

DEL CONCILIO VATICANO II A LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA

1 EL CONCILIO VATICANO II Y SU SIGNIFICADO PARA EL ESTADO ESPAÑOL

La libertad religiosa es hoy, en España, un derecho fundamental garantizado constitucionalmente desde 1978. Pero para llegar a este momento hubieron de superarse cuarenta años de régimen dictatorial y esperar a que un acontecimiento intraeclesial extraordinario como el Concilio Vaticano II (1962-1965), impulsase la conquista definitiva de este derecho.

En la historia de la libertad religiosa en España hay pues, un antes y un después del Concilio. Desde 1936, España se encontraba bajo el régimen del General Franco, sistema autoritario caracterizado por la confusión de lo político y lo religioso, que se sustentaba en la declaración de confesionalidad católica del Estado, fe profesada por la mayoría de los españoles, regulada por las Leyes fundamentales del Estado y por el Concordato Iglesia-Estado de 1953.

Las leyes dadas por Franco declaraban que la religión católica era la del Estado español que, por tanto, gozaría de protección oficial. Pero esta declaración de confesionalidad no era meramente formal, sino que debía considerarse material o sustancial porque la doctrina católica debía inspirar la legislación estatal, como así se proclamaba en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, Ley fundamental del Reino, de 17 de mayo de 1958 (principio 2º), 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»*. Consecuencia de esta inspiración era el reconocimiento de la soberanía espiritual de la Iglesia, la prescripción de la forma canónica del matrimonio como la ordinaria y forzosa para los católicos, la enseñanza

obligatoria de la religión católica en la escuela y de las demás materias en conformidad con la doctrina de la Iglesia.

Además, del principio fundamental que declaraba a la religión católica como la oficial del Estado derivaba otro principio también fundamental: la tolerancia de cultos no católicos¹, que significaba la negación, aunque implícita, del derecho de libertad religiosa. En virtud de la misma, las débiles concesiones del poder hacia los grupos no católicos, que eran apenas el ejercicio privado de su culto, sólo estaban fundadas en la conveniencia de su tolerancia, que el Estado podía decidir suprimir con todo derecho en cualquier momento en función de sus intereses. Toda manifestación externa quedaba, por supuesto, prohibida².

El Concordato de 1953, que regulaba las relaciones Iglesia-Estado, proclamaba al unísono con las Leyes estatales la convivencia ineludible de estos dos principios, la confesionalidad del Estado y la mera tolerancia privada de otros cultos distintos del católico³. 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*»⁴. Y el art. 1º se refería a la confesionalidad del Estado en los

1 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».

2 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.

3 El solemne acuerdo fue firmado en Roma, el 27 de agosto de 1953. En nombre de Su Santidad Pío XII lo suscribió 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 Apostolicae Sedis* (AAS) el 27 de octubre de 1953 y en el Boletín Oficial del Estado (BOE) del 19 de octubre de 1953.

4 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

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*». Su protocolo final, además, declaraba vigente el art. 6º del Fuero de los Españoles, que reiteraba la confesionalidad del Estado y prohibía los cultos públicos de otras confesiones⁵.

En esta situación político-religiosa se celebra el Concilio Vaticano II. Su doctrina hizo tambalear desde su base aquella aparente perfección de las relaciones Iglesia-Estado en España que se solía poner desde el ámbito eclesial como modelo ideal, 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, declara que el derecho a la libertad religiosa es un derecho natural que corresponde a toda persona sólo por el hecho de serlo y que, por tanto, el Estado debe reconocerlo y positivizarlo⁶. El Concilio no desautoriza a priori el modelo confesional, sino que lo justifica si se dan determinadas circunstancias histórico-sociológicas⁷, pero a lo que no deja lugar es a la tolerancia, entendida como el derecho del que tolera a impedir, o permitir como mal menor, una acción para la que al tolerado no se le reconoce derecho. La tolerancia pues, debe ser superada plenamente y definitivamente por la libertad religiosa.

Ante esta clara doctrina, el Estado confesional español, que exigía la adecuación de su legislación a la doctrina católica, hubo de poner los medios necesarios para superar la tolerancia e instaurar una libertad reli-

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.

5 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 (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.

6 La *DH* es terminante en los nn. 1 c, 2 a y 4.

7 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.

giosa verdaderamente operativa. Así se hizo por Ley Orgánica del Estado⁸, que dispuso la modificación del art. 6 del Fuero de los Españoles y consiguientemente, con aprobación pontificia, del protocolo final del Concordato, en cuanto fuesen incompatibles con la nueva doctrina eclesial sobre la libertad religiosa⁹. El art. 6 del Fuero decía antes de la reforma: «*La profesión y práctica de la Religión Católica que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. 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 Católica*». Después de la reforma, el art. 6 del Fuero quedó del siguiente tenor literal: «*La profesión y práctica de la Religión Católica que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que a la vez salvaguarde la moral y el orden público*».

Como se ve, el artículo no se reforma en su globalidad. Se mantiene íntegro el primer inciso y la afirmación de la confesionalidad católica del Estado. Se sustituye el inciso segundo por otro texto nuevo que suprime el principio de tolerancia religiosa de otros cultos para afirmar que el Estado confesional católico español garantiza y protege la libertad religiosa de todos los ciudadanos. Reconoce, pues, el derecho civil a la libertad en materia religiosa y garantiza su desarrollo.

En esta primera intención de adecuar la legislación estatal al Vaticano II, se observan aún ciertas discrepancias con la doctrina conciliar. Baste señalar a modo de ejemplo el establecimiento de los límites: para el Estado son la salvaguardia de la moral y del orden público, a los que se añan-

8 LO 1/1967, de 10 de enero. BOE 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.

9 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: *Ius Canonicum* (IC) 1, 1961, 329-350; A. de Fuenmayor, Problemas actuales de la confesionalidad del Estado, in: IC 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.

dirá posteriormente en la Ley de libertad religiosa de 1967 la protección de la confesionalidad del Estado; la Declaración vaticana sin embargo, sólo contempla como límite el orden público, dentro del cual no se comprende la defensa de la confesionalidad, aunque sí una «*debida custodia de la moralidad pública*»¹⁰. Las diferencias son, hasta cierto punto, lógicas, si pensamos que las modificaciones sustanciales que imponía el Concilio no podían avenirse 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 propugnaba la Declaración conciliar, cuyo lema fundamental en materia de libertad religiosa se concretaba en el «máximo de libertad y mínimo de intervención o limitación».

