

LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN LA ESPAÑA DE LOS SIGLOS XIX Y XX: DE LA CONFESIONALIDAD A LA LIBERTAD RELIGIOSA

Introducción. — 1. La constitución de 1812 y el trienio liberal (1820-1823). — 2. El Régimen liberal Isabelino y la solución concordataria. — 3. Hacia un sistema de constitucionalidad democrática. Las constituyentes de 1869 y el régimen de la constitución de 1876. — 4. El siglo XX. Régimen laicista de la II República. — 5. Vuelta al sistema confesional: *a)* La constitución del Estado franquista; *b)* El Concordato de 1953. — 6. El Concilio Vaticano II: *a)* La Reforma del Fuero de los Españoles; *b)* La ley de libertad religiosa de 1967; *c)* Posturas del episcopado español ante las reformas que imponía el Concilio. — 7. El estado democrático. La Constitución española de 1978.

Introducción.

En el siglo XIX de la historia del constitucionalismo español existieron períodos de confesionalidad⁽¹⁾ en los que el Estado español se declaraba competente para determinar la religión de sus súbditos y mostraba su intolerancia respecto a toda confesión que no fuese la del Estado. En otros momentos se compaginó la confesionalidad católica con la tolerancia, ya expresa ya tácita, de otras religiones⁽²⁾. Finalmente, también hubo un momento de separación Iglesia-Estado. Estos distintos sistemas de relaciones Iglesia-Estado se desarrollaron en un marco político en el que destacó la alternancia en el poder entre absolutistas y liberales constitucionalistas. Hasta seis constituciones fueron promulgadas, e incluso algunas tuvieron varios períodos de vigencia. Desde la impuesta por Napoleón en 1808 hasta la canovista de 1876, que se aplicó casi durante cin-

(1) Constituciones de 1808, 1812, 1845 y proyecto de 1812. Concordato de 1851.

(2) Constitución de 1837, proyecto de 1856 y constitución de 1876.

cuenta años, veremos paso a paso qué postura adopta el Estado en relación con el fenómeno religioso, en esos textos constitucionales y, como consecuencia, en el resto de la legislación, así como su manifestación en las relaciones Iglesia-Estado que atravesaron no pocas vicisitudes.

En el siglo XX nos encontramos con dos expresiones límite respecto al tema que nos ocupa: la II República española y su laicismo militante, y el régimen del General Franco, extremadamente confesional que, finalmente, y gracias en parte al impulso del Vaticano II, acaba sucumbiendo y dando paso a un Estado de libertad religiosa.

1. *La constitución de 1812 y el trienio liberal (1820-1823).*

La confesionalidad aparece caracterizando al nuevo Estado de Derecho con el Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808⁽³⁾, que proclamaba solemnemente que «La Religión Católica, Apostólica, Romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la Nación, y no se permitirá ninguna otra» (art. 1). El binomio confesionalidad-intolerancia será seguido y acentuado por la dicción del art. 12 de la primera verdadera constitución española, la de Cádiz de 1812: «La religión de la Nación española es y será perpetuamente la Católica, Apostólica, Romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra». Pero esta solemne declaración de confesionalidad quedó sólo en la teoría porque las Cortes gaditanas eran de corte liberal y adoptaron a través de la legislación ordinaria algu-

⁽³⁾ Se le llama Estatuto y no Constitución por ser impuesto por José Bonaparte (José I), padre de Napoleón, a favor de quien abdicó el rey Fernando VII, tras la invasión napoleónica. La población española se alza contra la dominación francesa (2 de mayo de 1808) y con la ayuda inglesa se vence a Napoleón (Guerra de la Independencia, 1808-1814). La reformas establecidas por este Estatuto no pudieron ser aplicadas por José Bonaparte dado que una gran parte del pueblo español las rechazaba, por considerar a la nueva monarquía como ilegítima y como el producto de una traición.

Al comenzar la guerra con Francia en 1808 y quedar Cádiz como último reducto peninsular, se inauguran en esta ciudad unas nuevas Cortes el 24 de septiembre de 1810. Su trabajo fue muy intenso y el primer texto constitucional español fue promulgado en dicha ciudad el 12 de marzo de 1812. Se ratificaron los siguientes principios básicos: que la soberanía reside en la nación, la legitimidad de Fernando VII como rey de España y la inviolabilidad de los diputados.

nas medidas contra la Iglesia, como la supresión de la Inquisición o la enajenación de sus bienes, por considerarlos en manos muertas, es decir, improductivos. La explicación de esta aparente paradoja — confesionalidad y medidas anticlericales — es que esta constitución liberal, que como tal debería acoger la libertad religiosa, se gestó durante la guerra de la Independencia española, que tomó el carácter de una guerra de religión contra las tropas francesas, presentadas por el clero y por el propio gobierno como ateas e impías⁽⁴⁾.

Terminada la guerra, el 4 de mayo de 1814, vuelve Fernando VII. Viendo con desagrado los desarrollos normativos realizados en su ausencia, proclama un manifiesto en el que declara nula y sin ningún valor la constitución de Cádiz y demás normativa emanada de ella⁽⁵⁾. Esta primera restauración absolutista dura seis años (1814-1820), durante los cuales el rey dota de un trato de favor al clero y frena la desamortización, a cambio de lo cual impone a la Iglesia una contribución extraordinaria sobre los mismos bienes que le va restituyendo. La propia Constitución de 1812 y las medidas adoptadas por ella recobraron vigencia durante el trienio liberal (1820-1823); se vuelve a declarar suprimida la Compañía de Jesús; se retoma la desamortización del extenso patrimonio eclesiástico; se suprime en su mitad el tributo eclesiástico — diezmo —, renunciando el Estado a su participación en éste, etc. Pasados los tres años, entre 1823 y 1833 (década ominosa) retorna Fernando VII y con él vuelven a quedar sin efecto las medidas del período liberal anterior y a revivir las normas absolutistas. Este ir y venir de normas a favor y en contra de la Iglesia, de amortizaciones y desamortizaciones, tendrá consecuencias importantes, entre ellas: «dejan la rémora de un notable alza de la inseguridad jurídica y económica, sobre todo para quienes, en su momento, adquirieron bienes de titularidad eclesiástica o civil desamortizados. A éstos, tras las reposiciones absolutistas, se les desposee de sus adquisiciones, legítimas conforme a la normativa civil liberal, devolviéndoselas a sus antiguos dueños eclesiásticos, sin indemnizarles en forma alguna al ser considerados por la reacción como usurpadores. Por otro lado se produce un pro-

(4) Vid. J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Evolución del derecho eclesiástico español*, in: D. GARCÍA HERVÁS (coord.), *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid 1997, 77.

(5) Vid. Colección de Decretos del Rey Don Fernando VII, I, Imprenta Real, Madrid 1818, 1-9.

blema moral profundo, porque la Iglesia, de su lado, condena canónicamente a todo comprador de bienes eclesiásticos lo que, considerada la tradición católica y los sentimientos religiosos existentes en el pueblo, en ocasiones rayanos con la superstición, va a generar un grave desorden de índole social» (6).

2. *El Régimen liberal Isabelino y la solución concordataria.*

Fallecido Fernando VII en 1833, vuelven los liberales al poder (7). La muerte del Rey sin hijos varones trajo a España grandes problemas sucesorios que se unieron a otros de inestabilidad política. La existencia de una única hija, Isabel, impulsó a Fernando VII a derogar la Ley Sálica de 1705, que vetaba el trono a las mujeres. Así, en 1833, se proclamó reina a Isabel II, que tenía tres años, bajo la regencia de su madre, María Cristina. Pero el hermano del fallecido rey, el príncipe Carlos María Isidro, hasta entonces su heredero, se negó a reconocer a su sobrina como heredera. Sus partidarios se sublevaron en varias provincias españolas dando lugar a la Primera Guerra Carlista (1833-1840) (8), en la cual no sólo se defendía el acceso al trono de Carlos, sino también se pretendía salvaguardar la monarquía tradicional frente a la creciente influencia de los liberales, quienes apoyaban a la joven reina para prevenir el reinado de Carlos, de ideas aún más reaccionarias que su fallecido hermano.

Muerto el rey absoluto, el proceso desamortizador se retoma con fuerza. Los seguidores de Isabel, en el gobierno, defendían un régimen liberal-constitucional que, respecto a la Iglesia, manifestaba su disposición a eliminar todo aquello que perteneciese a las estructuras del Antiguo Régimen, frente a los carlistas que defienden el mantenimiento de su estatus. Como antecedentes del gran plan desa-

(6) Vid. J.R. GONZÁLEZ ARMENDIA, *Dotación del Estado a la Iglesia española (siglos XIX-XX)*, Salamanca 1990, 26.

(7) Vid. para este período V. CÁRCCEL ORTÍ, *La política eclesial de los Gobiernos liberales españoles (1830-1840)*, Pamplona 1975.

(8) La guerra terminó gracias a los pactos de los liberales con las distintas regiones españolas, permitiéndoles conservar sus fueros, (privilegios organizativos de que gozaban algunas zonas del país) al lado de la legislación homogénea que aquellos querían imponer a todo el país. El incumplimiento de algunos de estos pactos dieron lugar a otras dos guerras carlistas de menor entidad.

mortizador del gobierno liberal, conocido con el nombre del ministro de Hacienda, Mendizábal, ya en 1835 ⁽⁹⁾ se declararon extinguidas las Ordenes religiosas, so pretexto de inutilidad manifiesta para la vida espiritual de los fieles y de que al amasar gran cantidad de tierras y fincas rústicas sin producir, mermaban las posibilidades de crear riqueza en el país. En 1836, durante la Regencia de María Cristina (1833-1840) y en plena guerra carlista, el Gobierno liberal ordena la supresión de monasterios, conventos, colegios, Congregaciones y demás casas de comunidad de varones, así como reducir aquellos de monjas que no cuenten con más de veinte profesas o que siendo de la misma Orden tengan abiertos en la misma localidad más de uno ⁽¹⁰⁾. Ese mismo mes y año se declaran en venta los bienes y propiedades de las Ordenes y Congregaciones suprimidas ⁽¹¹⁾. Para completar las medidas, una ley de 21 de enero de 1837 mandará devolver de nuevo los bienes a quienes los habían adquirido durante el trienio liberal, que habían sido obligados a reintegrarlos a la Iglesia durante el reinado de Fernando VII.

