todos los elementos revestidos de un cierto carácter religioso que se incorporan a la vida social pueden ser entendidos como factores que limitan la laicidad. Es el caso de la legítima relevancia en el ámbito público de las creencias religiosas o de la conversión de ciertos elementos religiosos en datos de tono cultural. En el sistema español, sin embargo, hay espacio para algunas impurezas que, provenientes de la íntima compenetración histórica entre Estado e Iglesia, contaminan el sistema.

En efecto, son bien visibles estos elementos en el sistema español, aunque no todos ellos se comportan de la misma manera. El más notorio es la mención a la Iglesia católica en el art. 16.3 de la Constitución. Su presencia se explica por las circunstancias del momento. La presión de los sectores conservadores y de la Iglesia católica, que pretendían la referencia constitucional, obligó a la aplicación de la regla del consenso. El resultado es, en nuestro criterio, una mención formal que oscurece el modelo de relación del Estado con el hecho religioso y que a la par da cobertura a las posiciones que tienden a limitar la laicidad constitucional, pero que no puede concretarse en limitaciones precisamente por la fuerza que ejercen los propios principios constitucionales de libertad de conciencia, igualdad, separación y neutralidad.

Fuera de esto, algunos de estos elementos son puramente *sociales*, es decir, no alcanzan categoría jurídica. Es el caso de ciertas prácticas que no se justifican suficientemente por la incorporación del hecho cultural y en las que la presencia o participación de autoridades en grado relevante para comprometer al Estado provocan un límite a la secularización y presionan a la laicidad.

Otros elementos, como se ha sugerido, se incorporan al ordenamiento legal. Algunos de ellos proceden de la cooperación y tienen, por tanto, raíz constitucional. Así, la asistencia religiosa en las relaciones de sujeción especial (fuerzas armadas, penitenciarias, centros hospitalarios y asistenciales) se justifica en la obligación de los poderes públicos de facilitar

la mejor realización del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos promoviendo las condiciones que lo hagan posible o removiendo los obstáculos que lo dificulten (art. 9.2 CE; art. 2.3 LOLR; art. IV AAJ, AARFA; artcs. 8 y 9 ACM). Así, la incorporación de la festividad religiosa del domingo como descanso semanal (art. III AAJ). La Constitución ampara, incluso, aquellos supuestos en que la cooperación no es obligada, pero sí posible en orden a permitir el desarrollo de la libertad religiosa: la causación de efectos civiles del matrimonio en forma religiosa sin necesidad de celebrar una nueva ceremonia civil (art. VI AAJ; art. 7 ACM).

Pero, coexistiendo con este fenómeno, se mantienen en el sistema residuos de raíz confesional que afectan en mayor o menor medida a la correcta implantación de la laicidad. Pueden darse las siguientes posibilidades:

a) En contradicción, aunque solo aparente, con afirmaciones anteriores, hay elementos procedentes del mandato constitucional de cooperación que, a la hora de instrumentarse, podrían establecer un modelo incompatible con los principios constitucionales. Así, a título de ejemplo, serían dudosamente constitucionales un modelo de asistencia religiosa basado en la aplicación directa de la llamada “integración orgánica”, mientras que los sistemas de vinculación contractual o de “libre acceso” no plantearían mayores problemas (Contreras, 1989: 241 ss.). Lo mismo podría decirse de un procedimiento de recepción de los efectos del matrimonio religioso basado en la *remisión formal* al Derecho canónico, no así en el caso de que la técnica de aplicación fuere el *presupuesto*, una técnica que funciona aquí como garantía de la separación y de la igualdad (Pardo Prieto, 2008: 176). Y también si se admitiera un calendario de festividades que incluyera en bloque las de carácter religioso sin pasar por el filtro de la tradición, como dice la sentencia del Tribunal Constitucional citada *ut supra* (STC 19/1985, de 13 de febrero).

b) Algunos elementos presentes en el sistema, sobre los que más adelante volveremos, presionan sobre la laicidad con fuertes consecuencias limitadoras: el sistema de financiación directa del culto religioso católico previsto en el AAE, el régimen de enseñanza de la religión en los centros públicos regulado en el AEAC o la fórmula para el nombramiento del Arzobispo Castrense recogida en el AARFA como un claro residuo confesional;

c) Otros extremos previstos en el ordenamiento español, con la raíz confesional indicada, presionan la laicidad por la vía de limitar la separación mediante la lesión del principio de igualdad. Se trata de datos que, justificados o no, manifiestan privilegios para la religión católica en el conjunto del tratamiento del fenómeno religioso, de modo que entrarían en contradicción con la laicidad. El caso más claro es el régimen comparado de financiación previsto en AAE para la Iglesia católica y en los Acuerdos con las confesiones minoritarias. El régimen de adquisición de la personalidad jurídica de los entes de la Iglesia católica presenta también problemas de igualdad con lo previsto para las confesiones con acuerdo (art. I AAJ). Acredita la complejidad del sistema, entre otros casos, la circunstancia de que la asistencia religiosa católica sigue un modelo diferente al modelo previsto para las confesiones minoritarias.

d) Ciertos elementos del sistema que pueden considerarse como tales residuos son, sin embargo, menores, en el sentido de que no aportan nada suplementario al tratamiento de los respectivos asuntos por el Derecho común. Es el caso de las garantías vinculadas a ciertos derechos ligados a la autonomía de las confesiones (inviolabilidad de los lugares de culto, libertad de organización de las confesiones religiosas, capacidad de organizar colectas y otros casos) (Pardo Prieto, 2008: 426-431). Hay que tener en cuenta, por último, algunos elementos que manifiestan una raíz religiosa de nueva índole. En apartados anteriores se ha aludido a la presión del sistema de pactos confesionales sobre el modelo en su conjunto. Pues bien, el juego combinado de acuerdos y pactos con la Iglesia católica y con las confesiones de notorio arraigo en España ha provocado la aparición de ciertos datos de procedencia confesional que comportan un tratamiento diferenciado de las confesiones religiosas por grupos: las confesiones que han concluido acuerdos con el Estado y las que por la razón que sea no están amparadas por dicho instrumento y, por esa razón, no tienen acceso a determinadas concreciones de la cooperación o del simple desarrollo del derecho de libertad religiosa. Más adelante se hará una referencia concreta a la cuestión.

A pesar de todo, como antes se ha indicado, los problemas para la libertad religiosa no provienen, en nuestra opinión, de una supuesta incompatibilidad con la laicidad, sino de otros ámbitos, señaladamente los dos siguientes:

1) El impacto multicultural. En las sociedades modernas caracterizadas por la incorporación de culturas diversas, especialmente si, como es el caso de la española, se convierten en muy poco tiempo en sociedades de acogida, a menudo se producen choques culturales que pueden derivar en el enfrentamiento social, reacciones frente a la implantación de comunidades diferenciadas, dificultades para la integración y, en último extremo, manifestaciones de xenofobia. Hay que decir que el caso de España, aunque algunos brotes sociales permiten detectar el problema, es menos acusado que otros países, incluso en aquellos que cuentan con comunidades inmigrantes de segunda y tercera generación. Pero es muy cierto que, dando por sentado que las sociedades democráticas avanzan en la línea de la secularización, el desarrollo de las libertades permite el asentamiento de movimientos religiosos de signo muy diverso.

El mayor impacto suele provenir de la incorporación del islam y de la irrupción más o menos amplia de otras doctrinas religiosas de raíz diferente a las llamadas “religiones del libro” y procedentes de ámbitos culturales o geográficos más alejados de las prácticas religiosas de las sociedades occidentales. Son tradiciones religiosas diferentes, en algunos casos con personalidad y doctrina muy acusada, aunque quizá la mayor diferencia en el sentido de la proyección social no radica tanto en el contenido de las creencias cuanto en el modo o estilo de manifestarlas. En este sentido, la línea divisoria es transversal y permite agrupar a las religiones en doctrinas que profesan la fe religiosa porque es verdadera y doctrinas que entienden la fe religiosa como una aproximación a la verdad (Estruch, J. “et al.”, 2007: p. 417).

Los problemas para la libertad religiosa pueden manifestarse tanto en el plano individual como en el campo comunitario y muchos de ellos están situados en la difusa frontera entre cultura y religión. Surgen en el plano individual ante determinadas conductas personales, como es el caso de los atuendos (velo y otros), las prácticas religiosas, la enseñanza de la religión, el régimen de los símbolos religiosos en lugares públicos, la observancia de las festividades confesionales o ciertos ritos como la alimentación o el sacrificio de animales. En muchas ocasiones, estos problemas están ligados a las cuestiones de género o a las posibilidades reales de acceso a la educación como fórmula de integración social. En el plano comunitario se ponen de relieve fundamentalmente en el tratamiento de los lugares de culto, su autorización administrativa y su inviolabilidad ante intervenciones de la autoridad o ante agresiones por parte de movimientos que practican la violencia social. Pero también en

los enterramientos, ya por dificultades en relación con el establecimiento de cementerios o por causa de contradicción de algunas prácticas funerarias con el orden público. El proselitismo de las doctrinas religiosas suele ser también un campo de enfrentamientos. La construcción de templos con los signos externos propios de la religión ha provocado agudos conflictos, como en el caso de referéndum sobre los minaretes de las mezquitas en la República Helvética, que ha llegado a exigir una reforma constitucional.

Todos estos supuestos han provocado multitud de pronunciamientos jurisprudenciales, tanto en el ámbito interno como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2) La invasión del espacio público por las doctrinas religiosas. Es este, en nuestra opinión, un segundo ámbito de alcance que presenta riesgos para el pleno desarrollo de la libertad religiosa. Se trata de salir al paso de un entendimiento del espacio público ligado a visiones religiosas que se ofrecen como garantía de valores sociales no necesariamente compartidos y que pretenden imponerse desde una lectura única de la realidad social. Se trata de trasladar al ámbito público posiciones específicas basadas en valores religiosos que ni son de aplicación general en sociedades evolucionadas con fuerte componente de multiculturalidad ni pueden trascender el campo religioso para convertirse en valores superiores del sistema de convivencia. En definitiva, contra la legítima autonomía de la política, se trata de la imposición hegemónica de una moral religiosa como moral cívica de vigencia general.

En anteriores apartados se ha recogido la sólida doctrina del Tribunal Constitucional que ampara la distinción entre ética religiosa y civil y que delinea una clara separación entre la esfera del Estado y la esfera religiosa. Sin embargo, al socaire de un supuesto relativismo axiológico, se ha insistido desde sectores eclesiásticos en la necesidad de recuperar valores tradicionales que supuestamente habrían sido arrumbados por la intención secularizadora y laicizante de los gobiernos de izquierda. Gobiernos de izquierda a quienes se reconoce, a pesar de las críticas por las carencias en el tratamiento de los problemas fundamentales de la relación Estado – Iglesia católica, la defensa de la autonomía de la política frente a las presiones eclesiásticas (Ruiz Miguel, 2012: 79). Esta posición, amparada en el relativismo democrático producto de la postmodernidad, corre el riesgo de asentar una visión fundamentalista de la sociedad recuperando la vigencia de la ley natural frente a la ley civil

(García - Santesmases, 2007: 48). La acusación no es de hoy y se combina con una cierta actitud de resistencia desde grupos significativos y con responsabilidad en la iglesia – institución frente a supuestas actitudes de presión desde el ámbito público tendentes a apartar la doctrina religiosa y a la propia Iglesia del cumplimiento de su misión (García - Santesmases, 2007: 106 ss).

