

DISCURSO DE INGRESO
DEL ACADÉMICO NUMERARIO
EXCMO. SR. DR.
D. GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA

Diseño y Maquetación:
Soluciones Gráficas Chile, S.L.L.
Chile, 27
Tel./Fax 91 359 57 55
28016 MADRID

Depósito Legal: M-50329-2010

INDICE

| | |
|--|----|
| 1. Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso). | 5 |
| Introducción | 8 |
| Algunas cuestiones de método | 9 |
| Las claves constitucionales | 11 |
| Un pié forzado | 13 |
| La primera concreción del modelo | 16 |
| El sistema de pactos con las confesiones minoritarias | 18 |
| La función de los Acuerdos confesionales en el sistema constitucional | 21 |
| Cooperación, Acuerdos confesionales y transformación de la realidad social: una cooperación abierta..... | 23 |
| La nueva doctrina constitucional: una cooperación integrada | 26 |
| Conclusión | 30 |
| 2. Discurso de contestación | 33 |

LAICIDAD Y COOPERACIÓN
COMO BASES DEL MODELO ESPAÑOL:
UN INTENTO DE INTERPRETACIÓN INTEGRAL
(Y UNA NUEVA PLATAFORMA DE CONSENSO)

Con la venia.

Excelentísimo Señor Presidente, Señores miembros de la Junta de Gobierno, distinguidos Doctores de esta ilustre Corporación, señoras y señores:

Al honor que me han hecho por haberme elegido para formar parte de la Sección de Derecho de esta Real Academia, se une la honra que para mí supone disponer de su tiempo para exponer mi discurso de ingreso en la Alta Institución. He de agradecer la confianza que en mis pocos méritos han mostrado los Doctores MARDONES SEVILLA, ULL PONT y SANZ JARQUE al presentar mi candidatura, así como al Doctor ROCAMORA GARCIA – VALLS por haber querido tomar generosamente la carga de mi presentación.

Es un honor, en efecto, ingresar en la Real Academia de Doctores de España, institución con muchas décadas de vida consagrada a la difusión de las letras, las ciencias, las artes y la cultura desde la naturaleza interdisciplinar que la distingue. Espero hacerme digno del honor que Vds. me conceden al imponerme la medalla que me acredita como uno de sus miembros de número. Quede firme mi leal compromiso con sus fines y mi disposición a trabajar en favor del desarrollo científico, técnico, humanístico y social como objetivo fundamental de su existencia.

Mis padrinos y mi presentador conocen que me he debatido entre varias posibilidades para la elección de mi discurso de ingreso. Finalmente he optado por un tema de fondo de mi especialidad profesional, al que he dedicado numerosos estudios desde diferentes perspectivas a lo largo de los años, de tal modo que la presente disertación contiene algo de balance de mi pensamien-

to: el modelo de tratamiento del fenómeno religioso por el Derecho español, o sea, la cuestión central de lo que antes llamábamos relaciones Iglesia - Estado.

Introducción

Laicidad y cooperación como bases de un modelo constitucional. Este es, en efecto, un tema central, porque la definición de un modelo es el fundamento para construir el sistema y, por tanto, de la posición que sobre él se adopte depende todo lo demás. Supone por otra parte, un asunto complejo, como tendré ocasión de explicar, que justifica y merece una atención detenida. Y ello porque nuestro sistema constitucional se instala precisamente en un planteamiento genérico sobre el cual y a través de la técnica del consenso es posible construir un nuevo edificio que permita superar la vieja cuestión religiosa vigente desde antiguo en España.

Pero el momento que estamos viviendo ofrece una buena ocasión para detenerse a reflexionar sobre el asunto desde nuevos ángulos, al menos por dos razones. En primer lugar, porque ya hay suficiente recorrido histórico para llevar a cabo este ejercicio. Y es que en el entramado de la relación entre el Estado y lo religioso en España se ha producido un fenómeno según el cual a medida que se va alejando el momento constitucional todo se complica, porque se pierde la tensión de consenso que obligaba a realizar un continuo ejercicio de acercamiento de las posiciones en busca de una interpretación constitucional constructiva. A cambio, es cierto, el paso del tiempo ha permitido una decantación de posiciones en la doctrina, en la práctica administrativa y en la jurisprudencia constitucional que enriquece sin duda de manera dinámica la visión de conjunto sobre el problema.

Aún hay otra razón, y es que en la actualidad soplan vientos de reforma. No pretendo olvidar que la polémica y el debate han estado presentes casi siempre en este campo. Sin embargo, por primera vez desde hace algunas décadas se ha anunciado la reforma de la *ley de Libertad Religiosa* para favorecer una puesta al día de la regulación en la materia.

Así pues, me propongo enfrentar una lectura del sistema de relación Estado – confesiones religiosas a los treinta y tantos años de vigencia constitucional, para contrastar las posibilidades de interpretación integral de nuestro sistema jurídico, en busca de una propuesta constructiva y de futuro sobre asuntos tan debatidos. Pretendo presentar las coordenadas básicas del sistema

español y plantearme, y plantear a los Doctores, el modo como se combinan para diseñar las líneas básicas sobre las que se construye un aspecto no menor del modelo de convivencia del que con no poco esfuerzo nos hemos dotado los españoles.

Algunas cuestiones de método

Permítanme como punto de partida de mi argumento sentar una afirmación y expresar dos apreciaciones de método.

La afirmación hace referencia precisamente a la complejidad del problema. Como veremos, el art. 16 de la Constitución, sin perjuicio de otros lugares paralelos de la norma fundamental, concentra toda esa complejidad. La razón es que el supuesto constituye un reflejo de la dialéctica histórica en la que la íntima compenetración entre Iglesia y Estado impide la irrupción de la modernidad. Para superar esta situación histórica, los constituyentes optan por un modelo complejo que, como consecuencia, está necesitado de una interpretación nunca lineal.

De ahí que para entender bien nuestro asunto sea necesario tener siempre presente un doble aspecto. Por una parte, que el legislador constitucional, cuando se plantea la superación de la vieja cuestión religiosa, no tiene modelo en el que reflejarse. La confesionalidad del Estado es una constante en nuestra historia constitucional, que inaugura en 1812 un modelo doctrinal y excluyente que va a mantenerse, con ciertas adaptaciones y con pocos paréntesis, hasta las puertas de la vigente Constitución¹. El más significativo de estos paréntesis es el sistema instalado por la Constitución republicana de 1931, que introduce la libertad de conciencia y establece la separación entre Iglesia y Estado como criterio fundamental de ordenación social, pero que, por presión de la tradición confesional, reacciona frente a la impregnación religiosa de la vida social y acaba alejando el modelo de la neutralidad en un nuevo movimiento de péndulo a los que nos tiene acostumbrados nuestra historia².

¹ Me he ocupado de la cuestión, entre otros títulos, en *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria, 1978; También: *La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución*, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 2(2002)313 ss.

² Vid. G. SUAREZ PERTIERRA: *El laicismo de la Constitución republicana*, en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad* (ed. D. LLAMAZARES FERNANDEZ), Madrid, 2001, 141 ss.

Así pues, no hay modelo histórico en el Derecho español que sirva de pauta al constituyente de 1978. Ni siquiera sirve el Derecho comparado para resolver nuestro problema. Buena prueba de ello es que la propia Constitución de 1931 se mueve artificiosamente entre el modelo alemán y el francés en busca de una solución ciertamente difícil³.

Como consecuencia de esta situación y en segundo lugar, los legisladores de 1978 se ven obligados a construir un modelo propio, con elementos de aquí y de allá. Fue una labor de mérito y el resultado es una especie de *puzzle* que integra elementos de procedencias diferentes en un ejercicio, diríamos hoy, de brillante ingeniería jurídica.

Este procedimiento de integración es el consenso constitucional, que permite la implantación, en este como en otros terrenos, de un sistema de convivencia democrático en el que podamos sentirnos incluidos la gran mayoría de los españoles.

El consenso constitucional se asienta sobre el principio de tolerancia. Precisamente con origen religioso en la Ilustración por la defensa de la libertad de culto⁴, no debe ser concebido como la aplicación de un criterio de simple indiferencia o neutralidad pasiva⁵, ni tampoco reducido hoy al campo estricto de la libertad religiosa, como ponen de manifiesto las normas del Derecho internacional⁶. Se trata de una norma de convivencia que toma pie o es consecuencia del pluralismo⁷ y que por esto recibe respaldo en la jurisprudencia constitucional⁸, a pesar de que no aparece explícitamente aludido en el texto de la norma básica. La tolerancia, base del consenso, supone el reconocimiento de la diversidad y del pluralismo⁹, el respeto a los diferentes¹⁰ y tiene como principal función la adecuada protección de las minorías¹¹. Es, en defi-

³ *Ibid.*

⁴ Vid. P. ROCAMORA GARCÍA – VALLS: *Ilustración y librepensamiento*, Madrid, 1995, p. 22.

⁵ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁶ Vid. M. J. ROCA: *Significado de la tolerancia en las fuentes del Derecho internacional de carácter universal*, en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, XXII(2006), p. 64.

⁷ Así, D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*, Madrid, 2002, 2ª ed., pp. 313-314.

⁸ *Ibid.*

⁹ Así, P., ROCAMORA GARCIA – VALLS: *Ilustración y librepensamiento*, cit., p. 23.

¹⁰ Así, D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Derecho de la libertad de conciencia...*, cit., p. 313.

¹¹ Vid. M. J. ROCA: *Significado de la tolerancia...*, cit., p. 64.

nitiva, un valor moral, presupone el compromiso social que es base de la convivencia y constituye un precipitado de los principios constitucionales.

El art. 16 de la Constitución es fruto de este criterio¹²; por ello, para entender adecuadamente su alcance hay que aplicar la regla del consenso, que se convierte por esta vía en un auténtico principio interpretativo de la Constitución.

Este planteamiento, sin embargo, no es estático. Por naturaleza, el consenso constitucional marca un cauce por el que discurre el dinamismo interpretativo, que obligadamente debe tener en cuenta la realidad social¹³.

Las claves constitucionales

Según se ha dicho, el art. 16 de la Constitución es la clave de arco en la regulación del problema. Este supuesto introduce el derecho fundamental de libertad de conciencia, que se desenvuelve en el derecho de libertad religiosa, ideológica y de culto. Es un derecho que se incorpora en la mejor tradición de la Declaraciones internacionales sobre derechos humanos, con raíz en la dignidad humana, atribuible a individuos y comunidades y ponderado por el principio de igualdad.

Pero la Constitución necesita también situar a los poderes públicos frente a las confesiones religiosas que agrupan a aquellos ciudadanos que libremente decidan afiliarse a las mismas. Es decir, se precisa declarar que Iglesias y Estado no pueden confundirse. Se podía haber dicho, como en 1931, que “*El Estado español no tiene religión oficial*” o bien, como decía el anteproyecto de la Constitución vigente, “*El Estado español no es confesional*”. Sin embargo, entra en juego el consenso y surge una declaración de separación

¹² Vid. G. PECES – BARBA (con la colaboración de L. PRIETO SANCHÍS): *La Constitución de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Valencia, 1981; M. HERRERO DE MIÑON: *Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional*, en *Revista de Estudios Políticos*, 9(1979)92 ss.; O. ALZAGA: *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)*, Madrid, 2010.