Poco después de la promulgación de la constitución de 1837, se aprueba la Ley de 29 de julio del mismo año, por medio de la cual se suprime el sistema de diezmos y primicias (quedando así el Estado como el único con potestad impositiva), se nacionaliza el patrimonio inmueble eclesiástico (que ya había alcanzado al clero regular en los años anteriores y ahora se extiende también al secular) y se establece un sistema estatal de dotación de culto y clero. Estas medidas, que atacaban directamente el sistema de autofinanciación de la Iglesia (basado en el patrimonio y el diezmo) causarán la ruptura de relaciones con la Santa Sede. A cambio de hacer quebrar el sistema de autofinanciación de la Iglesia, en la propia constitución de 1837, pactada entre liberales progresistas y liberales moderados, la Nación se comprometía por primera vez en una Carta fundamental, a mantener el culto y los ministros de la Religión católica que profesaban los españoles (art. 11) ⁽¹²⁾. Este compromiso económico de dotación de

⁽⁹⁾ Decreto de 11 de octubre de 1835.

⁽¹⁰⁾ Decreto de 8 de febrero de 1836.

⁽¹¹⁾ Decreto de 16 de febrero de 1836.

⁽¹²⁾ La Constitución es de junio de 1837 y la Ley desamortizadora del mes siguiente, por lo que es de suponer que cuando se redactó el art. 11 de la primera ya se sabía que seguidamente se iba a aprobar la segunda. Por ello se considera el art. 11 como efecto de la ley de Mendizábal, aunque ésta sea posterior. Dado el compromiso

culto y clero se mantendrá en los restantes textos constitucionales del siglo XIX. La confesionalidad se atenúa, pasando de ser de tipo formal a meramente sociológica; el Estado no se declara confesional, no hace pronunciamiento alguno sobre la religión verdadera y omite toda referencia sobre los cultos no católicos. Estaríamos en una etapa que calificábamos más arriba como de confesionalidad-tolerancia. Este régimen tiene su continuidad en los siguientes gobiernos liberales de carácter conservador (1844-1854). La Constitución isabelina de 1845⁽¹³⁾ retorna a la confesionalidad formal, al declarar que «La Religión de la Nación española es la Católica, Apostólica, Romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros». Al Igual que en el régimen anterior no se hace pronunciamiento alguno sobre el ejercicio de cultos acatólicos.

Esta aparente tolerancia es pronto sustituida por la exclusión de cualquier otro culto que no sea el católico con el Concordato de 1851, basándose en la idea de que es un absurdo pretender defenderla en un país con fuerte tradición católica⁽¹⁴⁾. Decía el art. 1: «La Religión Católica, Apostólica, Romana, que con exclusión de cualquier otro culto continúa siendo la única de la Nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. católica con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto en los sagrados cánones». El texto de este Concordato, el primero en sentido moderno, fue firmado entre Pío IX e Isabel II y estuvo vigente hasta la Segunda República española (1931). Con la

constitucional adquirido y dada la precariedad económica de la Hacienda pública, Mendizábal pretendía una reducción de clérigos ajustada a la necesidades de la población y, en todo caso, proyectaba trasvasar la obligación de mantenerlos a Municipios y Diputaciones, quienes lo harían a través de un tributo directamente afectado al mantenimiento del culto y clero para los fieles católicos. En la Ley se establecía un sistema mixto de financiación; por un lado se contaba con los rendimientos del propio patrimonio eclesiástico nacionalizado así como con los ingresos procedentes de algunos ingresos puramente eclesiásticos que se siguen permitiendo; y por otro con una especie de impuesto religioso para los católicos, potencialmente, según la Constitución, todos los españoles. Más detalles sobre las medidas que imponía esta ley y su desarrollo en J.R. GONZÁLEZ ARMENDIA, *Dotación del Estado a la Iglesia Española (s. XIX-XX)*, Salamanca 1990, 41 y siguientes.

⁽¹³⁾ Isabel II fue declarada mayor de edad y coronada en 1843. Su reinado duraría cinco lustros.

⁽¹⁴⁾ Vid. J. SÁNCHEZ RUBIO, *Juicio imparcial y comentarios sobre el Concordato de 1851*, celebrado entre Su Santidad Pío IX y S. M. C. la Reina Doña Isabel II, Madrid 1853, 87-91.

intención de poner fin a su difícil situación económica creada a partir de 1837, la Iglesia admite la validez de las ventas de los bienes eclesiásticos hechas hasta entonces por el Gobierno, a cambio del compromiso de éste de paralizarlas y de establecer un sistema estatal de dotación del culto y del clero⁽¹⁵⁾. Pero este acuerdo no fue cumplido por el inestable gobierno liberal, que ahora pasa de manos de los moderados a los del partido progresista (1854-1856), emprendiendo estos otra gran desamortización, la de Pascual Madoz Ibañez (Ley de 1 de mayo de 1855), Ministro de Hacienda del 21 de enero de 1855 al 6 de junio siguiente, viniendo así a completar lo que antes, desde 1835, hiciera Mendizábal. Sucedido nuevamente el cambio político y restablecida la Constitución de 1845 por el gobierno moderado presidido por Ramón María Narváez, quedan en suspenso las ventas de bienes eclesiásticos y se llevan a cabo las oportunas negociaciones con la Santa Sede para retomar lo establecido en el Concordato. Fruto de ellas es el Convenio Adicional, firmado en el año 1859, en el que, a cambio de detener la desamortización y de que fuese reconocido expresamente su derecho a adquirir y poseer bienes, nuevamente la Iglesia se aviene a reconocer como buenas las últimas enajenaciones de aquellos. En el fondo, toda la problemática negociadora entre la Santa Sede y los gobiernos presididos por los liberales moderados venía marcada por los particulares intereses de cada una de las dos partes. La Iglesia quería que el clero y el culto fuesen sostenidos por el Estado, pero sin que ello mermase en nada su independencia del mismo. Frente a ello, las pretensiones estatales pasaban por controlar los sujetos y el objeto de su financiación, o sea, a la propia Iglesia, al tiempo que esperaban el reconocimiento pontificio de la reina Isabel y la sanación de las ventas hechas hasta el momento. Por ello se idean sistemas mixtos de financiación que combinen rendimientos de los propios bienes eclesiásticos junto a la dotación complementaria estatal procedente fundamentalmente de tributos establecidos al efecto (Concordato de 1851), o del canje del valor de los bienes expoliados y otros propiedad de la Iglesia (que así pasarían al Estado) por valores de renta pública que integrarían

(15) Este Concordato tuvo una significación política importante, al venir la Santa Sede con su firma a reconocer la legitimidad del derecho al trono de Isabel II, frente a las pretensiones carlistas, reconocimiento que hasta el momento la Santa Sede no había querido hacer, en espera de conseguir un sistema de dotación económica adecuado a sus expectativas.

parte de la dotación del clero (sistema pactado en el Convenio Adicional).

Si bien hasta la firma del Concordato la dotación garantizada constitucionalmente en 1837 se iba solventando con leyes provisionales aprobadas por las Cortes, con el Concordato de 1851 y el Acuerdo adicional de 1859 tampoco se zanja definitivamente la cuestión económica, sino que los problemas continúan.

La legislación estatal unilateral sobre materias eclesiásticas fue abundante y conflictiva, tanto antes como después de la firma del Concordato de 1851: Órdenes religiosas, cementerios, dotación del clero, actividades benéficas de la Iglesia, etc. Entre tanto, hubo un proyecto de constitución, aprobado por las Cortes en 1856, que no llegó a promulgarse, en el que el Estado, sin hacer declaración formal de confesionalidad, pero reconociendo que la religión católica es la que profesaban los españoles, se obligaba al mantenimiento del culto y clero, al tiempo que toleraba el ejercicio, sólo privado, de cualquier otro culto⁽¹⁶⁾.

La Gloriosa Revolución de septiembre de 1868, contraria a la dinastía borbónica por el descontento popular hacia las actuaciones reales, destrona a Isabel II, provocando su huida y exilio en París, desde donde abdicó dos años después, cediendo sus derechos dinásticos en la persona de su hijo Alfonso, tras darse cuenta de la imposibilidad material de su vuelta. La figura clave en estos años parisinos será Cánovas del Castillo, auténtico artífice de la restauración monárquica que tendría lugar en 1874. La Reina todavía viviría para ver la muerte de su hijo Alfonso XII en 1885. La regencia de su nuera María Cristina de Habsburgo y el inicio del gobierno efectivo de su nieto Alfonso XIII (1902). Finalmente, en 1904 moriría en París.

3. *Hacia un sistema de constitucionalidad democrática. Las constituyentes de 1869 y el régimen de la constitución de 1876.*

La Revolución, bajo signo constitucional democrático, reclamaba el reconocimiento más amplio de los derechos individuales, en-

⁽¹⁶⁾ Art. 14: «La Nación se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles». «Pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión».

tre ellos el de libertad de cultos. Ello propició el establecimiento de una serie de medidas de naturaleza claramente anticlerical, abandonadas por los republicanos, que perseguían el establecimiento de un sistema de separación Iglesia-Estado basado en el principio de laicidad, principio que exoneraría al Estado de la obligación de sostener a la Iglesia. El gobierno declara por decreto la disolución de la Compañía de Jesús (y nacionalización de sus bienes) así como de otra serie de Órdenes religiosas que se habían implantado últimamente en nuestro país; se secularizan los cementerios, se intenta la abolición del domingo como fiesta religiosa, se dicta la Ley del matrimonio civil obligatorio de 1870, etc.