A pesar de ello, la modificación del Fuero de los Españoles abre el camino para que el derecho civil de libertad religiosa se integre en el ordenamiento jurídico español. El siguiente paso fue la aprobación de una Ley de libertad religiosa (LLR), a la cual la Conferencia Episcopal Española (en adelante, CEE), 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 el texto, que consta de cuarenta y un artículos divididos en seis capítulos, dos Disposiciones finales y una Transitoria¹¹.

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*»¹² era la adecuación 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, fami-

10 Vid. DH 4 b y 7 c.

11 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.

12 La «*ratio legis*» se explicitaba en el preámbulo de la LLR: «El precepto de la Ley de rango fundamental de 17 de mayo de 1958, según el cual la doctrina de la Iglesia Católica inspirará en España su legislación, constituye fundamento muy sólido de la presente ley. Porque, como es bien sabido, el Concilio Vaticano II aprobó, en 7 de diciembre de 1965, su Declaración sobre la libertad religiosa, en cuyo n. 2 se dice que el derecho a esta libertad, fundado en la dignidad misma de la persona humana, ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de forma que llegue a convertirse en un derecho civil». La razón de la ley aquí expuesta parece ya contradecirse en el párrafo final del mismo Preámbulo, donde se resume la «*mens legis*», ya que garantiza el derecho civil de libertad religiosa salvaguardando «el reconocimiento especial que en aquel ordenamiento jurídico se atribuye a la religión católica».

lias y comunidades religiosas, en la práctica se convierte en mero Estatuto de los acatólicos. El principio de catolicidad del Estado, como adelantábamos más arriba, 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 límites¹³.

En perfecta consonancia, sin embargo, con la Declaración conciliar, la Ley destaca el aspecto negativo de este derecho: la inmunidad de coacción. Además, al recoger el principio de igualdad: «*las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad de los españoles ante la Ley*»¹⁴ se obliga a la necesaria desaparición de toda discriminación en los derechos y deberes de los ciudadanos por razones religiosas. Reflejo de ello era el reconocimiento de 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 acatólicos), derecho a no ser impedido en la enseñanza, de palabra o por escrito, de su fe¹⁵, etc. Pero todo ello no era suficiente para evitar que, en 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 leyes¹⁶; límite del respeto a la religión oficial¹⁷; límite del

13 Arts. 1 y 2 respectivamente de la LLR.

14 Vid. *DH* 2 y 6 d, en relación con los arts. 1.1 y 3 LLR.

15 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 (...)». Cf. *DH* 4 d.

16 Vid. arts. 9; 10; 13, 3; 28, etc.

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

orden público¹⁸; y otros límites, en forma de numerosos trámites administrativos y controles¹⁹.

La Ley fue completada por algunas disposiciones administrativas que abrieron la posibilidad de inscribir en España como asociación religiosa a credos distintos del católico²⁰. Pero ni la Ley de libertad religiosa, ni el espíritu y letra del Concordato de 1953, cuyo primero y principal artículo estaba en desacuerdo con la doctrina de la *Dignitatis humanae*, se adecuaban en plenitud a los principios que debían regir las relaciones Iglesia-Estado según la doctrina del Vaticano II, ni a la posición y misión definida, especialmente en *Gaudium et spes*, para la Iglesia en el seno de la sociedad²¹.

2 EL CONCILIO VATICANO II Y SU ASIMILACIÓN POR LA IGLESIA EN ESPAÑA

Decía el cardenal Tarancón, Presidente de la CEE y Arzobispo de Madrid, que el Concilio significó la apertura de la Iglesia a la consideración realista del mundo moderno, el acogimiento de la modernidad sin

18 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.

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

20 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. Cf. E. F. Regatillo, *Los veinte años del Concordato...*, cit., 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. Cf. 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 ley española de libertad religiosa ante el derecho comparado de Europa occidental*, in: *REDC* 23, 1967, 1-44.

21 En concreto, la Iglesia española debía considerar los siguientes puntos de la doctrina conciliar: que «la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil» (*DH* 13); que «la comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno» y que la Iglesia no pone su esperanza en privilegios dados por el poder civil; más aún, que renunciará al ejercicio de ciertos derechos legítimamente adquiridos tan pronto como conste que su uso puede empañar la pureza de su testimonio o las nuevas condiciones de vida exijan otra disposición» (*Gaudium et spes* 76).

enconos ni debilidades, con lucidez y generosidad, con humildad y con confianza en sí misma. En definitiva, la consolidación oficial de un largo diálogo entre teología y filosofía, entre fe y ciencia, entre la Iglesia y el mundo que, no sin dificultades, habían venido sosteniendo personas y grupos dentro de la Comunidad católica, y que ahora ha venido a ser oficialmente aceptado y reconocido como un elemento indispensable de la auténtica manera de situarse en el mundo y de ser Ella misma, atravesada y empapada por las realizaciones históricas de la sociedad y de la cultura²².

Pero para la Iglesia en España, ¿qué significó el Concilio?: «ante todo una sorpresa y un desencanto», afirmaba el mismo Tarancón²³. No es de extrañar esta respuesta si consideramos la situación de nuestro país descrita anteriormente, de excesiva identificación entre la Iglesia y las realidades sociales, donde el catolicismo era un elemento configurador del patrimonio cultural, de la identidad social y hasta del ordenamiento político, que 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 irremediablemente profundas repercusiones políticas que, aún procediendo con toda la prudencia del mundo, no era posible evitar ni eludir»²⁴.

La jerarquía española, apoyada en el mismo sentir de la Santa Sede, consideraba que España era el máximo exponente de la catolicidad. Por ello, el Concilio, que vino a cuestionar profundamente el modo de vivirla, supuso un jarro de agua fría inesperado para muchos. Pero la sorpresa y el desencanto iniciales 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 asimilación 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 mundo²⁵. Por todas estas circunstancias, los católicos españoles, incluida la jerarquía, no estaban especialmente preparados para comprender y asimilar, y menos aplicar, las enseñanzas conciliares. Ello hizo que el camino de renovación fuese duro y que como ha reconocido pos-

22 Vid. E. Tarancón, «La Iglesia en España hoy». Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, 28 de junio de 1978, in: Boletín oficial del Arzobispado (BOA) Madrid-Alcalá 8, 1978, 468.