Pero, ¿acaso puede defenderse en la sociedad democrática de valores la existencia de un vacío axiológico sobre la base de que los valores religiosos no sean tenidos en cuenta a los efectos de conformar las bases de la convivencia? La respuesta debe ser, en nuestro criterio, negativa. Neutralidad o imparcialidad no quiere decir ausencia de valores, antes bien, el Estado se identifica con un conjunto de valores que definen su identidad y que conforman la propia ética del Estado. Son los valores superiores de libertad, justicia, igualdad, pluralismo del art. 1.1 de la Constitución, así como los fundamentos del sistema de convivencia deducidos del complejo normativo que regula las relaciones sociales. Este entramado es el núcleo del “mínimo ético acogido por el Derecho”, como establece el Tribunal Constitucional (STC62/1982, de 15 de octubre, FJ 7). Para mantener la neutralidad el Estado incorpora un núcleo ético compartido suscrito a la justicia, es decir, al núcleo del bien común que, por ser imprescindible para la convivencia, puede universalizarse y adquirir imperatividad formal (Pérez Tapias, 2001: 132 y 2007: 315; Aguiar, 2004: 37). El ordenamiento jurídico, sobre estas bases, no puede sancionar las opciones personales que se amparan en el pluralismo. Por el contrario, el Estado protege con su aparato penal el mínimo ético que se llama “moral pública” (Rodríguez García – Pardo Prieto, 1998: 759). En definitiva, frente a este núcleo de valores, frente a las actitudes personales y colectivas que caen fuera del espacio amparado por el pluralismo, no hay vacío axiológico alguno ni tampoco neutralidad; el Estado defiende sus valores de manera militante (Suárez Pertierra, 2006): 25 -26). Esta es la tesis de Habermas aplicada al pacto constitucional. El ciudadano, vinculado a los subgrupos sociales que acogen sus señas de identidad de carácter étnico, religioso, etc., debe un compromiso de lealtad a los valores comunes que no puede estar ligado a la ética de ningún grupo. Ese compromiso de lealtad frente a los valores compartidos es el *patriotismo constitucional* (Habermas, 1999: 214).

5.2. La libertad religiosa sólo puede desarrollarse plenamente en laicidad.

Hasta aquí se ha defendido la compatibilidad entre laicidad y libertad religiosa. Toca ahora poner de relieve la estrecha relación entre ambos elementos, que puede formularse así: sin laicidad no puede haber libertad religiosa. O bien, como quiera que en este campo no hay absolutos, puede decirse que en la medida en que la laicidad sufra limitaciones, se estará limitando correspondientemente la libertad religiosa.

Esto sucede cuando la separación entre Estado y fenómeno religioso es incompleta. La compenetración entre Estado e Iglesia, que tan bien hemos conocido en España, limita tanto la autonomía de la acción pública cuanto la autonomía de las confesiones. Según lo indicado en las páginas anteriores, el Tribunal Constitucional establece firmemente un conjunto de principios que tienden a evitar esta situación. Ello pone de manifiesto cómo confesionalidad y libertad religiosa se encuentran en una relación dialéctica invertida: cuando se intensifica la confesionalidad, hay menos campo libre para la libertad religiosa y, en cambio, cuando se acusa la libertad religiosa hay menos espacio para la confesionalidad del Estado.

Lo mismo sucede si, aún con un régimen de separación Iglesia – Estado, se limita la posición imparcial del poder público en el tratamiento de las ideas y creencias, religiosas o no. En este caso también sufre limitación la libertad religiosa porque la sufre la laicidad, que obliga al Estado a tratar de manera semejante las posiciones ideológicas y las religiosas. Por esta vía también se ponen barreras al desarrollo de la libertad del ciudadano y se vulnera el principio de autonomía de las confesiones. Así sucede, acudiendo también a un ejemplo histórico, cuando se prohíbe a las entidades religiosas el ejercicio de la enseñanza o determinadas actividades comerciales o industriales, como pasó en la IIª República española.

Por otra parte, el principio del pluralismo es un elemento inseparable de la laicidad. Pertenece a su núcleo esencial, como lo acredita su consideración por nuestro Derecho constitucional como valor superior del ordenamiento. El pluralismo es base de las libertades porque, como se ha dicho gráficamente, no hay libertad si no existe capacidad de elección (Contreras – Celador, 2005: 14-15) y es componente esencial de la laicidad porque

presupone la base plural para el desenvolvimiento de su acción como programa político. Tan íntima es la compenetración entre la libertad y el pluralismo que se ha entendido que el segundo forma parte de la primera (Llamazares Fernández, 2011: 341) y es tan esencial al sistema democrático que los poderes públicos están obligados a promoverlo como principio general (“propugna”, dice el art. 1.1 de la Constitución), aunque, precisamente por presión de la laicidad, el Estado no puede adoptar la misma posición ante el pluralismo religioso, que requiere una actitud de respeto, defensa y protección, mas no de fomento y promoción como la que requiere el pluralismo político (Llamazares Fernández, 2011: 343-344).

5.3. La libertad religiosa, a través de la neutralidad, se convierte en libertad de conciencia.

Ya se han adelantado, inevitablemente, algunos extremos sobre el principio de *neutralidad*, elemento imprescindible de la laicidad, a quien dota de contenido dinámico.

Con referencia a lo religioso, la neutralidad en su sentido más tradicional es un modo de enfrentar la relación Estado – Iglesia: frente al factor religioso, el Estado es neutral. De las tres posibilidades de enfrentar el problema, el Estado desecha la valoración positiva y la hostilidad hacia la religión para quedarse con la postura neutral (Llamazares Fernández, 2011: 46 ss.), o bien, entre la laicidad positiva o demediada y la laicidad radical o militante, el Estado se decide por una laicidad genuina o neutral (Ruiz – Miguel, 2012: 82). En un sentido jurídico y alineado con alguna jurisprudencia constitucional, ya citada, podría decirse que el Estado no considera relevantes las ideas religiosas para ordenar su funcionamiento ni conseguir los fines que como entidad pública pretende. El Tribunal Constitucional insiste en que la neutralidad es presupuesto de la convivencia y condición, o sustrato, o exigencia del pluralismo democrático (es la doctrina de STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9).

Pero es preciso dar un paso más. Neutralidad no se refiere sólo a ideas religiosas; es imparcialidad frente a todo tipo de convicciones, religiosas o no, de los individuos. Si no fuera así, los poderes públicos tan solo estarían obligados por la laicidad a garantizar una

posición de igualdad entre los diferentes cultos. Explica este planteamiento la raíz de los derechos personales, que tienen su fundamento general en la dignidad de la persona humana, considerada por el art 10 de la Constitución como “fundamento del orden político y de la paz social”. Así pues, neutralidad es un concepto abierto que comprende todo tipo de opciones y que, según se dijo, queda plenamente incorporado a la laicidad. Esto reclama del Estado una posición activa para asegurar un espacio en el que se puedan ejercer las libertades. En este sentido, laicidad es la fórmula que adopta el compromiso del Estado neutral con los ciudadanos con respecto a sus ideas como garantía del pluralismo (Suárez Pertierra, 2006: 24). Por tanto, laicidad es resultado y fundamento del pacto constitucional.

Esta consideración integra el *patriotismo constitucional* de Habermas o el *consenso superpuesto* de Rawls. Seguramente no sobra destacar esta idea como un elemento más de la laicidad si la referencia fundamental es la integración de los inmigrantes en la sociedad global sometida a formidables flujos migratorios (Lema, 2007: 194). Pero, sea como fuere, tanto la idea de compromiso constitucional cuanto el pluralismo, que también se destaca como elemento principal en ocasiones, quedan subsumidos en el concepto de laicidad entendido como la suma de sus dos componentes en el sentido más actual indicado, que comprende una dimensión estructural y otra material (Vázquez Alonso, 2012: 335-6), una perspectiva de emancipación y otra perspectiva dinámica.

Sobre esta base, la laicidad es un programa de acción política, funciona como garantía del desarrollo pleno de los derechos ciudadanos en condiciones de igualdad, sin distinción de ideas y creencias. Y por ello cobija la acción global de los poderes públicos en las materias más de fondo que aparecen como producto de la nueva sociedad secularizada: igualdad de género, incorporación social de los inmigrantes, libertad sexual, educación en valores ciudadanos, implicaciones de las biociencias, muerte digna.

Así pues, la libertad religiosa no agota la neutralidad en el sentido indicado, o bien puede decirse que cuando se habla de neutralidad no basta con hablar de libertad religiosa. De acuerdo con lo dicho, la *libertad de conciencia* es una exigencia de la laicidad.

Esto supone la superación de una visión de la relación entre Estado e Iglesia centrada en la libertad religiosa: se reclama la libertad para ejercer la religión como individuo y como grupo. Esta visión se justifica “desde dentro”, es decir, como postura de los ciudadanos que

dan respuesta religiosa a sus inquietudes existenciales. Es una visión que ha de ser tenida en cuenta por el Estado porque, como se ha dicho, la religión trasciende el ámbito privado. Pero el Estado se encuentra obligado a comportarse con una óptica más amplia, que es la propia de la libertad de conciencia, que equipara a este efecto creencias e ideologías y que obliga a considerar la libertad de conciencia como punto de partida para el tratamiento de las convicciones en igualdad, cualquiera que sea su naturaleza y, por ello, también como punto de partida para la regulación del fenómeno religioso.

El núcleo de la laicidad no es, pues, la libertad religiosa, sino la libertad de conciencia. No es legítimo considerar, desde posiciones cercanas a las iglesias, que la libertad religiosa completa la laicidad; tampoco lo es identificar laicidad con la libertad religiosa y poner luego en valor la ausencia de la libertad ideológica del núcleo de aquella. Consideramos este planteamiento ineludible desde el punto de vista constitucional; otra cosa son las concreciones que reciba desde la práctica administrativa o la jurisprudencia.

Si nos atenemos a los planteamientos previos incluidos en este escrito, no dejaría de tener sentido considerar que la secularización social presiona a la laicidad institucional en el sentido de abrir el concepto a nuevas realidades en la línea de lo dicho. Desde esta perspectiva y ante la cambiante realidad social, la *nueva frontera* de la laicidad consiste en la adecuada integración de la diversidad. Tuvo sentido histórico centrar la laicidad en la relación Estado – Iglesia según la experiencia francesa. La exigencia hoy sería más bien determinar qué debe hacer el Estado democrático ante la *diversidad* (Taylor, 2011: 41) porque, a tenor de lo que se ha venido defendiendo, la sociedad española no es multirreligiosa sino diversa, diversidad que integra la pluralidad de doctrinas religiosas.