¹³ Y no sólo porque obliguen a ello las reglas de la buena interpretación según el *Código civil* (art. 3º), sino también precisamente porque el mandato de ‘tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española’ del art. 16 de la Constitución obliga a una relectura constitucional. Vid. D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 9-I(2009), 193-194.

entre Estado e Iglesias mediante la fórmula “ninguna confesión tendrá carácter estatal” que se incorpora al mismo artículo como una de las claves constitucionales para la regulación del fenómeno religioso.

Los problemas no acaban aquí, porque los constituyentes se plantean hasta dónde nos va a llevar esa separación. Actúa de nuevo el consenso y aparecen un conjunto de cautelas que rodean la mencionada declaración. El párrafo tercero del art. 16, que se inicia con la fórmula indicada, continúa así: “...Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”.

Este abigarrado conjunto incorpora tres nuevos elementos: un mandato a los poderes públicos (“tendrán en cuenta...”), una regla, la de cooperar con las confesiones religiosas y una mención especial a la iglesia tradicionalmente ligada al Estado. Todo ello, en mi opinión, que ya adelanto, se subsume en una nueva clave constitucional, la cooperación, porque todos los problemas de fondo que plantea el supuesto legal giran en torno a ella. Todo lo demás, que hubiera podido decirse de otro modo, mejor o peor, era esperable si de superar la cuestión religiosa se trataba. Lo verdaderamente nuevo es la cooperación, que se convierte por tanto en una de las claves constitucionales más relevantes. El precepto pretende con ello dos objetivos: enervar una hipotética hostilidad del Estado hacia la religión e implantar un procedimiento estable de relación entre Estado e Iglesias¹⁴.

Pero es muy cierto que estamos en presencia de un supuesto que, primero, se abre con la incorporación de un derecho fundamental y se cierra con la definición de la postura del Estado frente a lo religioso; segundo, es un precepto que integra una doble perspectiva normalmente distinta: la personal, propia del derecho fundamental y la institucional de relación con las organizaciones confesionales¹⁵; un precepto que, en tercer lugar, introduce un principio organizativo en un asunto de derechos fundamentales y que, en cuarto lugar y finalmente, añade dificultades técnicas cuando obliga a los poderes públicos a averiguar las creencias de la sociedad española que sustentan en definitiva el mandato de cooperar.

¹⁴ G. SUAREZ PERTIERRA: *La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución*, cit.

¹⁵ Vid. J. A. SOUTO: *Veinticinco años de cuestión religiosa y su solución constitucional*, en *Revista de Derecho político*, 58-59(2003-2004)175 ss.

Esta es la complejidad que introduce el supuesto constitucional. De sobra sé que el Derecho es dificultoso en la formulación y aplicación de sus reglas; juzgarán los Doctores, sin embargo, si es frecuente semejante grado de dificultad para regular un instituto jurídico.

Aquí se queda la Constitución. Se ha andado mucho camino, pero queda mucho margen abierto para la concreción del sistema. Se diría que la formulación constitucional permitía hace treinta años seguir varios recorridos desde la plataforma genérica conseguida vía consenso. Se abrían varias opciones dentro del marco de la constitucionalidad. Eso sí, en todas las posibilidades se requiere la incorporación de la promoción y respeto a los principios y valores constitucionales y señaladamente, como se ha indicado, del pluralismo y la diversidad, base del consenso. Luego se verá cómo el criterio de la laicidad se asienta firmemente en esta plataforma constitucional.

Un pié forzado

La verdad es, sin embargo, – todo hay que decirlo – que el camino no quedó completamente abierto, porque la afirmación sólo es correcta en parte. Hay un pié forzado: los *Acuerdos* con la Santa Sede de fecha 3 de enero de 1979, posteriores tan sólo en cinco días a la Constitución, que, como se comprobará, condicionan todo el sistema.

Sabido es que la confesionalidad tradicional se asentaba sobre el pacto concordatario, que en esencia constituyó un instrumento para el intercambio de privilegios con doble dirección entre la Iglesia y el Estado. En 1953 se concluyó un Concordato de corte clásico con el régimen franquista que venía a sustituir el viejo Concordato de mediados del siglo anterior y del que por su marcado carácter tradicional se dijo que nació muerto.

Es evidente que un instrumento así no resultaba conciliable con los nuevos planteamientos constitucionales. Con la idea, bien documentada¹⁶, de superar la confesionalidad del sistema franquista e ir despejando el camino para la

¹⁶ Congreso de los Diputados. Legislatura Constituyente. *Iniciativas parlamentarias*, 161/000011/0000, RC 000261, 27/09/1977; RC 002208, 01/02/1978. La consideración de los Acuerdos como bloque y su naturaleza de sustitución del viejo Concordato queda patente con la introducción de una *reserva* por parte del Gobierno español a la firma del Acuerdo de 1976 según la cual se podría considerar al término de dos años como no vigente el Concordato de 1953. Vid. P. MARTÍN DE SANTA OLALLA SALUDES: *La Iglesia y la transición a la democracia: el "Acuerdo Básico"* de julio de 1976, en *Estudios Eclesiásticos*, 79(2004) 495.

Constitución, se entablaron negociaciones entre el Gobierno y la Santa Sede que dieron como resultado la conclusión de cuatro *Acuerdos* sobre diferentes materias en un proceso paralelo al propio proceso de elaboración del texto constitucional. Estos cuatro acuerdos concordatarios, por tanto, son formalmente posteriores a la Constitución, pero materialmente son preconstitucionales.

Se trataba en el fondo de impedir un vacío pacticio; se trataba de superar el viejo esquema de la confesionalidad, pero de mantener el mismo sistema de relación: dos *societates perfectas*, cada una con su propio Derecho según la doctrina de la pluralidad de ordenamientos acuñada por SANTI ROMANO, conciertan sus intereses comunes en una óptica fuertemente institucionalista que produce el efecto de freno de los procesos sociales de secularización¹⁷. Esta formulación condiciona desde el primer momento el desarrollo constitucional limitando el alcance de la desconfesionalización, un peligro en presencia para una parte de la clase política que así salía al paso de ciertas posiciones que la Constitución pudiera incorporar.

Tal planteamiento ya venía marcado desde 1976 por un *Acuerdo* con la Santa Sede que promovía la sustitución gradual del Concordato de 1953 por acuerdos parciales¹⁸. Se inaugura, pues, un camino novedoso aplicando instrumentos específicos, supuestamente modernos, que no constituyen propiamente intercambio de privilegios al modo clásico, pero que se insertan en un proceso de revisión sistemática del conjunto de las relaciones con arreglo al criterio sociológico de la mayoría católica de la sociedad española¹⁹. Los *Acuerdos* tienen una naturaleza unitaria y constituyen un sistema regido por el principio de confesionalidad histórico - sociológica²⁰.

Este planteamiento condiciona desde el inicio el texto y la interpretación del art. 16 de la Constitución. Luego se insistirá en la idea según la cual en un

¹⁷ Vid. D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Proceso de secularización y relaciones concordatarias*, en *Estado y Religión. Proceso de secularización y laicidad*, cit, p. 230.

¹⁸ Es el Acuerdo que desbloquea el proceso de sustitución del Concordato de 1953 mediante una doble cesión: la Iglesia renuncia al llamado *privilegio del fuero*, un significativo elemento de carácter procesal, y el Estado renuncia al privilegio de presentación o de intervención en el nombramiento de determinadas jerarquías eclesíásticas. *Acuerdo* de 28 de julio de 1976 (BOE de 24 de septiembre).

¹⁹ Ambas ideas, es decir, la vinculación del pacto ‘al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión católica’ y la sustitución gradual del Concordato de 1953 a través de *Acuerdos* parciales están aludidas explícitamente en el *Preámbulo* del *Acuerdo*.

²⁰ Vid. J. FORNÉS: *La revisión concordataria en España mediante los acuerdos de 1976 y 1979*, en *Ius Canonicum*, XIX, 37, cit. por D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Libertad de conciencia y laicidad en la Constitución española de 1978*, en *Jornadas jurídicas sobre libertad religiosa en España*, Madrid, 2008, p, 152, n.56.

sistema democrático no hay que buscar caminos especiales para garantizar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales, que ya están reconocidos por las bases del sistema de convivencia, es decir, por el Derecho común. Pero en este caso se trata de fijar pautas y despejar el sistema al marcar un camino para la Constitución y, sobre todo, se trata de inaugurar un modo de cooperación vinculada al pacto que se va a convertir en una verdadera referencia del nuevo modelo español, hasta tal extremo que el sistema resultante no puede entenderse sin el componente ‘acuerdos’.

El resultado es que por la vía de los *Acuerdos* con la Santa Sede se introducen en nuestro ordenamiento al amparo, al menos formal, de la Constitución algunos elementos de la relación entre el Estado y la Iglesia extraños al sistema. Mejor dicho, no son extraños al sistema porque vienen de las fórmulas tradicionales, pero sí son de difícil encaje en un modelo nuevo que toma la libertad de conciencia y la separación entre Estado e Iglesia como un elemento central. Se trata de residuos confesionales que se integran de manera más o menos violenta en el bloque legal. Así sucede con las soluciones que ofrecen los Acuerdos para la enseñanza de la religión, la financiación de la Iglesia católica o el nombramiento del Arzobispo General Castrense²¹.

La vía adoptada no solo produce esta consecuencia. La presión del componente pacticio acaba produciendo una sólida concreción de la cooperación constitucional, de modo que a partir del primer momento va a entenderse que la cooperación constitucional se concreta en el pacto con las confesiones²².

Es preciso decir desde ahora mismo, sin embargo, que esta fórmula de colaboración no es obligada, al contrario de lo que ocurre en Italia, cuya constitución establece un sistema en el que las confesiones religiosas se convierten prácticamente en co-legisladores sobre los asuntos comunes²³, o ni siquiera en una fórmula atenuada de tendencia al pacto, como en el caso alemán²⁴.

²¹ Es de utilidad desde esta perspectiva el estudio de P.C.PARDO PRIETO: *Laicidad y Acuerdos del Estado con Confesiones religiosas*, Valencia, 2008.

²² Y, a su vez, el pacto con las confesiones religiosas se identifica con la cooperación, incluso, a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Vid. A. MOTILLA DE LA CALLE: *Ley Orgánica de Libertad Religiosa y acuerdos con las confesiones: experiencia y sugerencias de iure condendo*, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), 3-4.

²³ Artes. 7 y 8 de la Constitución de la Republica Italiana, de 27 de diciembre de 1947.

²⁴ Vid. P. LANDAU: *Das Gewohnheitsrecht in Staatskirchenrecht*, en *Handbuch des Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1994, I, 342, cit. por D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, cit. p. 201, n.12.

Tampoco es la única fórmula de cooperación posible según el tenor constitucional.

