

“LA INSTRUCCIÓN PASTORAL DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2006, DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO”

María José Villa Robledo
Universidad de Oviedo

La Instrucción Pastoral de 23 de noviembre de 2006 “Orientaciones morales ante la situación actual de España” de la Conferencia Episcopal Española¹, es un documento en el que los Obispos realizan un análisis detallado de cuál es la situación moral de la sociedad española en este momento y cuál debe ser la actitud que al respecto adopten los católicos.

Es evidente que en ese análisis se parten de concretos postulados confesionales y que su contenido responde a una concreta moral. Aún así, su estudio desde el punto de vista del Derecho Eclesiástico del Estado tiene interés en tanto cuanto sea posible contrastar si lo que en él se denuncia puede verse respaldado por el ordenamiento jurídico civil.

Para su correcta valoración creo que resulta imprescindible tomar conciencia de cuales son las normas de nuestro ordenamiento jurídico que marcan el camino de la actuación correcta del Estado respecto a las cuestiones que en la Instrucción se ponen de relieve, qué derechos están reconocidos a los ciudadanos y cuáles son las condiciones de su disfrute.

SUMARIO: 1. Punto de partida.- 2. Conceptos nucleares.- 3. Conclusión.

1. PUNTO DE PARTIDA

En el documento se hacen una serie de consideraciones de las causas del deterioro social respecto a las cuales me gustaría dejar constancia, no tanto del grado de acuerdo o desacuerdo personal, como de las exigencias que se derivan del ordenamiento jurídico vigente. Por la siguiente razón. Es habitual cuando se debate en torno a temas relacionados con los derechos de los ciuda-

¹ LXXXXVIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española.

danos y, sobre todo, cuando se trata de aspectos relacionados con libertad ideológica y religiosa, que las preferencias personales sustituyan a las realidades jurídicas. Se olvida con frecuencia que nuestro ordenamiento dispone de un conjunto normativo lo suficientemente desarrollado como para dar respuesta a los problemas más diversos relacionados con esta materia.

Por esa razón, es particularmente importante que esas normas, que son Derecho vigente y que en nuestro ordenamiento tienen como finalidad regular el factor social religioso, constituyan el punto de partida en cualquier análisis científico teniendo muy presente, en relación con la materia que nos ocupa, la sanción que realizan de la libertad ideológica y la libertad religiosa como derechos fundamentales, entendiendo el legislador constitucional que constituyen derechos inviolables que son inherentes al hombre y que contribuyen al fundamento del orden político y de la paz social (art. 10 CE). Esa premisa es clave y con consecuencias concretas y directas en la sociedad civil.

Así, respecto a los derechos de esta naturaleza, el mandato constitucional a los poderes públicos es claro. Deben promover las condiciones y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, lo que exige una actitud positiva y activa encaminada a ese fin (art. 9.2 CE). Los ciudadanos no pueden si no exigir que las actuaciones de los poderes públicos se adapten a esas exigencias legales, conforme al sistema de valores que han elegido.

Sin duda nuestro texto constitucional podría haberse decantado por otras opciones. Sin duda para muchos sería deseable que el legislador hubiese dicho otra cosa. Pero en ningún caso, entiendo, una interpretación partidista puede sustituir el contenido de una norma ni mucho menos modificar su mandato, para lo que sería necesario poner en marcha el mecanismo de reforma que la propia Constitución prevé.

Desde estas coordenadas, lo que me propongo hacer a continuación no es otra cosa que concretar aquellas cuestiones del texto que me parecen más significativas desde la perspectiva civil para un estudioso del Derecho Eclesiástico del Estado, tratando de determinar si la denuncia que se realiza puede encontrar alguna clase de respaldo legal en el ordenamiento jurídico español vigente o si, por el contrario, carece de fundamento y sólo tiene sentido desde concretos postulados confesionales.

¿Cuáles son a juicio de los Obispos las causas del deterioro social? Sin entrar en el análisis de cuestiones concretas que se apuntan, tales como la crisis del matrimonio y de la familia o el problema del terrorismo, entre otros, creo que los problemas de fondo que laten en el planteamiento de la Instrucción podrían nuclearse en torno a lo siguiente:

1. Abandono del espíritu de la transición representado por la Constitución de 1978 para volver a principios superados, propios de la

Constitución de 1931.

2. Fuerte oleada de laicismo propiciada por los poderes públicos
3. Suplantación de la conciencia individual e implantación de nuevos conceptos éticos por parte del poder político.
4. Supresión de valores morales presentes en la sociedad y sustitución por otros nuevos.
5. Relegación de las creencias religiosas a la esfera privada puesto que son fuente de intolerancia. El poder político debe configurar la nueva conciencia.
6. Vulneración de la neutralidad, especialmente grave en materia de educación.

Respecto a todas estas cuestiones es evidente que cuál deba ser la actitud de los católicos es algo que deberán resolver de acuerdo con la doctrina de la Iglesia. Pero, ¿cuál debe ser la actitud del Estado respecto a sus ciudadanos sean o no creyentes? ¿Qué actitudes tiene vetadas el poder civil por imperativo de la legalidad vigente? ¿Cuáles son los compromisos adquiridos en virtud del mandato de las normas?

2. CONCEPTOS NUCLEARES

Directa o indirectamente todas esas cuestiones, entiendo, pueden encontrar adecuado tratamiento en el análisis de tres conceptos nucleares que servirán para fijar las pautas de actuación del Estado conforme a la legalidad vigente. Son tres en mi opinión:

1. Laicidad
2. Pluralismo
3. Neutralidad

1. En el documento se afirma que en la actualidad no se usa correctamente el término laicidad, confundiéndose laicidad y laicismo. Estamos ciertamente ante un concepto polémico que admite interpretaciones muy diversas.²

² Precisamente este concepto fue objeto de un amplio debate en las jornadas del Congreso sobre "Estado español, libertad religiosa y principios ético cívicos" (Segovia, 2007), poniendo de relieve los ponentes la falta de acuerdo en la doctrina en torno a su verdadero significado.

Desde el prisma confesional me ha resultado particularmente interesante la obra de Raúl Berzosa Martínez, *Iglesia, sociedad y comunidad política. Entre la confesionalidad y el laicismo*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2006, 189 páginas, con una completa relación bibliográfica.

Es amplísima la bibliografía que puede consultarse en torno a la laicidad. Vid., entre otros (y la bibliografía por ellos citada) MÉJAN, F., *La laicidad del Estado en derecho positivo y de hecho*, en "La Laicidad", trad. De Enrique BOADA y Trinidad SANCHEZ PACHECO, Madrid, 1963; MARTÍ, J.M., *El concepto de laicidad y su evolución en el derecho francés*, en "Revista Española

Ahora bien, sin pretender encontrar en este momento la definición correcta y ciñéndonos a nuestro ordenamiento jurídico, ¿sería posible utilizar un concepto de laicidad cuyo significado contraviniese principios constitucionales y derechos fundamentales? Obviamente la respuesta debe ser negativa y creo que obliga a buscar el significado que resulte compatible con unos y otros.