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

teriormente el propio Episcopado «no se pudiese hacer sin titubeos, sin conflictos, sin graves y lamentables costos personales, sin excesos, desviaciones y omisiones»²⁶. Pero todo ello no impidió la reforma; por el contrario, la Conferencia Episcopal recién constituida en febrero de 1966 se fija como misión primordial e inmediata la aplicación del Concilio, que debía comenzar por un profundo replanteamiento teológico y pastoral de las relaciones Iglesia-Mundo e Iglesia-Estado. La incipiente CEE y los equipos pastorales de las diócesis trabajaron con buen ánimo y talante esperanzado en promover la asimilación por todos de la letra y del espíritu de los documentos conciliares. Incluso aquellos obispos que, en las primeras etapas de la Asamblea ecuménica experimentaron perplejidades en los debates del Aula, al cierre de la misma se sentían entusiastas y animosos y nadie puede decir sin injusticia que ellos no asumieran sinceramente en sus diócesis la aplicación del Concilio. Otra cosa es que persistieran, a todos los niveles de la Iglesia, muchas estructuras mentales difícilmente cambiables y unas claves de interpretación del cambio manifiestamente pluralistas²⁷. «Teníamos —nuevamente son palabras del cardenal Tarancón— que acelerar a quienes no querían entrar en el dinamismo exigido por el Concilio y frenar a quienes querían ir demasiado lejos; debíamos acercar los sacerdotes a los seglares y mantener, al mismo tiempo, la necesaria estima por su ministerio; estábamos obligados a comprender a los jóvenes y no debíamos con ello romper los necesarios vínculos generacionales; sentíamos la necesidad de ampliar el campo de la libertad dentro de la Iglesia y de mantener, al mismo tiempo, la necesaria unidad y la indispensable disciplina. Se nos pedía lo imposible. Y a nadie extrañará que aquel camino quedara sembrado de vacilaciones, de pasos discutibles o equivocados, tratándose, sobre todo, de una comunidad tan ancha y plural como la nuestra»²⁸.

A pesar de todo, el acontecimiento eclesial del Vaticano II fue providencial para que los católicos españoles afrontasen la transformación social, cultural y política que se estaba gestando en nuestra nación como consecuencia de la decadencia del Régimen de Franco. Nuestro episcopado 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 innume-

26 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.

27 Vid. A. Montero, En la década prodigiosa de la Iglesia, in: *Ecclesia* 2.509-10, 5 y 12 de enero de 1991, 75-76.

28 E. Tarancón, La Iglesia en España hoy..., cit., 469.

rables documentos, orientaciones, notas, instrucciones o exhortaciones pastorales.

A través de estos documentos emanados de la CEE se puede ver claramente cómo fueron evolucionando las actitudes y las enseñanzas del Episcopado español en la aplicación de la doctrina emanada del CVII. Los documentos son numerosos, en cantidad y en variedad de contenido, por lo que aquí sólo podemos hacer referencia a algunos de los más significativos para las relaciones Iglesia-Estado.

En los primeros momentos después del Concilio, el Episcopado español confía aún en poder conciliar la libertad religiosa con la confesionalidad del Estado. Teniendo presente esta idea han de leerse los primeros documentos de la joven CEE. Con motivo de la promulgación de la ley franquista de Libertad religiosa, de junio del 1967, la CEE publica un documento «Sobre libertad religiosa», el 22 de enero de 1968, que pretende servir de orientación a los fieles sobre el sentido y consecuencias prácticas del derecho de libertad religiosa. En clara continuidad con documentos anteriores afirman explícitamente la posible compatibilidad entre la libertad religiosa y el reconocimiento especial de la Iglesia católica por el Estado y no hacen ningún juicio de valor sobre la mencionada ley. 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. Éste, como su mismo título indica, «Principios cristianos relativos al sindicalismo», se limita a exponer la doctrina de los Papas y del Concilio²⁹, haciendo una aplicación de los mismos a nuestro país, no entrando en el examen de la futura ley, ni haciendo juicio alguno sobre ella.

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 pobres³⁰ 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, ejercido de modo colegial a través fundamentalmente de la Conferencia Episcopal, o de modo individual por medio de documentos y comentarios de los obispos particulares dirigidos a sus diocesanos. En este comunicado sobre los pobres, los obispos exponen la especial preocupación de toda la CEE

29 Este tema ya había sido tocado por la instrucción de la CP sobre «La Iglesia y el orden temporal a la luz del Concilio Vaticano II», 29 de junio de 1966.

30 Vid. J. Iribarren, *Documentos de la Conferencia Episcopal española (1965-1983)*, Madrid, BAC, 1984, 172-179.

sobre las manifestaciones de pobreza cultural, material, social y cívica en España, y, en concreto, piden cauces de participación en el orden político, para conseguir una sociedad libre y normal³¹.

En septiembre de 1971 se celebró en Madrid, después de una larga preparación, la fase nacional de una Asamblea Conjunta Obispos-Presbíteros³² que reunió al pleno del Episcopado y a 171 sacerdotes representantes de las 64 diócesis españolas, elegidos democráticamente por cada presbiterio en proporción al número de sus miembros. Respecto a las relaciones Iglesia-Estado se concluyó que era necesaria una urgente revisión de la situación concordataria y respecto a la libertad religiosa se tomó conciencia real del derecho de quienes no sean o no se sientan católicos a exigir que desaparezca toda forma de discriminación cívico-política que tenga su origen en razones de fe o de religión.

La CEE continuó su labor a favor de la propia Iglesia, del cambio político y de toda la sociedad. En los cinco años posteriores al Concilio se renovó el cincuenta por ciento de los miembros de la Conferencia Episcopal, con obispos más jóvenes que dieron también renovados aires a los planteamientos episcopales. Las relaciones Iglesia-Estado siguieron siendo uno de los temas fundamentales y a ellas hizo referencia el documento de 23 de enero de 1973 «sobre la Iglesia y la comunidad política»³³ que actualiza la doctrina contenida en documentos anteriores en dirección más acorde con las nuevas inquietudes del momento histórico. Por vez primera, en verdadera línea, sin reservas, con el Concilio, los obispos 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»³⁴.

³¹ *Ibid*, 178.

³² La Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes se celebró en el seminario de 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.

³³ AP: La Iglesia y la comunidad política, 23 de enero de 1973, in: J. Iribarren, Documentos..., cit., 245 ss.

³⁴ 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. Los puntos principales de este nuevo sistema de relación son los siguientes:

1. La Iglesia, por propia iniciativa, proclama y exige su independencia del poder público y renuncia, por lo tanto, a su ayuda y a los privilegios que venía disfrutando. Propicia la separación retirándose, por su parte, a cumplir su función propia y exclusiva, la religiosa. Los obispos, en posteriores documentos insistirán en que no debe malentenderse la independencia de la Iglesia.