En definitiva, en ninguna parte está dicho que hay que concluir pactos con las confesiones religiosas ni hay ninguna norma que prevea que sólo a través de pactos se coopera para cumplir el mandato constitucional.

La primera concreción del modelo

La *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* es uno de los primeros desarrollos constitucionales, el primero con carácter orgánico, tan sólo un año y medio posterior a la Constitución. Su tramitación fue muy pacífica, hasta el extremo de que no se registraron votos en contra. El legislador pretendió probablemente despejar el camino para que pudiera ponerse en marcha cuanto antes el complejo diseño constitucional aprovechando el consenso aún vigente.

La Ley, que ahora parece haber entrado en un proceso de revisión, es una norma en desarrollo del art. 16 de la Constitución. Sin embargo, su preocupación fundamental es el sujeto colectivo del derecho de libertad religiosa y en concreto la cooperación. Se trata tan sólo de un desarrollo parcial del art. 16, tal como ha señalado la doctrina²⁵ y no solo porque queda fuera de su contenido el campo de la libertad ideológica, que también forma parte de la libertad de conciencia, sino porque su articulado no aporta novedad alguna, ni lo pretende, a salvo de lo que luego se dirá, en relación con las concreciones del derecho fundamental de libertad religiosa de los individuos.

Tan es así que puede entenderse que la intención del legislador ha sido hacer una ley de cooperación, esto es, una norma jurídica que tiene por objeto el desarrollo del mandato constitucional de cooperar y poco más, aunque formalmente pretenda ser otra cosa.

Esta es la razón de que algunos hubieran entendido que la mencionada ley no afecta directamente a las relaciones con la Iglesia católica, que se regirían por una vía diferente, galvanizada a través de unos pactos internacionales que encauzan y hasta puede decirse (claro está que desde esta óptica) que agotan el contenido de las relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica²⁶.

²⁵ Vid. VV.AA.: *La Nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, 2006.

²⁶ Vid. P. LOMBARDÍA: *Entes Eclesiásticos en España*, en *Los acuerdos concordatarios españoles y la revisión del concordato italiano*, Barcelona, 1980, pp. 236-237. También J.M. DE PRADA: *Personalidad civil de los entes eclesiásticos*, en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980, pp. 263-264.

Pues bien, insistiendo en la línea apuntada, la Ley de Libertad religiosa concentra la cooperación en el pacto confesional, de tal manera que este modo posible de cooperar recibe un respaldo renovado para convertirse en núcleo del modelo. El instrumento es la introducción en nuestro Derecho de un complejo concepto jurídico indeterminado como es el *notorio arraigo* de las confesiones religiosas en España.

En efecto, la Ley genera una vía de pacto de las confesiones religiosas con el Estado que se vincula a la declaración de esa condición por parte de la *Comisión Asesora de Libertad religiosa*, órgano creado por la propia norma. El concepto de notorio arraigo se basa en dos elementos legales, *ámbito y número de creyentes*, que, como conceptos jurídicos indeterminados, en poco vienen a concretar el modelo y que han planteado a la doctrina y a la práctica administrativa numerosos problemas de interpretación²⁷. Baste decir aquí que el planteamiento de la Ley insiste en el criterio sociológico que se había introducido con los Acuerdos de 1979 y que avala una de las interpretaciones, no la única, del art. 16.3 de la Constitución.

Está actuando sobre el modelo, según entiendo, la presión de los acuerdos preexistentes con la Iglesia católica a los efectos de extender un modo concreto de entender la cooperación. Al Estado, por una parte, le viene bien construir un cauce legal para el tratamiento del fenómeno religioso basado en el principio de cooperación. Por su lado, a la Iglesia católica le conviene consolidar un modelo que no solo justifica, sino que, además, fortalece los acuerdos de 1979. En cuanto a las confesiones minoritarias, les satisface e, incluso, les favorece un planteamiento, definido con razón como paternalista²⁸, que permite una especie de tutela pública de aquellas confesiones religiosas que a causa de la situación política no habían podido adquirir en España experiencia social y que, cuanto más, les atrae hacia el *status* de la Iglesia mayoritaria²⁹.

²⁷ Vid. A. FERNANDEZ – CORONADO: *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación. Los pactos con las confesiones: las Leyes 24, 25 y 26 de 1992*, Madrid, 1995. También, *Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo*, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 0(2000)285 ss.

²⁸ Vid. A. FERNANDEZ – CORONADO: *Sentido de la cooperación del estado laico en una sociedad multireligiosa*, en *Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesialístico del Estado*, 19(2009), p. 668.

²⁹ Esto permite a algunos autores sostener que el sistema apunta a un modelo de *pluriconfesionalidad* (M. CUBILLAS RECIO: *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas. Técnicas jurídicas de interconexión entre ordenamientos*, en *Nuovi Studi di Diritto canonico ed eclesialístico*, ed. V. Tozzi, Salerno 1990, pp. 277 ss.), que solo puede obviarse en la medida en que el sistema pueda servir de referencia para extender el régimen acordado a todas las confesiones inscritas a las que los beneficios contemplados en los acuerdos les sean aplicables (D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Proceso de secularización y relaciones concordatarias*, cit., p. 259).

Creo, en conclusión, que la *Ley de Libertad Religiosa* constituyó un meritorio intento por regular tempranamente un sistema complicado y en buena medida inconcreto como el que había introducido la Constitución. Con el tiempo se acabará frustrando el esfuerzo por la deriva del sistema introducido por la Ley hacia un problema de fondo, a saber, la aparición de varios regímenes diferenciados para el tratamiento de las confesiones religiosas al amparo de la fortaleza concedida al criterio sociológico y, por consiguiente, la introducción de un germen de desigualdad en el sistema que contradice la previsión constitucional. Todo ello se suma a la permanencia de residuos confesionales, ya aludida.

El sistema de pactos con las confesiones minoritarias

Los pactos confesionales previstos por la *Ley de Libertad Religiosa* se demoran, pero finalmente llegan a concluirse. En 1992, previa declaración de notorio arraigo y, por tanto, mediante la apreciación del criterio sociológico, sendas leyes ordinarias aprueban los acuerdos con la *Federación de Entidades Religiosas Evangélicas*, con las *Comunidades Israelitas* y con la *Comisión Islámica*³⁰.

Su contenido es bien conocido, tienen estructuras semejantes y constituyen el cauce elegido para concretar la cooperación del Estado con cada una de estas confesiones. Consolidan, pues, el sistema de cooperación mediante acuerdo.

Los pactos de 1992 no plantean por sí mismos especiales problemas. Su naturaleza como leyes internas se entiende adecuadamente, con su fundamento en el principio de participación de individuos y grupos en la conducción de los asuntos de interés general. Por otra parte, no hay problemas de privilegios que puedan atribuirse a las confesiones religiosas sujetos de pacto, pues no hay residuos confesionales que respetar. Por lo demás, no se aprecian desigualdades en el tratamiento de los diferentes institutos y las particularidades propias de cada confesión religiosa se justifican sobradamente. Finalmente, los derechos que se regulan en el ámbito de los pactos son los derechos de referencia constitucional, que se concretan, y los contenidos propios de la cooperación, si no obligada, si posible por parte del Estado sin que se planteen, ya se ha dicho, cuestiones de desigualdad de trato.

Pero el sistema, no los pactos en sí, plantea un grave problema. Aún con

³⁰ Leyes 24, 25, 26, de 10 de noviembre de 1992 (BOE de 12 de noviembre).

un anclaje semejante, el que se viene denominando criterio sociológico, los pactos concluidos con las confesiones minoritarias son muy diferentes a los concluidos con la Iglesia católica. Lo son, en primer lugar, por las soluciones que arbitran para algunos de los problemas, que podrían a veces chocar con el principio de igualdad. También lo son por la naturaleza de los propios acuerdos: mientras que unos son leyes ordinarias, otros son tratados internacionales³¹. Son diferentes en cuanto a criterios de interpretación: mientras que los pactos de 1992 siguen las reglas normalizadas de la interpretación jurídica, los acuerdos de 1979 crean unas Comisiones mixtas que plantean cuestiones no menores. Finalmente, mientras que para la modificación o derogación de los acuerdos con las confesiones minoritarias es suficiente la comunicación a la otra parte, en los pactos con la Iglesia católica rige el sistema de acuerdo común o denuncia propio de los pactos internacionales. Desde una perspectiva dogmática, la diferencia radica en que los Acuerdos con la Iglesia católica están informados por una fuerte institucionalidad, mientras que los Acuerdos con las confesiones minoritarias se basan en la protección de los derechos fundamentales, es decir, en el principio personalista que tiene raíz en la dignidad humana constitucionalmente incorporada como fundamento del orden político y de la paz social³²

Aún hay más. Andando por este camino, la propia *Ley de Libertad Religiosa* acaba indefectiblemente complicando el sistema, pues sirve de cobijo a diferentes fórmulas. Mientras que es posible distinguir entre confesiones que han pactado con el Estado en base al notorio arraigo y confesiones inscritas en el registro del Ministerio de Justicia y, por tanto, con personalidad jurídica propia, que como tales confesiones y sus miembros pueden gozar sin más de la plenitud de los derechos constitucionales, aparece ahora un nuevo estrato: confesiones religiosas inscritas, sin pacto y dotadas de notorio arraigo.

Esto es así porque la práctica de la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa* ha decidido, como ahora se dirá, ir superando un entendimiento rígi-

³¹ Hasta la conclusión de los Acuerdos de 1992 se planteó en la doctrina la discusión sobre la naturaleza jurídica de los pactos aludidos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Hoy no tiene sentido plantear la discusión: desde todas las perspectivas son leyes ordinarias, tramitadas y aprobadas sobre la base de un pacto previo requerido por el principio de participación, pero que en nada limitan la capacidad de los poderes públicos para acometer el desarrollo reglamentario de la norma ni para proceder a su revisión, salvo el establecimiento de cauces de comunicación que en nada tocan la naturaleza de estas disposiciones jurídicas.

³² Vid. D. LLAMAZARES: *Proceso de secularización y relaciones concordatarias*, cit., p. 258.

do del concepto y ha concedido tal condición a un conjunto de confesiones minoritarias³³ con las que previsiblemente el Estado no va a pactar ningún acuerdo. Con ello se rompe la unidad del concepto de *notorio arraigo* o, lo que viene a ser lo mismo, la aplicación lineal del criterio sociológico.

Si a lo anterior se añade la existencia de entidades que se consideran a sí mismas religiosas y que no están inscritas como tales porque el encargado del Registro, haciendo uso de las facultades que impropiamente le concede la Ley³⁴, no las ha reconocido o porque simplemente prefieren no inscribirse como tales, nos encontramos con que el modelo de cooperación mediante pactos ha dado lugar a una fronda de situaciones diferentes que complican direc-

³³ Se trata de la Confesión religiosa *Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Ultimos Días (mormones)*, cuyo *notorio arraigo* se reconoce por la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa* en abril de 2003; *Testigos de Jehová*, en junio de 2006; *Confesión religiosa Budista*, en octubre de 2007 y muy recientemente, abril de 2010, de la *Iglesia ortodoxa*.