Aunque la Constitución del 78 no alude expresamente a la laicidad del Estado³, un amplio y representativo sector doctrinal ha entendido que es éste uno de los principios constitucionales que sustentan la regulación del factor religioso en nuestro ordenamiento jurídico.⁴ Principio que no puede ser correctamente valorado si se prescinde del dato de que la Constitución sanciona

de Derecho Canónico”, 50 (1993) pp. 251-278.; SUAREZ PERTIERRA, G., *La laicidad en la Constitución española*, en “Estado y religión en la Constitución española y en la Constitución europea” (ed. Javier Martínez-Torrón. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 14 de mayo de 2004), Granada, 2006, pp. 11-29; NAVARRO VALLS, R., *El principio de cooperación y la laicidad del Estado*, en “Estado y religión...”, cit., pp. 31-42; FERRER ORTIZ, J., *Laicidad del Estado y cooperación con las confesiones*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” III (1987), pp. 237-248; *Los principios del Derecho eclesiástico como sistema*, en “Estudios en Homenaje al Profesor Pedro Lombardía”, Madrid, 1989, pp. 309-322; LLAMAZARES FERNANDEZ, D., *A vueltas con la laicidad*, en “Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Vidal Guitarte”, vol. II, Valencia, 1999, pp. 489-496; SOUTO PAZ, J.A., *La laicidad en la Constitución de 1978*, en “Estado y Religión”, Universidad Carlos III, Madrid, 2001, pp. 215-228; OLMOS ORTEGA, M.E., *Una relectura de la laicidad y la cooperación a la luz de la libertad religiosa*, en “El Derecho Eclesiástico a las puertas del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Juan Goti Ordeñana”, Coordinado por Ricardo García García, Madrid, 2006, pp. 417-429; SEGLERS GOMEZ-QUINTERO, A., *La laicidad y sus matices*, Granada, 2005; OLLERO, A., *España, ¿un Estado laico?*, Cizur Menor, 2005; ARECES PIÑOL, M.T., *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa*, Lleida, 2003; VENTURA, M., *La laicità della Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, 2001; TEDESCHI, M., *Manuale di diritto eclesiastico*, 3^a ed. Torino, 2004, pp. 101 y ss.; NAVARRO VALLS; R., y PALOMINO, R., *Tolerancia, laicidad y libertad religiosa*, en “Memoria del Seminario Internacional sobre tolerancia”, México, 2001., pp. 71-78.

³ Tampoco la Constitución italiana, por poner un ejemplo cercano, hace referencia expresa al principio de laicidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional italiano, en Sentencia núm.203 de 11 de abril de 1989, ha dicho que constituye un principio supremo del ordenamiento jurídico italiano, que no implica indiferencia del Estado hacia las confesiones religiosas, sino garantía de la salvaguarda de la libertad religiosa, en régimen de pluralismo confesional y cultural.

⁴ Es sobradamente conocida la formulación de los principios constitucionales del Prof.VILADRICH, que desarrolla ya en el primer manual de EUNSA “Derecho Eclesiástico del Estado Español” allá por los años ochenta y que ha tenido un amplio eco en la doctrina. El autor afirma –pág. 244- que “los principios informadores del Derecho eclesiástico español son el de libertad religiosa, el de laicidad, el de igualdad religiosa ante la ley y el de cooperación entre el Estado y las confesiones”. En esta misma época otros autores sostienen (LLAMAZARES FERNANDEZ, D.- SUAREZ PERTIERRA, G.) que “no se ha producido una superación completa del régimen que la Constitución innova. Según ello, el sistema español de relación Iglesia-

también la libertad religiosa; la igualdad y no discriminación y la cooperación con las confesiones religiosas. Ello obliga a una labor de interpretación conjunta que integre el significado de cada uno de esos principios sin que ninguno pueda excluir a otro y en donde la libertad religiosa adquiere un protagonismo dominante.

Esta solución no es comparable con la adoptada por la Constitución de 1931. Precisamente los autores, desde un principio, han resaltado el acierto de la Constitución de 1978 que, a diferencia de otras anteriores, rechaza tanto el modelo laicista como el modelo confesional. Su mérito principal es que,

Estado es un régimen, ciertamente, de separación, pero no de *no confesionalidad*, sino de *no estatalidad*...”Es indudable que los principios rectores del sistema son los de *igualdad y libertad religiosas* en tanto que exigencias generales de la justicia y en tanto que principios básicos de la propia *Constitución*, que los considera como *fundamento del orden político y de la paz social* (art. 10.1 *in fine*) y como *valores superiores del ordenamiento jurídico español* (art. 1.1), integrados, por tanto, en el concepto de *orden público*”. (pág. 17). “El sistema de relación entre Estado y fenómeno religioso implantado por la *Constitución* no constituye, en términos técnicos, una completa negación de la confesionalidad del Estado, y, por ello, no supone una neta superación del régimen anterior. Esto es así a pesar de que los principios de igualdad y libertad religiosas están considerados como elementos rectores de la mencionada relación. En este orden de cosas, es necesario poner en contacto el esquema precedente con un *elemento complementario* en el derecho español, predetermina el modo de relación: *el principio de cooperación*” (pág. 29, *El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico*, en “Revista de la Facultad de la Universidad Complutense de Madrid”, Número 61, pp. 7-34.

Para un análisis detallado de la evolución de la doctrina en materia de principios constitucionales vid. GIMENEZ Y MARTINEZ DE CARVAJAL, J., *Principios informadores del actual régimen español de relaciones entre la Iglesia y el Estado*, en “Iglesia y Estado en España”, Madrid, 1980, pp. 3-52; MARTINEZ SISTACH, L., *Principios informadores de las relaciones Iglesia-Estado*, en “Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio”, Barcelona, 1987, pp. 9-44; CALVO ALVAREZ, J., *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español en la doctrina*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, vol. XIV (1998), pp. 187-233; *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona, 1999; PRIETO SANCHIS, L., *Principios constitucionales del Derecho eclesiástico español*, en “Curso de Derecho Eclesiástico”, (IBAN, I.C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA, A.), Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pp. 173-215; también del mismo autor, *Principios Constitucionales del Derecho Eclesiástico Español*, en “Manual de Derecho Eclesiástico”, (IBAN, I.C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA A.), Ed. Trotta, Madrid, 2004, pp. 21-54; FUENTES, G., *Los principios informadores del derecho Eclesiástico español*, en “Manual de prácticas de Derecho Eclesiástico, (Jurisprudencia española)”, Madrid, 1996, pp. 15-56; FERRER ORTIZ, J., *Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado*, en “La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional”, Granada, 1998, pp. 107-124; COMBALIA, Z., *Principios informadores del derecho eclesiástico español*, en “Manual de Derecho Eclesiástico del Estado”, Madrid, 1997, pp. 129-142; GONZALEZ DEL VALLE, J.M., *Principios informadores del Derecho eclesiástico*, en “Derecho Eclesiástico español”, 6ª ed. (Actualizada por Miguel Rodríguez Blanco), Cizur Menor, 2005, pp. 107-151; MORENO MOZOS, M. M. *La Doctrina Eclesiástica Española en el Último Venenio. Historia de una Revista: “El Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”*, Ed. Thomson- Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 59-89; GUTIERREZ DEL MORAL, M.J. y CAÑIBANO SALVADOR, M.A. *El*

teniendo presente la realidad social en la que se adopta, elija la libertad religiosa como clave para poner fin a la tensión que esos otros modelos habían generado entre los españoles.