En los debates de la nueva Constitución, los republicanos, en minoría, justificaban plenamente la expoliación de bienes eclesiásticos, por la riqueza que restaban al país al permanecer improductivos y, porque, decían que aquellos eran propiedad de todos los católicos. Por otro lado, el Estado pasaba por una delicada situación económica que le impedía hacer frente a los gastos de dotación de culto y clero, por lo que hacía recaer esta obligación directamente sobre los fieles católicos. Frente a esta postura, la Unión liberal de Cánovas y otras fuerzas tradicionalistas abogaban por la obligación estatal de dotar a la Iglesia, como indemnización por la desamortización y como exigencia de la confesionalidad católica de la inmensa mayoría del pueblo español. Por último, una tercera postura intermedia, que fue la que imperó, es la de progresistas y demócratas, quienes aún manteniendo en línea de principios una neutralidad estatal respecto a la religión y la consiguiente supresión de la dotación, dejando sin efecto el Concordato, optan por transigir de momento, por motivos sociológicos y de conveniencia política, y mantener en el texto constitucional la obligación estatal de sostener a los ministros y al culto de la religión católica.

Pero de modo congruente con la situación política, la constitución de la Monarquía española de 1869 no acoge, por vez primera en España, la confesionalidad católica, al menos de un modo expreso. Reproduce la letra de la declaración constitucional de 1837, pero suprime la afirmación de que la religión católica es la « que profesan los españoles ». Sin duda fue un intento de laicidad, pero no se consiguió totalmente dada la realidad nacional. El texto constitucional no habla de separación Iglesia-Estado y sigue afirmando la obligación de mantener el culto y los ministros de la religión católica (art. 21). Como novedad especialmente destacable, introduce una fórmula de tolerancia: « el ejercicio público o privado de cualquier

otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y el derecho». En cuanto a los españoles, si algunos «profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior» (art. 21, 2 y 3). Es decir, se permite el ejercicio de la libertad religiosa a los extranjeros; a los españoles, siempre que no practicasen la religión católica, se les aplicaría la legislación para extranjeros; solo así podrían también gozar de libertad interna y externa de culto. Como se puede observar, aunque sin reconocerlo formalmente, se viene a decir en este tercer párrafo del art. 21, que la religión católica es la que profesan los españoles, y aparece como algo muy excepcional la posibilidad de que existan españoles que profesen otra distinta (párrafo 3º), hasta el punto de que no existe ninguna disposición dedicada a reconocerles libertad de culto sino que se les aplica lo establecido para los extranjeros en el párrafo segundo.

En el plano político, dado que la Constitución de 1969 declaraba que la forma de gobierno de la Nación española es la Monarquía, destronada Isabel II y rechazada la dinastía borbónica, era necesario buscar un rey; fue propuesto Amadeo I de Saboya quien, apenas dos años después (4 de diciembre de 1870-11 de febrero de 1873) renuncia para sí y para sus descendientes a la corona de España. La Asamblea Nacional asume todos los poderes y declara la I República. Apenas dura un año, por lo que sus planteamientos no se llevan a la práctica por evidente falta de tiempo; no obstante, tienen gran interés, entre otros muchos motivos, porque serán retomados y puestos en práctica por la II República. Los postulados republicanos de laicidad y rechazo de la dotación estatal a la Iglesia, manifestados durante los debates de las constituyentes de 1869, se intentarán introducir ahora en el proyecto de constitución federal de 1873. Se declaraba la libertad total de cultos, la prohibición de subvencionar estatalmente a cualquiera de ellos, la separación Iglesia-Estado y la competencia exclusiva de este último sobre el registro civil. Al tiempo de presentación del proyecto de Constitución, se pretende la aprobación de una Ley de Separación Iglesia-Estado, en la que se reconocería la libertad de la Iglesia para regirse con plena independencia y para ejercer el culto; el Estado renunciaría a todos los privilegios relacionados con asuntos eclesiales, como el de nombramiento de cargos eclesiásticos, reconocido en el Concordato. El texto apenas fue debatido por el desarrollo de los acontecimientos sociales y políticos; no obstante, el gobierno provisional tomó algu-

nas medidas anticlericales, como la extinción de las capellanías y del vicariato castrense.

Un golpe militar termina con la primera experiencia republicana y reinstaura la monarquía en 1875, en la figura de Alfonso XII, hijo de Isabel II, que reinará hasta su muerte en 1885. Se declara vigente la Constitución de 1869 mientras se debate un nuevo texto, que será la Constitución de 1876, de dilatada vigencia. Con ella se vuelve a una confesionalidad excluyente, que sólo admite el ejercicio privado de los cultos no católicos, y aún esto con el límite del debido respeto a la moral cristiana. En cuanto a las medidas en favor de la Iglesia, se concretan en la derogación de las normas antieclesiales del sexenio revolucionario, y en la reposición de la vigencia del Concordato de 1851 y su convenio Adicional de 1859, como conducto para las relaciones Iglesia-Estado. En cuanto a la dotación a la Iglesia, se consolida un sistema de dotación a través de la consignación de una partida específica en los presupuestos generales del Estado, sistema que se mantuvo hasta tiempos recientes, pues fue el que se adoptó, como transitorio, en los Acuerdos de 1979.

4. *El siglo XX. Régimen laicista de la II República.*

Muerto Alfonso XII, quedará su esposa María Cristina como regente hasta que su hijo póstumo, Alfonso XIII, alcance la mayoría de edad, en 1902. En 1931 éste abandona el territorio español, después de los resultados electorales del 12 de abril de 1931 que dieron una gran mayoría a los republicanos. Se proclama la II República y se aprueba un nuevo texto constitucional el 9 de diciembre. Los nuevos gobernantes tienen en la vecina república francesa una perfecta imagen en la que inspirarse. Pretenden un modelo semejante al perfilado por la Ley francesa de separación Iglesia-Estado (1905, que termina con el régimen concordatario napoleónico) fundada en el principio de laicidad y en la prohibición de financiación estatal de las confesiones religiosas. Para la Iglesia en Francia este nuevo sistema significó la pérdida de sus ingresos por vía estatal pero una gran ganancia en independencia. En la línea francesa, el art. 3 de la constitución de 1931 establece por primera vez en la historia un tajante sistema de neutralidad absoluta en las relaciones Iglesia-Estado, o lo que es lo mismo, un ejemplo típico de separación laicista: «El Estado español no tiene religión oficial», dice escueta pero lacónicamente este artículo; se completa con el 25, que establece el principio de igualdad

y no discriminación por motivos religiosos; y con el 26, relativo a las confesiones religiosas, consideradas como asociaciones sometidas a una ley especial (que se promulgará el 2 de junio de 1933) ⁽¹⁷⁾, y a la dotación económica, que se declara a extinguir en el plazo de dos años, quedando prohibida cualquier financiación pública ⁽¹⁸⁾.

Finalmente, el art. 27 regula el derecho de libertad religiosa, que garantiza, y establece el régimen del culto, en el que destaca que cualquier manifestación pública del mismo habrá de ser, en cada caso, autorizada por el Gobierno ⁽¹⁹⁾.

Este régimen de laicidad extrema no dejó indiferentes ni a nuestro episcopado ni a Roma. Pío XI, en su encíclica *Dilectissima Nobis*, de 3 de junio de 1933, protesta con energía por este régimen de separación hostil hacia la fe que profesa la mayoría de los españoles, cuanto más penosa porque en nombre de la libertad se quiere negar esta a la Iglesia, al culto y a sus ministros, poniéndola a merced del poder civil ⁽²⁰⁾. En efecto, el gobierno republicano reconoce la liber-

⁽¹⁷⁾ Se disuelven las Ordenes religiosas que estatutariamente impongan el voto de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. Se les incapacita para adquirir y conservar más bienes de los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos; se les prohíbe ejercer la industria, el comercio o la enseñanza y se les somete a todas las leyes tributarias del país.

Por efecto del mismo art. 26, la Compañía de Jesús se declara disuelta por Decreto de 24 de enero de 1932, pasando sus bienes al Estado, y se promulga la ley de confesiones y congregaciones religiosas el 2 de junio de 1933, ley mediante la cual debe regirse todo sujeto colectivo religioso, la cual reitera la prohibición pública de ayuda económica a la Iglesia y nacionaliza numerosas propiedades eclesíásticas (templos y anexos, palacios episcopales y casas rectorales, seminarios, monasterios, etc. *Vid.* sobre todas estas materias, J.R. GONZÁLEZ ARMENDIA, *Dotación del Estado a la Iglesia Española (s. XIX-XX)*, Salamanca 1990, 128 y siguientes.

⁽¹⁸⁾ Las medidas económicas respecto al clero tienen una suavización durante el bienio derechista (1934-1936). Se dicta la Ley de haberes pasivos del clero el 6 de abril de 1934, según la cual el clero tiene derecho a percibir desde el 1 de enero del mismo año una cantidad vitalicia equivalente a dos tercios del sueldo que tenían según el presupuesto de 1931, con algunas excepciones. Pero tras la formación del Frente Popular, el 15 de enero de 1936, la política religiosa republicana vuelve al laicismo de la Constitución. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el 18 de julio comenzó la guerra civil española y todos los fondos económicos republicanos se destinan a la contienda.

⁽¹⁹⁾ También declara los cementerios sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil y veta para los cargos de Presidente de la República o del Consejo a los eclesíásticos y a los religiosos profesos.

⁽²⁰⁾ *Acta Apostolicae Sedis* XXV, 1933, 265-266.

tad de conciencia y de cultos (art. 26), pero restringe la libertad religiosa de los católicos mediante una serie de leyes sectarias⁽²¹⁾ llenas de prohibiciones, limitaciones y controles. Y es que para el Estado separacionista, la religión es algo que pertenece a la esfera íntima de la persona, por lo que no tiene sentido que el Estado ayude y fomente a las Iglesias que, por lo demás, no serán más que asociaciones privadas sin ninguna ley de favor.