³⁴ Ha sido práctica administrativa la denegación de la inscripción en el Registro de determinadas entidades en función, principalmente, de la ausencia de “fines religiosos”, según la apreciación del Encargado del Registro (Vid. M.C. LLAMAZARES CALZADILLA: *Naturaleza religiosa y fines religiosos*, en D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Derecho de la libertad de conciencia. II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Madrid, 1999, pp. 431 ss.), así como doctrina común del Tribunal Supremo. La doctrina varía a partir del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en contra de la denegación de la inscripción por la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Iglesia de la Unificación (o “secta moon”) y su ratificación por el Tribunal Supremo en sent. de 14 de julio de 1996. El tribunal Constitucional en sent. 46/2001, probablemente uno de los pronunciamientos de mayor recorrido y alcance del Derecho eclesiástico español (Vid. F. AMERIGO CUERVO – ARANGO: *Cronica jurisprudencial. Sent. TC de 15 de febrero de 2001*, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 1(2001)33 ss.), innova este planteamiento, de tal manera que a partir de ese momento puede considerarse asentada la doctrina según la cual, ni el texto de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa avala la función de calificación del registro ni pueden emplearse como motivos para denegar la inscripción circunstancias “como las de poseer un cuerpo de doctrina o una liturgia o unos fines religiosos específicos, ni en base a la ausencia de una colectividad significativa de fieles ni en base a la falta de acreditación de una entidad real...” (sent. Tribunal Supremo 3532/2004, FJ 3º). Para un estudio pormenorizado de todo ello, vid. D. PELAYO: *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Madrid, 2007, esp. pp. 294 ss. La propia Audiencia Nacional adopta la tesis de la sent. del Tribunal Constitucional 46/2001 en relación con los casos que estaban pendientes. El pronunciamiento más significativo es el que se refiere a la Iglesia de la Cienciología (sent. AN de 11 de octubre de 2007), que acompaña a otra previa (4 de octubre de 2007) sobre la inscripción del *Centro Espirita Beneficente Uniao do Vegetal núcleo Inmaculada Concepción* (Vid. A. FERNANDEZ – CORONADO: *Reflexiones en torno a la función del Registro de Entidades Religiosas (a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de la Scientology)*, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 7(2007 - I) 389 ss.

tamente la obligada aplicación de los principios constitucionales de libertad e igualdad.

En conclusión de lo indicado hasta aquí, esta manera de entender la cooperación, tomando el pacto como elemento central, ha traído consigo una serie de consecuencias: en primer lugar, la consolidación de ciertos residuos confesionales; en segundo lugar, la aparición de ciertas desigualdades entre las confesiones religiosas; por último, la integración de una complejidad suplementaria en el sistema al distinguir diferentes tipos de confesiones desde la perspectiva del Estado.

La función de los acuerdos confesionales en el sistema constitucional

Como se viene indicando, el pacto se concibe como un instrumento para asegurar a los ciudadanos la protección de los derechos derivados de la libertad de conciencia en la perspectiva de su pertenencia confesional. Surge porque las confesiones religiosas se preocupan por garantizar los derechos de sus afiliados, pero los derechos fundamentales son originariamente de los individuos y solo derivadamente de las organizaciones que los agrupan. Lo establecen claramente, por cierto, los pactos de 1992³⁵, y ello vale, incluso, para los derechos prestacionales, que no corresponden a las confesiones religiosas ni siquiera en términos de cotitularidad o como sujetos indirectos³⁶. En cierto modo, la potencia adquirida por el pacto como instrumento de la cooperación contribuye a oscurecer esta perspectiva, hasta el extremo de que alguna doctrina entiende que la posición del Tribunal Constitucional en esta materia tiende a primar la superioridad de los grupos sobre los individuos³⁷.

En un sistema democrático de libertades, sin embargo, el reconocimiento y disfrute de los derechos fundamentales por individuos y grupos queda garantizado para todos y en condiciones de igualdad por el bloque constitucional, de modo que no hay necesidad de mantener garantía suplementaria alguna.

³⁵ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, Anexo, pár. 2º. Igualmente, Leyes 25 y 26 de la misma fecha.

³⁶ Vid. J.M. CONTRERAS: *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y su reforma*, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 9-I(2009), p. 131.

³⁷ En este sentido A. RUIZ MIGUEL: *Para una interpretación laica de la Constitución*, en *Estado y religión en la Europa del siglo XXI. Actas de las XIII Jornadas de la Asociación de letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2008, págs. 151-152.

Nuestro ordenamiento constitucional aún enfatiza más este planteamiento al introducir en el art. 9.2 un mandato expreso a los poderes públicos en orden a promover las condiciones para que los derechos puedan ejercerse en plenitud y para remover los obstáculos que se opongan a ello. Este principio de igualdad y libertad material, que supera planteamientos puramente formales en el desenvolvimiento de los derechos fundamentales, es entendido por la doctrina mayoritaria en el sentido de reforzar el mandato de cooperación contenido en el art. 16.3³⁸.

Así pues, ya que no hay nada que permita diferenciar el contenido de los derechos fundamentales de los ciudadanos o, lo que es lo mismo, los límites para introducir elementos diferenciales son muy estrechos y deben ser interpretados en puridad restrictivamente, ¿qué le queda al pacto confesional? ¿En qué se diferencia el tratamiento de un ciudadano perteneciente a una confesión religiosa con pacto del que se dispense a otro que pertenece a una confesión religiosa sin pacto con el Estado o simplemente inscrita? Incluso cabe plantearse la misma cuestión con respecto de los fieles de una autodenominada confesión religiosa no inscrita, ya por no haber instado la inscripción, ya porque el encargado del Registro se la ha denegado: tampoco en este caso pueden ver limitados sus derechos fundamentales de libertad de conciencia que como ciudadanos les corresponden en condiciones de estricta igualdad. Desde luego y según se ha venido indicando, el acuerdo no puede introducir un intercambio de privilegios o un medio para el aseguramiento de beneficios especiales; ambas opciones están vedadas por el propio ordenamiento constitucional.

El único contenido posible para el acuerdo confesional, residual desde una perspectiva clásica si no se quiere que resulte meramente redundante y sin contenido propio, es dar cobijo a las peculiaridades propias de una religión amparadas en el orden público o establecer cauces que faciliten el ejercicio del derecho de libertad de conciencia por parte de los ciudadanos, que los poderes públicos están obligados a proteger y promover. Así, la regulación de los días festivos, los enterramientos, las peculiaridades alimentarias; así también la asistencia religiosa en los establecimientos públicos sometidos a régimen especial; así, la causación de efectos civiles de ciertos actos realizados según las normas confesionales, como el matrimonio.

Todo este esquema no se basa ya en una lectura sociológica, como se viene

³⁸ Vid. D. LLAMAZARES FERNANDEZ: *Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*, Madrid, 2002, 2ª ed., pp. 323 ss.

indicando, sino en una lectura de la realidad social a través de un mandato de la Constitución que obliga, sí, a tener en cuenta las creencias religiosas de los ciudadanos y sobre esa base a cooperar, pero en condiciones de igualdad y sin condicionamientos propios de la implantación social de una o unas opciones religiosas concretas. Por eso no es posible distinguir, como señala algún autor, entre una cooperación constitucionalmente obligada, la cooperación con la Iglesia católica, y la cooperación con otras confesiones, que dependerá de su capacidad de incidencia en la sociedad española³⁹.

Cooperación, acuerdos confesionales y transformación de la realidad social: una cooperación abierta

Las circunstancias indicadas y la propia evolución de la sociedad española han permitido y aún exigido una evolución en el entendimiento de la cooperación confesional.

El sistema de acuerdos con la Iglesia católica ha ido buscando su lugar constitucional. Una vez adoptada la opción política de su mantenimiento, discutida no obstante por grupos sociales significativos, han sufrido un complejo desarrollo que ha planteado no pocos problemas en orden a su adecuación constitucional. Los puntos de fricción más significativos son los clásicos de la relación Iglesia – Estado: la enseñanza religiosa en centros públicos y la financiación de la Iglesia por el Estado.

En cuanto a lo primero, el régimen de la *Ley General de Ordenación del Sistema Educativo* vino a establecer un sistema, en mi opinión, adecuado a la Constitución y respetuoso con el *Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*. La reacción frente al sistema por parte de organizaciones de la Iglesia provocó en 1994 un agudo conflicto que sucesivas reformas legales y reglamentarias no fueron capaces de resolver⁴⁰. En la actualidad, las disposiciones vigentes⁴¹ parecen haber sentado las bases de una solución razonable del problema, sin perjuicio de la permanencia de cuestiones legales y de pro-

³⁹ Así, P. SANTOLAYA MACHETTI: *Aconfesionalidad, laicidad y financiación de las confesiones religiosas. ¿Debe financiarse la libertad religiosa?*, en *Estado aconfesional y laicidad*, Madrid, 2009, p. 202.

⁴⁰ Me he referido a la cuestión en *La enseñanza de la religión en el sistema educativo español*, en *Laicidad, educación y democracia*, Madrid, 2005, 143 ss.

⁴¹ *Ley 2/ 2006, Orgánica de Educación*, de 3 de mayo (BOE de 24 de diciembre) y disposiciones reglamentarias de desarrollo.

nunciamentos jurisprudenciales, fundamentalmente acerca del régimen de los profesores de religión⁴², que cuestionan la adecuación constitucional del sistema.

En cuanto al marco de la financiación, se han venido planteando numerosas cuestiones derivadas del complejo sistema establecido por el *Acuerdo sobre Asuntos Económicos*, de la tardanza en poner en marcha las previsiones del propio Acuerdo y de la desigualdad de trato que produce un régimen diferencial que toma como punto de partida la financiación directa, a salvo del régimen de las exenciones fiscales, de una sola religión⁴³.

Para superar los problemas, se ha avanzado en varios frentes durante los últimos años: la adaptación de los porcentajes del impuesto personal afectado por la declaración de asignación a la Iglesia católica, la entrada en vigor de ulteriores fases de aplicación del sistema previstas en el Acuerdo⁴⁴ y el establecimiento de un modelo especial de financiación de ciertas actividades no directamente religiosas de las confesiones que han alcanzado pacto con el Estado a través de la Fundación *Pluralismo y Convivencia*⁴⁵.

Sin perjuicio de ulteriores ajustes y pronunciamientos de los tribunales,

⁴² Disp. Adic. 3ª *Ley Orgánica de Educación*; RD 696/2007, de 1 de junio, *por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la Disp. Adic. 3ª de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (BOE 138/2007, de 9 de junio). Vid. Sent. Tribunal Constitucional 38/2007, de 15 de febrero (RTC/2007/38; Sent. 128/2007, de 4 de junio (RTC/2007/128); Sent. Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2009 (RJ2010/60).

⁴³ Vid. F. AMERIGO CUERVO – ARANGO: *La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho español vigente*, Madrid, 2006; A. TORRES GUTIERREZ: *La financiación de la Iglesia católica en España*, en *Revista Española de Derecho canónico*, 153(2002)879 ss.