Conscientemente la Constitución de 1978 huye de la confrontación para situarse en el marco del diálogo y del entendimiento respecto a una cuestión, la libertad religiosa, que había sido causa de enfrentamiento social. Opción que, sin duda, ha supuesto un logro importante y un avance en la convivencia democrática que no sería bueno despreciar.

El laicismo y la confesionalidad conducen, cada uno en su medida, a la intolerancia y ésta nos aboca a la conculcación de derechos individuales y fundamentales, impensable en un sistema democrático como el nuestro.

La interpretación conjunta de los principios constitucionales, en el marco de la libertad de religiosa, da a la laicidad un significado que debe situarnos ante el concepto que ha estado presente en el constituyente del 78.

La laicidad pasa a ser un principio subordinado en su significado a la libertad religiosa, que expresa la activa responsabilidad de índole “civil” que pesa sobre el Estado en la promoción y garantía del factor social religioso y determina cual debe ser su actitud al respecto.

En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha referido a la laicidad y le ha añadido el adjetivo “positiva”, vinculándola claramente con el pleno reconocimiento y la efectividad de la libertad religiosa.⁵

¿Cuáles son las consecuencias de esta regulación para el Estado?

En primer lugar, la imposibilidad de concurrir con los particulares en materia de acto de fe, porque esa es una decisión que no corresponde a los poderes públicos sino a los ciudadanos. Y, en segundo lugar, imposibilidad de reducir al ámbito de la conciencia privada las actividades relacionadas con las creencias religiosas dado que el disfrute de los derechos fundamentales, y este es uno de ellos, debe ser pleno y realmente efectivo.⁶

De lo contrario, perdería su sentido el reconocimiento de la libertad reli-

Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Barcelona, 2003.

⁵ Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4. Vid. también STC 340/1993, de 16 de noviembre; STC 177/1996, de 11 de noviembre.

Vid. CASTRO JOVER, A., *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, n° 3 octubre 2003, www.iustel.com; MARTIN SANCHEZ, I., *La laicidad positiva y su reflejo en los Estados miembros de la Unión Europea*, en “El Derecho Eclesiástico del Estado a las puertas del siglo XXI. Libro Homenaje al profesor Juan Goti Ordeñana”, cit. pp. 265-297.

⁶ Vid. GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Madrid, 1994; GOTI ORDEÑANA, J., *La religión cristiana ¿fenómeno público o privado?*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” vol. XXII (2006), pp. 557-574; PRIMO MILLO, J., *Lo público y lo privado en la cultura occidental: un*

giosa como principio primario (art. 16 en relación con el art. 9.2 C.E.) y como derecho fundamental (art. 16). Y también su posterior desarrollo normativo, tanto en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 como en otras muchas disposiciones de menor rango, en donde no es posible encontrar precepto alguno que otorgue al Estado capacidad para tomar decisiones en materia de acto de fe ni sitúe la libertad religiosa únicamente en el ámbito de la conciencia privada.

La libertad religiosa supone para el Estado la obligación de promover las condiciones y remover los obstáculos para que el disfrute del derecho sea real y efectivo sin que él, como Estado, pueda ejercitar opción alguna. La libertad religiosa para los individuos se configura como un derecho personal que conlleva manifestar creencias; practicar actos de culto, recibir asistencia religiosa; conmemorar festividades; celebrar ritos matrimoniales; recibir sepultura; recibir e impartir enseñanza; elegir la educación religiosa y moral; así como reunirse o manifestarse con fines religiosos (art. 2.1 L.O.L.R.). Actividades todas ellas con una evidente dimensión pública, pero aun así reconocidas, por lo que pretender relegarlas al ámbito de la conciencia privada vulneraría su propia naturaleza y no sería acorde con el derecho vigente.

El propio texto constitucional, en el artículo 53.1, dictamina que será la ley quien regule el **ejercicio**⁷ de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II, Título Primero, en donde además de la libertad religiosa se contemplan otros derechos. Así, el derecho a la libertad y a la seguridad; al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; a elegir residencia y circular por el territorio nacional; a difundir ideas pensamientos u opiniones; a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; a la libertad de cátedra; a comunicar o recibir libremente información, entre otros.

¿Alguien se imagina la posibilidad de defender que la práctica de estos derechos deba constreñirse a la esfera privada? Los derechos reconocidos en

esquema interpretativo, en "Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor Vidal Guitarte", Valencia, 1999, vol. II, pp. 759-762; MARGIOTTA BROGLIO, F., *Religioni e vita pubblica: tendenze Della società europea*, en "Religioni e sistema giuridici. Introduzione al Diritto eclesiástico comparato", Bologna, 1997, pp. 123-135.

En este sentido, resultan muy ilustrativas las palabras de TOYNBEE cuando afirma que "una iglesia milita en la tierra con el fin de conquistar este mundo para la *Civitas Dei*, y ello significa que una iglesia debe ocuparse de cuestiones seculares tanto como de cuestiones espirituales y organizarse en la tierra como una institución", por lo que no puede cumplir su obra espiritual en este mundo sin habérselas con problemas seculares y sin venir forzada a enfrentarlos con instrumentos institucionales. TOYNBEE, A.J., *Estudio de la Historia* (2), Compendio de D.C. Somervell, vols. V-VIII, traducción de Luis Alberto Bixio, Alianza Ed., 2ª ed., Madrid, 1971, p. 456.

⁷ Vid. DE OTTO PARDO, I., *La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía del contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución*, en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L., y DE OTTO PARDO, I., "Derechos Fundamentales y Constitución", Madrid, 1988,

la Sección 1^a, del Capítulo II, del Título I de la Constitución (arts. 15 a 29) gozan de idéntica protección y garantía, en unas condiciones incompatibles con su disfrute únicamente en la esfera privada. El derecho a la libertad religiosa, sancionado en el artículo 16, no es más que uno de ellos.