El carácter de la neutralidad, como componente dinámico de la laicidad reclama, pues, la protección y fomento de los valores compartidos que constituyen el sustrato del pacto constitucional.

En conclusión, pueden destacarse los siguientes extremos:

- 1) La laicidad, apoyada en la plataforma de la separación y desarrollando su programa de acción a través de la neutralidad (elemento dinámico) equipara creencias e ideologías;

2) El tratamiento de unas y otras por el Estado debe ser regulado en términos de igualdad, porque el punto de partida global es la protección y promoción de los derechos fundamentales. Esto quiere decir que:

a) La referencia principal de este tratamiento debe ser el Derecho común que, por ello, excluye en principio el tratamiento específico del hecho religioso mediante un Derecho especial. De ahí la discusión sobre si, a la hora de revisar la vigente Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que es un desarrollo solo parcial del art. 16 de la Constitución, deba hacerse una nueva Ley de Libertad Religiosa o, en caso de que fuera necesario, que esa es otra cuestión, una Ley de *Libertad de conciencia*.

b) Los pactos confesionales, expresión del Derecho especial, han de ser residuales. Es decir, los acuerdos no pueden ser instrumentos dirigidos a crear un espacio propio para la relación entre el Estado y las confesiones religiosas. Su papel debería centrarse en el tratamiento de aquellas cuestiones específicas de una religión derivadas de sus propias peculiaridades que requieran, como producto de la cooperación constitucional, una regulación especial.

3) Este planteamiento, ligado estrechamente a los derechos fundamentales de los ciudadanos, contribuye también a situar la *cooperación* constitucional en su sentido genuino, como se dirá en el apartado siguiente.

6 Nuevos espacios de actuación: la *nueva frontera* de la laicidad.

La laicidad es un concepto dinámico, pues lo son todos los procesos sociales y también el desarrollo de las libertades. La consecuencia es que el sistema público debe ser beligerante en materia de libertad de conciencia. La superación de las posiciones liberales, que tienden tan solo al aseguramiento de una esfera inmune de coacción dentro de la cual los individuos pueden ejercer sus derechos, obliga a la puesta en marcha de las políticas activas que, por otra parte, exige el propio art. 9.2 de la Constitución. Hay que decir que esta disposición del Estado entraña un peligro, porque la posición activa en la promoción de los derechos puede entrar en conflicto con la neutralidad y la separación, que son elementos clave del sistema. O sea, la actuación de los poderes públicos puede entrar en colisión con la laicidad, cuya última frontera está aún por definir.

Desde una perspectiva general se presentan los siguientes campos de actuación:

6.1. Poner en marcha políticas activas de integración del dato religioso

En páginas anteriores se ha aludido a los peligros que para el sistema de convivencia supone la reacción social frente a determinadas prácticas religiosas que entran en el espacio social de la mano de nuevas culturas. Para enfrentar esta cuestión es necesario implantar medidas tendentes a la mejor integración social del dato religioso teniendo en cuenta el papel que la laicidad asigna a la religión en el espacio público.

Las posibilidades de acción son muy amplias en este ámbito. Así, puede entenderse que trabajan hacia este objetivo más menos directamente medidas de carácter orgánico, como la dirigida a clarificar la representación de la comunidad islámica (RD 1384/2011, de 14 de octubre, por el que se desarrolla el art. 1 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la

Comisión Islámica de España, aprobado por la Ley 26/1992, de 10 de noviembre), de carácter educativo, como el reconocimiento de los títulos proporcionados por las estructuras de enseñanza superior de la Confesión evangélica (RD 1633/2011, de 14 de noviembre, por el que se establece el régimen de equivalencias de títulos de nivel universitario impartidos en centros docentes dependientes de FEREDE), o las iniciativas de carácter formativo puestas en marcha en la UNED con el apoyo de la Fundación Pluralismo y Convivencia.

En este sentido, las confesiones religiosas demandan la actuación de los poderes públicos dirigida a facilitar el ejercicio del derecho de libertad religiosa que la práctica de las Administraciones, especialmente la Administración municipal, dificulta. Los problemas afectan a la apertura de lugares de culto, lugares de enterramiento, cesión de espacios públicos para la celebración de actos propios de las confesiones de carácter educativo, social o cultural, la realización de actos en la vía pública o el acceso a subvenciones y ayudas públicas por parte de las confesiones religiosas (Pluralismo y Convivencia, 2011: 62-63).

Los problemas más importantes son los dos primeros. Con respecto de los lugares de culto, que tienen naturaleza de equipamientos comunitarios, se demanda la necesidad de evitar soluciones segregadoras, que tienden a concentrar los lugares de culto en suelo industrial, y la aplicación del principio de proporcionalidad evitando la arbitrariedad de los órganos competentes que, por ejemplo, no pueden exigir licencia de apertura. La cuestión ha sido objeto de fuerte denuncia por parte de FEREDE (Manifiesto por la libertad religiosa en España, de octubre de 2011). Con respecto de los cementerios, se reclama la reserva de espacios (muy escasos en España) que permitan los enterramientos con arreglo a los ritos funerarios específicos de judíos y musulmanes (Pluralismo y Convivencia, 2011: 70 ss.; 89 ss.). Estas circunstancias, como es obvio, pueden llegar a afectar seriamente el ejercicio del derecho de libertad religiosa.

La presencia de la religión en el espacio público plantea cuestiones de especial importancia, que reúnen perspectivas y ángulos diversos y que provocan una amplia casuística. Algunas prácticas, más o menos legales, extensas o enraizadas en la vida social, interfieren la adecuada integración de la diversidad religiosa. Así, los actos religiosos que forman parte de ceremonias organizadas por los poderes públicos o la presencia de autoridades en

ceremonias religiosas; así también la presencia de símbolos en actos oficiales de orden civil o, en definitiva, de símbolos religiosos en lugares públicos.

No es posible tratar todas estas cuestiones; son aspectos concretos que exceden la función de este estudio y sobre las que ha insistido la doctrina y, en algunos casos, la jurisprudencia. Conviene, eso sí, adelantar nuestra opinión desde la perspectiva de la laicidad. En este sentido, hay supuestos que deben despejarse por recurso al derecho de libertad de conciencia, que es el caso del funcionario que acude a ciertos actos religiosos a título personal y en ejercicio de su albedrío. Pero es indiscutible un criterio fundamental acuñado por el Tribunal constitucional, al que ya se ha hecho referencia: la actividad religiosa tiene su propio campo de acción distinto de la función pública, de tal modo que queda impedida por la laicidad la confusión entre fines religiosos y estatales. De ahí que, desde otra perspectiva, la participación de representantes públicos en actos religiosos no se atiene a la Constitución si esa conducta permite la identificación de la autoridad pública con una creencia religiosa o expresa la asunción por los poderes públicos del valor religioso como valor propio (Contreras - Celador, 2007: 35); se ha dicho con razón que el Estado representa simbólicamente a todos sus ciudadanos (Otaola, 1999: 19).

Por lo que se refiere a los símbolos religiosos en lugares públicos, solo son admisibles si han incorporado con el transcurso del tiempo un carácter común que, aun manteniendo su origen religioso, les hace aparecer como predominantemente culturales (Ruiz Miguel, 2012: 89-90) y siempre que pueda excluirse que tales símbolos constituyan signos activos de implicación con la función pública correspondiente (Llamazares Fernández, 2011: I, 367). Finalmente, es necesario acogerse a criterios específicos cuando se trata del uso de símbolos religiosos en ámbitos muy específicos, como el escolar, donde es muy difícil mantener la tesis de que los símbolos religiosos son inocuos, especialmente en atención a criterios de edad o niveles educativos.

Toda esta problemática hace necesaria la formulación de un programa de acción de alcance político capaz de prever las circunstancias que puedan producirse y poner en marcha mecanismos para su solución. En este programa ha de tener un papel especial el proceso educativo para la gestión de la diversidad (Suárez Pertierra, 2005: 435 ss.).

6.2. Promover la neutralidad

Es necesario salir al paso de los peligros de ruptura de la neutralidad, que provienen de instancias religiosas o de movimientos sociales de signo confesional, con el objetivo de recuperar los valores de raíz religiosa como valores sociales de aplicación general. Con anterioridad hemos sostenido la limitación que para el desarrollo de la laicidad supone este planteamiento; baste ahora indicar que la dicha recuperación no es sino una manifestación nostálgica de las señas de identidad que un día impregnaron a la sociedad española pero que hoy para nada la identifican. Ello sin perjuicio del intento de sustitución, con el pretexto de la ausencia de valores que supuestamente distinguiría al Estado democrático moderno, de los valores ciudadanos por valores de signo religioso.

No es ocioso denunciar este peligro. Desde el campo de la filosofía política se está reforzando en los últimos tiempos la dimensión pública de las religiones, porque la dimensión religiosa no puede estar ausente de la vida social y porque, según se ha dicho, no puede dejar de ser tenida en cuenta por los poderes públicos en la perspectiva de su contribución a la conversión de los individuos en ciudadanos. Pero este planteamiento no tiene nada que ver con la aparición de un “fundamentalismo moral y político” que recupera la ley natural en su versión definida por la jerarquía cristiana como fundamento del orden político y de la paz social (Díez Salazar, 2007: 22). El “laicismo enfático”, que pretende universalizar el laicismo democrático, lleva a la sacralización de lo político (Pérez Tapias, 2001: 133 y 2007: 315). Este confesionalismo fundamentalista alimenta el laicismo fundamentalista, de la misma manera que la pretensión de relegar la religión al plano privado refuerza las tendencias integristas que se dan hoy en ciertos grupos religiosos (Díaz Salazar, 2007: 165). Y esto vale para la pretensión de modular las leyes con arreglo a los principios de una doctrina religiosa cuanto para la pretensión de aplicar los principios generales del cristianismo como “religión de occidente” a la ordenación de la vida social. A ambas cosas se opone la laicidad.

En línea con esta visión, se han llevado a cabo iniciativas de inequívoco sello laico en diversos países, entre ellos España. Los avances en la puesta al día de la regulación del matrimonio, ya sea por la vía de las uniones de hecho, ya por la del matrimonio homosexual se insertan en este planteamiento, lo mismo que la regulación del aborto, la legalidad que promueve la igualdad de género, etc. Todas estas medidas surgen de la nueva conformación de la sociedad española, que ya no cuenta con identidades de índole religiosa, como en el pasado. Son nuevas visiones requeridas por la secularización social y que contribuyen ellas mismas a profundizar en la condición secular del sistema de convivencia con arreglo a los valores constitucionales y al núcleo ético que compone la moral pública.