⁴⁴ Las conocida como segunda fase del *Acuerdo* se pudo en marcha a través de la Ley de Presupuestos Generales del estado para 1988, que introduce el sistema de asignación tributaria en coexistencia con el clásico sistema de dotación presupuestaria, según previsiones, hasta 1991. La situación, sin embargo, queda prorrogada y se van introduciendo sucesivas modificaciones complementarias en el modelo hasta que, previo intercambio de Notas entre la Nunciatura Apostólica de España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de 22 de diciembre de 2006, la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para 2007, revisa el sistema sustituyendo el modelo de dotación presupuestaria por el de asignación tributaria y elevando su coeficiente al 0.7%, entre otras cuestiones.

⁴⁵ Creada por *Acuerdo de Consejo de Ministros* de 15 de octubre de 2004. Se constituyó el 25 de enero de 2005 y fue inscrita en el Registro de Fundaciones el 8 de marzo del mismo año.

que serán necesarios, los esfuerzos de adecuación, que debieran haber permitido readaptar los consensos, los han destruido o debilitado por la defensa de plataformas que se sitúan en la zona gris de confluencia entre moral pública y moral privada, que en buena doctrina debería estar ausente de la relación Iglesia – Estado, sobre la base de criterios siempre dudosos de implantación sociológica de las ideas religiosas. Así, superados prácticamente y no sin esfuerzo los elementos más conflictivos de la relación entre el Estado y la Iglesia católica, la problematicidad se desplaza hacia la laicidad, mejor dicho, hacia una pretendida laicización de la sociedad española como supuesto objetivo programático de la acción de gobierno.

En cuanto a los pactos con las confesiones minoritarias, se ha tomado conciencia de la necesidad de superar la interpretación del criterio del *notorio arraigo* sobre bases sociológicas. La calificación primordialmente cuantitativa de la presencia de las confesiones religiosas en España ha dado paso a la toma en consideración de otros datos como la participación activa en la vida social, la intervención en actividades asistenciales, la presencia institucional y la proyección externa⁴⁶. De ahí que haya podido tener lugar la constatación del notorio arraigo sin tener el pacto como consecuencia obligada.

La propia realidad social española, mucho más plural y secularizada gracias a fenómenos de índole interna (impacto de las libertades sobre las bases de la convivencia social) o externa (impacto de la multiculturalidad como resultado de la emigración), en la que los grupos religiosos, en tanto que grupos sociales y como tales en general, están plenamente asentados y, por tanto, no requieren de tutela alguna por parte de los poderes públicos, pide la superación de criterios que aparecen sometidos a un exceso de rigidez y apegados a interpretaciones lineales de carácter tradicional⁴⁷. La sociedad española es hoy una sociedad secularizada, como ponen de manifiesto los estudios de opinión pública⁴⁸. Las más de 13.000 entidades religiosas inscritas en estos momentos en el Registro del Ministerio de Justicia agrupan a más de un

⁴⁶ Vid. A. FERNANDEZ – CORONADO: *Acuerdos Con las confesiones y notorio arraigo. ¿Acuerdo de cooperación o norma legislativa?*, en *Jornadas jurídicas sobre libertad religiosa en España*, p. 455.

⁴⁷ Vid. A. FERNANDEZ – CORONADO: *Sentido de la cooperación del estado laico en una sociedad multireligiosa*, cit., pp.670 ss.

⁴⁸ Encuesta 2752 del *Centro de Investigaciones Sociológicas*, febrero de 2008 sobre *Religiosidad en España*, y A. PEREZ AGOTE: *La nueva pluralidad religiosa*, Madrid, 2009, citados por J.M. CONTRERAS: *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y su reforma*, cit, p. 3, n. 5. También R. DIAZ SALAZAR Y S. GINER: *Religión y sociedad en España*, Madrid, 1993.

millón de personas de confesión evangélica otro millón de confesión musulmana, más de medio millón de personas de confesión ortodoxa y más de 100.000 Testigos de Jehová⁴⁹.

Vamos, pues, hacia una cooperación *abierta*, en la que el pacto confesional es un instrumento más, no siempre el más importante y eficaz de los requeridos por el mandato constitucional. Se ha producido una inflexión desde la cooperación con base a criterios de orden sociológico a una cooperación dirigida directamente a facilitar el ejercicio del derecho de libertad de conciencia y que por ello focaliza su atención sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos para formar su conciencia y para expresar su respuesta ideológica o religiosa en público o en privado, solo o junto con otros.

La nueva doctrina constitucional: una cooperación *integrada*

El Tribunal Constitucional ha construido una categoría que se convierte en parámetro fundamental de la cooperación: la *laicidad positiva*.

No ha sido fácil porque, como hemos visto, la Constitución no habla de 'laicidad'.

Esta falta de referencia a un concepto dogmáticamente acuñado, aunque dotado históricamente de una carga negativa, es lo que ha permitido a un sector de la doctrina introducir una supuesta categoría nueva de carácter intermedio, la *aconfesionalidad*, para expresar un modelo de separación Iglesia – Estado más cooperación que, limitando de algún modo el proceso desconfeccionador incorporaría la valoración positiva del hecho religioso como factor social⁵⁰ según la idea de que lo religioso es un valor en sí que marca cier-

⁴⁹ Noticia tomada de J.M.CONTRERAS: *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y su reforma*, cit., p. 3.

⁵⁰ Vid. J. FERRER: *Aconfesionalidad y laicidad: ¿Nociones coincidentes, sucesivas o contrapuestas?*, en *Estado aconfesional y laicidad*, cit., págs. 410 ss. R. NAVARRO – R. PALOMINO: *Estado y religión. Textos para una valoración crítica*, Barcelona, 2000, págs. 330 ss. M.J. GUTIÉRREZ DEL MORAL: *Laicidad y cooperación con las confesiones en España*, en *Revista General de Derecho canónico y eclesiástico*, 15(2007), pp. 4 ss. Así parece mantenerlo también J. MARTINEZ TORRON: *Concordato, cooperación e igualdad. La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas a la luz del vigente sistema de acuerdos con la Iglesia católica*, en *Los concordatos: pasado, presente y futuro. Actas del Simposio Internacional de Derecho concordatario*, Granada, 2004, pp. 471 ss., quien recaba una interpretación "maximalista" del principio de cooperación.

tos límites para la realización del pluralismo⁵¹. O bien, sin llegar a este extremo y en un planteamiento más tendente a la posterior doctrina constitucional, identificando aconfesionalidad con separación más cooperación⁵². El propio Tribunal Constitucional vino utilizando esta expresión en sus primeros pronunciamientos para hacer referencia al proceso dinámico que va desde la confesionalidad a la aconfesionalidad⁵³.

En 1985 aparece en la jurisprudencia del Alto Tribunal la idea de laicidad⁵⁴. Sin embargo, los componentes fundamentales de la laicidad ya están plenamente presentes desde tiempo atrás.

Estos elementos, según señala pacíficamente la doctrina, son la *neutralidad* del Estado frente a lo religioso y la *separación* entre Estado y religión. La segunda característica es el instrumento para garantizar la neutralidad, en tanto que esta constituye el elemento funcional o dinámico de la categoría como criterio de acción de los poderes públicos para garantizar la libertad de conciencia⁵⁵.

El primer elemento comprende la *imparcialidad* frente a las convicciones, religiosas o no, de los ciudadanos como garantía del pluralismo. Conviene tener en cuenta, saliendo al paso de ciertas imputaciones, más frecuentes que fundadas, que imparcialidad no quiere decir ausencia de valores⁵⁶. Antes bien, el Estado constitucional español se identifica con un conjunto de valores que definen su identidad: son los valores – principios que están en el fundamento del sistema de convivencia, los valores sociales y civiles que constituyen la propia ética del Estado, cuyo núcleo es el mínimo ético acogido por el Derecho⁵⁷. Frente a estos valores el Estado no es indiferente ni neutral; pone en práctica para su protección un sistema de defensa militante.

⁵¹ Vid. R. NAVARRO VALLS: *Neutralidad activa y laicidad positiva*, en *Revista General de Derecho canónico y eclesiástico*, 18 (2008) 9.

⁵² C. GOMEZ MARTINEZ: *Aconfesionalidad y laicidad: dos nociones ¿coincidentes, sucesivas o contrapuestas*, en *Estado aconfesional y laicidad*, cit, pp. 13 ss.

⁵³ STC 1/1981, de 26 de enero; STC 5/1981, de 13 de febrero.

⁵⁴ STC 19/1985, de 13 de febrero.

⁵⁵ He tratado la cuestión en *La laicidad en la Constitución española*, en *Estado y Religión en la Constitución española y en la Constitución europea* (ed. J. MARTINEZ TORRON), Granada, 2006, pp. 11 ss.

⁵⁶ Vid. STC 62/1982, de 15 de octubre, F. 7.

⁵⁷ Vid. J.A. RODRIGUEZ GARCIA – P.C. PARDO PRIETO: *La moral pública como límite de la libertad ideológica y religiosa. Estudio jurisprudencial*, en J. MARTINEZ TORRON (ED): *La libertad religiosa y de conciencia ante la doctrina constitucional*, Granada, 1998, pp. 743 ss.

El segundo elemento, la separación, comprende la mutua independencia, de las Iglesias respecto del Estado conforme al principio de autoorganización, y del Estado con respecto de las iglesias, lo que comporta que “los valores, intereses o criterios religiosos no pueden erigirse en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos”⁵⁸. Pero aún más, la doctrina jurisprudencial insiste en que las organizaciones religiosas no son entidades públicas y “en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado”⁵⁹.

En el año 2001 el Tribunal Constitucional introduce en sus planteamientos el concepto de *laicidad positiva*. Según su doctrina, el derecho de libertad religiosa no se agota en una esfera de inmunidad para el individuo que reclama la abstención del Estado. Hay una esfera externa en la que se exige de los poderes públicos una *actitud positiva* cuya especial expresión, sin perjuicio del enraizamiento social, pues todos los ciudadanos son iguales, es la cooperación constitucional. Esta es la idea fundamental que según el propio Tribunal “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”⁶⁰.

Esta disposición del Estado no enerva la neutralidad. El Estado, por el contrario, sigue siendo imparcial, no hay valoración positiva de las ideas religiosas frente a las posiciones ideológicas y de conciencia de los ciudadanos. El nuevo enfoque apunta expresamente a la necesidad de que los poderes públicos dispongan lo necesario para garantizar la posibilidad de ejercicio de los derechos fundamentales en las mejores condiciones posibles. Este es el enfoque propio del Estado social, que supera las posiciones propias del Estado liberal⁶¹ y que sitúa a los poderes públicos ante la necesidad de implementar políticas activas para hacer efectivo el derecho de libertad de conciencia en el marco del art. 9.2 de la Constitución⁶².