Así pues, el término laicidad en el plano teórico puede ser ambiguo; puede ser diverso; puede ser objeto de debate. Pero, en todo caso, su interpretación en nuestro ordenamiento no puede ser tal que desvirtúe la función de otros principios constitucionales, especialmente el de la libertad religiosa; ni las específicas condiciones de disfrute de este derecho fundamental reconocidas en el texto constitucional. Por ello, será obligado dar al concepto de laicidad, de todos los posibles, el significado que resulte acorde con el sistema diseñado por el legislador para el tratamiento de la libertad religiosa.⁸

2. En segundo lugar, el artículo 1.1 de nuestra Norma suprema consagra como uno de los valores superiores del ordenamiento el pluralismo. Si bien es verdad que en el texto constitucional se alude expresamente al pluralismo político la doctrina mayoritariamente ha entendido que se trata de un pluralismo democrático en general.⁹ Pluralismo indispensable para el desarrollo de la persona humana desde la perspectiva de su más radical libertad. Es, como dice

pp. 93-172; SOLOZABAL ECHEVARRIA, J.J., *Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales*, en "Revista de Estudios Políticos", núm. 71 (1991), pp. 87-109

⁸ En este sentido me gustaría dejar constancia de lo inadecuado que resulta, en mi opinión, la expresión "Estado laico" que tan hondamente ha calado en la sociedad. Es frecuente que la respuesta de los poderes públicos y de los ciudadanos ante un conflicto relacionado con el derecho de libertad religiosa se fundamente en que "estamos en un Estado laico", lo que parece permitir la restricción del derecho. No me parece correcta la definición para el Estado Español en el momento presente, ni el término "Estado laico" con carácter general el más correcto. Ni por su origen ni por la realidad social debería usarse referido al Estado. Por una parte, "laico" es un término que sirve para definir un miembro de la iglesia, que no es clérigo; y, evidentemente, eso no puede aplicarse al Estado. Y, por otra, se ha transformado su significado para indicar lo que es opuesto a la Iglesia, evolucionando hacia "laicismo" o "laicista" perseguidor de la Iglesia. Por tanto, su uso aplicado al Estado es una incoherencia. Esta terminología da pie a tratar indistintamente los términos laico, como indiferente, y laicista, como de acuerdo a la Constitución, lo que ha generado confusión.

⁹ DE ESTEBAN y OTROS, *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1980, pp. 71 ss.

Dionisio Llamazares afirma que "es fácil sentirse tentado a hacer una interpretación restrictiva del pluralismo al que se refiere el texto constitucional, entendiendo así el adjetivo "político" que se le añade. Esta restricción semántica del término "político", no solo es discutible por lo que tiene de arbitraria, sino que, evidentemente, es desacertada. En el lenguaje jurídico-político, no de hoy sino de siempre, esa expresión alude a un contenido que no se queda en la actividad política *strictu sensu*. Baste tener en cuenta dos cosas: 1^a) El lugar del texto constitucional en el que se hace su proclamación como "valor superior" es nada menos que el artículo 1.1 situado en el umbral mismo de la Constitución, lo que hace presumible su proyección más allá de las actividades estrictamente políticas y las normas a ellas relativas; el propio texto corrobora esta interpretación: se

Juan Goti¹⁰, el fundamento de los sistemas democráticos, en donde nadie es poseedor de la verdad absoluta y en donde se configura como un valor sustantivo digno de especial protección al servicio del desarrollo integral de la perso-

proclama “valor superior del *ordenamiento*”, de todo el ordenamiento, y, por tanto, de todas sus normas; 2^a) Añádase a todo ello una razón de lógica interna. Esta interpretación amplia por que estamos abogando es una exigencia, por derivación lógica férrea, del principio personalista”. *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho a la libertad de conciencia*, Madrid, 1989, pp. 227-228 (segunda edición revisada, Madrid, 1991) vid. también del mismo autor, *Derecho a la libertad de conciencia I, Libertad de conciencia y laicidad*, Madrid, 1997. *Derecho a la libertad de conciencia II. Libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad* (con la colaboración de M^a Cruz Llamazares Calzadilla), Madrid, 2003.

Como dice Prieto Sanchís el pluralismo ideológico y religioso constituye ante todo una consecuencia o resultado del ejercicio de la libertad, y en este sentido puede considerarse comprendido en el primero de los valores que proclama el art. 1.1. Un sistema constitucional que proteja la libertad, pero no el pluralismo, tan sólo obliga a respetar el ejercicio de los derechos individuales, sin preocuparse de las condiciones en que tal ejercicio se produce, ni de las posibilidades reales de opción que ofrece el entramado social. En suma, si la libertad impide el establecimiento imperativo de un partido único o de una religión oficial, el pluralismo estimula la existencia de opciones diferentes y veda la constitución de regímenes de monopolio que desvirtúen la posibilidad misma de elección. Esto tiene unas consecuencias negativas para el Estado que le impiden adoptar medidas que alterarían el pluralismo natural nacido del ejercicio de la libertad religiosa e ideológica de los individuos. También, unas consecuencias positivas que obligan al Estado a intervenir en el entramado social para evitar o paliar las tendencias monopolistas y oligárquicas que eventualmente pueden surgir de la libre actividad de los sujetos y que terminarían asfixiando esa misma libertad. Las actividades estatales que deben reputarse prohibidas van desde la más radical de proclamar una religión oficial hasta las menos llamativas de orientar servicios públicos a favor de alguna concepción ideológica o religiosa determinada. El pluralismo garantiza los derechos de las minorías lo que en ningún caso puede significar que para ello sea preciso renunciar a que las mayorías ejerciten los que les corresponden. Ninguno podrá imponer al otro (mayorías a minorías o minorías a mayorías) renuncias en ese sentido ni de ese orden. PRIETO SANCHIS, L. *Los principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español*, en “Curso de Derecho Eclesiástico, cit., pp. 173-215; *Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico Español*”, en “Manual de Derecho Eclesiástico”, cit., pp. 34-39; Vid. también AMOROS AZPILICUETA., J.J., *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, pp. 169-170; GONZALEZ DEL VALLE, J.M., *Derecho Eclesiástico Español*, 6^a ed. Actualizada por Miguel Rodríguez Blanco, cit., pp. 116-117.

¹⁰ GOTI ORDEÑANA, J. *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*. Parte general, Donostia, 1991. Dice el citado autor –pág. 52- que el pluralismo es, en última instancia el fundamento de los sistemas democráticos, donde nadie es poseedor de la verdad absoluta y donde aquél se configura como un valor sustantivo. La Constitución reconoce los derechos de acuerdo con el presupuesto de la diversidad de fuerzas y grupos, que desde distintos ángulos –político, social, cultural y religioso- propugnan la realización de la democracia mediante la consecución de las distintas finalidades de la comunidad. Fines que pueden ser propios de los diversos colectivos y requieren protección. Vid. también MUSOLES CUBEDO, M.C., *¿Derechos Humanos? (Con motivo del cincuenta aniversario de la declaración universal de los derechos humanos)* “La paz duradera es premisa y requisito para el ejercicio de los derechos y deberes humanos”, en “Estudios en Homenaje al Profesor Martínez Valls”, vol. I, Murcia, 2000, pp. 499-520.

na, en palabras de Dionisio Llamazares¹¹.