Para formalizar este planteamiento, surgió la idea de elaborar un estatuto de la laicidad a través de la revisión de la LOLR, que ahora pasaría a formularse como ley de *libertad de conciencia* o ley de creencias y convicciones (Contreras - Celador, 2005: 26). Aunque no llegó a presentarse un proyecto de ley, los gobiernos de Rodríguez Zapatero manejaron varios borradores, que no llegaron a hacerse públicos.

A lo largo de las páginas anteriores hemos venido defendiendo la tesis de que la libertad religiosa, elemento nuclear de la laicidad, no puede escindirse de la libertad de conciencia. Por otra parte, resulta evidente que la actual LOLR –por cierto, el primer desarrollo de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y aprobada sin votos en contra- es una ley que desarrolla sólo parcialmente el art.16 del texto constitucional. En otro lugar hemos defendido que ni siquiera es propiamente una ley de libertad religiosa, toda vez que su naturaleza sería más cercana a una *ley de cooperación* con las confesiones religiosas. Así pues, la iniciativa estaría justificada en la medida en que fuera necesaria para el más adecuado tratamiento de la libertad de conciencia en nuestro Derecho.

Probablemente, la iniciativa encontró una doble dificultad. En primer lugar, la aplicación de un marco de esa categoría, una ley, para enfrentar la regulación de cuestiones que no necesitaban una norma de esta entidad. Ciertamente que la inclusión en una norma legal de cuestiones controvertidas dota a las soluciones arbitradas de una solidez y estabilidad que no pueden ofrecer las simples disposiciones reglamentarias. Pero también es cierto que una norma galvaniza dichas soluciones con una fuerza, innecesaria, que resulta mucho más

difícil revisar para el futuro. En otras palabras: se aplicaban soluciones legales que requerían mayorías parlamentarias nada fáciles de obtener para regular asuntos que bien podían tener una solución más sencilla y menos dificultosa por medio de disposiciones jurídicas de menor entidad.

Con todo, el mayor problema con que se encontró el proceso de elaboración del proyecto legal fue, probablemente, la necesidad de revisar ciertos contenidos de los Acuerdos con la Santa Sede para introducir preceptos legales de aplicación general en la línea de laicidad del Estado que entraban en contradicción con lo allí prevenido. Naturalmente, no es que tales Acuerdos no puedan ser revisados o, incluso, dejados sin vigor por aplicación de los procedimientos previstos en el ordenamiento, pero para ello es necesario aplicar una voluntad política de envergadura correspondiente al objetivo que se pretende, lo cual sin duda planteaba dificultades de orden mayor.

Esas dificultades no van a desaparecer en el orden institucional, aún cuando la sociedad española, acompañada en cierta medida por los poderes públicos, vaya avanzando en la línea de la secularización. Por esta razón y para el futuro, consideramos que, en el caso de que fuera recuperada la iniciativa de elaborar una ley en aplicación del principio de laicidad, debe ser incardinada en un programa de acción global para el tratamiento del fenómeno religioso en el sentido que se pretende definir en este escrito.

Si así fuera, una ley de estas características debería incluir, naturalmente, aquellos extremos necesitados de revisión con arreglo a los principios de libertad de conciencia, igualdad, separación y neutralidad, lo que incluiría la solución para cuestiones que han planteado problemas al tratamiento administrativo o al ámbito judicial, como el sistema de adquisición de la personalidad jurídica por las confesiones religiosas (Contreras - Celador, 2005: 26; Pelayo Olmedo, 2007: 294 ss.). Pero, en nuestra opinión, el contenido de la ley debería contar con dos aspectos fundamentales que constituyen el núcleo del problema. En primer lugar, el punto de partida de la regulación debería ser la idea de diversidad como producto del pluralismo en tanto que valor constitucional. Solo así sería posible acoger aquellas manifestaciones del nuevo pacto social situadas en clave de laicidad desde la perspectiva de la libertad de conciencia. En segundo lugar, la ley debería incluir las líneas generales que

encauzan el principio de cooperación constitucional, en el sentido que se aludirá en el punto siguiente. De nuevo hay que decir que el asunto no es baladí: el principio de cooperación se ha convertido, por razones constitucionales y también por la aplicación práctica del régimen jurídico, en un elemento central principalísimo del modelo español.

Finalmente, desde la perspectiva de conjurar el peligro de la vuelta atrás en orden a la normatividad de cuestiones que interfieran con el obligado carácter laico del Estado, así como depurar el sistema de posibles contaminaciones confesionales, sería posible pensar en la creación de una figura vinculada a la soberanía del Estado y por ello directamente ligada al poder legislativo que, bajo la fórmula de un *Comisionado para la libertad de conciencia* desarrollara una labor de preparación, vigilancia, control y evaluación del sistema español de laicidad. La figura incluiría la formación de un órgano participativo y sus funciones, que habrían de ser reguladas por la adecuada disposición jurídica, comprenderían la denuncia de los casos de vulneración del principio de igualdad.

6.3. Garantizar el principio de igualdad constitucional

La laicidad exige el tratamiento común e igualitario de ideas y creencias, es decir, de todo tipo de convicciones. Ahora bien, existen en el ordenamiento español un conjunto de disfunciones que traen causa en la desigualdad de tratamiento de la libertad de conciencia de los individuos y de las religiones que es preciso depurar. Aunque el tratamiento que lleva a cabo este estudio no pretende ser exhaustivo, si conviene poner de manifiesto los supuestos más significativos. Para acercarse a la cuestión hay que tener en cuenta, por otra parte, una doble circunstancia: en primer lugar, que ciertas disfunciones no dependen de las previsiones legales, sino de la formulación práctica y concreta de las medidas que se disponen para aplicar lo previsto en la legalidad; en segundo lugar, que solo procede tener en cuenta en punto a desigualdades religiosas aquellos extremos que se corresponden, a juicio de los autores, con una interpretación adecuada de la laicidad, es decir, se excluyen algunos casos en que, pudiendo apreciarse un tratamiento desigual según se trate de unas u otras confesiones religiosas, no está claro que la libertad religiosa exija la extensión con carácter general a todas las confesiones del principio diferencial que beneficia a alguna de ellas y que, en caso no estar justificado, antes que extenderse, debiera desaparecer.

Pueden incluirse como datos significativos de la mencionada desigualdad, que habría que depurar en el ordenamiento, los siguientes:

1) En términos de derechos personales, el régimen diferencial existente en la regulación de las festividades religiosas entre AAJ (art. III), que prevé el descanso semanal en domingo y la determinación mediante acuerdo del reconocimiento de otras festividades religiosas y los ACM (art 12), que someten el descanso personal y el reconocimiento de festividades al acuerdo de partes.

2) Por su parte, el ejercicio del derecho de asistencia religiosa, que está expresamente reconocido por la LOLR, constituye un complejo normativo diverso sujeto a modelos diferenciados. Es mucho más potente el relativo a la Iglesia católica, que se acerca en términos generales a un sistema de *integración orgánica* en las Fuerzas Armadas (RD 1145/1990, de 7 de septiembre), frente al genérico reconocimiento del derecho por los ACM (art. 8), aún sin concretar. Para los hospitales el caso es semejante, aunque el sistema de integración es menos fuerte que en el caso anterior. La asistencia religiosa en los centros penitenciarios, en cambio, sigue un modelo de *libre acceso* sensiblemente semejante entre la Iglesia católica y las confesiones con pacto, con la diferencia de que estas últimas sufragan los gastos de asistencia que en el primer caso corren a cargo del Estado (AAJ, art. IV; art 9 ACM) (Contreras – Celador, 2007: 19 ss).

3) En el plano institucional, la LOLR prevé la adquisición de la personalidad jurídica de las organizaciones confesionales a través del RER, creando un régimen especial. Así, las entidades religiosas quedan extraídas del régimen común de las asociaciones, lo que plantea algunos problemas para el tratamiento conjunto que requiere la recta aplicación de la laicidad. A su vez, el funcionamiento del Registro ha creado problemas que han provocado, incluso, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (46/2001, de 15 de febrero). Sin embargo, plantea cuestiones más severas la diversidad de regímenes para la adquisición de la personalidad jurídica previsto para la Iglesia católica y para las restantes confesiones, que es preciso salvar. Así, mientras que las entidades religiosas “gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público” (art. 5.1 LOLR), las entidades de la Iglesia católica “gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y esta

sea comunicada a los órganos competentes del Estado” (art. I.2 AAJ) y sólo habrán de inscribirse ciertas entidades (Órdenes, Congregaciones, etc.) que se creen a partir de la entrada en vigor del Acuerdo (I.4 AAJ).

4) alguna doctrina percibe ciertos alcances de discriminación en el reconocimiento de los efectos civiles a las sentencias canónicas de nulidad y disolución de matrimonio rato y no consumado, tanto para los ciudadanos no católicos, como para las confesiones religiosas con jurisdicción propia, pero sin esta posibilidad. Esta diferencia de trato o trato privilegiado es, cuando menos, difícilmente compatible con el principio de unidad y exclusividad jurisdiccional, y con el sistema matrimonial de unidad de clase y pluralidad de formas recogido en el Código civil (Pérez Álvarez, 2006: 47-106).

5) Por último, las desigualdades son patentes en los dos ámbitos más problemáticos de la relación entre Estado y fenómeno religioso, ya desde la perspectiva del trato no discriminado de ideas y creencias, ya desde la diferencia de trato entre confesiones: la enseñanza y la financiación de la religión. Los dos campos están regulados por sendos Acuerdos con la Santa Sede y por correspondientes disposiciones de los Pactos con las confesiones de notorio arraigo. En el caso de la enseñanza de la religión, las diferencias entre uno y otro régimen, que, por otra parte, se amplían con ciertas resistencias sociales en la práctica, no están justificadas, salvo ciertas cautelas dependientes de datos objetivos, como el número de alumnos que solicitan enseñanza confesional de uno y otro signo. Cosa diferente, a la que más adelante aludiremos, es que convenga extender, a requerimiento del principio de igualdad, el régimen previsto para la Iglesia católica a todas las confesiones con acuerdo, lo cual es, en nuestro criterio, muy dudoso (AEAC; art. 10 ACM). Con respecto del profesorado de religión, probablemente el caso más complejo y conflictivo, la disparidad de regímenes no es sostenible.

6) En lo relativo al régimen económico de la Iglesia católica previsto en AAE, además de los problemas específicos que plantea en términos de laicidad (Amérigo, 2006: 282 ss.), en nada se corresponde con lo previsto para otras confesiones religiosas, incluso después de que se haya optado por disponer de unos fondos para las confesiones de notorio arraigo con pacto a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia, fondos que, sin embargo, están

sujetos a proyectos de carácter educativo, cultural y de integración social. Todo ello sin perjuicio de lo que más adelante se añadirá. En cuanto se refiere al régimen fiscal, se han aislado hasta cuatro categorías de exenciones impositivas, según se trate de la Iglesia católica, las confesiones que han concluido pactos con el Estado, las confesiones inscritas como tales y las entidades sin ánimo de lucro (Contreras – Celador, 2005: 40 ss). Es obvio que este planteamiento está necesitado de una profunda revisión.