La primera consecuencia de fondo es que al formular esta doctrina el Tribunal Constitucional *está incorporando a la laicidad el elemento de la cooperación*, esto es, *integra la cooperación en la laicidad* como un elemento propio del modelo implantado en 1978. Esa es la naturaleza de la calificación de la laicidad como *positiva*, que aleja el peligro del laicismo militante

⁵⁸ STC 24/1982, F. 1

⁵⁹ STC 340/1993, F. 4.

⁶⁰ STC 24/1982, F. 1 y concordantes

⁶¹ Vid. A. CASTRO JOVER: *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, en *Revista General de Derecho Canónico y eclesiástico*, 3(2003) 14.

⁶² *Ibid.*, pp. 4 ss.

del Estado según el ejemplo histórico del modelo francés que tanto parece haberse tenido en cuenta para la calificación del modelo⁶³.

Ahora bien, al incorporar la cooperación a la laicidad también se está señalando un criterio de actuación en la configuración del programa de cooperar por parte del Estado, de acuerdo con el carácter dinámico que se ha atribuido a la nota de neutralidad. Por esta razón y porque el Tribunal Constitucional coloca a la cooperación como un elemento instrumental para la realización del derecho fundamental de libertad de conciencia incluido en el cauce que marcan los parámetros constitucionales, es por lo que se aleja el peligro de situar la perspectiva colectiva por encima de los derechos individuales⁶⁴. Desde este punto de vista conviene tener en cuenta ciertos elementos. En primer lugar, que la cooperación, mandato constitucional, es obligada para los poderes públicos en aquellos supuestos asistenciales o prestacionales a que se refiere el Tribunal Constitucional citando la *Ley Orgánica de Libertad religiosa*⁶⁵. Se trata de un supuesto básico, seguramente el más claro contenido de la cooperación como regla, que se refiere a la prestación de la asistencia religiosa en establecimientos públicos de sujeción especial. En estos casos, me permito repetir, la cooperación es obligada, no excepcional como sugeriría el régimen francés.

Es necesario tener en cuenta en estos supuestos, no obstante y en segundo lugar, que la cooperación, aún obligada, debe ajustarse en contenido y forma a los principios constitucionales: libertad, igualdad, neutralidad. Dicho en una manera más gráfica, los poderes públicos no pueden cooperar de cualquier modo en cumplimiento del mandato constitucional, porque hay fórmulas de cooperación que pueden devenir inconstitucionales por ser incompatibles con el núcleo duro del sistema. Por seguir con el mismo ejemplo, no todas las posibilidades de arbitrar la asistencia religiosa en determinados establecimientos públicos son conformes a los principios de neutralidad, pues no es lo mismo prestar asistencia religiosa a través de un modelo de integración orgánica de los ministros de culto en el entramado de la función pública estatal, a través de una relación contractual o mediante el sistema de libre acceso⁶⁶.

⁶³ Los distintos modelos del Derecho comparado tienden a un acercamiento a estas posiciones, es decir, hacia la “neutralidad positiva” que indica A. VALERO HEREDIA: *Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (Un estudio constitucional comparado)*, Madrid, 2008, p. 167. Ello alcanza, incluso, al modelo francés: *ibid.*, pp. 140 ss.

⁶⁴ Lo que A. RUIZ MIGUEL llama sobreconstitucionalización de lo comunitario: *Para una interpretación laica de la Constitución*, cit.

⁶⁵ STC 46/2001, de 15 de febrero, F. 4

⁶⁶ Vid. J.M. CONTRERAS: *El régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema español*, Madrid, 1989.

Igualmente, no sería posible prestar asistencia a unos credos religiosos y no a otros que mantuvieran las mismas condiciones en el Estado.

Por último, hay supuestos en que la cooperación, aún no entrando en la categoría de obligada para el Estado, porque no venga exigida para el establecimiento de la libertad de conciencia, sería sin embargo posible para los poderes públicos. Se trata de supuestos en que el Estado puede actuar sus mecanismos para hacer más sencillo o practicable el ejercicio del derecho de libertad de conciencia por sus ciudadanos. Es el caso, en vía de ejemplo, de la recepción en el derecho interno de ciertas normas confesionales que rigen los actos jurídicos que realizan los fieles de una confesión religiosa con arreglo a los preceptos de dicha confesión: los efectos civiles del matrimonio religioso, norma típica en los acuerdos confesionales, que evita la obligación de celebrar dos ceremonias, una religiosa y otra civil, es un ejemplo paradigmático de la cooperación posible. Pues bien, en estos casos, teniendo a la vista el principio de igualdad, el Estado puede incorporar criterios de oportunidad política, ponderados los intereses sociales en juego, para poner en práctica fórmulas de cooperación.

En definitiva, la laicidad, que comprende separación y neutralidad, que es garantía de la libertad de conciencia, queda configurada como fundamento de la cooperación y también como límite o cauce del mandato de cooperar. La categoría *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.

Conclusión

Si las anteriores consideraciones fueren correctas, podrían destacarse los siguientes extremos en vía de conclusión:

- 1ª. La cooperación constitucional queda configurada como parte del núcleo de la laicidad, *integrada* en la laicidad como un elemento del sistema, que contribuye a definir. Es dependiente del mejor ejercicio del derecho de libertad de conciencia, al que sirve, de acuerdo con los parámetros de igualdad e imparcialidad.
- 2ª. La cooperación constitucional, no está sujeta a normas específicas, está *abierto* a cualesquiera procedimientos que tengan como referencia la protección y promoción del derecho de libertad de conciencia. En

aquello que no sea requerimiento esencial del derecho fundamental de libertad de conciencia puede darse un tipo de cooperación tendente a facilitar el mejor ejercicio del derecho fundamental, siempre con sujeción a los principios constitucionales.

- 3ª. Una *Ley de Libertad Religiosa* renovada, como desarrollo fundamental de la Constitución, debe tener en cuenta este planteamiento y ha de reflejar los avances de una sociedad plural y de valores en sustitución de la sociedad uniforme y monista anterior a la Constitución, sustentada en un entendimiento dinámico del consenso constitucional que incluye la interpelación social. La incorporación de los avances producto de la conciencia social según la fórmula de la doctrina constitucional y en tanto que producto de un nuevo consenso, se constituye en una útil válvula de seguridad del complejo modelo acuñado por la Constitución que, en esa medida, sigue siendo una plataforma válida.

- 4ª. En cuanto a los pactos con las confesiones religiosas:
 - a) no son ya, ni deben serlo, el núcleo de la cooperación;
 - b) cualquiera que sea su naturaleza, no pueden cumplir el papel que hasta ahora venían desempeñando: la legalidad común puede recoger los elementos centrales del acuerdo confesional;
 - c) tienen un papel que jugar en el conjunto del sistema señalando cauces para afrontar cuestiones concretas que exijan la cooperación del Estado y, quizá sobre todo, de aquellos aspectos concretos de la cooperación no obligada y si posible que afectan específicamente a una confesión religiosa;
 - d) en este caso, siempre habría de tenerse en cuenta que el fundamento del acuerdo debe ser el principio de participación y no el establecimiento de límites y cautelas para la acción de los poderes públicos;
 - e) finalmente, en cuanto a los pactos con la Iglesia católica, hay que extremar, tomada la opción de su permanencia, la interpretación ‘en constitucional’ de sus contenidos que, por lo demás, si fuese posible sería obligada.

He dicho.

Gustavo Suárez Perterra

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

Excelentísimo Señor Presidente de la RADE,
Señoras y señores Doctores Académicos,
Señoras y señores:

La Real Academia de Doctores de España, heredera del espíritu de la Ilustración, y que como todos ustedes saben es de ámbito nacional, tiene una larga trayectoria histórica y es profundamente exigente en cuanto a sus miembros y actividades, abre hoy sus puertas para recibir como Académico de Número al Doctor D. Gustavo Suárez Pertierra.

Debo agradecer en primer lugar a nuestra Academia que me haya honrado encargándome contestar, en su nombre, a este discurso de ingreso.

En la biografía del Dr. Suárez Pertierra hay unos rasgos que quiero destacar.

Primero, su dimensión intelectual y su clara vocación universitaria.

Segundo, su compromiso con el servicio público, acreditado brillantemente a lo largo de muchos años, en momentos difíciles y en puestos muy relevantes.

Tercero, un profundo conocimiento, respeto y lealtad al marco Constitucional.

Su biografía, como tendremos ocasión de ver, configura la talla de un hombre de Estado.

En la distinción clásica de Duverger sobre los modos de entender la acción política, como lucha o integración, el Académico electo se decanta por la

segunda, en la mejor tradición de aquellos que mediante el dialogo, el consenso, el respeto y la tolerancia hacia las ideas ajenas (hoy difícil virtud para algunos) posibilitaron la Transición.

Esa metodología del dialogo, el entendimiento, el acuerdo, el pacto y la cooperación resulta altamente recomendable en aquellas sociedades caracterizadas por la intolerancia, la intransigencia en las posiciones y el estéril discurso de la crispación.

I. ACTIVIDAD UNIVERSITARIA

Sobre la actividad universitaria del Dr. Suárez Pertierra, cabe decir que se trata de un jurista especializado en Derecho Canónico en la Universidad de Munich (*Kanonistisches Institut*), en la que estudiaron otros ilustres canonistas españoles. Desarrolló posteriormente su labor docente e investigadora en las Universidades de Oviedo y Valladolid, recorriendo todo el escalafón (Profesor Ayudante, Adjunto y Agregado) hasta obtener la cátedra de Derecho Eclesiástico del Estado en la Universidad Complutense de Madrid en 1978. En la actualidad es Catedrático de la UNED.

Una línea de trabajo preferente en su hacer universitario ha consistido en situar la posición del Estado en relación con el fenómeno religioso desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los individuos. En esa dirección está buena parte de la labor investigadora. Además ha realizado incursiones en las diferentes áreas de la disciplina como exigencia de la carrera académica (Derecho matrimonial, Derecho procesal, Derecho concordatario), pero la mayoría de su investigación se dedica al campo del Derecho eclesiástico del Estado.

En el momento presente, sus estudios se centran en el análisis de los procesos de integración multicultural de las minorías religiosas en la sociedad española. En tal sentido, es actualmente director del Proyecto general "*Islam y principios democráticos*", que se desarrolla en Madrid, Valencia y Barcelona para ministros de la confesión religiosa islámica.

De su extensa relación de publicaciones cabe seleccionar solo algunos textos:

a) Libros:

1. "Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español", Vitoria, 1978. ISBN 84-7167-092-5. También publicado en *Scriptorium Victoriense*, XXIV, 1977, págs. 5-64, 121- 168 y 241 – 293.

