

PARDO PRIETO, PAULINO CÉSAR. Laicidad y Acuerdos del Estado con Confesiones Religiosas.

Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. Prólogo de Dionisio Llamazares Fernández

Alejandro Torres Gutiérrez

Profesor Titular de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pública de Navarra

Cuando hace algún tiempo tuve ocasión de leer el trabajo del Profesor PARDO PRIETO, *Libertad de conciencia y sistema concordatario histórico español*, publicado por el Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, en el año 2004, obra de referencia obligada para conocer la evolución histórica del sistema concordatario español, manifesté al autor mi interés por ver pronto publicados sus estudios sobre el sistema de Acuerdos entre el Estado y las Confesiones Religiosas vigente en España. La obra que acaba de aparecer viene a cubrir esa expectativa, de manera que en estos momentos disponemos de una monografía actualizada en la materia, elaborada con el mismo riguroso ejercicio de método que la anterior.

La obra se estructura en torno a cuatro partes, que gozan de un contenido nítidamente diferenciado. La primera de ellas se dedica al estudio de los principios constitucionales en la materia, con especial referencia al de laicidad del Estado, que es el norte que orienta toda la obra, erigiéndose en punto de referencia crítica del sistema. La segunda y la tercera parte se centran respectivamente en el estudio de los Acuerdos con la Iglesia

Católica y las Confesiones Religiosas minoritarias, empleándose la última para el desarrollo de las conclusiones finales.

Además de la sistemática impecable con la que está elaborada la obra, llama la atención el rico elenco bibliográfico empleado en la misma, algo que merece una doble reflexión, pues por un lado es prueba de lo concienzuda que ha sido la realización de la monografía, y por otro de la apertura de miras con la que el autor ha hecho el trabajo, pues no se han introducido los sesgos ideológicos a la hora de las citas, de modo que el lector puede encontrar reflejado en el elenco bibliográfico, la práctica totalidad de los planteamientos existentes en nuestra disciplina, sin perjuicio de la clara orientación que el Profesor PARDO PRIETO da a su trabajo, al enfocarlo desde el punto de vista del principio de laicidad del Estado, como idea que *hace posible la armonización de lo común y de lo diferente* y la realización de las dos reglas fundamentales del pacto democrático, la *aceptación del compromiso de respeto, defensa y promoción de los valores comunes y respeto de los valores diferentes con tal de que no entren en contradicción con los comunes*, en un planteamiento claramente inspirado en las tesis de LLAMAZARES, y que al basarse en una perspectiva personalista, ubica al individuo en el centro del sistema, al diseñar las reglas de juego en base a la plena realización del mismo, de forma que la cooperación del Estado con las confesiones religiosas, no pueda ser empleada para introducir privilegios de trato, una tentación a la que no es fácil dejar de sucumbir, especialmente si se parte de cosmovisiones *mediterráneas* de la realidad, si se nos permite la ironía, acostumbradas por inercia histórica, a que las cosas *cambien* para que al final *permanezcan* exactamente igual, introduciendo una serie de *matices* al concepto de laicidad, que contribuyen a desdibujarlo, a vaciarlo de contenido, mediante interesadas interpretaciones del mismo. PARDO PRIETO refuerza con su riguroso estudio la *prevención* que muchos sentimos por el empleo de instrumentos legales *asimilados* a acuerdos internacionales, a la hora de afrontar la regulación de esta

materia, pues los mismos pueden servir de cauce para la consolidación de un trato de favor respecto a un determinado credo religioso, desde el mismo momento en que esta vía no sea aplicable a los demás, asumiendo el riesgo de comprometer la propia soberanía del Estado, dotando al catolicismo de una situación de ventaja.