Fuera de lo indicado en aplicación de la igualdad material, procede hacer referencia, siquiera puntual, a los alcances sobre la temática de fondo que plantea la existencia de instrumentos de distinta naturaleza para la regulación del problema. Por una parte, los Acuerdos con la Santa Sede tienen carácter de tratado internacional, mientras que los Acuerdos que se basan en el notorio arraigo se incluyen en leyes ordinarias basadas en el principio de participación. Ello tiene consecuencias importantes en orden a la interpretación de sus contenidos, que en el primer caso se arbitra a través de unas comisiones mixtas, y para la modificación o derogación de los acuerdos, que se rigen en el primer caso por las normas internacionales y en el segundo por los criterios del régimen legal interno. En definitiva, la diferencia radica en que los Acuerdos con la Iglesia católica están basados en una fuerte institucionalidad, mientras que los pactos confesionales son concreción del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa por parte de los ciudadanos (Llamazares Fernández, 2001: 258).

Este complejo planteamiento da lugar, finalmente, a la existencia de diversos grupos confesionales: confesiones inscritas como tales en el Registro, confesiones de notorio arraigo sin pacto con el Estado, confesiones de notorio arraigo con pacto, Iglesia católica y entidades que se consideran a sí mismas religiosas pero que no han adquirido naturaleza confesional porque no desean, o se les ha denegado, la inscripción registral como tales. Cada uno de estos grupos cuenta con su específico *status*, que es difícil coherente no ya con la igualdad, sino con los contenidos de la laicidad del Estado (Suárez Pertierra, 2011: 51-54).

6.4. Configurar la cooperación constitucional desde la perspectiva de la libertad de conciencia

La cooperación abre espacios de diálogo, pero la Constitución no agota en esto su referencia, antes bien, requiere la puesta en práctica de políticas activas mediante la inclusión de un mandato: “...mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación...”

En anteriores páginas se ha indicado que la introducción de la cooperación en el texto constitucional supone una novedad. Entiéndase bien, novedad es la propia introducción de la libertad de conciencia como sugiere la historia. Pero quiere decirse que, introducidas las libertades en nuestro sistema, los elementos del tratamiento del factor religioso: libertad, igualdad, separación, neutralidad son las bases de general aplicación en los Estados democráticos, bien es cierto que combinadas de tal manera que dan lugar a distinguir varios modelos. El principio de cooperación, sin embargo, con tal formulación constitucional, si es una novedad en el Derecho español y en el ámbito comparado, con los matices que se indicarán.

No solo esto. Por razones propias del sistema español, la cooperación se ha convertido en un elemento central, aunque no único, de nuestro modelo. La razón fundamental es, en nuestro criterio, la presión que los pactos confesionales ejercen sobre el conjunto del sistema. También se ha indicado que la Constitución nace con el pié forzado de los acuerdos materialmente preconstitucionales concluidos entre el Estado español y la Santa Sede. Con estos Acuerdos se trataba de mantener el mismo sistema de relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica, ahora sin la confesionalidad a la que respondía el viejo Concordato de 1953. La aplicación de esta óptica fuertemente institucionalista supone un freno de los procesos sociales de secularización (Llamazares Fernández, 2001: 230). Sin duda puede decirse que esta formulación condiciona desde el primer momento el desarrollo constitucional limitando en la práctica el alcance de la desconfesionalización. La entidad y significación de los instrumentos introduce desde el primer momento la idea de que cooperación se identifica con pactos.

El primer desarrollo del art. 16 de la Constitución se inserta en la misma línea. La LOLR, un desarrollo parcial del art. 16, tiene como preocupación sobresaliente el sujeto colectivo de la libertad religiosa y su objeto fundamental es el desarrollo del mandato constitucional de cooperar. De ahí la previsión de generalizar los pactos a las confesiones de *notorio arraigo*, que es el elemento central de la norma jurídica. De acuerdo con este planteamiento y también por presión de los acuerdos preexistentes con la Iglesia católica, finalmente se conciertan los tres grandes pactos con las confesiones minoritarias (Federación de Entidades Evangélicas, Comunidades israelitas, Comisión Islámica) que se promulgan mediante sendas leyes en 1992. En definitiva, todo el fenómeno en su conjunto provoca la progresiva identificación de la cooperación constitucional con el pacto confesional, que va recibiendo un respaldo tal que se acaba convirtiendo en un elemento nuclear del modelo español.

Esta situación plantea un conjunto de problemas cuyo tratamiento no es posible aquí. Baste decir que esta manera de entender la cooperación, tomando el pacto como elemento central, ha traído consigo varias consecuencias negativas, antes aludidas, como son la consolidación de ciertos residuos confesionales, la aparición de ciertas desigualdades entre las confesiones religiosas y la distinción de diferentes tipos de confesiones, hasta cinco, desde la perspectiva del Estado.

Sin embargo, nada hay en nuestro Derecho que permita considerar que el pacto es la única fórmula de cumplir el mandato constitucional de cooperación (en contra, p.ej., de lo que sucede en el Derecho italiano: art 8 de la Constitución). Defender lo contrario sería confundir el instrumento con sus contenidos materiales. Pero, además, de acuerdo con los criterios indicados más arriba, el pacto confesional no puede tener en términos constitucionales el amplio recorrido que le ha asignado el sistema español. El acuerdo no puede cobijar, como sucedía en la historia, el intercambio de privilegios entre Iglesia y Estado; tampoco es necesario para satisfacer la pretensión de las confesiones religiosas de asegurar el disfrute del derecho de libertad religiosa para sus afiliados, porque los derechos fundamentales, que son originariamente de los individuos y solo en derivada de las organizaciones que los agrupan, están garantizados para todos en condiciones de igualdad en el Estado de Derecho. No es necesario establecer garantía suplementaria alguna. Es más,

el sistema constitucional español enfatiza este planteamiento cuando obliga a los poderes públicos a mantener una posición activa para asegurar el disfrute de los derechos en condiciones de libertad e igualdad (art. 9.2 de la Constitución). La cooperación se establece precisamente para facilitar el ejercicio del derecho de libertad de conciencia de los ciudadanos en igualdad y, por tanto, con arreglo a las normas del Derecho común; esta es la perspectiva adecuada de la cooperación constitucional y el pacto se justifica sólo como un instrumento residual para regular ciertas especificidades religiosas o para diseñar algunos cauces a través de los cuales la libertad de conciencia pueda hacerse efectiva.

Así pues, la cooperación constitucional es un sistema abierto: caben diversas fórmulas de cumplir el mandato de cooperar, que tiene como objetivo permitir que los individuos puedan hacer efectivo su derecho de libertad de conciencia. La cuestión es, llegado el argumento a este punto, si dicho mandato limita la laicidad. En otras palabras: ¿acaso la incorporación constitucional del principio de cooperar refleja una posición favorable al hecho religioso? Si así fuera, tanto la separación como la neutralidad se verían afectadas.

La doctrina del Tribunal Constitucional que venimos utilizando introduce la idea de *laicidad positiva*. Según el alto tribunal, hay una *esfera externa* de la libertad religiosa que exige de los poderes públicos una actitud positiva, la cooperación constitucional, que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”. Esta disposición del Estado no enerva la neutralidad, es decir, no introduce una valoración positiva de las ideas religiosas frente a las posiciones ideológicas y de conciencia de los ciudadanos. Este nuevo enfoque apunta expresamente a la necesidad de que los poderes públicos dispongan lo necesario para garantizar en las mejores condiciones posibles el derecho de libertad de conciencia de los ciudadanos, en el bien entendido de que se trata de facilitar el ejercicio de los derechos, no de incentivarlos (Ruiz-Miguel, 2012: 81). Al formular esta doctrina, el Tribunal Constitucional integra en la laicidad el elemento de la cooperación como contenido propio de aquella y señalando un criterio de actuación en el programa de cooperar por parte del Estado. Por eso se trata de una laicidad “positiva”. Pero, como ya se ha dicho, no se puede cooperar de cualquier manera. La cooperación, que introduce ese programa de actuación positiva del Estado, debe ajustarse a los principios constitucionales de libertad, igualdad, separación y neutralidad. De modo que la laicidad queda configurada como fundamento de

la cooperación, pero también como límite o cauce del mandato de cooperar. La categoría de laicidad positiva de la jurisprudencia constitucional incorpora la cooperación como un nuevo elemento, requerido por la propia laicidad e integrado en los cauces que ella misma señala (Suárez Pertierra, 2011: 59 ss.; Ruiz-Miguel, 2009: 91).

Esta nueva laicidad ampara el rico contenido que cobija la libertad de conciencia. Avanzando por este camino, podría decirse que la nueva frontera de la laicidad se concreta en la inclusión de todas las ideas y opiniones que como valor ciudadano integran la diversidad social.

6.5. Los Acuerdos con la Iglesia católica

Como se ha visto, el problema de la relación del Estado con el fenómeno religioso desborda los Acuerdos con la Iglesia católica, a lo que muchas veces se considera la parte sustancial de la “cuestión religiosa” española. Sin embargo, sí es un asunto que se sitúa en el núcleo mismo del problema y que, por ello, merece un tratamiento especial.

Comencemos diciendo que hay cuestiones en conflicto real o hipotético que no dependen de los Acuerdos en vigor. En el apartado anterior se ha visto cómo los problemas de igualdad entre ideas y creencias, así como entre confesiones religiosas tienen su propio tratamiento que depende o no, según los casos, del Derecho acordado con las entidades confesionales. En este sentido, hay aspectos no menores que se encuentran regulados por normativa unilateral del Estado y que pueden – y deben – ser resueltos en la legalidad interna una vez que se tome conciencia por el poder público de la conveniencia de reformar la regulación.

Un caso paradigmático puede ser la legislación hipotecaria. Se ha reconocido por la doctrina que la vigente Ley Hipotecaria incorpora la facultad de la Iglesia católica para emitir sus propios certificados de dominio en ausencia de título escrito, equiparándola a la Administración. Esta circunstancia se contradice con el principio de laicidad y provoca la confusión de planos que el Tribunal Constitucional insiste en distinguir (Torres, 2011: 225 ss.). Procede, pues, la reforma directa de los supuestos legales correspondientes.

En aquellos casos cuya regulación depende de lo previsto en los Acuerdos, en la medida que se tome conciencia de la necesidad de la reforma, la solución lineal, más conflictiva y más problemática consiste en la denuncia del acuerdo correspondiente según los trámites del Derecho internacional constitucionalmente integrados, como tantas veces se suele oír. Obviamente, se trata de una opción que debe ser tomada, en cualquier sentido, por la autoridad pública en ejercicio de sus capacidades. Baste decir aquí que la denuncia del pacto concordatario se produce en muy contadas ocasiones en la historia, por no decir ninguna, al menos de forma expresa. Como ejemplo significativo, el viejo Concordato confesional de 1851 nunca fue denunciado por la IIª República, cuyos gobiernos pretendieron utilizar, por cierto, la vía de la presentación para intervenir en el nombramiento de obispos. Se trata, sin duda, de una opción radical.