2. (Coord.) “Derecho matrimonial comparado”, Tirant lo Blanch, Valencia (2005). ISBN. 84-8456-276-X.
3. (Co-editor.) “Interculturalidad y educación en Europa”, (con J. M. Contreras), Tirant lo Blanch, Valencia (2005).
4. (Coord.) “Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano”. Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 127, Madrid (2005).
5. (Coord.) “Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos”. Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 136, Madrid (2007).
6. (Coord.) “Religión y poder. Actas del III Congreso Internacional de la Sociedad de Ciencias de las Religiones”, Madrid (2007).
7. (Coord.) “Venezuela y la Revolución bolivariana”, Madrid (2009).
8. “Legislación sobre Defensa Nacional”. 1ª Ed., Madrid, 1988. 2ª Ed., Madrid, 1994.

b) Principales ensayos, artículos y colaboraciones:

9. “En torno a la investigación sobre libertad en materia religiosa”, en *Studium Ovetense*, II (1974), pp. 423-451.
10. Ámbito personal de obligatoriedad de la forma canónica para contraer matrimonio, en *Revista Española de Derecho Canónico*, 91 (1976), pp. 5-51.
11. “Libertad religiosa y orden público”, en *Revista de Derecho Público*, 66(1977), pp. 201-216.
12. “Incidencia del principio de confesionalidad del Estado sobre el sistema matrimonial español”, en *Revista Española de Derecho Canónico*, 94(1977), pp. 5-37.
13. “El papel político de la Iglesia Católica (Nota Bibliográfica)”, en *Scriptorium Victoriense*, XXV (1978), pp. 3-8 (separata).
14. “Matrimonio religioso y divorcio en el Derecho español”, en *Revista de Derecho Privado*, nov. (1981) 987-1011.
15. “La impugnación de la sentencia canónica. Teoría general”, en *Revista de Derecho Público*, 82(1981), pp. 77-128.
16. “El fenómeno religioso en la Nueva Constitución española” (en colaboración con D. Llamazares Fernández.), en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 62(1980), pp. 7-34.
17. “La personalidad jurídica de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos”, en *Revista Española de Derecho Canónico*, 104-105(1980), pp. 469-491.
18. “Matrimonio civil y matrimonio eclesiástico: dos sistemas jurídicos diversos”, en *Actualidad jurídica*, VIII (1981) pp. 56-62.

19. "Reflexiones acerca de la relación entre libertad de enseñanza e ideario de centro educativo", en *Anuario de Derechos Humanos*, 2(1983), pp. 627-644.
20. "Intervención ante el Pleno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa", en *Boletín Oficial del Ministerio de Justicia*, 1308 (1983), pp. 627- 644.
21. "Derechos y libertades fundamentales. Comentario introductorio al Capítulo II", en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*. Ed. O. Alzaga, t. II, Madrid (1984), pp. 263- 274.
22. "Artículo 14. Igualdad ante la ley", en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*. Ed. O. Alzaga, t. II, Madrid (1984), pp.275- 293.
23. "La regulación jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas" en *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. IV, Madrid (1988), pp. 1359-2414.
24. "La objeción de conciencia al servicio militar", en *Anuario de Derechos Humanos*, 7(1990), pp. 251-268.
25. "La reforma del servicio militar en el contexto de las nuevas Fuerzas Armadas", en *Política Exterior*, monográfico, 1992,26-37.
26. "La futura política de defensa comunitaria en el mercado único", en *La Europa sin fronteras interiores*, Madrid (1992), pp. 229-236.
27. "La reforma de la enseñanza militar en España", en *Constitución y Derecho Público. Estudios de homenaje a S. Varela*, Ed. V. Moreno, Tirant lo Blanch, Valencia (1995), pp. 229- 236.
28. "El pensamiento religioso de J.M. Piñol. La política religiosa de los primeros gobiernos socialistas", *Acció solidaria contra l'atur*, Barcelona (1996).
29. "Ética de la función pública", en *Jornadas de Ética pública*, INAP, Madrid (1997).
30. "Derechos y libertades fundamentales". Comentario introductorio al Capítulo II (en colaboración con F. AMERIGO), en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, ed. O. Alzaga, t. II, Madrid, 1998, 2ª ed., pp. 241-250.
31. "Artículo 14. Igualdad ante la ley" (en colaboración con F. Amerigo), en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, ed. O. Alzaga, t. II, Madrid (1998), 2ª ed, pp. 251-266.
32. "La Administración militar a lo largo de los veinte años de vigencia de la Constitución", INAP, Madrid (1998), pp. 595-608.
33. "La inspección del siglo XXI y la educación en valores", en *La inspección del siglo XXI. Actas del V Congreso Nacional de ADIDE*, Sevilla (1999), pp. 47-68.

34. “La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar”, en *Revista de Derecho político*, 48-49 (2000), pp. 257-287.
35. “El laicismo de la Constitución republicana”, en *Estado y Religión. Proceso de Secularización y Laicidad*, Ed. D: Llamazares, Madrid (2001), pp. 57- 84.
36. “Individuo, grupos, confesiones en el sistema democrático español”, en *Religión, religiones, identidad, identidades, minorías. Actas del V Simposio de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*. Valencia (2002), pp. 7-24.
37. “La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución”, en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 2 (2002), pp. 313-348.
38. “Veinticinco años de Constitución y Fuerzas Armadas”, en *Revista de Estudios Políticos*, 58 – 59 (2003-2004), pp. 95 – 116.
39. “Paz, seguridad y defensa en Iberoamérica. Una reflexión en común”, en *Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones. Cuadernos de estrategia del Insitito Español de Estudios Estratégicos*, 126, coord., Y. Pico De Coaña, Madrid (2004), pp. 19-46.
40. “Nuevos horizontes de la geopolítica tras el 11 de septiembre”, en *Un mundo por descubrir en el siglo XXI*, Madrid (2003), pp. 369. 386.
41. “La cuestión religiosa. Vigencia de la Constitución veinticinco años después”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 20 (2002), pp. 19- 46.
42. “La enseñanza de la religión en el sistema educativo español”, en *Laicidad, educación y democracia*, Ed. P. de BLAS, Madrid (2005), pp. 143- 160. También publicado en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 4 (2004), pp. 225- 248.
43. “Educación en valores y multiculturalidad”, en *Interculturalidad y educación en Europa*, Eds. G. Suárez Pertierra Y J. M. Contreras Mazarío, Tirant lo Blanch, Valencia (2005), pp. 423- 444.
44. “La laicidad en la Constitución española”, en *Estado y Religión en la Constitución española y en la Constitución Europea*, Ed. J. Martínez Torrón, Granada, 2006, pp. 11 y ss. También en *Persona y derecho*, 53 (2005), pp. 157 y ss. Otra versión: La laicidad en el constitucionalismo español, en *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Ed. D. Llamazares, Madrid (2005), pp. 119- 132.
45. “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Veinticinco años después”, en *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley de Libertad Religiosa*, Madrid (2006), pp. 45- 58.

46. “Art. I-52: Estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales”, en *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucionales europeos* (Dir. C. M. Bru), Madrid (2005), pp. 197- 200.
47. “De la vela de armas a la venta de encuentros. Reflexiones sobre la vigencia de un discurso”, en *Armas y Letras. La guerra y el Derecho en el IV Centenario de El Quijote*. Ed. J. Sanroma Y F. J. Díaz Revoiro, Madrid (2006), pp. 175- 185.
48. “Estado y Religión. La calificación del modelo español”, en *Revista catalana de dret public*, 33 (2006), pp. 15- 39.
49. “Debate democrático sobre Defensa Nacional: lecciones aprendidas”, en *Debate nacional sobre Defensa. Aportes internacionales* (comp. J. G. Guyer), Uruguay (2006), pp. 209- 214.
50. “Presencia e imagen internacional de España”, en *Política Exterior*, 124 (2008), pp. 137- 152.
51. “En busca de la identidad europea. Diálogo entre J. Janning Y G. Suárez Pertierra”, *Report II Congreso Diálogo y Acción*, Barcelona (2008), PP. 79- 94.
52. “Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de Defensa”, en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires (2008), pp. 24- 27.
53. “Los retos de la multipolaridad” en *Incertidumbres, retos y potencialidades del S. XXI: tendencias internacionales* (ed. J. F. Tezanos), Madrid (2010), pp. 79- 94.
54. “Desafíos políticos e institucionales en tiempos de crisis” (en prensa).

c) Proyectos de investigación:

- Título: “Constitución y cuestión religiosa. Preparando el balance de los 25 años de la vigencia del Texto constitucional”. UNED.
- Título: “Inmigración, minorías y multiculturalismo, en España y en el proceso de integración de la Unión Europea”. Fundación BBVA.
- Título: ”Recepción de las minorías religiosas en Europa: España, Francia y Países en proceso de adhesión”. Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Título: “Gestión de la diversidad cultural en la sociedad española”. Grupo Santander. Premio de investigación en Humanidades UNED/Santander 2009.

d) Dirección de tesis y participación en congresos:

- Ha dirigido varias tesis doctorales todas calificadas con sobresaliente *cum laude* y presentado más de cien conferencias y ponencias en congresos nacionales e internacionales.

e) Cargos Académicos:

- Vicedecano Primero de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1981.
- Secretario General de la Universidad Complutense de Madrid, 1982.
- Miembro del Consejo Académico del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid y del Consejo de Redacción del Anuario de Derechos Humanos desde su fundación (1981).
- Miembro fundador del Anuario de Derecho eclesiástico y de su Consejo de Redacción, 1984-1998.
- Vicepresidente de la Asociación “Derecho, laicidad y libertades”.
- Miembro del Consejo de Redacción de “Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos”.
- Director del Departamento de Derecho eclesiástico del Estado, UNED, 2001-2002.
- Director del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, de la UNED (2001 a 2005).
- Miembro del Consejo de Gobierno de la UNED (2002 – 2005).
- Miembro del Claustro de la UNED (2003 – 2009).

e) Condecoraciones:

- Gran Cruz de la Orden de Carlos III.
- Gran Cruz de la Orden de Alfonso X el Sabio.
- Gran Cruz del Mérito Militar con distintivo blanco.
- Gran Cruz del Mérito Aeronáutico con distintivo blanco.
- Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort.
- Cruz del Mérito de la Guardia Civil.
- Medalla de Oro de la Universidad Complutense de Madrid.

II. ACTIVIDAD PÚBLICA

Sus servicios al Estado en cargos públicos pueden resumirse en las siguientes etapas:

- Director General de Asuntos Religiosos, (1982-1984).
- Presidente de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, (1982-1984).
- Presidente de la Delegación permanente del Estado en la Comisión Mixta Estado-Iglesia Católica, (1982-1984).
- Subsecretario de Defensa (1984 – 1989).
- Secretario de Estado de Administración Militar (1989 – 1993).
- Ministro de Educación, Ciencia y Deporte (1993 – 1995).
- Ministro de Defensa (1995 – 1996).