La reivindicación que en la obra se hace de la necesidad de acudir al derecho común, no es una cuestión baladí, pues afecta al núcleo del problema, a la propia consecución plena tanto de la libertad de conciencia de los individuos, como del principio de laicidad del Estado. Por poner un botón de muestra, basta con leer los estudios publicados en la *Revista Laicidad y Libertades* en los últimos años para ver que este planteamiento está comenzando a ser asumido por un grupo de autores cada vez más numeroso, y no por mero *capricho*. Y esto es así no sólo porque en juego esté la propia definición del concepto de Estado, sino porque es un presupuesto necesario para la plena realización de la libertad de conciencia de los ciudadanos y su no discriminación por los poderes públicos. Un paso que tardará en darse en tanto en cuanto no se acepte la necesidad de un cambio de mentalidad, y no se aprecie la renuncia a un tratamiento privilegiado por parte de la confesión religiosa mayoritaria en campos como la enseñanza, la financiación, o la asistencia religiosa.

La participación del Estado en los nombramientos de autoridades eclesiásticas católicas, que se consagra en el Acuerdo de 28 de julio de 1976, entre el Estado y la Santa Sede,¹ parece más bien una *escena* propia del derecho de patronato medieval, que de un Estado en que *ninguna confesión tiene carácter estatal*, y sin embargo continúa siendo el Jefe del Estado quien *presenta* al Romano Pontífice a la persona que vaya a ser nombrada por éste como Vicario General Castrense, a partir de una terna elaborada de *común acuerdo* por la Nunciatura Apostólica y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

¹ Ratificado el 19 de agosto de 1976 y publicado en el BOE de 24 de septiembre de ese mismo año.

El diferente trato financiero y fiscal, que el Estado dispensa a las confesiones religiosas, es de imposible armonización con el principio de laicidad del Estado, desde el momento en que la neutralidad de éste, brilla por su ausencia, algo que no parece inquietar a quienes están dispuestos a ampararse en el concepto de cooperación, para vaciar de contenido los de neutralidad y separación, sin que ello les suponga óbice para construir *su* pretendido *sistema* de relaciones Iglesia - Estado.

Tampoco podemos olvidar los problemas que presenta la *equiparación* de la enseñanza de la religión católica al *resto* de asignaturas curriculares, o la financiación estatal del adoctrinamiento católico dentro del sistema educativo, especialmente marcado en sus niveles inferiores.

O la difícil justificación de eventuales diferencias de trato entre las fundaciones católicas y las no católicas, además de las excesivas connotaciones institucionalistas que se aprecian todavía en el diseño de la asistencia religiosa católica en centros públicos, en contraste con el modelo de libertad de acceso que se aplica a las demás confesiones.

Es también interesante la reflexión crítica que se hace en materia de inscripción de matrimonios canónicos, desde el momento en que si la celebración canónica debe cumplir los requisitos formales mínimos de carácter sustancial que fija la legislación civil, y la remisión eventual al derecho canónico no debe servir para incorporar a través de la celebración nuevos requisitos o condiciones para la eficacia civil del matrimonio, podría ser inconstitucional el artículo 80 de la Ley de Registro Civil, que permite la inscripción del matrimonio canónico celebrado en forma extraordinaria, conforme al canon 1116 del CIC de 1983, aún no cumpliendo los requisitos de validez civil del artículo 73 del Código Civil.

Todo ello sin olvidar la difícil justificación de las diferencias de trato en el régimen de la seguridad social, de los ministros de las confesiones religiosas minoritarias sin acuerdo.

De este modo PARDO PRIETO critica la existencia de una regulación estatal que, cuando menos le merece el calificativo de *constitucionalmente inapropiada*, en la medida en que se *otorga injustificadamente derechos y beneficios exclusivamente a las confesiones con acuerdos, incluso aunque en ellos no estén previstos, y margina a las demás creencias*. Por otra parte, el Profesor PARDO PRIETO entiende que con frecuencia la generalidad de las normas pactadas apenas aporta nada a lo que reconoce unilateralmente el Estado, y que mediante un mayor desarrollo del principio de laicidad del Estado y del derecho de libertad de conciencia, se reduciría en mayor medida el ámbito de lo que de *auténticamente específico tienen los acuerdos*.