Más razonable parece aplicar criterios flexibles para la solución de los problemas que los Acuerdos presentan y que tocan, en casos, la inconstitucionalidad. Según nuestro criterio, cabría proponer la aplicación de un procedimiento complejo que comprendiera diversas perspectivas:

1ª) La aplicación de los Acuerdos *en línea constitucional*. Se quiere poner de manifiesto con esta expresión que la solución que se ha arbitrado para aplicar los contenidos de los Acuerdos no siempre es la unívocamente exigida por el propio tratado y la más acorde con la Constitución. Es más, si fuera posible interpretar los contenidos de una manera más conforme a la norma fundamental, sería obligación de los poderes públicos proceder a hacerlo sin falta.

De otro lado, si por parte del Estado se adquiere conciencia de las dificultades de acomodo constitucional de ciertos contenidos incluidos en los Acuerdos, el problema deja de ser de *interpretación legal* para pasar a serlo de *aplicación legal*, sobre lo cual de nuevo hay que insistir que los poderes públicos no están habilitados para inhibirse. Por esta razón, sólo en el caso de que de un problema de interpretación se tratare, entrarían en juego las comisiones mixtas de interpretación cuidadosamente previstas en cada uno de los Acuerdos de 1979.

Hay ejemplos, aunque no muchos, de este modo de actuar. Así se ha hecho con la revisión del modelo de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, regulado en 1979 (Ley 17/1989, de 19 de julio; Ley 39 /2007, de 19 de noviembre), que contradice lo prevenido en AARFA al suprimir los cuerpos de capellanes castrenses. En este caso, aunque se mantuvo el principio de *aplicación, no interpretación*, el planteamiento fue resultado de un proceso de conversaciones con las autoridades eclesiásticas. Así se ha hecho también con la regulación reglamentaria de la enseñanza de la religión en 1994 (RD 2438/1994, de 16 de noviembre), ante la anulación de los Reales Decretos de desarrollo de la LOGSE por parte del Tribunal Supremo. En este caso, a pesar del proceso de conversaciones mantenido, no fue posible acuerdo en el modelo.

El caso del sistema acordado para la enseñanza de la religión puede constituir un buen paradigma para la hipótesis que aquí se defiende. La exigencia de fondo del problema es bien conocida: la enseñanza de la religión católica que debe ser garantizada en todos los centros públicos de cualquier orden y grado “en condiciones equiparables a las demás asignaturas fundamentales” (AEAC II). Esto implicaría, según la Conferencia Episcopal, la existencia de una alternativa, en horario escolar y evaluable, para aquellos alumnos que no soliciten cursar religión, a fin de no gravar con una asignatura suplementaria a los alumnos que quisieran ejercer la opción religiosa. Este planteamiento, en nuestro criterio, es inconstitucional en términos lineales: no es posible derivar la obligación de cursar una asignatura para unos alumnos del derecho de otros a elegir, ni tampoco establecer una disciplina de valores cívicos, éticos y morales para unos alumnos que pudiera corresponderse con otra de valores religiosos, porque esto implicaría introducir una doble moral ciudadana con lesión del principio de laicidad. Pues bien, tal solución no está exigida por el Acuerdo que, por cierto, se vincula expresamente a los principios de voluntariedad y no discriminación (AEAC, Preámbulo y art. II).

Pero, por otra parte, la interpretación del concepto de *equiparabilidad*, que es la clave de arco del problema y que según esas posiciones exigiría la impartición de la asignatura en horario escolar, no es ni mucho menos unívoca. Equiparabilidad no es *identidad*. Si se hubiera querido expresar lo contrario en el Acuerdo se hubiera hecho. Se trata de una fórmula indeterminada relacionada con la idea de equivalencia. Esta equivalencia puede ser

entendida como específicamente referida a las condiciones de prestación de la enseñanza, es decir, a la oferta educativa, lo que supone la obligatoriedad de tener dispuestos los medios materiales y personales necesarios para impartir la enseñanza religiosa en las condiciones de asignatura fundamental en el caso de que fuera requerida por los alumnos o sus representantes. Aunque la jurisprudencia no es uniforme, hay pronunciamientos de los tribunales que incorporan estas consideraciones (Vid. STS 26 de enero de 1998; STS 14 de abril de 1998; STS 3 de febrero de 1994).

Así pues, cabría la posibilidad de defender la aplicación de un modelo que incluyera la enseñanza de la religión en el espacio público fuera del horario escolar, que es lo que plantea mayores dificultades. Las previsiones de los pactos con las confesiones minoritarias favorecen esta solución.

No obstante, aunque podría avanzarse en esta línea para la aplicación del Acuerdo en lo que se refiere al *status* de los profesores de religión en su relación laboral con el Estado, que plantea problemas de alcance constitucional, sería ciertamente mucho más difícil encontrar una solución adecuada en la medida en que se mantenga en vigor lo previsto en AEAC.

2ª) La *solución unilateral* de casos que solo dependen del Estado. La regulación concordada incluye un supuesto, ciertamente anacrónico, a menudo utilizado para poner de manifiesto la subsistencia de vestigios de inconstitucionalidad en el sistema: la provisión del Vicariato General Castrense. En efecto, el Acuerdo de 26 de junio de 1976 (conocido como el Acuerdo de renuncia a privilegios), al tiempo que incluye la renuncia del Estado a intervenir en el nombramiento de los cargos eclesiásticos, mantiene un cierto grado de intervención para el nombramiento del Arzobispo castrense, que implica la presentación del candidato por el Jefe del Estado a la Santa Sede. Se trata de una reminiscencia del instituto regalista del *ius patronatus* o derecho de presentación, ampliamente recogido en los concordatos y utilizado por la monarquía absoluta como un privilegio que la Iglesia concede al Estado en compensación por los apoyos del Estado a la Iglesia. El propio Acuerdo de 1976 obedece a la lógica de la relación concordataria, según la cual y a los efectos de reanudar las negociaciones para la revisión del viejo Concordato de 1953, que se encontraban en un

callejón sin salida a causa del deterioro de las relaciones durante los últimos tiempos del franquismo, se encontró la solución en la renuncia mutua a los privilegios: el Estado renuncia al derecho de presentación y la Iglesia al llamado privilegio del fuero.

Es sistema viene reafirmado en el AARFA de 1979 (art. III) y así se ha venido ejerciendo. Sin embargo y como ya se ha indicado, los pactos entre el Estado y la Iglesia católica ya no tienen la funcionalidad histórica que los justificó: no pueden constituirse en instrumentos de intercambio de derechos entre dos centros de poder ni en fórmulas para negociar la atribución de derechos, ya reconocidos por el bloque constitucional, a los ciudadanos afiliados a la confesión religiosa. El Estado, sin perjuicio de aquellos elementos incluidos en los Acuerdos que pudieran garantizar una posición privilegiada para la Iglesia católica en España, no puede mantener por imperativo constitucional cauces de intervención en la autonomía interna de las confesiones. Procede, pues, la renuncia unilateral a la regla de provisión del Vicariato castrense, que no se conforma con la laicidad del Estado.

Es obvio que para ello no es necesaria ninguna negociación entre Estado e Iglesia. Antes bien, la renuncia a la presentación mostraría la clara voluntad por parte del Estado de situar en un nuevo plano la relación institucional.

3ª) La *negociación residual* sobre los problemas subsistentes en los Acuerdos que no pueden acomodarse con la laicidad constitucional por otras vías. De lo dicho hasta aquí se deduce que tales problemas pueden provenir de dos campos: la lesión de la laicidad en cualesquiera de sus componentes o la lesión del principio de igualdad de trato de los sujetos individuales o colectivos del derecho de libertad religiosa.

En páginas anteriores se ha tratado el parámetro de la igualdad y se ha defendido que hay soluciones aplicadas al tratamiento de ciertos institutos de la relación del Estado con el hecho religioso que provocan la quiebra del principio, como son la regulación de las festividades religiosas, el distinto régimen de asistencia religiosa en centros de sujeción especial, la adquisición de la personalidad jurídica de las entidades confesionales, o el régimen de efectos del matrimonio. En estos casos, el problema no radica en los Acuerdos con la Iglesia católica, porque depende del Estado extender el régimen allí previsto a las

demás confesiones religiosas. El problema para la igualdad es que en los Acuerdos se marca un régimen especial para una confesión religiosa que, si no se corresponde con los principios constitucionales, debe ser revisado.

La cuestión queda desplazada, por tanto, a la acomodación de las soluciones acordadas con el principio de laicidad. En este sentido, el nudo del problema lo constituyen los dos aspectos que tradicionalmente concentran la conflictividad en la relación Estado – Iglesia: la enseñanza de la religión (en aquello que, como se ha dicho, no pueda resolverse por otra vía) y la financiación en la medida en que el sistema vigente se considere definitivo y, por tanto, exceda la aplicación transitoria del modelo previsto en el Acuerdo, que es lo que, en nuestra opinión, salvaría la constitucionalidad. Son, pues, cuestiones residuales, cada una con su tratamiento específico y que como tales deben ser incluidas en sendos procesos de negociación para la reforma en este punto de los Acuerdos de 1979.

7 **Conclusión. Un programa global**

En consecuencia de lo indicado hasta aquí, pueden formularse algunos elementos que constituyen conclusiones parciales de cada hito argumental del estudio:

1º) La sociedad española está fuertemente secularizada. Ha alcanzado un alto grado de emancipación política e integra la diversidad como un valor fundamental, en el que se integra la diversidad religiosa.

2º) El factor religioso es un factor social y como tal es reconocido. No limita el alcance de la secularización, pero no puede entrar en concurrencia con el Estado ni imponer una moral basada en las doctrinas religiosas.

3º) Determinadas manifestaciones religiosas tienen hoy raíz cultural. En esa medida, no se oponen a la laicidad, no determinan la identidad religiosa de los individuos y mucho menos constituyen una seña de identidad ideológica del Estado.

4º) España es una sociedad secularizada, pero aún no una sociedad laica; se produce, pues, una divergencia entre la caracterización social y su principio organizativo. La divergencia no trae causa de la Constitución, sino de otras razones, entre las cuales la más destacable es la fuerte institucionalización de la relación entre el Estado y el fenómeno religioso.

5º) Laicidad y libertad religiosa son compatibles; los peligros para la laicidad no provienen de la libertad religiosa ni la libertad religiosa se ve limitada por aquélla. Los riesgos para un desarrollo adecuado de la laicidad provienen del impacto multicultural, de la invasión del espacio público por las doctrinas religiosas y de la permanencia de residuos confesionales en nuestro sistema.

6º) La libertad de conciencia es inherente a la laicidad: equipara creencias e ideologías, reclama el Derecho común para su regulación en igualdad y determina el nuevo sentido de los pactos confesionales.