El gobierno de la II República, además, sin haber procedido a denuncia ni derogación, deja sin efecto el Concordato y el Convenio Adicional, lo cual, a juicio de los obispos españoles, suponía una contravención de los derechos adquiridos por el clero español desde que el art. 11 de la Constitución de 1837 asumiera la carga de dotar económicamente a la Iglesia. También consideraban un sacrilegio la disposición de la ley de 2 de junio de 1933 referente a la nacionalización de los templos y demás edificaciones eclesiásticas, porque dado su carácter sagrado deben poseerse libre y plenamente por la Iglesia. Respecto a la dotación estatal se resignan a que, a partir de ese momento, el culto y el clero hayan de ser sostenidos con la sola generosidad de los fieles, pero consideran un abuso que el Estado limite la posesión de bienes por la Iglesia a la cuantía que aquel considere necesaria para el normal desarrollo de los servicios religiosos⁽²²⁾. La Iglesia se planteaba la financiación del culto y clero con cierta tranquilidad, confiando plenamente en la generosidad de los católicos españoles. Para ello idearon, como ya se hacía en Francia desde la ley de 1905, establecer una colecta mensual ordinaria y otras dos extraordinarias⁽²³⁾ con esos fines.

5. *Vuelta al sistema confesional.*

a) *La constitución del Estado franquista.*

El 18 de julio de 1936 se produce el alzamiento nacional contra el régimen republicano. Tras tres años de contienda civil, el bando

(21) Vid. D. SEVILLA, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España I*, Madrid 1969, 163.

(22) Los textos de los obispos españoles ante la Constitución y leyes republicanas en J. IRIBARREN, *Documentos colectivos del episcopado español (1870-1974)*, Madrid 1974, 160-181 y 189-219.

(23) *Ibid.*, 155-159.

nacional impone un régimen autoritario bajo la jefatura del General Francisco Franco. Con el nuevo jefe del Estado se restablecen y aún mejoran los derechos y privilegios de la Iglesia, con la vuelta a la confesionalidad católica del Estado y el establecimiento de un sistema de relaciones basado en mutuas concesiones y apoyos, ya manifestados durante la guerra. Todo ello, sacrificando la Iglesia buena parte de su libertad frente al poder político y permitiendo cierta dosis de confusión. Se deroga la ley del matrimonio civil, se vuelve a exonerar a los edificios eclesiásticos de pagar contribución urbana, se reintegran a la Iglesia sus competencias en materia de registros, se restablece el presupuesto de obligaciones eclesiásticas (Ley de 9 de noviembre de 1939 que deroga la republicana de haberes pasivos), pasando los clérigos a recibir haberes activos, como durante la monarquía, etc. Junto a estas medidas estatales, las relaciones Iglesia-Estado se regirán formalmente por el Concordato de 1851 hasta la firma de uno nuevo en 1953. Entre tanto, es de destacar la firma del Acuerdo sobre el modo de ejercicio del privilegio de presentación, el 7 de julio de 1941 en el que se recoge el compromiso estatal de observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851.

El sistema político-religioso franquista se caracterizó por una confesionalidad acentuada, sustancial o material⁽²⁴⁾, basada en una fe religiosa profesada por la mayoría de los españoles y regulada por las Leyes fundamentales del Estado y por el Concordato de 1953, que sustituyó al de 1851.

Cronológicamente hablando, la primera disposición legal que se refería a la catolicidad del Estado era el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945⁽²⁵⁾, que en el art. 6º decía: «La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial». Confesionalidad católica que se proclamará jurídica y políticamente en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, la cual, con valor de Ley fundamental, establecía en el art. 1º: «España como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino». La consecuencia de este reconoci-

(24) La confesionalidad sustancial se caracteriza porque el Estado se compromete a inspirar y adecuar su legislación a la confesión religiosa que declara ser la suya.

(25) BOE de 19 de julio de 1945.

miento y protección « oficial » será la inspiración católica de la legislación estatal, como así lo proclamará posteriormente el Principio 2º de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, Ley fundamental del Reino, de 17 de mayo de 1958⁽²⁶⁾, con el siguiente tenor literal: « La nación española, considera como timbre de honor el acatamiento a la ley de Dios según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable en la conciencia nacional, que inspirará su legislación »⁽²⁷⁾.

Consecuencias a su vez de esta inspiración son las siguientes: se reconoce la soberanía espiritual de la Iglesia; la prescripción de la forma canónica del matrimonio como la ordinaria y obligatoria para los católicos; y la enseñanza de la religión y de las demás materias en conformidad con su doctrina. Además, del principio constitucional que declara a la religión católica como la oficial del Estado derivaba otro principio también constitucional: la tolerancia de otros cultos⁽²⁸⁾, que se concretaba en la mera tolerancia de las prácticas privadas de cultos no católicos, en la prohibición de sus manifestaciones o ceremonias públicas, y en todo caso, en la salvaguardia de la unidad espiritual de España⁽²⁹⁾.

b) *El Concordato de 1953.*

Siguiendo la línea del instrumento pacticio de 1851, el Concordato de 1953 proclamaba al unísono con las Leyes estatales la confe-

⁽²⁶⁾ BOE de 19 de mayo de 1958.

⁽²⁷⁾ *Vid.* el texto de esta ley y de las demás leyes del ESTADO en J. DE ESTEBAN, *Las Constituciones de España*, Madrid 1981. Nótese que el Estado español hacía un juicio de valor acerca de la religión verdadera.

⁽²⁸⁾ Art. 6º, 2 del Fuero de los Españoles: « Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni en el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión del Estado ».

⁽²⁹⁾ *Vid.* el art. 33 del Fuero de los Españoles y el art. 2º de la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959.

Sobre las relaciones Iglesia-Estado en la época de Franco pueden verse, entre otros, A. DE LA HERA, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, in: *Revista de Estudios Políticos* 211, 1977, 5-37; IDEM, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España*, in: *La Ley*, 1981-1982, 897-900; IDEM, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado español bajo el General Franco*, in: *La Ley*, 1982-1983, 819-832; P. LOMBARDÍA, *Bases del Derecho eclesiástico español, 1931-1977*, in: *Escritos de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado* 4, Pamplona 1991, 537-561; J.M. CUENCA TORIBIO, *Iglesia-Estado en la España del S. XX (1931-1979)*, in: *Estudios Eclesiásticos* 55, 1980, 89-110.

sionalidad del Estado y la mera tolerancia privada de otros cultos distintos del católico⁽³⁰⁾. Su Preámbulo establecía: «La Santa Sede Apostólica y el Estado español, animados del deseo de asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la vida religiosa y civil de la nación española, han determinado estipular un Concordato que, reasumiendo los convenios anteriores y completándolos, constituya la norma que ha de regular las recíprocas relaciones de las Altas Partes contratantes en conformidad con la ley de Dios y la tradición católica de la nación española»⁽³¹⁾. Y el art. 1º se refería a la confesionalidad del Estado en los siguientes términos: «La Religión Católica, Apostólica, Romana, sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho canónico». Además se reconoce a la Iglesia como Sociedad perfecta y con personalidad jurídica de derecho internacional, se le garantiza su pleno poder espiritual y su jurisdicción; y la personalidad jurídico-civil a todas las instituciones y asociaciones religiosas existentes en España que hayan sido constituidas conforme al derecho canónico o que se constituyan en el futuro, con un único deber, en el último caso, de notificación a las autoridades estatales. Todas ellas gozarán además de plena capacidad de adquirir, poseer y administrar sus bienes, pudiendo la Iglesia, recabar de los fieles las prestaciones permitidas por

⁽³⁰⁾ El solemne acuerdo fue firmado en Roma, el 27 de agosto de 1953. En nombre de Su Santidad Pío XII lo suscribía monseñor Tardini, Pro-Secretario de Estado para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios, y en nombre del Jefe del Estado español, el Ministro de Asuntos Exteriores, D. Alberto Martín, y el Embajador de España en el Vaticano, D. Fernando María Castiella. Fue publicado en el Acta Apostolice Sedis (AAS) el 27 de octubre de 1953 y en el BOE del 19 de octubre de 1953.

⁽³¹⁾ Por su parte, el Jefe del Estado español, al pedir a las Cortes Españolas la ratificación del Concordato, dijo: «No hemos firmado para obtener nada distinto al bien espiritual de la nación; los honores y prerrogativas que la Santa Sede nos dispensa son como un premio que proclama los singulares servicios realizados por el pueblo español en defensa de la Iglesia; son una ratificación expresa y solemne a la constante fidelidad y seculares esfuerzos llevados a cabo por los españoles, egregiamente superados con ocasión de nuestra Cruzada de Liberación. Favores y privilegios tan deferentes que hacen de España una de las naciones predilectas de la Iglesia, los agradecemos en cuanto valen como muestra de cariño y reconocimiento de buen servicio; pero huelga decir que, aun sin ellos, lo mismo seguiríamos sirviendo a la causa de la Religión, porque los españoles de hoy, libres por fortuna, de cualesquiera concupiscencias regalistas, nos movemos por estímulos más levantados». Texto tomado de I. MARTÍN, *Sobre la Iglesia y el Estado*, Madrid 1989, 368.

el derecho canónico, distintas de las colectas, que tienen carácter voluntario. En el protocolo final se declaraba vigente el art. 6º del Fuero de los Españoles, que predicaba la confesionalidad del Estado y prohibía los cultos públicos de otras confesiones⁽³²⁾.

6. *El Concilio Vaticano II.*

a) *La Reforma del Fuero de los Españoles.*

En este estado de cosas, un acontecimiento intra-ecclesial, el Concilio Vaticano II (CVII), celebrado entre 1962 y 1965, hizo tambalear desde su base la aparente perfección de aquellas relaciones y determinó el comienzo de una larga etapa de crisis del Concordato. La Declaración conciliar *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa, sin variar la convicción de la Iglesia de que sólo la religión católica responde plenamente a la verdad y sin desautorizar el modelo confesional, declara que el derecho a la libertad religiosa es un derecho natural de toda persona que al Estado corresponde positivizar⁽³³⁾. En España se recibe la nueva doctrina con el régimen de confesionalidad-tolerancia que hemos definido más arriba. Y aunque el Concilio da base para justificar por circunstancias histórico-sociológicas la confesionalidad de un Estado⁽³⁴⁾, no ocurre lo mismo con el régimen de tolerancia, el cual debe ser superado por el de libertad religiosa.