La Constitución española no sólo reconoce su importancia, sino que define la sociedad como necesariamente pluralista y enumera los derechos fundamentales como reglas de una convivencia plural. La persona individual y sus derechos nucleados en torno a la posibilidad de su desarrollo en libertad, es la razón de ser última de la organización social que cumple una función instrumental.¹²

El Estado debe facilitar el crecimiento libre de la persona en libertad y, en definitiva, la libertad de todas y cada una de sus decisiones. Llamazares mantiene, y estoy plenamente de acuerdo, que la libertad de conciencia, en la que se sustenta la libertad religiosa y la libertad ideológica –y en la que se incluye formación, expresión y ejecución– se convierte en el derecho básico, razón y fundamento de todos los demás. El pluralismo es el resultado obligado del respeto a esa libertad de conciencia, y el único marco adecuado para la realización, desarrollo, y formación de la persona en libertad.¹³

¹¹ Considera Dionisio Llamazares que “el pluralismo se presenta como un valor positivo desde el punto de vista de la realización de la persona como radical libertad: como resultado obligado del respeto que exige la libertad de conciencia personal (de todas las personas) y como el *único marco adecuado* para la realización, desarrollo y formación de la persona en libertad. Sólo se puede elegir si hay varias alternativas a la vista; sólo es posible la formación libre en la libertad si antes de elegir es posible la previa contemplación imparcial de las distintas opciones; sólo se aprende a ser libres siendo libres y ejercitando la libertad; sólo es posible la autorrealización como radical libertad a golpe de elecciones que, en definitiva, son el enhebrador de la vida misma (Ortega)” *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho a la libertad de conciencia*, cit. p. 228; LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Libertad de conciencia y dignidad de la persona*, en “Estudios en Homenaje al profesor Martínez Valls”, cit., pp. 345-355; CONTRERAS MAZARIO, J.M., *Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español (I)*, en “Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, núm. 3 (1994), pp. 131-156; II, núm. 4 (1995), pp. 119-145; XIOL RIUS, J.A., *La libertad ideológica o libertad de conciencia*, en “Actas de la VI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. La libertad ideológica”. (Coeditadas por el Tribunal Constitucional y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), Madrid, 2001, pp. 11-80.

Vid. También TIRAPU MARTINEZ, D.M., *Valoración del hecho religioso en las sociedades contemporáneas: pluralismo, verdad y libertad*, en “Estudios en Homenaje al Profesor Vidal Guitarte”, cit., Vol. II, pp. 869-873; ESCRIVÁ IBARS, J., *Pluralismo y derecho a disentir*, en “Estudios en Homenaje al profesor Martínez Vallas, vol. I, Murcia, 2000, pp. 195-202; FERNANDEZ-CORONADO, A., *El derecho a la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Madrid, 2002; CONTRERAS MAZARIO, J.M., *La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en “Laicidad y Libertades”, 0 (2000), pp. 135-173; CASTRO JOVER, A., *Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación*, en “Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos”, n° 2, 2002, pp. 89-120.

¹² LLAMAZARES FERNANDEZ, D., op. cit., p. 225.

¹³ Op. cit., pp.225-227.

Muy sugerentes resultan las reflexiones del Prof. SOUTO PAZ, J.A., en *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, 2ª ed.

El respeto al pluralismo así configurado sin duda veta al Estado determinadas actitudes incompatibles con su existencia.

No es el Estado quien debe configurar una nueva conciencia, aunque sea con la excusa de evitar la intolerancia que generan las religiones, indicando cuales son los valores buenos y cuales los malos. El resultado sería únicamente el cambio de signo de la intolerancia, dado que cualquier imposición es contraria al concepto de tolerancia.¹⁴ Estaríamos en este caso ante un fundamentalismo laico que impone su ortodoxia y que resulta tan rechazable, por idénticas razones, como pueda serlo cualquier fundamentalismo religioso, que tratase de imponer sus creencias a todos. Pero, sobre todo, porque tal actitud es contraria a los postulados constitucionales que son expresión de la soberanía popular.

Porque no le corresponde al Estado suprimir o instaurar ningún tipo de valores, sean civiles o religiosos. Antes al contrario, debe promover el pluralismo.¹⁵ Un ejemplo de cual debe ser la actitud del Estado ante los factores sociales lo tenemos en la reciente Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal¹⁶, en donde se establece que este servicio

Madrid, Barcelona, 2003, pp. 156- 163.

¹⁴ Vi., ROCA, M.J., *¿Qué se entiende por tolerancia en el Derecho español? Análisis de la doctrina y de la jurisprudencia*, en "Revista de Administración Pública" 152 (2000), pp. 203-228; CUBILLAS RECIO, L. M., *Sobre la tolerancia*, en "Estudios en Homenaje al Profesor Vidal Guitarte", vol. I, cit., pp. 275-282.

¹⁵ En relación con la obligación positiva del Estado como garante del pluralismo Vid. ROLLNERT LIERN, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia del tribunal Constitucional(1980-2001)*, Madrid, 2002. Particularmente interesante resulta la jurisprudencia citada por el autor en relación a la posición del Estado como garante del pluralismo, tanto del TC español como del TEDH, que puede consultarse en pp. 130-131.

¹⁶ BOE de 6 de junio de 2006. En su artículo 2 se indica que el servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado es un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas que tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura educación y entretenimiento de la sociedad española: difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos. En su artículo 3 se indica que ese servicio público debe realizar, entre otras las siguientes actuaciones: promover el conocimiento y difusión de los principios constitucionales y los valores cívicos; garantizar la información objetiva, veraz y plural que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en la sociedad; promover la participación democrática mediante el ejercicio del derecho de acceso; apoyar la integración social de las minorías y atender a grupos sociales con necesidades específicas. Por su parte el artículo 28 que la programación asegurará la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española.

Vid. LOPEZ ALARCON, M., *Actitud del Estado ante el factor religioso*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", Vol. V (1989), pp. 63-68; *Relevancia específica del factor social religio-*

público, esencial para la comunidad y cohesión de las sociedades democráticas, debe promover, garantizar y asegurar el respeto a la pluralidad social, ideológica, política y cultural presente en la sociedad española.

No es el Estado quien debe conformar el concepto de lo que está bien o mal; o dicho de otro modo, el concepto de “mínimo común ético”. Sería un concepto partidista. El modo correcto de proceder es absolutamente el inverso. El Estado tiene en cuenta cuál es la concreta realidad social y no interviene para imponer su criterio, sino sólo cuando su actuación es necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos, conforme a un sistema de valores que los ciudadanos han elegido libremente y plasmado en el texto constitucional.

Son los valores presentes en la sociedad los que han de marcar la pauta en la actuación del Estado y no el Estado quien imponga a la sociedad los suyos particulares.

Una imposición de esta naturaleza atacaría la libertad personal y sería contraria al pluralismo, que es considerado elemento imprescindible para el efectivo desarrollo de los principios y derechos constitucionales.

El constituyente que lo ha formulado y el pueblo que lo ha aprobado, consideran que el orden político y la paz social se fundamentan en la dignidad del hombre, en los derechos inviolables que le son inherentes, en el libre desarrollo de la personalidad, en el respeto a la ley y a los derechos de los demás (art. 10.1). Una somera lectura de los textos internacionales y de los tratados suscritos por España, como por otra parte obliga el art. 10.2 de la Constitución, es suficiente para confirmar cual ha sido el modelo elegido en materia de derechos fundamentales, que excluye determinadas actitudes por parte del poder político y cuyo respeto ha de ser necesariamente garantizado por el Estado.