Como consecuencia de todo lo anterior, procede depurar el sistema de tratamiento del fenómeno religioso por parte del Estado, es decir, procede avanzar en el establecimiento de una laicidad de alcance institucional que responda a los requerimientos de una sociedad moderna y evolucionada.

Desde un punto de vista lineal y en teoría, podría plantearse directamente la revisión constitucional con la finalidad de despojar el sistema de aquellas fórmulas históricas producto del consenso que permiten, según se ha dicho, algunas lecturas sesgadas de los parámetros constitucionales que definen el modelo de relación del Estado con el hecho religioso. Alguna doctrina lo defiende así.

Sin embargo, a todos se alcanza la dificultad de establecer en este terreno un modelo *ex novo*, es decir, partiendo de cero, con desconocimiento de los avatares históricos que han dotado al asunto que nos preocupa de su condición de problema. Si se dieran las circunstancias adecuadas, podría plantearse la revisión constitucional, su desarrollo a través de una ley de libertad de conciencia y la correspondiente reforma del Derecho acordado con las confesiones para acomodarlo al nuevo régimen. No es descartable que puedan darse circunstancias que permitan la revisión del texto constitucional. Incluso pudiera alimentarse la idea de que planteado el asunto en relación con algunos de los problemas de fondo presentes en la regulación constitucional como, por ejemplo, la organización territorial del Estado, se aproveche la circunstancia para promover una definición de la laicidad y de sus consecuencias en el Estado de Derecho evolucionado.

Nuestro convencimiento, sujeto naturalmente a mejor criterio, es que no resulta previsible un nuevo consenso en este tema que sustituya al anterior. Si así fuera, habría que plantear la imposición del nuevo modelo a través de las mayorías políticas que sin duda están lejos de producirse, lo cual supondría un paso atrás en el intento de ordenación del problema en una

sociedad moderna y secularizada. Incluso si llegara a poder solventarse con arreglo a criterios de prudencia política la revisión constitucional del art. 16 al socaire de otras reformas constitucionales, lo más probable es que nos encontráramos ante la necesidad de priorizar las medidas que fueran a adoptarse; no está claro que el asunto que nos preocupa adquiriera la suficiente prioridad.

Todo lo dicho no quita, sin embargo, para que siga en pie la necesidad de depurar el sistema en la línea de lo indicado. Así pues y sin perjuicio de aprovechar las oportunidades que se vayan produciendo, parece razonable plantear una reforma *desde el sistema* que tienda al establecimiento de unas nuevas bases en la relación del Estado con el fenómeno religioso. La complejidad del problema obliga a formular un programa de actuación que recoja las diversas líneas de trabajo desde una perspectiva global, lo cual nunca se ha producido en España. Pero, sobre todo, obliga a integrar la actuación del Estado en la perspectiva de dicho programa, cuyas medidas concretas solo adquieren sentido si forman parte de un planteamiento general.

Este programa de actuación *desde el sistema* se articula en las siguientes propuestas:

1ª) Elaborar una *Ley de libertad de conciencia* que incorpore, de acuerdo con el pluralismo constitucional, la diversidad como un valor superior y principio conformador de la convivencia. La ley debería incluir el tratamiento de la libertad ideológica de acuerdo con los parámetros de igualdad que proclama la libertad de conciencia y diseñar los cauces de la cooperación, así como la función y los límites de los pactos confesionales.

2ª) Crear la figura de un *Comisionado* para la libertad de conciencia, la laicidad o la neutralidad con la misión de vigilar la adecuación del ordenamiento a las pautas constitucionales y, en la medida que no suponga la invasión del campo de otros órganos constitucionales, la corrección de la acción administrativa en la materia.

3ª) Llevar a cabo una relectura del conjunto del ordenamiento con la finalidad de reducir al Derecho común, en lo posible, el tratamiento del derecho de libertad de conciencia,

especialmente en lo relativo a la plena realización del principio de igualdad entre convicciones y en el tratamiento de las confesiones religiosas.

4ª) Proceder a la aplicación de los Acuerdos con la Santa Sede *en línea constitucional* en aquellos extremos de dudosa constitucionalidad y para los que el Derecho acordado ofrezca margen suficiente.

5ª) Renuncia por el Jefe del Estado al privilegio de presentación del Arzobispo castrense.

6ª) Proponer la apertura de conversaciones sobre aquellos aspectos residuales de los Acuerdos con la Santa Sede que cuentan con una especial complejidad y que contravienen el principio de laicidad constitucional. Estas conversaciones tienen por objeto desbloquear la situación para sustituir el sistema previsto por otro, en el bien entendido de que condición *residual* significa, por un lado, que no es necesario concluir nuevos Acuerdos globales y, por otro, que los pactos confesionales solo pueden tener como contenido la regulación de aquellos aspectos específicos de una doctrina religiosa que deban ser tenidos en cuenta por el Estado en función de la mejor realización del derecho de libertad religiosa de sus ciudadanos.

7ª) Llevar a cabo la relectura consiguiente de los Acuerdos con las confesiones de notorio arraigo desde la óptica del derecho de libertad de conciencia y de la configuración de la relación institucional requerida por el principio de laicidad.

Finalmente, conviene aclarar que las claves de tal planteamiento, que constituyen la plataforma que sustenta el proyecto global, son las siguientes:

1ª) La supresión de aquellos elementos que limitan el alcance de la laicidad desde el plano institucional, ya sea en la perspectiva de la neutralidad, ya en la aplicación del principio de igualdad, ya en el desenvolvimiento de nuevas formas de laicidad producto de una sociedad fuertemente secularizada.

2ª) La recuperación del individuo, titular originario de los derechos fundamentales, como centro del sistema. El desplazamiento del eje constitucional al plano institucional (relación Estado – iglesias) oscurece la libertad de conciencia como elemento radical del sistema, al tiempo que sustenta la creación de un cuerpo legal especial para el factor religioso y permite la identificación de la cooperación constitucional con el pacto confesional.

3ª) La erradicación del sistema de aquellos elementos que proceden del modelo de confesionalidad y que provocan la emancipación limitada del Estado con respecto del factor religioso.

Bibliografía

- Abellán, J. L. (2001), Estado y Religión en la Edad Moderna y Contemporánea, En Estado y Religión. Proceso de secularización y laicidad, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, pp. 51-55.
- Aguiar, F. (2004), El velo y el crucifijo. Liberalismo, republicanismo y neutralidad del Estado, en *Claves de razón práctica*, 144, pp.36 - 41.
- Álvarez Junco, J. (2001) Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX, Madrid, Taurus.
- Amérigo Cuervo – Arango, F. (2006), La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente, Madrid, UNED.
- Arroyo Menéndez, M. (2004) Hacia una espiritualidad sin Iglesia, en Tendencias en identidades, valores y creencias, ed. J. F. Tezanos, Madrid, Sistema, pp.409-436.
- Barbier, M. (1995), La Lâicit  , París, L'Harmatan.
- Bescansa, C. y J  rez, A. (2012), Opiniones y actitudes de los españoles ante la dimensión cotidiana de la religiosidad y su gestión pública (Encuesta), Fundación Pluralismo y Convivencia y Laboratorio de Investigación Social de la Facultad de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, (<http://www.observatorioreligion.es>)
- Callahan, W. J.(2002), La iglesia católica en España (1875-2002), Barcelona, Crítica.
- Comas Arnau, D. (2004), La transición religiosa en España: catolicismo, secularización y laicidad, en Tendencias en identidades, valores y creencias, ed. J. F. Tezanos, Madrid, Sistema, pp. 317-352.
- Contreras Mazar  o, J.M. – Celador Ang  n, O. (2005), Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate, Documento de trabajo, Laboratorio Alternativas, 70.
- Contreras Mazar  o, J.M. – Celador Ang  n, O. (2007), Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas, Documento de trabajo, Laboratorio Alternativas, 124.
- Contreras, Mazar  o, J.M. (1989), El régimen jurídico de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema español, Madrid, Ministerio de Justicia.
- Díaz – Salazar, R. (2007), Democracia laica y religión pública, Madrid, Taurus.

- Dilthey, W. (1947), El sistema natural de las ciencias del espíritu en el siglo XVII, en *Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII* (traducción de E. IMAZ), Méjico-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Elzo, J. (2004), La socialización religiosa de los jóvenes españoles, en *Tendencias en identidades, valores y creencias*. ed. J. F. Tezanos. Madrid. Sistema, pp.353-380.
- Estrada, J. A. (2004), El dios de la guerra. La manipulación política de lo religioso. *Cultura política y religión en el choque de las civilizaciones*, coor. García Gómez-Heras, J.M., Canarias. Centro de Cultura Popular Canaria, pp.333-401.
- Estruch, J “et al.” (2007), *Las otras religiones. Minorías religiosas en Cataluña*, 2ª ed., Barcelona, Icaria ed. / Pluralismo y Convivencia.
- Fernández-Coronado, A. (1995) *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Madrid, Cívitas.
- Fernández-Coronado, A. (2002) *El Derecho de libertad de conciencia en la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Madrid, Colex.
- Fernández-Coronado, A. (2004) *El proceso de secularización del matrimonio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ferrer, J. (2008), Aconfesionalidad y laicidad: ¿Nociones coincidentes, sucesivas o contrapuestas, en *Cuadernos de Derecho judicial. Estado aconfesional y laicidad*, pp. 391 – 425.
- García – Santesmases, A. (2007), *Laicismo, agnosticismo y fundamentalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Gómez Molleda, M. D. (1996), Inteligencia, poder y secularización, en VV. AA. *Librepensamiento y secularización en la Europa contemporánea*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, pp.297-320.
- González Enríquez, C. (2010), Inmigración e innovación en la Unión Europea, en *Retos económicos derivados de la inmigración económica en España*, ICE, (Secretaría de Estado de Comercio) nº 854, mayo-junio, pp. 73-82.
- Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Habermas, J. (2011a), Lo político: el sentido racional de una cuestionable herencia de la teología política, en VV.AA.: *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, pp. 23-38.
- Habermas, J. (2011b), Apéndice: ¿Una sociedad mundial postsecular? Sobre la relevancia filosófica de la conciencia postsecular y la sociedad mundial multicultural, en VV.AA.: *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, pp. 125-145.