Era necesario pues, un cambio de planteamiento en la legislación estatal para que se inspirarse en la nueva doctrina católica. Debía pasarse de la tolerancia, entendida como mal menor, a una libertad religiosa verdaderamente operativa. Y en efecto, por Ley Orgá-

(32) Vid. sobre el Concordato, E.F. REGATILLO, *Sobre el nuevo Concordato entre la Santa Sede y el Estado español*, in: *Razón y Fe* 148, 1953, 117-127; IDEM, *El concordato español de 1953*, Santander 1961; IDEM, *Los veinte años del Concordato*, in: *Revista Española de Derecho Canónico (en adelante, REDC)* 29, 1973, 479-489; J.G.M. DE CARVAJAL-C. CORRAL, *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Madrid 1980; J.L. ACEBAL, *El Concordato de 1953*, in: *Salmanticensis* 21, 1974, 352-367; L. PÉREZ MIER, *El Concordato español de 1953: significación y caracteres*, in: *REDC* 9, 1954, 7-41; J. MALDONADO, *Los primeros años del Concordato de 1953*, in: *REDC* 20, 1965, 7-24.

(33) La *Dignitatis humanae* es terminante en los nn. 1 c, 2 a y 4.

(34) Vid. *Ibid.*, 1b, 1c y 6 c. El sistema confesional ya no se formula como ideal. Lo ideal viene ahora representado por la libertad religiosa, dentro de un régimen confesional o no.

nica del Estado⁽³⁵⁾ se dispuso la modificación del art. 6 del Fuero de los Españoles y consiguientemente, con aprobación pontificia, del protocolo final del Concordato que lo declaraba vigente, en cuanto fuesen incompatibles con la nueva doctrina eclesial sobre la libertad religiosa⁽³⁶⁾. Pero el artículo no se reforma en su globalidad; se mantiene íntegra la afirmación de confesionalidad católica del Estado y se sustituye el principio de tolerancia religiosa por el reconocimiento del derecho civil a la libertad en materia religiosa, garantizando su desarrollo.

No obstante estos intentos de adecuar la legislación estatal al Vaticano II, las discrepancias con la doctrina conciliar siguen siendo más que evidentes. Baste señalar, a modo de ejemplo, el establecimiento de los límites: para el Estado son la salvaguardia de la moral y del orden público, dentro del cual se incluía indudablemente la defensa de la confesionalidad católica del Estado⁽³⁷⁾; para la Declaración vaticana sólo el orden público, concepto relacionado con la «debida custodia de la moralidad pública»⁽³⁸⁾ pero no con la de-

(35) Ley Orgánica 1/1967, de 10 de enero. Boletín Oficial del Estado n. 9 de 11 de enero de 1967. Por ser el Fuero una ley Fundamental, requería para su modificación un referéndum popular, el cual se llevó a cabo el 14 de diciembre de 1966. Y por ser norma concordada, ya que el art. 6º del Fuero estaba incorporado al Concordato de 1953, exigía que la Santa Sede aprobase su reforma, lo cual hizo, según manifestó el Jefe del Estado en el discurso de presentación ante las Cortes de la Ley Orgánica, el 26 de noviembre de 1966. Afirmación que fue reiterada en el preámbulo de la ley de 28 de junio de 1967, reguladora del ejercicio del Derecho civil a la libertad en materia religiosa.

(36) Sobre la confesionalidad del Estado español *Vid.* C. CORRAL, *Repercusión de la Declaración conciliar Dignitatis humanae sobre la confesionalidad católica del Estado español*, in: REDC 21, 1966, 269-292; J. LÓPEZ DE PRADO, *La libertad religiosa en el Fuero de los Españoles*, in: *Razón y Fe* 175, 1967, 79-85; J. PÉREZ LLANTADA, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Madrid 1974; M. FRAGA IRIBARNE, *La confesionalidad del Estado*, in: *Salmanticensis* 21, 1974, 369-376; P. LOMBARDÍA, *La confesionalidad del Estado, hoy*, in: IC 1, 1961, 329-350; A. DE FUENMAYOR, *Problemas actuales de la confesionalidad del Estado*, in: *Ius Canonicum* 1, 1960, 375-402.

Sobre la crisis del Concordato de 1953, *Vid.* C. CORRAL, *Problemas en torno al Concordato español de 1953*, in: *Sal Terrae* 59, 1971, 163-169; J. LÓPEZ DE PRADO, *El nuevo eje de la problemática político religiosa*, in: REDC 30, 1975, 313-333; P. LOMBARDÍA, *El procedimiento de revisión del Concordato en España*, in: *Escritos de Derecho canónico...*, cit., 401-433.

(37) La Ley de libertad religiosa (LLR) de 1967 recogerá expresamente como límite a la libertad religiosa la protección de la confesionalidad del Estado.

(38) *Vid.* *Dignitatis humanae* 4 b y 7 c.

fensa de la confesionalidad, la cual no debe significar un límite para la libertad religiosa. No olvidemos tampoco que las modificaciones sustanciales que imponía la nueva doctrina católica al ordenamiento jurídico español no se avenían bien con la naturaleza política del Régimen y así, las limitaciones que podía establecer un Estado dictatorial como el español, por fuerza serían más amplias que las que se contenían en la Declaración conciliar, abanderada por el lema 'máximo de libertad y mínimo de intervención o limitación'.

b) *La ley de libertad religiosa de 1967 (LLR).*

Clausurado el Concilio y modificado el Fuero de los Españoles al efecto, queda abierto el camino para que el derecho civil de libertad religiosa se reconozca y garantice en las leyes del Estado español. El Ministerio de Asuntos Exteriores había iniciado antes del Concilio un proyecto de «Estatuto sobre la condición jurídica de las Confesiones no católicas y de sus fieles» que pretendía resolver los problemas más acuciantes con que se enfrentaban las minorías religiosas no católicas en España. A pesar de ser el proyecto claramente preconciiliar, encontraba grandes obstáculos en las estructuras del Régimen. La aprobación de la *Dignitatis humanae* impulsa los trámites y suaviza resistencias. Se elabora una primera redacción del anteproyecto de Ley de libertad religiosa, a la cual la Conferencia Episcopal española, en diciembre de 1966 le otorga el «*nihil obstat*» y la Santa Sede el «*placet*», en carta de 25 de enero de 1967. El 1 de julio de 1967 se publica la Ley de libertad religiosa (LLR)⁽³⁹⁾. Consta de cuarenta y un artículos divididos en seis capítulos, dos Disposiciones finales y una Transitoria.

De modo similar a lo dicho respecto a la reforma del art. 6 del Fuero de los Españoles, a pesar de que la *ratio legis* era la adecuación

⁽³⁹⁾ Ley 44/1967 de 28 de junio. BOE n. 156 de 1 de julio.

Sobre la LLR de 1967 pueden verse los siguientes estudios: C. CORRAL, *La ley española de libertad religiosa ante el Derecho comparado en Europa occidental*, in: REDC 23, 1967, 623-664; IDEM, *Normas complementarias para el ejercicio del derecho civil de libertad religiosa*, in: REDC 24, 1968, 401-408; J. LÓPEZ DE PRADO, *Recepción de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español*, in: REDC 23, 1967, 553-621; IDEM, *El proyecto de ley sobre la libertad religiosa ante la Dignitatis humanae*, in: *Razón y Fe* 175, 1967, 481-508; J. PÉREZ-LLANTADA, *La Declaración Dignitatis humanae del Vaticano II y la ley española de 28 de junio de 1967, reguladora del derecho civil a la libertad en materia religiosa*, in: *Anales de la Universidad de Valencia*, 1970, 1-20.

al espíritu de la Declaración vaticana, que proclamaba el ejercicio del derecho a la libertad religiosa en toda su amplitud, y de que formalmente la ley era dada para todos los ciudadanos, españoles, extranjeros o transeúntes, familias y comunidades religiosas, sin distinción de creencias, en la práctica se convierte en mero Estatuto de los acatólicos. El principio de catolicidad del Estado, como adelantábamos, entraba como límite, además del orden público, para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, ya que el art. 1, 3 de la Ley establecía que la libertad religiosa «ha de ser compatible, en todo caso, con la confesionalidad del Estado español, proclamada en sus leyes Fundamentales». Esta interpretación restrictiva del derecho de libertad religiosa era inevitable, al pretender su implantación en el marco de un Ordenamiento jurídico que no se caracterizaba precisamente por ser un ejemplo de libertades. Por ello la Ley, inmediatamente después de proclamar la libertad religiosa, le pone numerosos límites⁽⁴⁰⁾.

En perfecta consonancia, sin embargo, con la Declaración conciliar, la LLR destaca el aspecto negativo de este derecho: la inmunidad de coacción; además, establece el principio de igualdad al disponer que «las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad de los españoles ante la Ley»⁽⁴¹⁾. Este reconocimiento implicaba la necesaria desaparición de toda discriminación en los derechos y deberes de los ciudadanos por razones religiosas. Y ciertamente la Ley concedía algunos derechos a las confesiones no católicas: entre otros, el derecho a no discriminación para el trabajo, al cumplimiento de los deberes religiosos, a no ser obligado a asistir a actos de culto oficiales (aunque será necesario acreditar no ser católico), a no ser coaccionado en la forma del matrimonio (sólo para los que demuestren su condición de no católicos), derecho a no ser impedido en la enseñanza de la propia fe, de palabra o por escrito⁽⁴²⁾, etc. Pero todo ello no era suficiente para evitar que, en

⁽⁴⁰⁾ Arts. 1 y 2 respectivamente de la LLR.