Las disposiciones de los acuerdos, y de las disposiciones dictadas en su desarrollo, que tienden a alejarse del derecho común, generan con frecuencia dudas sobre su coherencia con el principio de laicidad, lo que redundaría en la poca *eficiencia* de los propios acuerdos, como técnica de cooperación. No cabe de este modo configurarlos como fuentes *sui generis* que escapen a los principios del sistema, de forma que pudiera dejarse la puerta a eventuales antinomias dentro del mismo. Por ello la técnica del presupuesto y la remisión material parcial, aparecen ante nuestros ojos como la *imprescindible* a la hora de resolver eventuales conflictos de conexión entre el ordenamiento del Estado y los confesionales, desde el momento que garantizan no sólo la neutralidad del Estado, sino también la autonomía de las propias confesiones religiosas, como recalca el autor en sus conclusiones finales, tras demostrar a lo largo de todo su trabajo la necesidad de mantener una actitud de cauta vigilancia ante las consecuencias nefastas de una eventual aplicación de la remisión formal y del reconocimiento de efectos.

Desde el momento en que los Acuerdos de 1992, obedecen con mayor nitidez a este planteamiento, los problemas de aplicación, interpretación e integración de los mismos, son notablemente mucho más reducidos, pues es notablemente menor el riesgo de introducción de injustificadas diferencias de trato incompatibles con el principio de laicidad del Estado, que como

ya hemos remarcado, se toma como punto de referencia a la hora de definir la lógica interna del sistema, al propiciar una mayor autonomía interna de las confesiones religiosas, un más pleno desarrollo del derecho de libertad de conciencia de los ciudadanos y una perfecta realización de los principios de neutralidad del Estado y separación del mismo respecto a las confesiones religiosas.

Es a mi juicio también interesante la crítica que se contiene respecto al concepto de *notorio arraigo*, en cuanto *concepto jurídico indeterminado que otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Administración y cuya virtualidad, más allá de ser considerado requisito para la negociación de acuerdos, sigue siendo a día de hoy desconocida*. Una crítica que compartimos al pié de la letra, y que va directamente dirigida a la línea de flotación del propio *sistema* de acuerdos.

PARDO PRIETO entiende por ello que cabe cuestionarse la idoneidad del sistema de acuerdos, no sólo por las reminiscencias históricas confesionales que presentan las soluciones concordatarias inspiradas en la fórmula *do ut des*, sino porque incorporan más obstáculos a la plena realización del principio de laicidad del Estado, que a eventuales beneficios para la consecución de tal objetivo.

La opción por la fórmula del derecho común como propuesta *de lege ferenda* no deja de resultarnos de ser sugerente, no sólo porque la hayamos compartido en nuestros previos estudios críticos sobre la financiación estatal directa del Estado a la Iglesia, o la incompatibilidad de determinados tratos fiscales de favor, por ejemplo en materia de IVA con la legislación comunitaria y la necesaria neutralidad del Estado, en los que el tiempo ha acabado por darnos la razón, sino porque plantea nuevos retos tanto al legislador, como a los estudiosos de esta materia. Por otra parte no dejamos de compartir los temores que el Profesor PARDO PRIETO tiene respecto a una eventual extensión del modelo de asignación tributaria de la Iglesia Católica a las confesiones minoritarias, unos temores fundados a

raíz de las negociaciones *opacas*, como con acierto califica, que se han ido desarrollando en los últimos tiempos, y que en caso de cuajar supondrían la consolidación de una seria fractura en el principio de laicidad del Estado y la verdadera *autofinanciación* de las confesiones religiosas.

Cuando están en juego los derechos fundamentales, el papel del Estado como tal moderador debe ser el de la neutralidad, sin más, que ya es bastante, al menos mientras no modifiquemos el consenso constitucional de la no identificación del Estado con ningún credo religioso, contenido en el artículo 16.3 de la Constitución, que tanto costó conseguir, y que tanto puede tardar en realizarse plenamente.