2. La Iglesia se compromete a realizar su tarea con el único apoyo de los valores espirituales, exigiendo en contrapartida que ningún partido político ni ideología humana, aunque sea

El documento se ocupa de seis problemas principales que afectaban a la situación de la Iglesia y el Estado en España: la reforma del Concordato, la confesionalidad, la renuncia del Estado al privilegio de presentación de obispos y la Iglesia al del fuero, 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 1953³⁵ dicen los obispos que «buena parte de su articulado no responde ni a las verdaderas necesidades del momento, ni a la doctrina establecida por el Vaticano II»³⁶. 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), en materia de enseñanza, etc. Además, estaba la obligación general del Estado de adecuar su legislación a la doctrina de la Iglesia. Era necesario pues, clarificar la situación de la Iglesia respecto del Estado y viceversa. Por parte de la Iglesia, ésta declara su voluntad de renunciar a toda situación de privilegio que suponga la discriminación entre clérigos y laicos o frente a cualquier otra religión³⁷. Paralelamente, pide a las autoridades del país

legítima, se apoye en Ella, la instrumentalice para sus propios fines, o se considere su representante. En este sentido, proclama su voluntad de permanecer libre, alejada e independiente, de todo régimen o partido. Los obispos pretenden así, una mayor independencia del Estado y piden a todos los católicos españoles que sean conscientes de su deber de ayuda, para que la Iglesia no sea instrumentalizada por ninguna tendencia política o partidista, sea del signo que fuere.

3. La Iglesia asume su misión de conciencia crítica de la sociedad cuando estén en juego los derechos del hombre, la dignidad de la persona humana o los postulados de la justicia distributiva o social. Reclama para Ella la misma libertad que pide para los demás grupos sociales que actúen conforme al ordenamiento jurídico.

4. La Iglesia reconoce explícitamente la autonomía del poder civil en su propio campo. Define sus relaciones como colaboración en la independencia, sin injerencias mutuas.

5. La confesionalidad del Estado no debe ser mantenida por la fuerza de la ley. El poder político ha de tener en cuenta la realidad sociológica y el bien de la sociedad que rige, defendiendo en todo caso la libertad religiosa en el ordenamiento civil.

35 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...*, cit., 473-522.

36 Vid. n. 50.

37 Debe desaparecer el privilegio del fuero, en cuanto atenta contra la autonomía del Estado, el de presentación de obispos, en cuanto hace lo propio con la libertad de la Iglesia, y las demás intervenciones estatales. Asimismo es necesaria la revisión de las exenciones, tributarias y del servicio militar. Renuncia a las que el Episcopado estaba dispuesto, en consonancia con la generosidad que en este aspecto mostró el Concilio, el cual dice claramente que «La Iglesia no pone su esperanza en privilegios dados por el poder civil; más aún, renunciará al ejercicio de ciertos derechos legítimamente adquiridos cuando aparezca que su uso puede empañar la pureza de su testimonio, o cuando las nuevas condiciones de vida exijan otra ordenación» (GS 76). Renuncia

que renuncien al privilegio de presentación, de forma que la Iglesia pueda elegir libremente a sus obispos³⁸. Franco, a pesar de las peticiones de la jerarquía y del propio papa Pablo VI, nunca renunció al privilegio de presentación de obispos. La renuncia no se materializará hasta que, muerto el Jefe del Estado, se firma el primer Acuerdo Iglesia-Estado en julio de 1976, que predefinirá el nuevo marco de relaciones y será llamado, por ello, básico. Junto con los otros cuatro de enero de 1979 sustituirán al Concordato de 1953.

Otro de los temas, la confesionalidad del Estado, es uno de los aspectos más delicados y complicados de las relaciones Iglesia-Estado en España en opinión del Episcopado. Entienden los obispos que existe una confesionalidad sociológica por el mismo hecho de que la mayoría de los ciudadanos españoles profesan una misma confesión, pero aceptarla en su aspecto formal, es decir, proclamada por la Constitución, es algo que el propio Estado ha de decidir a la vista de esa base sociológica³⁹. Como ya hemos señalado, el Concilio no excluye la confesionalidad, pero exige necesariamente su compatibilidad con la libertad religiosa y con la verdadera igualdad de las demás religiones. Y esto es lo importante para los prelados: «garantizar eficazmente a todos los ciudadanos la libertad religiosa, tanto en el orden personal como en el familiar y social». Para ello, consideran necesario que se prosiga el desarrollo y la aplicación de la Ley de libertad religiosa (de 1967), de forma que «los derechos de la conciencia humana queden asegurados, sin discriminación alguna»⁴⁰.

Respecto a los otros temas, 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. Del campo de la enseñanza sólo se refieren al derecho de la Iglesia a impartirla y al de la colectividad católica española a recibir formación religiosa en los centros escolares. Finalmente, piden a las instancias competentes las oportunas modificaciones legales para sustituir por otras fórmulas de colaboración la presencia de eclesiásticos en órganos políticos y de gobierno⁴¹.

de privilegios que no debe confundirse con la de aquellos derechos que corresponden a la Iglesia para el libre ejercicio de su misión (nn. 57-58 de la Declaración Episcopal).

38 La Iglesia y la comunidad política, n. 59, in: J. Iribarren, Documentos... cit., 273-274.

39 *Ibid.*, n. 56, 270.

40 Vid. La Iglesia y la comunidad política, nn. 52-56, in: J. Iribarren, Documentos... cit., 268.

41 *Ibid.*, nn. 60-62, 274-277.

El 20 de noviembre de 1975 muere el Jefe del Estado, el General Franco. A partir de este momento puede decirse que, con toda propiedad, comienza en España la Transición del régimen dictatorial a la democracia. Durante este período, que culminará con la promulgación de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, 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 su reinado el Rey Juan Carlos I, nombrado su sucesor por el mismo Franco, después de los funerales por la muerte del Jefe del Estado. En ella se encuentra el resumen y la culminación de todo lo que la Jerarquía había dicho en los últimos años sobre relaciones Iglesia-Estado. Puede sintetizarse del siguiente modo:

Primero: la Iglesia sólo puede dar el mensaje de Cristo y la oración, y que ese mensaje, actualizado por el Concilio Vaticano II y adaptado a nuestro país por recientes documentos del Episcopado español, no patrocina ni impone un determinado modelo de sociedad. Porque la fe cristiana no es una ideología política ni puede ser identificada con ninguna de ellas, y porque no pertenece a la misión de la Iglesia presentar opciones o soluciones concretas de gobierno en los campos temporales de las ciencias sociales, económicas o políticas. Por tanto, si alguien utiliza el nombre de la Iglesia para cubrir sus banderías, está usurpándolo manifiestamente.