No sería legítimo, en el marco del derecho vigente, hacer caso omiso de los principios y mandatos que se han plasmado en las normas y sustituirlos por otros más en consonancia con la ideología de quien sustenta el poder en un momento determinado.

El Estado social y de Derecho, superando antiguas actitudes del poder público, limita el poder del Estado y otorga a la persona la capacidad de determinar cuales van a ser los valores éticos, morales, sociales y de todo orden por los que se regirá la convivencia. El Estado interviene cuando es necesario para hacer efectivos los derechos, pero es el ciudadano quien decide los que considera importantes.

Esos valores ¿son intocables? La respuesta debe ser necesariamente negativa, pero exigirá en todo caso la puesta en marcha del mecanismo previs-

so, en “Estudios en Memoria del profesor Pedro Lombardía”, Madrid, 1989, 465-478; LEON BENITEZ, M.R., *El Estado ante el factor religioso: modelos básicos contemporáneos*, en

to en la propia Constitución para su reforma, arts. 166 a 169, siendo nuevamente el pueblo soberano quien tiene la última palabra a tenor de las previsiones legales.

3. El tercero de los puntos clave lo protagoniza la neutralidad.

La neutralidad es, básicamente, garantía del adecuado ejercicio de las libertades fundamentales, que impiden una actitud del Estado en la que se incline a favor de algún objetivo particular. Tiene como fin el establecimiento de las condiciones objetivas adecuadas para el reconocimiento, garantía y promoción del ejercicio de los derechos en una sociedad plural.¹⁷

La neutralidad suele ser invocada, en palabras de González del Valle¹⁸, en relación con la actividad de promoción o fomento en materia religiosa o ideológica y marca el camino de la actuación del Estado, en cuanto promotor de valores sociales respecto a los que debe adoptar una actitud neutral. Por eso neutral debe ser la actitud que mantenga también respecto al factor religioso, a considerar como un factor social más, que está presente en la sociedad y que forma parte del bien común porque así lo han decidido los ciudadanos.

Es una consecuencia directa de un sistema jurídico basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa y la aconfesionalidad del Estado. Sin libertad no hay pluralismo y sin pluralismo la neutralidad no puede ser efectiva.

La neutralidad ha de ser respetada en todos los ámbitos de la sociedad, pero hay uno particularmente importante por las repercusiones que de él se derivan. Me refiero a la neutralidad en los centros docentes.¹⁹ Así lo han enten-

“Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Vidal Guitarte”, cit. vol.II, pp. 473-479; TEDESCHI, M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 105 y ss.

¹⁷ Vid. ROLLNERT LIERN, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, cit., p. 110 y ss. Nuevamente de gran interés resulta la jurisprudencia citada por el autor; GOTI ORDENANA, J., *Sistema de Derecho eclesiástico...*, cit. pp. 266-271; ROCA, M.J., *La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia*, en “Revista española de Derecho Constitucional”, vol. XVI, pp. 251 y ss.; MARZOA, A., *No confesionalidad e indiferentismo en materia religiosa (Dos términos no implicados)*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, V (1989), pp.103-107; FORNES, J., *Libertad religiosa y regulación de entes de las confesiones*, en “Estudios en honor del Dr. D. Lamberto de Echeverría”, Salamanca, 1987, p. 281.

¹⁸ GONZALEZ DEL VALLE, J.M. *Derecho Eclesiástico Español*, 6ª ed. (actualizada por Miguel Rodríguez Blanco), cit., pp. 111-112. La neutralidad –dice– suele ser considerada un principio constitucional en Alemania, aunque no está enunciado como tal ni en la Ley Fundamental de 1949 ni en las Constitucionales de los Länder. La neutralidad viene a considerarse el resultado del sistema instaurado. Resulta en consecuencia un concepto un tanto vago, no identificable con la igualdad, ya que la igualdad se considera un principio independiente. Entiende el Prof. González del Valle que la neutralidad proviene del lenguaje bélico y significa no beligerancia respecto a las partes en conflicto. Puede considerarse, en tal sentido, una concreción del principio de igualdad. La actuación del Estado en cuanto promotor de valores sociales, siempre debe ser neutral.

¹⁹ Conocido es el pensamiento del famoso político francés Francois Mitterran, “hoy para cambiar

didado tanto el Tribunal Constitucional, como el Tribunal Supremo y el mismo legislador.²⁰

En este aspecto quisiera centrarme en las líneas siguientes, por su hondo calado y por las decisivas consecuencias de las decisiones políticas a medio y largo plazo.²¹

la sociedad no es necesario tomar los cuarteles de invierno, basta con tomar la escuela". En este sentido, y aunque el tema ha sido el objeto central de otra Mesa Redonda en estas mismas Jornadas, no quisiera dejar de señalar lo sorprendentes que resultan, en mi opinión, las afirmaciones vertidas en el Manifiesto del PSOE con motivo del XXVIII aniversario de la Constitución "Constitución, Laicidad y Educación para la Ciudadanía". En ese texto se afirma que "En una sociedad cada vez más plural en la que se hallan en circulación pluralidad de códigos éticos, fruto, entre otros factores de la generalización de los movimientos migratorios, uno de los desafíos más importantes que se plantean a los poderes públicos tras veintiocho años de vigencia constitucional, es contribuir a la formación de **"conciencias libres, activas y comprometidas"** con el **"mínimo común ético constitucional"**, esto es, con el patrimonio común de valores constitucionalmente consagrado. Y es en dicho marco donde el legislador democrático ha asumido la parte de responsabilidad que le corresponde incluyendo en la nueva Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la asignatura *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*, una materia que trata de dar cumplimiento al mandato constitucional de promocionar los valores que integran lo que el ilustre constitucionalista Francisco Tomás y Valiente dio en llamar **"ideario educativo constitucional"** recogido en el artículo 27.2 de la Norma Suprema. La Constitución española del 78 no diseña una enseñanza valorativamente neutral sino que hace pivotar el sistema educativo sobre el deber de transmitir y promocionar el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales como el modo más adecuado para consolidar y perpetuar la vigencia del propio régimen constitucional y la convivencia de todos".

Entiendo que los principios y normas del vigente ordenamiento español no permiten una interpretación de la neutralidad en estos términos. La enseñanza debe ser neutral sencillamente porque de lo contrario sería imposible respetar los principios democráticos y los derechos y libertades fundamentales. Además, creo que olvida que la Constitución sanciona en el artículo 27.2. esos principios para conseguir un objetivo: el pleno desarrollo de la personalidad humana.

²⁰ Una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional en la que se realiza esta afirmación es la de 13 de febrero de 1981, siendo constante desde entonces la misma línea argumental del Alto Tribunal.

Por su parte, el Tribunal Supremo lo dice con toda claridad en la Sentencia de 20 de septiembre de 1993 cuando afirma que "muy especialmente los centros docentes, en efecto, han de ser ideológicamente neutrales".

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, dice textualmente en su artículo 18.1 que "Todos los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto a las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución".