- Diputado del Congreso por Asturias en la VI Legislatura (1996 – 2000). Presidente de la Comisión de Régimen de la Administración Pública del Congreso.
 1. Como Director General de Asuntos Religiosos en el primer Gobierno socialista, cumplió dos objetivos principales: desarrollo del derecho de libertad religiosa (materializado en la constitución de la Comisión Asesora de Libertad religiosa renovada y en las primeras negociaciones sobre pactos con las confesiones minoritarias) y establecimiento de canales de diálogo permanente con la Iglesia Católica.
 2. Subsecretario de Defensa en 1984 con un encargo prioritario: llevar a cabo la reforma de la justicia militar y la integración de la jurisdicción militar en el poder judicial único del Estado.
- A partir de ahí, como Subsecretario primero y Secretario de Estado después abordó otros objetivos relacionados con los grandes procesos de la reforma militar:
 - a) Construcción operativa del Ministerio de Defensa como instrumento de integración constitucional de los ejércitos.
 - b) Dimensionamiento de las Fuerzas Armadas (reducción de efectivos: de más de 300.000 a 170.000).
 - c) Reforma de la carrera militar: Ley de la Función Militar en 1990.
 - d) Establecimiento de un sistema de enseñanza integrado en el sistema educativo general.
 - e) Proceso de internacionalización de las Fuerzas Armadas: ingreso en la OTAN y primeras misiones internacionales.
- 3. Fue nombrado Ministro de Educación y Ciencia, coincidiendo con la crisis económica de los años 90. Su misión fundamental, una vez puesta en marcha la extensión de la educación hasta los 16 años, fue doble: avanzar en la calidad de la enseñanza y relanzar la formación profesional. En el ámbito de la Universidad, se elaboró el plan de financiación universitaria en coincidencia con la transferencia de las Universidades a las CC.AA.
- 4. Ministro de Defensa. Volvió al Ministerio de Defensa, en el que estuvo como Subsecretario y Secretario de Estado, con motivo de la crisis que se produce en los Servicios de Inteligencia.
- 5. En su periodo de Diputado por Asturias, presidió la Comisión de Régimen de las Administraciones públicas del Congreso (siendo Ministro de Administraciones Públicas D. Mariano Rajoy, actual portavoz del primer partido de la oposición, y miembro de esa comisión el actual Presidente del Gobierno D. José Luis Rodríguez Zapatero).

6. Reincorporación a la Universidad Complutense y concurso a la UNED, con un nuevo proyecto académico: la Dirección del *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*.

En la actualidad es Presidente del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos con dos objetivos: a) proyecto de creación de un gran *think tank*, foro de análisis y discusión, de referencia en el espacio español; b) en términos personales, conectar inquietudes académicas con preocupaciones globales.

III. SOBRE EL DISCURSO DE INGRESO

Cuando alguien es elegido académico, se plantea el problema del tema sobre el versará su discurso de ingreso. En ese sentido, las opciones que barajó el recipiendario fueron: trazar una panorámica estratégica global, hacer un balance de la presencia de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, o abordar un tema de fondo del Derecho eclesiástico del Estado. Ésta última fue la opción finalmente elegida por cuatro razones: 1ª) Se trata de un tema jurídico propio para el ingreso en la sección de Derecho; 2ª) por el momento coyuntural, pues es un asunto de especial debate en la sociedad española; 3ª) es un tema necesitado de revisión, como lo es la recuperación del consenso constitucional; 4ª) supone una buena oportunidad personal para presentar un análisis del proceso de maduración, sobre el problema religioso, llevado a cabo por el autor a lo largo de dos décadas de investigación, en sus propias palabras “un balance de mi pensamiento”.

Las relaciones entre las confesiones religiosas y los Estados han constituido un problema a lo largo de la Historia que se ha materializado en tres modelos:

- Modelo monista, en el que lo político es “absorbido”⁶⁷ por lo religioso que fundamenta la legislación (Estados confesionales).
- Modelo excluyente, cuando el Estado adopta una posición hostil o prohibitiva frente al fenómeno religioso.
- Modelo dualista o neutral, en el que lo político y lo religioso coexisten con “mutua independencia entre Estado y confesiones religiosas”⁶⁸ (aconfesionalidad).

⁶⁷ Rouco Varela, A. M. (2008). *Las relaciones Iglesia y Estado perspectivas actuales* (discurso de ingreso en la RADE). Madrid: Ed. Real Academia de Doctores de España. Pg. 8.

⁶⁸ Suárez Pertierra, G. (2005). *La laicidad en la Constitución española*. En *Persona y Derecho*. Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. Pg.171.

En el ámbito de nuestra cultura, “la cuestión de las dos potestades la “potestad espiritual” y la “potestad temporal”, se concentra en sus máximos titulares, el Papa y el Emperador (...) La disputa de juristas y teólogos en torno a la superioridad de la autoridad espiritual del Romano Pontífice o de la potestad temporal del Emperador llenará toda la Edad Media hasta bien entrada la nueva época del Renacimiento”⁶⁹. Sin embargo, el problema subsiste más allá y llega hasta la Ilustración⁷⁰ donde el concepto de soberanía popular pone fin a la fundamentación teocrática del poder terrenal.

Si damos un salto a la situación actual comprobaremos que la llamada “cuestión religiosa”, como la “cuestión militar” o la “cuestión territorial”, son los grandes desafíos de la Constitución de 1978 y responden a problemas endémicos en la sociedad española.

Como ustedes saben, el artículo 16 de la vigente Constitución dice:

- “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.
2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.
3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

El problema fundamental es interpretativo, en orden a determinar el alcance y naturaleza de la expresión: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”. Y sobre esto, fundamentalmente, el Académico electo acaba de exponernos su elaborada posición.

La pregunta clave es: ¿Implica el referido artículo 16 Constitucional el principio de laicidad? La respuesta de Suárez Pertierra es afirmativa: “En mi criterio, la categoría laicidad, en sus componentes de separación más neutralidad, queda incorporada al art. 16 de la Constitución”⁷¹. Esta tesis la fundamenta doctrinal y jurisprudencialmente con citas y análisis de relevantes sentencias del Tribunal Constitucional.

⁶⁹ Rouco Varela, ob. cit., pg. 14.

⁷⁰ “El Estado siente esta necesidad de independizarse de lo religioso desde la Ilustración” Suárez Pertierra (2005). Ob. cit., pg. 160.

⁷¹ Suárez Pertierra (2005). Ob. cit., pg. 164.

Desde la formulación expuesta la idea de laicidad aparece asociada a dos conceptos, separación y neutralidad, que el Dr. Suárez Pertierra estudia en su ensayo, de 2005, *La laicidad en la Constitución Española*:

- 1º. Separación entre el Estado y fenómeno religioso, que implica “la mutua independencia entre Estado y confesiones religiosas (...) En este sentido la jurisprudencia constitucional es palmaria, porque los valores, intereses o criterios religiosos no pueden erigirse en *parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos*”⁷².
- 2º. Neutralidad del Estado frente al fenómeno religioso. “La neutralidad tiene como consecuencia la imparcialidad de los poderes públicos en relación a las convicciones de los ciudadanos, en el bien entendido de que las convicciones pueden ser religiosas o no; a todas alcanza el mandato de imparcialidad”⁷³.

Es cierto que la Constitución opta por una solución compleja, conformada por diversos elementos que tienen diferente naturaleza y procedencia. El discurso los detalla sistemáticamente: la “no estatalidad”, la referencia sociológica (“...tendrán en cuenta...”), el mandato de cooperar y la mención a la religión tradicional del Estado.

La razón de tal complejidad es la búsqueda de fórmulas con las que la generalidad de las fuerzas políticas y los ciudadanos pudieran identificarse, es decir, el logro del mayor consenso. Sin embargo, quedan zonas grises, ámbitos de ambigüedad y, por tanto, la posibilidad de diversas interpretaciones, no siempre admisibles, en un campo tan delicado como el de la relación del Estado con las confesiones religiosas, que trasciende el terreno de lo jurídico para pasar a formar parte del debate de las relaciones sociales.

El problema se acusa más a causa del complejo sistema de fuentes que afectan a la regulación del fenómeno religioso, que se mueven entre las normas unilaterales del Estado y las normas bilaterales o normas pactadas. Por si fuera poco, nuestro ordenamiento, acostumbrado al Derecho de los Concordatos con la Iglesia Católica integra una nueva fórmula de norma pacticia, basada en un concepto jurídico indeterminado (“notorio arraigo”) y cuya naturaleza, según se señala en el discurso de ingreso, viene siendo discutida por la doctrina.

⁷² Suárez Pertierra (2005). Ob. cit., pg 172. La cursiva constituye el texto de la sentencia del Tribunal Constitucional 24/1982, F.I. En el mismo ensayo se reitera que “el sitio de las creencias y las convicciones no es lo público”, pg. 159.

⁷³ Suárez Pertierra (2005). Ob. cit., pg 174.

Coexisten pues en el bloque legal que regula lo religioso en España, normas de diferente nivel en la escala jerárquica, normas internas y de Derecho internacional, normas unilaterales y otras que son producto del acuerdo de voluntades. Esto da lugar a un sistema, a su vez, más complejo, en el que cabe distinguir varios regímenes de tratamiento del fenómeno religioso fuera del Derecho común.

El Dr. Suárez Pertierra destaca que la gran novedad constitucional en la materia es la integración del concepto de “cooperación” como un elemento más del sistema.

Como hemos dicho, el Estado puede adoptar frente al fenómeno religioso una postura positiva, negativa o neutral. En el primer caso, se produce una aceptación confesional de lo religioso, vedada en nuestro sistema por la obligación de neutralidad del Estado que no puede optar entre lo ideológico y lo religioso, dos realidades que forman parte del derecho de libertad de conciencia. En el segundo caso, el Estado valora negativamente lo religioso y asume una posición de hostilidad. Es una solución que también está impedida por la Constitución española. Finalmente, el Estado neutral adopta frente a la religión una postura independiente, sostenida en el legítimo derecho de libertad de conciencia⁷⁴ de los ciudadanos que implica el derecho fundamental de elegir libremente una religión o ninguna.

Desde la formulación que hemos escuchado, en el Estado neutral los poderes quedan obligados a cooperar con las confesiones religiosas a fin de promover las condiciones para una mejor realización de los derechos de libertad e igualdad y de remover los obstáculos que pudieran oponerse al ejercicio en igual libertad de los derechos fundamentales de libertad de conciencia. Es lo que demanda el art. 9.2 de la Constitución, del que el mandato de cooperar del art. 16.3 es un reflejo. De ahí que la cooperación se constituya, junto con la neutralidad y la separación, en un elemento más de la laicidad.

Para que todo este sistema funcione, se configura la laicidad como cauce del mandato de cooperación, pues la cooperación es un programa de acción

⁷⁴ Reconocido en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia”. La citada Declaración señala en su Preámbulo: “Se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”.

para los poderes públicos; pero, además, está sujeto a los principios de neutralidad de los poderes públicos y separación entre religión y Estado, que también son contenido del propio concepto. Es lo que el Tribunal Constitucional, en un proceso de decantación conceptual que ha durado varios años, conoce con el nombre de “laicidad positiva”.

Sobre la propuesta del recipiendario es posible encontrar una plataforma de consenso renovado, que integre los avances jurisprudenciales y las nuevas sensibilidades de una sociedad evolucionada.

Doctor Suárez Pertierra, nuestra Academia reconoce sus muchos méritos y se honra en recibirlo como Académico de Número. En nombre de la Real Academia de Doctores de España enhorabuena y bienvenido.