Segundo: la Iglesia, en cambio, sí debe proyectar la palabra de Dios sobre la sociedad, especialmente cuando se trata de promover los derechos humanos, fortalecer las libertades justas o ayudar a promover las causas de la paz y de la justicia. Por ello, aunque la Iglesia nunca determinará qué autoridades deben gobernarlos, sí exigirá a todas que estén al servicio de la comunidad entera; que respeten, sin discriminaciones ni privilegios, los derechos de la persona; que protejan y promuevan el ejercicio de la adecuada libertad de todos y la necesaria participación común en los problemas comunes y en las decisiones de gobierno; que tengan la justicia como meta y como norma y que caminen decididamente hacia una equitativa distribución de los bienes de la tierra. A cambio de tan estrictas exigencias a los que gobiernan, la Iglesia asegura, con igual energía, la obediencia de los ciudadanos, a quienes enseña el deber moral de apoyar a la autoridad legítima en todo lo que se ordena al bien común.

Tercero: la Iglesia no pide privilegios. Pide que se le reconozca la libertad que proclama para todos; pide el derecho a predicar el Evangelio entero, incluso cuando su predicación pueda resultar crítica y molesta para la sociedad concreta en que se anuncia, convencida de que éste es el gran

regalo que la Iglesia puede ofrecer. Libertad que por otra parte no es concesión discernible o pactable, sino un derecho inviolable de todo hombre.

Cuarto: la Iglesia pide unas relaciones con el Estado que respeten la mutua autonomía y libertad, sin que ello obste nunca para la mutua y fecunda colaboración desde los respectivos campos⁴².

En la nueva coyuntura social y política la CEE continuó su labor. Conscientes de que la vieja consigna «España no puede dejar de ser católica sin dejar de ser España» ya no sirve para expresar las nuevas relaciones entre la Iglesia y el mundo, entre la religión y la patria, ni entre la fe y la política, lo característico de esta etapa de Transición es la gran cantidad de documentos colectivos e individuales de nuestros obispos, conscientes del momento histórico, y que sería muy largo siquiera enumerar⁴³. Nadie niega hoy su importante y decisivo papel en la transformación de las actitudes de los españoles hacia el ideal democrático y su compromiso a favor del cambio, su ilusión y esperanza en su propia reforma interna consecuencia del Concilio, y su aceptación sincera de los valores recogidos en la nueva Constitución como paradigmas de la reforma del Estado español, que sintieron como propia y así lo transmitieron a todos los españoles.

3. ESTATUTO JURÍDICO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

3.1. *Introducción*

Superado un régimen dictatorial con el apoyo incuestionable de la Iglesia, habiendo Iglesia y Estado renunciado a los privilegios del fuero y de presentación de obispos respectivamente, abandonada la idea de una confesionalidad estatal e instaurada una nueva era en las relaciones Iglesia-Estado basada en la libertad religiosa, la Constitución española de 1978 es el punto de referencia fundamental para el desarrollo del nuevo Estado social y democrático de Derecho español. Los principios constitucionales de libertad religiosa de los individuos y de las comunidades, de neutrali-

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

43 Vid. sobre esta etapa, M. Cortés, Directrices del episcopado español a la sociedad durante la transición política (1975-1978), in: REDC 59, 2002, 829-847.

dad confesional del Estado o aconfesionalidad, de igualdad de todos ante la ley y de cooperación serán la base fundamental de las nuevas relaciones Iglesia-Estado.

La novedad de la situación creada por estos principios constitucionales planteó a los católicos interrogantes relacionados con su manera de actuación en una sociedad pluralista y democrática, o con el modo en que ésta debía de configurarse de modo correcto. La Iglesia en España, a través de su jerarquía, ha ido durante todo el desarrollo democrático respondiendo preguntas e iluminando actuaciones. Así, comenzaron por luchar contra aquellos grupos políticos que querían una separación Iglesia-Estado al puro estilo laicista, relegando a la Iglesia a sus santuarios y a la religión a la sola esfera privada; siguieron su batalla contra el permisivismo moral, que pretende ignorar todo tipo de valores morales y éticos; defenderán la plena libertad de enseñanza, la familia y el matrimonio, la vida, etc. Y en esta lucha continúa.

3.2. *La libertad religiosa en el texto constitucional*

El artículo fundamental de la Constitución española sobre la libertad religiosa es el 16, por lo que lo examinaremos con detalle en el epígrafe siguiente. Ahora sólo nos proponemos hacer un breve repaso de todo el texto constitucional para señalar todos aquellos otros artículos de interés en materia de libertad religiosa.

1º. Art. 16, sobre la libertad religiosa: *1) Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2) Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3) Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones.*

2º. Art. 9. 2, sobre la promoción, por los poderes públicos, de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Este artículo es congruente con la calificación de nuestro Estado como Social y manda que el Estado, a través de los poderes públicos, ponga los medios necesarios para superar cualquier dificultad que perturbe la práctica y el pleno ejercicio de los derechos y libertades.

3º. Art. 10, sobre la dignidad de la persona y sus derechos inviolables, que son fundamento del orden político y de la paz social, y que deben interpretarse de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

4º. Art. 14, que establece el derecho a la igualdad y que expresamente prohíbe que la religión sea causa de discriminación.

5º. Art. 18, sobre el derecho a la intimidad personal y familiar.

6º. Art. 20, sobre la libertad de pensamientos, ideas, opiniones y cátedra, que incluye, necesariamente, la expresión y difusión de los de tipo religioso.

7º. Art. 22, sobre el derecho de reunión, manifestación pública y asociación.

8º. Art. 24, sobre el derecho a la tutela efectiva por jueces y tribunales del ejercicio de los derechos.

9º. Art. 27, 3, que garantiza el derecho a recibir del sistema educativo la formación religiosa que corresponda a las propias convicciones.

10º. Art. 30, sobre la objeción de conciencia (militar).

11º. Art. 32, sobre el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio.

12º. Art. 39, sobre la protección social, económica y jurídica de la familia.

13º. Y los arts. 53, 2 y 54 que establecen garantías jurisdiccionales especiales, concretadas en un procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y el recurso de amparo ante el Tribunal constitucional, así como en el acceso al sistema de protección europeo y al recurso al Defensor del Pueblo.