- La Parra, E. (2001), Iglesia y secularización en la primera época liberal, en VV.AA. Secularización y laicismo en la España Contemporánea, Santander, ed. Suárez Cortina, M., pp. 55-73.
- Lema Tome, M. (2007), Laicidad e integración de los inmigrantes, Madrid, Marcial Pons.
- López Castillo, A. (2004), A propósito de la neutralidad religiosa en el 25 aniversario de la Constitución. Un apunte crítico, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71 (mayo-agosto), pp. 217 – 242.
- López Castillo, A. (2009), La libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en La libertad religiosa en el estado social, coord. Barrero Ortega, A. – Terol Becerra, M., Valencia, Tirant lo Blanch, pp.117 – 138.
- Llamazares Fernández, D. (2001), Proceso de secularización y relaciones concordatarias, en Estado y Religión. Proceso de secularización y laicidad, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, pp. 229-261.
- Llamazares Fernández, D. (2004), La cuestión religiosa en la Constitución española de 1978, en La Constitución a examen, coord. Peces Barba, G – Ramiro, M.A., Madrid. Marcial Pons, pp. 195-222.
- Llamazares Fernández, D. (2009), Revisión de la Ley orgánica de Libertad Religiosa, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 9-I, pp. 191 – 250.
- Llamazares Fernández, D. (2011), Derecho de la Libertad de Conciencia. I. Conciencia, tolerancia, laicidad, 4º edición. Navarra. Aranzadi.
- Llamazares Fernández, D. (2012), El compromiso del respeto del derecho a la diferencia, Conferencia inaugural del Congreso Internacional sobre Alimentación, creencias y diversidad cultural, León, 8 de octubre de 2011, <https://videos.unileon.es/video/413>
- López Rodrigo, J. M. (2009), La gestión de la diversidad religiosa desde la perspectiva pública, *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 9, pp. 297-337.
- Mayoral, V. (2006), España: de la intolerancia al laicismo, Madrid, Laberinto.
- Navarro Valls, R. – Palomino, R. (2000), Estado y Religión. Textos para una valoración crítica, Barcelona, Ariel.
- Otaola, J. (1999), Laicidad. Una estrategia para la libertad, Barcelona, Bellaterra.
- Pannenberg, W. (1996), La secularización del cristianismo y el origen de la modernidad, en VV. AA. Librepensamiento y secularización en la Europa contemporánea, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, p. 373-389.
- Pardo Prieto, P.C. (2008), Laicidad y acuerdos del estado con las confesiones religiosas, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Pelayo Olmedo, D. (2007), Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral, Madrid, Ministerio de Justicia.

- Pelayo Olmedo, D. (2008), Diversidad cultural y su reflejo en la laicidad de España, *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 8, pp. 297-328.
- Peña – Ruiz, H (2001), La emancipación laica. Filosofía de la laicidad, Madrid, Laberinto.
- Pérez Álvarez, S. (2006), Las sentencias matrimoniales de los Tribunales Eclesiásticos en el Derecho español, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Pérez Tapias, J.A. (2001), Una visión laica de lo religioso, en VV.AA., Laicidad en España. Estado de la cuestión a principios del siglo XXI, Motril, Concejalía de Cultura, pp. 127 – 140.
- Pérez Tapias, J.A. (2007), Del bienestar a la justicia. Aportaciones para una ciudadanía intercultural, Madrid, Trotta.
- Pérez-Agote, A. y Santiago, J. (2009), La nueva pluralidad religiosa, Madrid, Ministerio de Justicia.
- Pluralismo y Convivencia (2011), Manual para la gestión municipal de la libertad religiosa. Guías para la gestión pública de la diversidad religiosa del Observatorio del Pluralismo religioso en España, Madrid, Pluralismo y Convivencia.
- Ramoneda, J. (2005) ¿Tiene futuro la religión? Sobre la crisis de la religión y del laicismo, *Pasajes*, 18 (octubre), pp. 5-14.
- Rodríguez García, J. A. – Pardo Prieto, P. C. (1998), La moral pública como límite de la libertad ideológica y religiosa. Estudio jurisprudencial, en Martínez Torrán, J. (ed), La libertad religiosa y de conciencia ante la doctrina constitucional, Granada, Comares, pp. 759 ss.
- Ruiz Miguel, A. (2009), Para una interpretación laica de la Constitución, en A. Ruiz Miguel – R. Navarro Valls, Laicismo y Constitución, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 31 - 96.
- Ruiz Miguel, A. (2012), Libertad religiosa, símbolos religiosos y laicidad estatal, en VV.AA., La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad, Granada, Comares, pp. 79 – 98.
- Sánchez Cámara, I. (2007), Estado laico y sociedad multicultural, en *Cuadernos de Derecho judicial. Sociedad multicultural y derechos fundamentales*, pp. 281 – 314.
- Sánchez Jiménez, J. (2001) De la inflación religiosa al proceso de secularización: La perspectiva de la iglesia en la época franquista, en VV.AA. Secularización y laicismo en la España Contemporánea, Santander, ed. Suárez Cortina, M. pp. 299-339.
- Souto Paz, J. A. (1998), Relevancia jurídica de las minorías religiosas, en *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, De Lucas, J. (dir.), Madrid, 199, Consejo General del Poder Judicial, pp. 119-139.

- Suárez Cortina, M (2001), ¿David frente a Goliath? Secularización y confesionalidad en la España contemporánea, en VV.AA. Secularización y laicismo en la España Contemporánea, Santander, Suárez Cortina, M. (ed.), pp. 9-53.
- Suárez Pertierra, G. (2001), El laicismo de la Constitución Republicana, en Estado y Religión. Proceso de secularización y laicidad, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, pp.57-84.
- Suárez Pertierra, G. (2002), La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución, *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 2, pp.313-348.
- Suárez Pertierra, G. (2005), Educación en valores y multiculturalidad, en Suárez Pertierra, G. – Contreras Mazarío, J.M. (eds.), Interculturalidad y educación en Europa, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 423 – 444.
- Suárez Pertierra, G. (2006), La Laicidad en la Constitución española, en Martínez Torrón, J. (ed), Estado y religión en la Constitución española y en la Constitución europea, Granada, Comares, pp.11-29.
- Suárez Pertierra, G. (2011), Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso), en *Revista Española de derecho Constitucional*, 92 (mayo-agosto), pp. 41 – 64.
- Suárez Pertierra G. y Amérigo, F. (1997), Capítulo segundo. Derechos y Libertades, en Comentarios a la Constitución española de 1978, Alzaga Villamil, O. (dir.), Madrid. Edersa, pp..241-250.
- Tarello, G. (1976), Storia della cultura giuridica moderna, Vol.I, Bolonia, Il Mulino.
- Taylor, Ch. (2011), Porqué necesitamos una redefinición radical del secularismo, en El poder de la religión en la esfera pública, Madrid, Trotta, pp. 39 – 60.
- Torres, A. (2011), En torno a la inconstitucionalidad del proceso inmatriculador de fincas de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su reglamento por parte de los diocesanos católicos, *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 11-I, pp. 225 – 252.
- Tuñón de Lara, M. (1981), Historia de España. Dictadura. República. Guerra, vol. IX. Barcelona, Labor S. A.
- Valero Heredia, A. (2008), Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (Un estudio constitucional comparado), Madrid, Ministerio de Justicia.
- Vázquez Alonso, V. J. (2012), Laicidad y Constitución, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vierhaus, R. (1996), Ilustración y mundo moderno, en VV. AA. Librepensamiento y secularización en la Europa contemporánea, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, pp. 19-31

Últimos documentos de trabajo publicados

- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.
- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.^a Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.
- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotechnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.
- 145/2009. **Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España.** Eduard Jiménez Hernández.
- 146/2009. **Análisis económico de los efectos de la inmigración en el sistema educativo español.** Javier Salinas Jiménez y Daniel Santín González.
- 147/2009. **Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio.** José Luis Piñar Mañas.
- 148/2009. **La protección de la discapacidad en el sistema de Seguridad Social: propuestas de mejora.** Luis Cayo Pérez Bueno y Miguel Ángel Cabra de Luna.
- 149/2009. **El sistema de relaciones sindicales en España: un balance general del marco jurídico y del funcionamiento de la práctica sindical en el sistema social.** Manuel Carlos Palomeque López
- 150/2009. **El papel del “Derecho” en la crisis. Algunos aspectos de la regulación financiera y de las grandes empresas en su relación con la Economía.** Andrés Recalde Castells.
- 151/2009. **Formación de los comunicadores en la era digital.** Manuel Santiago de Aguilar Gutierrez y Pedro Soler Rojas.
- 152/2009. **Rescates y reestructuración bancaria: el caso español.** Santiago Fernández de Lis, Daniel Manzano Romero, Emilio Ontiveros Baeza y Francisco José Valero López.
- 153/2009. **Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública.** Daniel Martínez Fons.
- 154/2009. **Los efectos de los conciertos sobre la eficiencia y la equidad del sistema educativo español.** María Jesús Mancebón Torrubia y Domingo Pérez Ximénez de Embún.
- 155/2009. **Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta.** Julio Rodríguez López.
- 156/2010. **El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio.** Ximena Lazo Vitoria.

- 157/2010. **La flexiseguridad laboral en España.** Fernando Valdés Dal-Ré y Jesús Lahera Forteza.
- 158/2010. **Cuidado parental en la infancia y desigualdad social: un estudio sobre la Encuesta de Empleo del Tiempo en España.** María José González, Marta Domínguez y Pau Baizán.
- 159/2010. **La atención a la dependencia y el empleo.** Ángel Rodríguez Castedo y Antonio Jiménez Lara.
- 160/2010. **La subcontratación empresarial. Hacia un nuevo modelo de regulación.** José Luis Monereo Pérez y Carolina Serrano Falcón.
- 161/2010. **Cambio demográfico y pensiones de la Seguridad Social.** Fidel Ferreras Alonso.
- 162/2010. **La enfermería frente al espejo: mitos y realidades.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 163/2010. **Estado autonómico, Unión Europea y mundialización.** Alberto Pérez Calvo.
- 164/2010. **¿Quiénes son y cómo votan los españoles “de izquierdas”?** Guillermo Cordero García e Irene Martín Cortés.
- 165/2010. **Pobreza y privación material en España en el período 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión.** Rosa Martínez López.
- 166/2010. **¿Se organiza mejor la derecha que la izquierda? Un estudio de la organización de los partidos de derechas en las democracias occidentales.** Javier Astudillo Ruiz.
- 166/2010. **Valores y políticas que distinguen a los ciudadanos de derecha de los de izquierda.** Francisco Herreros Vázquez.
- 168/2011. **El significado y el contenido del centro ideológico en España.** Mariano Torcal Lorient.
- 169/2011. **Los excluidos también pueden votar: abstención y exclusión social en España.** Braulio Gómez Fortes y Manuel Trujillo Sánchez.
- 170/2011. **Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas.** Emilio Guichot Reina.
- 171/2011. **La evaluación de tecnologías sanitarias en España.** Oriol de Solà-Morales.
- 172/2011. **Reflexiones sobre la atención primaria de salud.** Antoni Dedeu, Carolina Lapena, Tino Martí, Josep M.^a Monguet y Josep M. Picas.
- 173/2011. **Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud.** Javier Rey del Castillo.
- 174/2011. **Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Una breve aproximación a su análisis.** Agustín Cañizares Ruiz y Álvaro Santos Gómez.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta
- 176/2012. **La integración de las energías renovables en el sistema eléctrico.** Alberto Carbajo Josa
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido.
- 179/2013. **El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español.** Fernando Amérigo y Daniel Pelayo.