La posición de la doctrina respecto al tema de la enseñanza puede verse resumida en la obra de MORENO MOZOS, M. M, cit., pp.267-305; Vid. también ROPDRIGUEZ COARASA., C., *La libertad de enseñanza en España*, Madrid, 1998; GARCIA PARDO, D., *La libertad de enseñanza en la doctrina del Tribunal Supremo*, Madrid, 1998; SATORRAS FIORETTI, R., *La libertad de enseñanza en la Constitución española*, Madrid, 1998; LORENZO VAZQUEZ, P., *Libertad religiosa y enseñanza*, Madrid, 2001.

²¹ Vid. GUERRERO, E., *Historia de la educación en España*, Madrid, 1979; HERVADA, J., *La libertad de enseñanza: principio básico en una sociedad democrática*, en "Ius Canonicum" XIX

La neutralidad en los centros docentes supone renunciar a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico lo que, en modo alguno, puede considerarse incompatible con el diseño de un sistema educativo que tenga como finalidad la transmisión de conocimientos, partiendo de los valores y principios constitucionales, como es el caso del nuestro.

La neutralidad debe ser entendida como resistencia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico²² (que existirá siempre que trate de imponerse una concreta ideología), pero no como ausencia de valores o de postulados ideológicos. Antes al contrario, el conocimiento exige comprensión de todos los valores que sustentan las normas y que forman parte de una determinada cultura histórica. Excluye, eso sí, la obligación de atenerse a unas directrices concretas. Precisa del pluralismo, y es al poder público a quien competente velar por las condiciones idóneas que hagan posible el correcto ejercicio de las libertades de todos, evitando el monopolio que quisieran imponer los grupos dominantes.²³

El Estado debe ejercer la labor de guardián de la neutralidad porque ni los grupos políticos, ni los grupos ideológicos, ni los grupos religiosos, ni los ciudadanos pueden ser neutrales. Ello le exige mantener, tolerar y no obstaculizar la presencia de distintas concepciones ideológicas y religiosas, quedándole prohibido promover una línea de adoctrinamiento que conlleve eliminar o relegar todo aquello que no sea coincidente con la ideología del partido político que le sustenta o aceptar la que éste le imponga.²⁴

(1979), pp. 233-242. Siempre originales resultan las opiniones del Prof. Iván C. Ibán, en esta ocasión en relación con la enseñanza. En este sentido, vid. *Enseñanza*, en "Manual de Derecho Eclesiástico", (IBAN, I.C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA, A.), cit. pp. 297-323.

²² Suele ser habitual que el problema de adoctrinamiento se trate sólo desde el punto de vista de la enseñanza religiosa. Sin embargo, para esta disciplina creo que la solución adoptada es correcta, en tanto en cuanto la asignatura de religión, sea cual sea el signo confesional de la misma, tiene carácter optativo para los alumnos. Al margen de cómo se organicen las actividades alternativas a su estudio, creo que algo es indiscutible: nadie que no quiera debe cursar religión. Sería impensable defender con los principios constitucionales en la mano su estudio obligatorio. Por eso, de igual modo, el Estado debe tratar los intentos de que en las enseñanzas oficiales se introduzcan con carácter obligatorio contenidos que respondan a concretos postulados ideológicos.

²³ Vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M., *Derechos de los padres y libertades educativas*, en "Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls", vol. I, cit., pp. 129-153; FERRER ORTIZ, J., *Los derechos educativos de los padres en una sociedad plural*, en "El Derecho Eclesiástico a las puertas del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Juan Goti Ordeñana", cit. pp. 125-146; GUTIERREZ DEL MORAL, M.J., *Tolerancia, educación y libertad religiosa*, Madrid, 2002.

²⁴ De hecho, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, De Educación, (BOE de 4 de mayo de 2006) hace constantes referencias al pluralismo como marco imprescindible para el desarrollo de la educación; e igualmente lo hacen las normas contenidas en los reales decretos que la desarrollan. Vid. VILLA ROBLEDO, M.J.- RODRIGUEZ BLANCO, M., *Legislación del Estado Español*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", vol. XXIII (2007), pp. 483-493.

Para que puedan alcanzarse los objetivos que la educación persigue es necesaria la neutralidad que supone pluralismo, diversidad. Sin ese marco plural no se concibe el ejercicio de este derecho tan básico, tal como aparece configurado en el ordenamiento. En este sentido, es claro que los principios en los que se fundamenta el derecho a la educación y la libertad de enseñanza sancionados en el artículo 27 de la Constitución, tienen como objetivo primordial “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”, tal como dispone el artículo 27.2 en consonancia con el 10.1. Así lo ha reiterado el legislador, la doctrina especializada y la jurisprudencia.²⁵

Para la consecución de esos objetivos se precisa un sistema educativo que necesariamente ha de ser plural y neutral; que debe, no solo transmitir y promocionar el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, sino también lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana que es el objetivo fundamental.

La neutralidad se vería vulnerada si la oferta educativa dejara de ser plural, lo que puede conseguirse con actuaciones positivas o negativas. De forma negativa, suprimiendo o relegando concretos postulados ideológicos o religiosos. Positivamente, introduciendo una línea de adoctrinamiento con específicos contenidos que obligatoriamente habrán de ser cursados por todos los estudiantes y que vendrían definidos en cada caso por el poder público, en función de su ideología y del número de sus votantes.

El libre desarrollo de la personalidad, como objetivo básico de la educación, no puede hacerse depender si no del estudio del conjunto de los contenidos de todas las asignaturas que forman parte del currículo del alumno, en unas condiciones determinadas incompatibles con postulados únicos. Por esa misma razón la asignatura de religión no tiene carácter obligatorio y solo la cursan los estudiantes cuando voluntariamente optan por sus concretos contenidos.²⁶

²⁵ Creo que resulta significativo y debe ponerse de manifiesto cómo se ha planteado en nuestro ordenamiento jurídico el desarrollo del derecho a la educación y la libertad de enseñanza recogido en el artículo 27 de la CE. Porque, desde mi punto de vista, se ha utilizado básicamente como un instrumento político. Pienso que no es despreciable el dato de que en el tiempo de vigencia de la Constitución de 1978, hasta cinco leyes orgánicas se han sucedido en el tiempo para regular este derecho. Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, de 19 de junio de 1980 (L.O. 5/1980); Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, de 3 de julio de 1985 (L.O. 8/1985); Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, de 3 de octubre de 1990 (L.O. 1/1990); Ley Orgánica de Calidad de la Educación, de 23 de diciembre de 2002 (L.O. 10/2002); y Ley Orgánica de Educación, de 3 de mayo de 2006 (L.O. 2/2006). Parece evidente que los cambios políticos han marcado la actuación del poder público en la regulación de un derecho tan capital.