⁽⁴¹⁾ *Vid. Dignitatis humanae* 2 y 6 d, en relación con los arts. 1.1 y 3 LLR.

⁽⁴²⁾ *Vid.* respectivamente los arts. 4, 1; 5, 1 y 2; 6, 1; y 9, 1. Este último permite que la enseñanza de cualquier religión se extienda a toda persona, de acuerdo con lo que dice la Declaración vaticana: «las comunidades religiosas tienen también derecho a no ser impedidas en la enseñanza y el testimonio públicos de su fe, de palabra o por escrito (...) — evitando — cualquier forma (...) de coacción o persuasión desleal (...)». *Vid. Dignitatis humanae* 4 d.

su conjunto, la Ley configurase una situación de discriminación respecto a la «confesión del Estado», cuya defensa pretendía salvaguardar al mismo tiempo la tranquilidad en la sociedad española y la permanencia de todo el sistema político establecido. Por ello, los abundantes límites que impone la Ley a la libertad religiosa se centran especialmente en la vertiente externa del derecho, es decir, en sus manifestaciones públicas. Ejemplos de límites los encontramos a lo largo de todo el articulado: límite del acatamiento de las leyes⁽⁴³⁾; límite del respeto a la religión oficial⁽⁴⁴⁾; límite del orden público⁽⁴⁵⁾; y muchos más, en forma de trámites administrativos y controles⁽⁴⁶⁾.

La LLR fue completada por un Decreto de 20 de julio de 1967⁽⁴⁷⁾, sobre organización y funcionamiento de la Comisión de Libertad religiosa, y por una Orden del Ministerio de Justicia, de 5 de abril de 1968⁽⁴⁸⁾, por la que se determinaron los requisitos para poder inscribir en España como asociación confesional una confesión distinta de la católica⁽⁴⁹⁾. Pero ni la LLR, ni el espíritu y letra del

(43) *Vid.* arts. 9; 10; 13, 3; 28, etc.

(44) *Vid.* arts. 2, 2 (en relación con el 1, 3); 6, 2; 25, 3; 7, 4; 21; 4, 1, etc.

(45) *Vid.* arts. 8, 1; 11, 2; 21, 2, etc. En España, la Ley de Orden Público de 30 de junio de 1959 (BOE n. 182 de 31 de julio) concreta su contenido (arts. 1 y 2) en consonancia fundamentalmente con los arts. 33 y 36 del Fuero de los Españoles.

(46) *Vid.* arts. 8, 2; 9, 2; 11, 2; 13 á 19, 21, 2; 22; 24 á 27; 29 y 30; 34, 1 y 36.

(47) BOE de 24 de julio de 1967.

(48) BOE de 9 de abril de 1968.

(49) Comenta Regatillo que estas disposiciones sobre la libertad religiosa no han sido letra muerta, como demuestra la multitud de sectas protestantes que en España se han instalado, y la soltura con que proceden en sus cultos y propaganda de sus doctrinas. Asimismo, el número de sinagogas judías erigidas, con los 8.000 adeptos al judaísmo (en 1973). Una buena prueba del ejercicio de esta libertad nos la da la Orden del 23 de octubre de 1967, que establece: En los centros de enseñanza los alumnos no católicos no serán obligados a recibir enseñanza católica ni a dar pruebas o exámenes de ella, ni a participar en las prácticas religiosas o en actos de culto. *Vid.* E.F. REGATILLO, *Los veinte años del Concordato*, in: *REDC* 29, 1973, 482-483.

Por otra parte, en la época conciliar España se hallaba ligada al Convenio Europeo para la salvaguardia de los derechos del hombre, firmado en Roma en 1950, el cual garantizaba entre otros, el derecho de libertad religiosa (art. 10, 2). Sin perder de vista que estas Convenciones tienen un fondo agnóstico, la armonía con el ordenamiento europeo pedía la transformación del régimen jurídico español de tolerancia por el de libertad. Este es el planteamiento que se hacen varios autores. *Vid.* VARIOS AUTORES, *La confesionalidad católica de España y el régimen internacional de libertad religiosa ¿son compatibles?*, in: *Sal Terrae*, 1965, 673-690. TAMBIÉN C. CORRAL, *La*

Concordato de 1953, cuyo primero y principal artículo estaba en desacuerdo con la doctrina de la *DH*, se adecuaban a los principios que debían regir las relaciones Iglesia-Estado según la doctrina del Vaticano II, ni a la posición y misión de la Iglesia en el seno de la sociedad.

c) *Posturas del episcopado español ante las reformas que imponía el Concilio.*

Vistos los cambios que impuso el Concilio en la legislación estatal española, deberíamos preguntarnos ¿cómo acogió el episcopado español la nueva doctrina de la Iglesia?. Una primera respuesta nos la da el cardenal Enrique Tarancón, presidente de la Conferencia Episcopal española entre el posconcilio y el inicio de la democracia⁽⁵⁰⁾: con sorpresa y con desencanto. Dominaba en nuestro país una situación de excesiva identificación entre la Iglesia y las realidades sociales. El catolicismo era un elemento configurador del patrimonio cultural, de la identidad social y hasta del ordenamiento político. A su vez éste favorecía todo tipo de intromisiones y confusiones entre las dimensiones sociopolíticas y la religión, de tal modo que «cualquier cambio en el campo religioso tenía irremediabilmente profundas repercusiones políticas que, aún procediendo con toda la prudencia del mundo, no era posible evitar ni eludir»⁽⁵¹⁾. Se pensaba que España construía la sociedad católica ideal; que representábamos el máximo exponente de la catolicidad. Por ello, el Concilio, que vino a cuestionar profundamente nuestro modo de vivirla, no pudo menos que provocar una crisis de fundamentos tanto en la Iglesia como en el Estado español. Pero mientras en la Iglesia penetró su doctrina, lentamente pero con firme convicción, el Estado no pudo cambiar sin conmoverse hasta sus cimientos. La sorpresa y el desencanto se convirtieron muy pronto en una urgente necesidad de asimilación y adaptación, cuyas numerosas, complejas y profundas repercusiones no era posible calcular en aquellos momentos; los problemas eran numerosos: el ya mencionado de una historia reciente de confusiones e intromisiones que no permitía una fácil asi-

ley española de libertad religiosa ante el derecho comparado de Europa occidental, in: *REDC* 23, 1967, 1-44.

⁽⁵⁰⁾ E. TARANCÓN, «*La Iglesia en España hoy*». Conferencia pronunciada en el *Club Siglo XXI*, 28 de junio de 1978, in: *BOA Madrid-Alcalá* 8, 1978, 468.

⁽⁵¹⁾ *Ibid.*

milación del Concilio, las grandes distancias generacionales, la larga época de incomunicación e incluso de rechazo de las corrientes de pensamiento imperantes ya en otras partes del mundo⁽⁵²⁾. Por todas estas circunstancias, los católicos españoles, incluida la jerarquía, no estaban especialmente preparados para comprender y asimilar, y menos aplicar, las enseñanzas del CVII. Muchos se sentían traicionados en su fe, al creer que la Iglesia abandonaba sus creencias; otros, por el contrario, deseosos de ver realizados unos cambios que quizás ya antes habían considerado necesarios, creerían que la Iglesia no quería o no se decidía a abandonar el pasado; algunos otros aún no eran capaces de deslindar religión y política y buscaban necesariamente un encasillamiento de la Iglesia en alguna opción concreta⁽⁵³⁾. Ello hizo que el camino de renovación conciliar fuese duro y que como ha reconocido posteriormente el propio Episcopado «no se pudiese hacer sin titubeos, sin conflictos, sin graves y lamentables costos personales, sin excesos, desviaciones y omisiones»⁽⁵⁴⁾. Pero todo ello no impidió la reforma.

Apenas clausurado el concilio, el 27 de febrero de 1966, la reunión de 77 obispos españoles en Santiago de Compostela forman la primera Asamblea Episcopal, en la cual se descubre una clara misión inmediata: la aplicación del Concilio a la Iglesia en España. Esta aplicación debía alcanzar a innumerables campos de la vida eclesial, co-

⁽⁵²⁾ *Ibid.*

⁽⁵³⁾ Monseñor Añoveros da su particular visión al respecto en una carta titulada «Posturas irreductibles dentro de la Iglesia» en la que dice: «no se ha aceptado con sinceridad toda la doctrina del Vaticano II y sus consecuencias vitales. Se le combate, por una parte, con disimuladas fidelidades a concilios anteriores que, en el fondo, pueden ser una rechazo a la gran asamblea de obispos, convocada por el Papa Juan XXIII. También se le fustiga, como si fuese algo trasnochado, que no tiene respuestas convincentes para los problemas de hoy. Tengo la impresión, y algunas experiencias, de que muchos no han asimilado la doctrina conciliar, pocos han profundizado en ella y menos todavía son los que relacionan y complementan problemas que están distribuidos en los distintos documentos conciliares. Engendra confusión y ocasiona situaciones de enfrentamiento asemejar la ortodoxia con lo tradicional, como signo opuesto a toda innovación, así como estimar heterodoxas las actitudes de renovación o actualización que expresan formas nuevas legítimas en la vida de la Iglesia». A. AÑOVEROS, *Posturas irreductibles dentro de la Iglesia*, in: *Boletín Oficial de la diócesis de Bilbao*, febrero de 1976, 49. También puede consultarse esta carta en el *Boletín Oficial del Arzobispado* (en adelante BOA) de Madrid-Alcalá 4, 1976, 179-180.