3.3. El art. 16 de la Constitución

La génesis de este artículo no fue fácil. No se podía obviar que veníamos de un sistema dictatorial que negaba la libertad en general y la religiosa en particular. El cambio producido podía conllevar el peligro o la tentación de irse al otro extremo, cayendo en un proyecto laicista de Estado que ignore o no valore el hecho religioso. Pero ello no ocurrió; por el contrario, creemos que se puso esfuerzo en encontrar un texto equilibrado que respetase los sentimientos de una gran mayoría de españoles cató-

licos pero que garantizase, al tiempo, el pleno reconocimiento de la libertad religiosa.

El párrafo primero protege constitucionalmente lo que podríamos denominar libertad de creencias. En ella quedan incluidas tanto las respuestas religiosas (de fe) como las respuestas no religiosas al sentido de la vida, por lo que la libertad de creencias se concreta en tres libertades fundamentales: la ideológica, la religiosa y la del culto.

La libertad ideológica puede entenderse como una manifestación de la libertad de pensamiento que tiene todo ser humano acerca de la concepción de las diversas cuestiones de la vida. Esta libertad incluye, por tanto, como ya hemos indicado, no sólo las respuestas de carácter religioso, sino también cualquier concepción del mundo, independiente de su relación con un determinado credo religioso, así como la libertad de ni tan siquiera plantearse esos interrogantes.

La libertad religiosa, por el contrario, es más concreta y supone siempre la adhesión a un credo religioso determinado para vivir pública y privadamente la fe, y puede entenderse «como inmunidad de coacción» para dar a Dios culto según el dictamen de la propia conciencia. La libertad de cultos, como vertiente inseparablemente unida a la LR, se traduce en el derecho a practicar externamente la religión.

El ejercicio de todas estas libertades es garantizado por el art. 16.1 no sólo en su aspecto individual, sino también en su vertiente social. La alusión a las comunidades pone de relieve el reconocimiento específico de la usual proyección social del sentimiento religioso, y garantiza el normal desarrollo del asociacionismo con fines religiosos y la vida y actividades propias de la Iglesia, confesiones o comunidades religiosas al igual que el art. 9, 2 garantiza a los grupos en general. El derecho de LR es, en cuanto derecho humano, individual, de la persona, y en este plano estaría el derecho a la enseñanza religiosa, al culto, al matrimonio, a la asistencia religiosa, a la libertad de adherirse a una confesión determinada, o abandonarla, la no discriminación por motivos religiosos, etc. Pero sus manifestaciones sociales contribuyen al desarrollo de la personalidad individual y hacen posible el pleno ejercicio del derecho, por lo que la Constitución reconoce a las confesiones y comunidades como titulares del derecho en su dimensión colectiva. Es precisamente este aspecto colectivo el que relaciona al Estado con el hecho religioso, quien al valorar a los grupos como sujetos colectivos del derecho los cataloga como confesiones religiosas y les otorga un estatuto especial en el Derecho español. En el plano colectivo estarían los derechos a tener una jerarquía propia, a la enseñanza y propagación de su fe, ejercer el ministerio, reunirse, etc.

Finalmente, en este primer punto del art. 16, se establecen los límites al ejercicio de este derecho fundamental. El texto constitucional señala como limitación única «el mantenimiento del orden público», que se refiere al derecho de los demás al pleno ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, la salubridad y moralidad pública.

El párrafo 2º del artículo 16 determina la no obligación de declarar «la ideología, religión o creencia». Ello significa que para todo aquello que no tenga relevancia civil, el ciudadano no puede ser interrogado sobre sus convicciones o, al menos, no tiene obligación de manifestarlas. Cosa diferente es que el ciudadano pueda manifestar libremente y la autoridad legítima pueda preguntar sobre las creencias cuando de ello se deriven derechos u obligaciones especiales para los ciudadanos.

El párrafo 3º enuncia tres principios que informarán la legislación estatal sobre el hecho religioso y las relaciones con la Iglesia: aconfesionalidad, valoración positiva del factor religioso y cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas.

La aconfesionalidad significa que el Estado español ha dejado de ser confesionalmente católico porque es radicalmente incompetente para hacer juicios de valor sobre la religión. Partiendo de ello, hay que precisar que en absoluto puede conllevar un sistema de separación entre la Iglesia y el Estado basado en el desconocimiento o en la ignorancia del factor religioso presente en la sociedad. Si así se entendiese la frase del art. 16 «ninguna confesión tendrá carácter estatal» no sería congruente con los otros dos principios básicos contenidos en el mismo artículo, que se concretan en tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y en mantener relaciones de cooperación. La pasividad respecto a este derecho, por tanto, no sería constitucional si nos atenemos a la dicción del propio art. 16 en relación con el mencionado art. 9, 2, que manda que los poderes públicos promuevan las condiciones para que la igualdad y la libertad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas.

Las «relaciones de cooperación» que «los poderes públicos» —por mandato constitucional— deberán mantener con la Iglesia católica y las demás confesiones, se basan pues, en las creencias de tipo religioso y no en las de otro tipo. Nótese que el art. 16.3 vincula necesariamente creencias con religión e Iglesia o confesiones religiosas, y este tipo de creencias, y no las ideológicas de cualquier tipo, que no se mencionan, son las que quiere potenciar la constitución en el ámbito del derecho de libertad religiosa, a través de la cooperación con las confesiones. No debe pensarse que ello supone una «confesionalidad solapada» del Estado; solamente indica que, al ser el

factor religioso un elemento de especial valor dentro de la sociedad española, los poderes públicos deberán cooperar a su garantía en pro del bien común. En qué deban consistir esas relaciones de cooperación, el texto constitucional, obviamente, no lo precisa, sino que lo deja a la consideración o estimación de «los poderes públicos», que deberán tener en cuenta las circunstancias de tiempos, lugares y personas dentro de un marco general de realismo político. La cooperación establecida en el art. 16.3 deberá tener siempre en cuenta el art. 14 del texto constitucional, que establece la igualdad entre los ciudadanos y que, en materia religiosa, se traduce en el principio de no discriminación. Por consiguiente, esas relaciones de cooperación deberán dar efectividad a ese precepto en un doble plano: nadie puede ser privilegiado ni discriminado ante la ley por motivos religiosos.

La mención de la Iglesia, en el final de ese apartado, suscitó intensas controversias en el periodo constituyente. Numerosas enmiendas solicitaban su supresión por ver en ella una discriminación hacia otras religiones, mientras que la Conferencia Episcopal pedía este especial reconocimiento, pero no para alcanzar privilegios sino como exigencia de la realidad sociológica y como justicia por la significación histórica de la Iglesia católica en España.