²⁶ Vid. MORENO BOTELLA, G., *Libertad de enseñanza*, en “Curso de Derecho Eclesiástico del Estado”, Valencia, 1997, pp.335 y ss.; *La religión en el sistema educativo español (De la*

¿Ha vulnerado el poder público la neutralidad en los centros docentes? Para tratar de responder a esta pregunta al margen de planteamientos teóricos generales, creo que puede ser útil que nos fijemos en una cuestión puntual. En este sentido, la oportunidad nos la brinda la decisión de incluir con carácter obligatorio en las enseñanzas oficiales de la educación primaria, secundaria y bachillerato la asignatura “*Educación para la Ciudadanía y los Derechos fundamentales*”, que la nueva Ley de Educación 2/2006 introduce como importante novedad curricular y que ha protagonizado un acalorado debate en la sociedad.

A tenor de sus disposiciones, la finalidad de la disciplina ha de buscarse en sus contenidos, y éstos, no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, ni entran en contradicción con la práctica democrática, que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores. Explicación que, a mi entender, no aclara la necesidad de introducir una asignatura específica destinada a conseguir fines generales, máxime si tenemos en cuenta que en el currículum de las distintas etapas educativas en las que ha de cursarse obligatoriamente (primaria, secundaria y bachillerato), están previstas asignaturas específicas que han de abordar los mismos contenidos de esa nueva disciplina.

Sí da pie a una posible interpretación de su finalidad, la propia contraposición establecida por el legislador. Porque si los contenidos de esta nueva asignatura no son alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa y tampoco entran en contradicción con valores y principios democráticos generales, parece evidente que son otros, no religiosos, no generales; por tanto, civiles y particulares. Tal interpretación parece confirmarse en las normas de

Constitución de 1978 a nuestros días), en “El Derecho Eclesiástico a las puertas del siglo XXI”, cit., pp. 339-365; CODES BELDA, G., *El Consejo de Estado y la enseñanza de la religión*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” vol. XX (2004), pp. 183-200; BRIONES, I., *La enseñanza de la religión en los centros públicos españoles*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, vol. IX, 1993, pp. 167-206; OLMOS ORTEGA, M.E., *La enseñanza religiosa acatólica en los centros docentes no universitarios*, en “Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor Vidal Guitarte”, cit. vol. II, pp. 705-712; MARTINEZ BLANCO, A., *La enseñanza de la religión en los centros docentes. A la luz de la Constitución y de los Acuerdos con la Santa Sede*, Lleida, 1993; *Fundamento y caracteres de la enseñanza de la religión evangélica, judía e islámica en centros públicos*, en “Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado”. Barcelona, 1994, Coordinado por Víctor Reina y M^a Ángeles Félix Ballesta, Madrid, 1996, pp. 723-731; MANTECON SANCHO, J., *Acercas de la enseñanza religiosa de las confesiones minoritarias*, en “Estudios en Homenaje al profesor Martínez Valls”, vol. I, cit., pp. 421-431; LORENZO, P., *Doctrina del Tribunal Supremo sobre la enseñanza de la religión católica*, en “Estudios en Homenaje al Profesor Martínez Valls”, vol. I, cit., pp. 411-420; RIBES SURIOL, A.I., *La enseñanza actual de la religión católica en España: influencia de la historia*, en “Estudios en Homenaje al Profesor Martínez Valls”, cit., pp. 585-593.

desarrollo de la propia Ley Orgánica. En este sentido, el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre²⁷, por el que se establecen las enseñanzas mínimas para la Educación Secundaria Obligatoria dispone en el art. 4 que, sin perjuicio de que el alumno deba cursar la asignatura “Educación para la ciudadanía”, la educación en valores se trabajará en todas las materias.

Tratar de fundamentar nuevos contenidos educativos en la necesidad de reinterpretar las normas para adaptarlas a una nueva realidad social, en la que está muy presente el elemento multicultural, puede ser un ejercicio muy loable por parte de los partidos políticos. Pero en ningún caso aceptable cuando eso conlleve conculcación de principios constitucionales y de derechos fundamentales.

Por eso el Estado no puede abandonar su posición de garante de los derechos y libertades de sus ciudadanos y sucumbir a concretos postulados ideológicos. Mucho menos en una materia especialmente sensible, porque al final se corre el riesgo de que los fines que debe perseguir la educación según los postulados legales, se conviertan en un instrumento político al servicio de la ideología de quien sustenta el poder en un momento determinado, que evidentemente se modificará cuando aquella sea de otro signo. El libre desarrollo de la personalidad quedaría así subordinado a concretos y cambiantes intereses políticos, lo que en modo alguno es compatible con el mandato contenido en las normas que regulan la materia.

3. CONCLUSIÓN.

Existe en la actualidad una tendencia generalizada a defender la necesidad de reinterpretar las normas que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico para adaptarlas a la nueva realidad social y mejorar así la convivencia. Ello no debe hacernos perder de vista los pilares que sustentan nuestro sistema jurídico y los valores que están presentes en la sociedad por decisión del pueblo soberano.

Ese puede ser un ejercicio muy loable, pero en ningún caso aceptable cuando tal interpretación conlleve conculcación de principios constitucionales y derechos fundamentales; máxime en relación a una materia tan delicada como es la referida a la libertad religiosa e ideológica, que compromete lo más íntimo del hombre: su conciencia.

Es preciso tener muy presente que el Estado en modo alguno puede abandonar su posición de garante de los derechos y libertades de los ciudadanos. El pleno desarrollo de la personalidad, el respeto a los derechos y a las liber-

²⁷ BOE de 5 de enero de 2007.

tades fundamentales, el respeto a los principios democráticos, **que son el fundamento del orden político y de la paz social**, no pueden quedar subordinados a la ideología propia de quien sustenta el poder en un momento determinado, porque eso es contrario a su propia esencia y convertiría en letra muerta los principios constitucionales y las normas legales de nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, no debemos olvidar las exigencias que se derivan de un ordenamiento jurídico que sanciona la laicidad en función de la libertad religiosa; el pluralismo como valor superior del ordenamiento; la neutralidad como elemento indispensable para el adecuado ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Que, además, indica con precisión cual debe ser la actuación del Estado respecto a los derechos reconocidos en la Sección 1ª, Capítulo II, Título I de la Constitución.

Los poderes públicos han de tener presente que el respeto a la ley constituye uno de los fundamentos del orden político y de la paz social, por lo que interpretaciones partidistas de la legalidad vigente en ningún caso pueden fundamentar un cambio en las condiciones del disfrute de los derechos reconocidos en el ordenamiento.

Sin duda a los ciudadanos les corresponde velar por su estricto cumplimiento; pero también los grupos religiosos o ideológicos están en su derecho de denunciar todas aquellas actitudes de los poderes públicos que no sean respetuosas las normas vigentes. Desde este punto de vista creo posible afirmar que la Instrucción Pastoral, de 23 de noviembre de 2006, al margen de indicar a los católicos cómo deben vivir de acuerdo con su fe, contiene argumentos sólidos que ponen de relieve que las denuncias realizadas tienen fundamento y que no siempre las decisiones de los poderes públicos son las más correctas, lo que poco contribuye a que los ciudadanos perciban que son respetados sus derechos, con las consiguientes repercusiones negativas que deterioran la convivencia y menoscaban la paz social.