⁽⁵⁴⁾ Exhortación colectiva del Episcopado español. «La visita del Papa y la fe de nuestro pueblo», 25 de julio de 1983, in: BOA Madrid-Alcalá 7, 1983, 310.

menzando por un profundo replanteamiento teológico y pastoral de las relaciones Iglesia-Mundo e Iglesia-Estado; reconociendo la responsabilidad de los católicos en la vida pública; constatando la creciente preocupación eclesial por la vida social, por la defensa de la libertad religiosa, de la vida, de la libertad de educación e información; descubriendo el espíritu colegial de los Obispos y la participación corresponsable de todo el Pueblo de Dios en la Iglesia diocesana, etc. Junto a ello, faltaba a los obispos la experiencia de una acción conjunta y las peculiaridades del pueblo español exigían mucha ponderación, para promover una reforma que no produjese traumas ni escándalos en el pueblo sencillo y que no pudiera provocar, incluso, una ruptura con la situación real de nuestra sociedad. Se consiguieron abundantes frutos — y no sólo en el campo litúrgico — y se lograron con un clima interno, no sólo sereno, sino francamente cordial⁽⁵⁵⁾.

La Conferencia Episcopal Española (CEE) no cesó ni un segundo de trabajar para el bien de la Iglesia y de toda la sociedad española, como ha quedado reflejado en sus innumerables orientaciones, notas, instrucciones o exhortaciones pastorales. A través de estos documentos se puede ver claramente cómo fueron evolucionando las actitudes y las enseñanzas del Episcopado español en la aplicación de la doctrina emanada del CVII. Como hemos dicho, los documentos son abundantes, en cantidad y ofrecen gran variedad en su contenido, por lo que aquí sólo podemos hacer una pequeña selección. Los obispos españoles comienzan rápidamente su labor, aunque con prudencia, pues el mismo día en que se clausura el CVII, el 8 de diciembre de 1965, se dirigen desde Roma a los españoles con un documento titulado «Sobre acción en la etapa postconciliar»⁽⁵⁶⁾, en el que muestran su firme intención de aplicar las decisiones conciliares hasta sus últimas exigencias, pero confían aún en poder conciliar la libertad religiosa con la confesionalidad del Es-

⁽⁵⁵⁾ «Aquellas lentitudes iniciales provocaron “contestaciones” en grupos sacerdotales, en algunos ambientes del laicado y una cierta división de reacciones en el campo de la opinión pública». E. TARANCÓN, *Discurso de apertura de la XXVIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española*, 27 de febrero de 1978, in: BOA Madrid-Alcalá 4, 1978, 200.

⁽⁵⁶⁾ El texto íntegro apareció en *Ecclesia 1965-II*, 1763-1767. Puede verse también en J. IRIBARREN, *Documentos de la Conferencia Episcopal española (1965-1983)*, Madrid, BAC, 1984, 59 ss.

tado. Teniendo presente esta idea ha de leerse el primer documento emanado de la Comisión Permanente: «La Iglesia y el orden temporal a la luz del concilio Vaticano II», de 29 de junio de 1966, sobre la responsabilidad misionera de la Iglesia ante las realidades temporales⁽⁵⁷⁾.

Nuevamente, con motivo de la promulgación de la ley franquista de Libertad religiosa, de 28 de junio de 1967, la CEE publica un documento «Sobre libertad religiosa», el 22 de enero de 1968⁽⁵⁸⁾, que pretende servir de orientación a los fieles sobre el sentido y consecuencias prácticas del derecho de libertad religiosa. En clara continuidad con el documento de junio de 1966 afirman explícitamente la compatibilidad entre la libertad religiosa y el reconocimiento especial de la Iglesia católica (nn. 9 a 11)⁽⁵⁹⁾, no haciendo ningún juicio de valor sobre la mencionada ley⁽⁶⁰⁾. Pero esta actitud episcopal no tardó en cambiar, y así, el 11 de julio de 1970, cinco años después del Concilio, el comunicado de la CEE sobre la Iglesia y los pobres⁽⁶¹⁾ rompe el silencio que durante décadas mantuvo la Iglesia española sobre materias sociales y políticas. Nace así un nuevo tipo de magisterio de los obispos españoles: el del juicio moral sobre asuntos temporales, que será ya una constante en sus enseñanzas.

En septiembre de 1971 se celebró en Madrid la fase nacional de la Asamblea Conjunta Obispos-Presbíteros⁽⁶²⁾, por encargo de la

⁽⁵⁷⁾ *Ibid.*, 70 ss. A través fundamentalmente de la reproducción de textos conciliares se refiere a la dignidad y libertad de la persona humana, al bien común, a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, a la legítima autonomía del orden temporal y a la necesidad de respetar toda opción política que no contradiga el Evangelio. Expone asimismo la doctrina del Concilio sobre el juicio moral, reproduciendo sus palabras respecto a las condiciones en las cuáles la Iglesia ha de emitirlo. Pero no creen nuestros obispos que esas condiciones se den en España; es decir, creen que no tienen motivos para emitir su juicio sobre asuntos temporales referentes a la situación de nuestro país, motivo por el cual se inhiben diciendo: «no creemos que èste sea el caso de España» (n. 7).

⁽⁵⁸⁾ *Ibid.*, 119 ss.

⁽⁵⁹⁾ *Ibid.*, 124 ss.

⁽⁶⁰⁾ Igual se hará cuando en el mes de julio del mismo año, a propósito del envío a las Cortes de la Ley Sindical, y ante las deficiencias del proyecto, que restringía hasta casi anular la libertad de sindicación, se elaboró otro documento.

⁽⁶¹⁾ *Vid.* J. IRIBARREN, *Documentos colectivos del episcopado español (1870-1974)*, Madrid 1974, 172-179.

⁽⁶²⁾ La Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes se celebró en el seminario de

cual los obispos publican el extenso y fundamental documento «Sobre la Iglesia y la comunidad política»⁽⁶³⁾, en el que en verdadera línea, sin reservas, con el Concilio, abordan estas relaciones desde la libertad religiosa. Ya no hablan del principio de confesionalidad como su base, y la discusión se centrará ahora en otros términos: «independencia» y «libertad»; «entendimiento» y «colaboración»⁽⁶⁴⁾. Se ocupa de seis problemas que afectan a la situación de la Iglesia y el Estado en España: la reforma del Concordato, la confesionalidad, la renuncia a privilegios, la ayuda económica a la Iglesia, sus derechos en materia de enseñanza y la presencia del clero en instituciones políticas.

Respecto a la reforma del Concordato de 1953⁽⁶⁵⁾ los obispos reconocen que debe ser sometido a revisión, pues buena parte de su articulado no responde ni a las verdaderas necesidades del momento, ni a la doctrina establecida por el Vaticano II. En efecto, la Iglesia otorgaba al Estado español privilegios políticos (entre ellos, el derecho de presentación de obispos), litúrgicos, honoríficos (arts. 6 y 13 del Concordato), etc. El Estado ofrecía a la Iglesia la dotación de culto y clero, exención tributaria, inmunidad de lugares sagrados, privilegios a los clérigos (privilegio del fuero, exención del servicio militar), y en materia de enseñanza, etc. Además, estaba la obligación general del Estado de adecuar su legislación a la doctrina de la Iglesia⁽⁶⁶⁾. En efecto, la confesionalidad del Estado representaba uno de los aspectos más delicados pues, en opinión del Episcopado, debía imponerse por el hecho de que una mayoría aplastante de ciudada-

Madrid durante el mes de septiembre de 1971. La historia, discursos, texto, proposiciones, conclusiones y apéndices de la Asamblea pueden verse en la edición preparada por el Secretariado Nacional del Clero y publicada en 1971 en edición de BAC, n. 328.

⁽⁶³⁾ Asamblea Plenaria: Sobre la Iglesia y la comunidad política, 23 de enero de 1973, in: J. IRIBARREN, *Documentos colectivos del episcopado español (1870-1974)*, Madrid 1974, 245-279.

⁽⁶⁴⁾ Un estudio de las líneas generales de la declaración puede verse en E. BUQUERAS, *La Iglesia y el Orden temporal en el Magisterio del Episcopado español*, Barcelona 1986, 115 ss.

⁽⁶⁵⁾ Vid. sobre el tema, M.E. BUQUERAS, *Posición del Episcopado español ante la revisión del Concordato de 1953*, in: *IC* 23, 1983, 367-417; I. MARTÍN, *La revisión del Concordato en la perspectiva del episcopado español*, in: *Sobre la Iglesia y el Estado*, Madrid 1989, 473-522.

⁽⁶⁶⁾ La Iglesia y la comunidad política, n. 59, in: J. IRIBARREN, *Documentos colectivos del episcopado español (1870-1974)*, Madrid 1974, 273-274.

nos pertenecían a una misma confesión. No obstante, en su aspecto formal⁽⁶⁷⁾, es decir, en cuanto a ser proclamada por la Constitución del Estado, consideraban que era algo que este ha de decidir a la vista de esa base sociológica⁽⁶⁸⁾. En cuanto a los demás asuntos, los obispos piden una equitativa solución de ayuda económica por parte del Estado a la Iglesia, dentro de un concepto moderno de asistencia subsidiaria a las obras que contribuyen a la educación de los ciudadanos y cooperan al bien común.

El 20 de noviembre de ese mismo año 1975 muere Franco⁽⁶⁹⁾. A partir de este momento puede decirse que, con toda propiedad, comienza en España la «Transición». La Iglesia sigue definiendo su posición ante todo lo que implica el cambio, fundamentalmente a través de documentos colectivos, que sirven de orientación al pueblo español en el camino hacia la democracia. Es obligado a este respecto señalar, por su importancia fundamental y por ser el primer documento de esta nueva etapa, la homilía programática del cardenal Tarancón en la misa del Espíritu Santo, al iniciar el Rey Juan Carlos I su reinado, después de los funerales por la muerte del Jefe del Estado. Con razón, un editorial de *Ecclesia* lo calificaba como «Una homilía para la nueva etapa». El cardenal insistió en que hablaba a título personal, sin embargo, como en el mismo editorial decía, no hay que olvidar que es la primera voz de la Iglesia española (fue elegido tres veces consecutivas presidente de la CEE) y que el parlamento de Monseñor Enrique y Tarancón era la culminación de todo lo que la Jerarquía había dicho recientemente sobre relaciones Iglesia-Estado⁽⁷⁰⁾. Nadie niega hoy el importante y decisivo papel de nuestro Episcopado en la transformación de las actitudes de los españoles hacia el ideal democrático y su compromiso a favor del cambio.