Los argumentos de quienes propugnaban la supresión de la mención expresa de la Iglesia católica en la Constitución se basaban en considerar la resto de un privilegio inaceptable y, en cualquier caso, innecesaria, por entender que carece de sentido consignar en la Constitución un mero hecho (la importancia sociológica e histórica de la Iglesia), pues ello obligaría a recoger también otro tipo de hechos, como que España tiene una orografía accidentada u otros similares. Por el contrario, otros justificaban la mención por el respeto a los sentimientos religiosos de muchos españoles y porque la circunstancia de que la Iglesia católica sea mayoritaria y por ello especialmente reconocida no autoriza a ninguna discriminación para las otras en el terreno jurídico. Las demás confesiones, igualmente respetables, no tienen por qué sentirse discriminadas por que una Constitución recoja el dato de que, histórica y sociológicamente, ellas no han ocupado ni ocupan el destacadísimo lugar de la Iglesia católica en España.

Consideramos que se trata de una mención oportuna, bien sea por el significado de la Iglesia católica en la historia y en la realidad actual española, bien sea porque las relaciones que se establezcan con la Iglesia católica pueden servir de modelo de relación con otras confesiones religiosas. Ni su omisión habría invalidado este artículo de nuestra Carta Magna, ni su inclusión lleva consigo ningún tipo de viejo privilegio solapado, puesto que la Constitución española considera claramente en plano de igualdad a todas las confesiones.

3.4. *La Ley de libertad religiosa (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio)*

3.4.1. *Introducción*

Esta ley orgánica (en adelante, LOLR) constituye el desarrollo constitucional del art. 16, sobre la libertad religiosa. Como tal, es aplicable a todos, pero en la práctica tiene su principal efectividad en la delimitación del estatuto jurídico de las confesiones religiosas distintas de la católica, pues la Iglesia católica ya tenía definido su estatuto propio en los Acuerdos de 1979, llevados a cabo en virtud de su personalidad internacional, y que actúan como ley especial para ella⁴⁴. Recordemos que, como precedente de la legislación vigente sobre la libertad religiosa, hay que considerar especialmente la Ley 44/1967 de 28 de Julio, que surgió para conceder un cierto espacio de actuación a las confesiones distintas de la católica, pero pronto se vio insuficiente e incompatible (pues mantenía la confesionalidad) ante la nueva configuración del ordenamiento jurídico español a partir de la Constitución de 1978.

Haciendo un poco de historia, la LOLR se negoció entre el gobierno y los representantes de las diversas confesiones y grupos religiosos. Estando aún en proyecto la Constitución y los Acuerdos con la Iglesia católica, el Ministerio de justicia inició unos contactos con representantes de las distintas Confesiones religiosas existentes en España con el fin de conocer su particular punto de vista sobre la futura legislación en materia de libertad religiosa. Como método de trabajo el Ministerio de Justicia hizo llegar a todos los representantes religiosos una encuesta. En enero de 1978 se celebró en dicho Ministerio la primera reunión para el estudio de las bases de esta nueva normativa. Asistieron 200 de las 260 asociaciones religiosas registradas. Según reseñas de la prensa de esa época, asistieron representantes de las siguientes confesiones: Católica, Ortodoxa Griega, Iglesia española reformada episcopal, Evangélica, Tabernáculo evangélico, Bautista, Estudio Cen, Islámica, Testigos de Jehová, Judía, Adventista del sépti-

⁴⁴ Las confesiones protestante, judía e islámica en España, en desarrollo de la LOLR, han firmado el 10 de noviembre de 1992 Acuerdos con el Estado que revisten la forma jurídica de Ley ordinaria y que vienen a completar su estatuto jurídico en el ordenamiento español. Para firmar los Acuerdos han tenido que conseguir la calificación de notorio arraigo, para lo cual se han agrupado según sus creencias en Federaciones o Comisiones y se han inscrito en el Registro de Entidades religiosas como tales. Son las siguientes: Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (1985, familia protestante, aunque también la integran la Iglesia Ortodoxa Griega en España, la Iglesia Ortodoxa española y el Ejército de Salvación); Federación de Comunidades israelitas de España (1985, familia judía) y la Comisión Islámica de España (1989, familia musulmana, que abarca sumnitas y chiítas).

mo día, Anglicana, Asamblea de Dios (Pentecostal), Federación de Iglesias Evangélicas Independientes de España, Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Musulmana y Fe Bahai.

El 20 de febrero de 1978 se celebró la segunda reunión. Entre otros temas se trató el de la traducción del concepto «iglesia» al lenguaje jurídico, de los requisitos para el reconocimiento de las confesiones y de sus ministros, de los derechos individuales de libertad religiosa, de la libertad de enseñanza religiosa, etc. Al término de la tercera, el 3 de abril, se dio a conocer el texto de un borrador, que constaba de 10 bases, sustancialmente ratificadas por los asistentes. Tomando como base el citado borrador se elaboró un proyecto de Ley orgánica que fue remitido a las Cortes Generales. El 2 de octubre de 1979 se envió a la Comisión Constitucional y, después de agotar el proceso de enmiendas y conseguir la aprobación de las Cortes, la Ley fue finalmente promulgada como Ley orgánica de Libertad Religiosa con fecha de 5 de julio de 1980.

3.4.2. *Contenido de la ley*

La LOLR es breve, apenas consta de ocho artículos, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y otra final, pero es suficiente para que en sus cuatro primeros artículos, explicitando la Constitución, se exprese el contenido esencial del derecho de LR, sus límites, su ámbito de aplicación y su tutela. En el resto del articulado se concretan las condiciones generales por donde han de discurrir las relaciones del Estado con las confesiones religiosas, fijando el modo por el que adquieren personalidad jurídica en el derecho español y se les reconoce autonomía; además, se establece un régimen especial de Acuerdos para las confesiones con notorio arraigo y se determinan los organismos administrativos con competencia sobre el hecho religioso. Todos ellos son desarrollo de la Constitución y hacen unas opciones políticas concretas, como veremos, elegidas por el legislador entre las admisibles dentro del marco diseñado por la Constitución, para el diálogo institucional entre el Estado y las confesiones religiosas.