⁽⁶⁷⁾ *Ibid.*, 268.

⁽⁶⁸⁾ *Ibid.*, n. 56, 270.

⁽⁶⁹⁾ La homilía pronunciada por el Cardenal Tarancón en la misa *corpore inse-pulto* el mismo día, las de los funerales celebrados por el Cardenal González Martín el día 23 y por los diversos obispos en sus diócesis, y salvo la pronunciada por el obispo auxiliar de San Sebastián, coinciden en destacar las virtudes personales y en la actuación del Generalísimo fallecido. *Vid.* E. BUQUERAS, *La Iglesia y el Orden temporal en el Magisterio del Episcopado español*, Barcelona 1986, 125-129, donde puede verse un extracto de las homilías de los dos Cardenales.

⁽⁷⁰⁾ *Vid.* *Ecclesia* n. 1768, de 6 de diciembre de 1975, 1543-1544; también BOA Valencia, enero 76 (anexo de documentación), 63 ss.

En resumen, podemos concluir que, sin perjuicio del legítimo pluralismo de opiniones entre la misma jerarquía, nuestro Episcopado vivió con ilusión y esperanza su propia reforma, consecuencia del CVII, y aceptó sinceramente (como así se desprende de sus documentos, sobre todo colectivos de la CEE que fueron asumidos por la mayoría del Episcopado), los valores constitucionales, recogidos en la vigente Constitución española de 1978, como paradigmas de la reforma del Estado español, que sintieron como propia y transmitieron a todos los españoles.

7. *El estado democrático. La Constitución española de 1978.*

Políticamente hablando puede decirse que la transición española comienza el 20 de noviembre de 1975, con la muerte del Caudillo. Sin embargo, la gestación de este período de transición comienza algunos años antes. Como ya se puso de manifiesto, las primeras transformaciones de su Régimen dictatorial fueron fruto del concilio Vaticano II. Asimismo, Franco tomará dos decisiones importantes que determinarán todo el desarrollo posterior que desemboca en la Constitución de 1978: por un lado, el nombramiento el 22 de julio de 1969 de Juan Carlos de Borbón como su sucesor; por otro, la designación en junio de 1973 de Carrero Blanco como presidente del gobierno, cargo que hasta ese momento era asumido también por él mismo. No obstante, a pesar de estos intentos de acomodación, la situación no cambiará sensiblemente en España, que seguirá gobernada de modo autoritario y con claras limitaciones a las libertades fundamentales de todo hombre y del ciudadano español. A la misma Iglesia católica, al asimilar la nueva doctrina emanada del Concilio se le hará extremadamente difícil el mantenimiento de las relaciones preexistentes con el Régimen.

Las líneas maestras del cambio político quedarán provisionalmente diseñadas en 1977 con la Ley para la Reforma Política⁽⁷¹⁾. Su contenido es breve pero importante, sobre todo por novedoso. Entre sus principios y normas destacamos los primeros, que se contienen en el art. 1º de la Ley y que son: la afirmación de la democracia en España; la soberanía popular; la supremacía de la ley y la in-

(71) Ley 1/77, de 4 de enero para la reforma política. Ver texto en J. DE ESTEBAN, *Las Constituciones de España*, Madrid 1981, 279-281.

violabilidad de los derechos fundamentales de la persona y vinculación a ellos de los órganos estatales. A pesar de no contener una disposición al respecto, derogó, como norma posterior y de igual rango, aquellos preceptos del ordenamiento jurídico español incompatibles con su contenido⁽⁷²⁾. Así, por ejemplo, era bastante evidente la contradicción entre el Principio II de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y el artículo 1º de la Ley para la reforma política, en cuanto que el primero dice inspirarse y limitarse por la Ley de Dios, y el segundo sólo por la Ley, como expresión de la voluntad soberana del pueblo, que a su vez tiene como único límite los derechos fundamentales de la persona. Por lo mismo, la confesionalidad del Estado quedaba sino superada, puesta al menos, en duda o en entredicho. Con arreglo a esta ley se llevaron a cabo las elecciones generales legislativas del 15 de junio en las que resultó vencedora la Unión de Centro Democrático. En la misma fecha de las elecciones se nombra nuevo presidente de las Cortes, el cual, como muestra real de cambio, varía la fórmula del juramento, al jurar solamente fidelidad a la Corona. El 22 de julio se abrió solemnemente, con discurso real, el Parlamento. Hacía cuarenta años que no se reunían unas Cortes elegidas en sufragio universal por el pueblo español. Se creó una Comisión constitucional con el encargo de redactar el borrador de la nueva Constitución, la cual fue finalmente aprobada el 29 de diciembre de 1978 y significó el punto final de la transición político-legal de un régimen autoritario a un sistema democrático con forma de Monarquía parlamentaria. De modo simultáneo a la ley para la reforma política se elaboró el Acuerdo básico Iglesia-Estado de 1976 y al mismo tiempo que se gestaba la Constitución se hacía lo propio con los cuatro acuerdos de 1979, base fundamental de las actuales relaciones con el Estado, que sustituyeron al Concordato de 1953.

Tras laboriosas negociaciones se llegó a un estatuto nuevo en el que las relaciones Iglesia-Estado quedarían ordenadas no por un Concordato global, sino por Acuerdos parciales y específicos que ofrecían una vía menos solemne pero más realista y más fácilmente adaptable a las cambiantes circunstancias de las sociedades moder-

(72) De la interpretación del art. 2 del Código civil español se deduce que se produce una derogación tácita por incompatibilidad entre la ley nueva y la anterior. *Vid.* A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio político español y la Constitución*, Madrid 1982, 141 ss.

nas. Los Acuerdos, cuya naturaleza jurídica es la propia de los Tratados de Derecho Internacional, establecen derechos y deberes mutuos que se enraízan en exigencias anteriores al derecho positivo, especialmente en las que se derivan del derecho a la libertad religiosa, de lo cual se deduce que no pueden calificarse como «concesiones» o «privilegios» del Estado a la Iglesia. Así, simultáneamente al proceso de transición política que culmina en las elecciones de junio de 1977, los reformistas del Centro democrático pactaron con la Iglesia un primer Acuerdo, en julio de 1976, que predefine el nuevo marco de relaciones Iglesia-Estado y anticipa los Acuerdos de enero de 1979⁽⁷³⁾. En este pacto la Santa Sede y el Estado español renuncian respectivamente a los privilegios del fuero (el cual, al eximir de la competencia de los Tribunales del Estado a clérigos y religiosos estaba en contra del principio democrático de igualdad de los ciudadanos ante la administración de justicia) y de nombramiento de obispos (materia en la que la Iglesia deseaba vivamente recuperar su libertad) y establecen los plazos y los procedimientos conducentes a la total normalización de sus relaciones. Con él concluye la primera etapa de revisión y reforma del sistema político-religioso español. Otras dos etapas fundamentales terminan el proceso: la segunda, que se plasma en la nueva Constitución española de 1978, corresponde a su vez al último escalón del proceso de reforma política; y la tercera culmina con los cuatro Acuerdos firmados entre la Santa Sede y el Gobierno español de 1979: sobre Asuntos Jurídicos; sobre Enseñanza y Asuntos Culturales; sobre Asuntos Económicos; y sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas.

En virtud de la Constitución de 1978, España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1, 1). Una de las grandes innovaciones de la Constitución dice referencia al fenómeno religioso,

(73) AAS 68, 1976, 509-512 y BOE n. 230, de 24 de septiembre de 1976. La negociación del Acuerdo y su ratificación se ha realizado siguiendo el proceso previsto para la conclusión de los tratados internacionales, a nivel de gobiernos. Fueron firmados por el Ministro de Asuntos exteriores, Sr. Marcelino Oreja, y por el Secretario de Estado, Cardenal Villot, y ratificados por el Rey Juan Carlos I y el Papa Pablo VI. Vid. C. CORRAL, *La vía española de los convenios específicos*, in: *Estudios Eclesiásticos* 52, 1977 (número monográfico dedicado al Acuerdo de 1976 entre España y la Santa Sede), 183.

al romper la clásica alternativa confesionalidad o laicidad del Estado y abrir en la historia del constitucionalismo español una nueva era de libertad religiosa, reconocida expresamente por el art. 16, o ya antes en el citado art. 1, 1 que coloca como valor superior del ordenamiento jurídico la libertad, libertad que sin duda no puede existir sin libertad religiosa. La fórmula del art. 16 es amplia y genérica; declara fundamentalmente que España es un Estado aconfesional, garante de la libertad religiosa y cooperador con las Iglesias. Hace una referencia concreta al culto, expresión característica de la religión, aunque no la agote. El reconocimiento de este derecho fundamental se expande además, a una serie de derechos recogidos en el texto constitucional. Así por ejemplo, el art. 14 que establece el derecho a la igualdad y que expresamente prohíbe que la religión sea causa de discriminación; el 27,3 que garantiza el derecho a recibir del sistema educativo la formación religiosa acorde con las propias convicciones; el art. 21 y el 22, que establecen el derecho de reunión, manifestación pública y asociación, etc. Por su parte, el art. 20 reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, de cualquier tipo que sean, incluidas, por tanto, las religiosas. Cualquier dificultad que perturbe la práctica de estos derechos ha de ser superada, como ordena el art. 9,2, por la acción del Estado a través de los poderes públicos, los cuáles deben cumplir el mandato constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas.

Los principios constitucionales de libertad religiosa de los individuos y de las comunidades, de neutralidad confesional del Estado o aconfesionalidad, de igualdad de todos ante la ley y no discriminación por motivos religiosos, así como el de cooperación con las confesiones religiosas son la base fundamental de las nuevas relaciones Iglesia-Estado.

MYRIAM CORTÉS DIÉGUEZ