La ley, como no podía ser de otra manera, afirma, igual que la Constitución, que ninguna confesión tiene carácter estatal, o lo que es lo mismo, que el Estado no tiene confesión religiosa propia. Es aconfesional y garantiza a todos la LR y de culto como un derecho fundamental, dentro del reconocimiento hecho por la Constitución y de acuerdo con lo previsto en la Ley. No regula la LOLR la libertad ideológica, a la cual se aplicará la legislación general en materia de ejercicio de los derechos fundamentales de expresión, reunión, etc. Consecuencia de ello es la exclu-

sión del ámbito de la LOLR de las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». Esto no significa que la ley niegue libertad a tales fines, ni tampoco que no puedan calificarse como manifestaciones del ejercicio de la libertad religiosa, sino que, simplemente, no serán regulados por la LOLR.

Inseparablemente unido al principio de libertad religiosa está el de igualdad, que garantiza que las creencias religiosas no constituyan motivo de discriminación o desigualdad ante la ley, ni puedan ser alegadas para impedir a nadie el acceso a cualquier género de trabajo, cargos o funciones públicas.

La libertad religiosa que protege la ley consiste en el derecho a profesar las creencias que cada uno libremente elija, o a no profesar ninguna creencia, a cambiar o abandonar la creencia que se tenía, a manifestar esas creencias o la ausencia de ellas y a abstenerse de declarar la religión. En cuanto al aspecto público, la ley garantiza, en positivo, la práctica de los actos de culto, la asistencia religiosa por parte de los ministros de la propia confesión, la conmemoración de las festividades, la celebración de los ritos matrimoniales y la digna sepultura, sin discriminación por motivos religiosos; en negativo, protege el derecho a no ser obligado a asistir a actos religiosos o de culto y a no recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones.

En relación a todo este tipo de actividades hay algunas que suelen plantear algún tipo de problemas en nuestro país. Por ejemplo, el hecho de cambiar de confesión puede acarrear alguna dificultad si se produce a mitad de un curso académico y se quisiese o exigiese cambiar de asignatura de religión; igual ocurriría con la conversión a una religión que prohíbe el uso de las armas de una persona que ha ingresado en el ejército. El tema de las festividades sólo puede resultar problemático para aquellas personas que profesen una religión que establezca como día de descanso otro diferente del domingo y, finalmente, los casos de actos religiosos en ceremonias solemnes militares que, por tratarse de actos de protocolo en los que se interviene en representación del Estado, la asistencia a los mismos tiene, en principio, la consideración de acto de servicio.

Otros derechos individuales, relacionados con la libertad religiosa, también son recogidos por la ley: el derecho a recibir o impartir enseñanza o información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, ya por escrito o por otro medio, y a elegir para sí, y para los menores bajo su tutela, la

educación religiosa acorde con las creencias; y el derecho de reunión y asociación con fines religiosos.

Hasta aquí los derechos individuales relacionados con la libertad religiosa. Pero hay que tener en cuenta que la Constitución y la LOLR consideran también como titulares de este derecho fundamental a las confesiones religiosas y a ellas reconocen los siguientes derechos: a establecer lugares de culto o de reunión para fines religiosos, a formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo y a mantener relaciones con sus propios organismos y con otras confesiones religiosas en el territorio nacional o extranjero.

Todo este haz de derechos, individuales y colectivos recogidos en los arts. 1 a 4 se reconocen a todos los grupos religiosos en España, con independencia de que hayan solicitado o no, o les haya sido reconocida o no la personalidad jurídica civil.

En cuanto a los límites de la libertad religiosa, la Ley los establece en la protección de los derechos de los demás, en el ejercicio de las libertades públicas y de los derechos fundamentales, y en la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública como elementos constitutivos del orden público. La seguridad pública debe entenderse como el mantenimiento de un clima de orden y tranquilidad social que garantice la posibilidad de ejercicio de los derechos y libertades. La salud, en cuanto límite a la libertad religiosa, asegura que, en casos de epidemias, no se puedan aducir razones de conciencia para no someterse a las prescripciones médicas que impongan las autoridades, así como que se perseguirán todas aquellas actividades que pongan en peligro la salud de todos. Finalmente, la moralidad pública puede identificarse con un mínimo ético conocido y reconocido por casi toda la sociedad, y que podría concretarse en las leyes.

Continúa la ley estableciendo los requisitos necesarios para que las Iglesias, confesiones y comunidades adquieran personalidad jurídica civil, lo cual les da un estatus especial en el derecho español del que se derivarán una serie de ventajas (impositivas, especial protección penal, etc.). La personalidad civil se obtiene mediante la inscripción en un Registro creado especialmente para ello en el Ministerio de Justicia, presentando una solicitud acompañada de documento fehaciente en el que consten los siguientes extremos: a) la fundación o establecimiento en España; b) expresión de sus fines religiosos; c) denominación y demás datos de identificación; d) régimen y funcionamiento de órganos representativos con expresión de sus facultades y requisitos para su válida designación.

La personalidad jurídica civil es el primer paso para que las Iglesias, Confesiones y Comunidades puedan establecer Acuerdos o Convenios con el Estado, pero no es suficiente. Además, deberán acreditar que por su ámbito y número de creyentes tienen notorio arraigo en España y serles reconocido por los órganos específicos de la Administración estatal al efecto.

Es obvio que a la Iglesia católica no se le exigió para la firma de los Acuerdos estos requisitos. Baste decir que es evidente que tiene notorio arraigo y que no está inscrita en ningún registro, lo cual sería de todo punto innecesario si pensamos que su ordenamiento es de sobra conocido, pues se encuentra regulado en el Código de Derecho Canónico, y que tiene acreditado un embajador, el Nuncio, en España. Hay que tener en cuenta el diverso rango legal de los Acuerdos firmados con la Santa Sede y los firmados con las demás confesiones. Los primeros, en virtud de la consideración de la Iglesia católica como sujeto de Derecho internacional, tienen la categoría de Tratados Internacionales. Los Acuerdos con otras Confesiones no podrán tener esa consideración por carecer esas Confesiones de personalidad jurídica internacional, por lo que revisten el carácter de ley ordinaria, aunque por su naturaleza bilateral podría aplicárseles el *pacta sunt servanda*.

Como corolario, podemos afirmar que con las disposiciones legales en la mano, en el ordenamiento jurídico español hay un reconocimiento claro y una protección y promoción del derecho fundamental a la libertad religiosa aceptable, que se pone de manifiesto en la legislación especial aplicable a las confesiones religiosas inscritas y en la existencia de Acuerdos con la Iglesia católica y con las agrupaciones que han formado las religiones protestantes, judía y musulmana.

Myriam Cortés Diéguez

Universidad Pontificia de Salamanca