

## LA "CUESTION RELIGIOSA" COMO TEMA CLAVE DE LA TRANSICION POLITICA ESPAÑOLA. SU EXPRESIÓN JURÍDICA <sup>1</sup>

MARIANO LÓPEZ ALARCÓN  
*Catedrático Emérito*  
UNIVERSIDAD DE MURCIA

La “cuestión religiosa” tiene en España la particularidad de que el factor religioso viene afectando históricamente en profundidad a la configuración social y política de la Nación española, factor protagonizado casi exclusivamente por la Iglesia católica. Este hecho religioso católico ha venido incidiendo históricamente como factor socio-político en la construcción de España como Estado en un proceso de alianza entre el Trono y el Altar que cuando se decantó hacia extremas posiciones de predominio de uno u otro dio lugar a crisis por abusos regalistas o clericalistas cuyas soluciones mediante pactos nunca erradicaron el problema, que siempre permaneció latente y progresivamente agudizado cuando se fueron extendiendo corrientes secularizadoras y laicistas muy influyentes en la vida social y política de la Nación española.

La radicalización visceral entre los que aceptaban y los que rechazaban las doctrinas de la Iglesia sobre la ordenación de las cosas temporales, es decir, la organización política, social, económica, familiar, ética, etc., condujo a la división de los españoles en dos sectores de población enfrentados incluso institucionalmente a través de partidos políticos, sindicatos, universidades y otras entidades, como regiones históricas en particular Cataluña y el País Vasco, organizaciones culturales y ciudadanas, colegios profesionales, etc. La culminación del enfrentamiento de las “dos Españas” acababa en guerras internas o se apaciguaba mediante Concordatos, como el de 1851. El enfrentamiento alcanzó extrema gravedad y violencia durante la II República que optó irreflexiva e imprudentemente por una política laicista muy radicalizada dirigida contra la Iglesia católica y que constituyó una de las causas que atizaron el fuego de la guerra civil 1936-1939, que horrorizó a Europa y al Mundo y que reafirmó en la mayoría de los españoles el propósito de que jamás volviera a repetirse tan sangrienta confrontación, propósitos que se reavivaron cuando, con la muerte del General Franco, se abrieron las expectativas de un cambio político hacia formulas democráticas que para seguir vías pacíficas tendrían que gestarse en las propias

---

1. Intervención en la Mesa redonda sobre “Hecho religioso y transición política española” organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia (22-24 octubre 2003).

instituciones franquistas para desembocar en un nuevo ordenamiento constitucional. Y ello se hace, como escribió Raúl Morodo, mediante “uno de los fenómenos políticos más sorprendentes de nuestra historia contemporánea: la transición pacífica de una larga dictadura a una monarquía democrática.....En todo este proceso –referéndum 76, elecciones generales, 77, Pactos de la Moncloa, referéndum 78- hay una palabra clave, *consensus* en la terminología política comparada, y consenso, más generalizado entre nosotros –cargada de un contenido ideológico amplio de compromiso- que expresa el hilo conductor estratégico que se produce en nuestro país. No se puede, en efecto, entender y explicar la transición y el establecimiento del actual sistema democrático sin analizar, teórica y prácticamente, esta forma compleja de negociación oposición-gobierno y, en general, entre las distintas fuerzas políticas que protagonizaron externamente el cambio. Negociación solapada primero y, más tarde, abierta y directa” (R. MORODO. *La transición política*, Madrid, 2ª ed., 1993, p. 145-146)

Se reconoce por historiadores, sociólogos y juristas que la “cuestión religiosa” estuvo muy presente en la transición española y sus artífices se sintieron obligados a la superación pacífica del cambio, eludiendo aventuras belicistas cuyos nefastos resultados estaban aún presentes entre la mayoría de los españoles, conviniendo muy acertadamente que la transición política tenía que hacerse desde las mismas instituciones del ordenamiento franquista valiéndose de los instrumentos políticos y jurídicos del sistema para llevar a los españoles sin convulsiones ni sobresaltos a una tranquila transición a la democracia. Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I, por una parte, asistido por el nuevo Presidente del Gobierno Adolfo Suárez y su equipo de gobierno, dirigieron esa política de cambio estimulando y coordinando pactos políticos, sociales y económicos (los pactos de la Moncloa), con la aquiescencia y un ejemplar espíritu de consenso de todos los implicados, como los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las instituciones financieras, etc., que se esforzaron en consensuar, con excelentes resultados, lo que es propio de este método legislativo, a saber, “los principios básicos sobre los que se ha de asentar la convivencia política de un pueblo, los derechos más primarios e incontrovertibles de sus ciudadanos y las reglas fundamentales del juego de sus grandes instituciones políticas” (O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, 1978, p. 47)

Este espíritu inspiró también el propósito de superar la “cuestión religiosa” eludiendo instrumentalizar lo religioso como bandera de programas, campañas y proyectos, ni hacerla valer como materia de cambio y de negociación en la elaboración de los instrumentos jurídicos fundamentales de la nueva democracia. A este respecto hay que poner de relieve que el factor religioso opera en la transición española desde dos polos convergentes; desde los partidos políticos, los cuales atenuaron sus radicalismos ideológicos y programáticos en materia religiosa, y desde la Iglesia católica que flexibilizó sus posiciones abandonando las formulas iuspublicistas de la confesionalidad y del Estado católico, para abrazar las nuevas

corrientes del Vaticano II centradas en la separación cooperacionista de Estado e Iglesia, libertad religiosa y sana laicidad. Pero, también ha de destacarse que una auténtica transición en materia religiosa requería, no solamente el pacto, sino la conversión profunda de los partidos políticos y de la Iglesia en el tratamiento de la “cuestión religiosa”, aquellos renunciando definitivamente a una beligerancia activa contra lo religioso, principalmente contra la Iglesia, como hicieron particularmente el partido socialista obrero español (recuérdese el XIII Congreso –Suresnes, Octubre 1974- con renuncia al marxismo) y el partido comunista español que fue un gran valedor de posturas favorables a lo religioso en las discusiones parlamentarias de la Constitución, particularmente del art. 16. Análogamente, la Iglesia Católica, ajustándose a las nuevas tesis del Concilio Vaticano tuvo que renunciar a una intromisión oficial cualificada en la política partidista y en los asuntos temporales, sin perjuicio de su derecho de opinión e información sobre estos asuntos, cambios que se manifestaron conflictivamente a partir del año 1966 en actividades de clérigos, religiosos y seculares, que fueron llevados ante el Juzgado de Orden Público por delitos de propaganda, asociación o reuniones ilegales; también abundaron declaraciones oficiales de la jerarquía y de la Conferencia Episcopal Española, como la declaración de la Asamblea Plenaria sobre “La Iglesia y la Comunidad política” (23 enero 1973) y otras actividades que tuvieron una expresión muy cualificada en la Asamblea Conjunta de Sacerdotes y Obispos, auspiciada por el Card. Tarancón, que fue el símbolo de la oposición religiosa al franquismo identificándosele como el Cardenal de la transición política española. De ahí la importancia que tiene el periodo que se ha denominado pre-transición democrática para entender el espíritu que la animó. De todos modos, la convergencia política y la religiosa católica será siempre difícil de alcanzar, pues en el tratamiento de estos asuntos la Iglesia se pronuncia siguiendo estrictos principios teológicos y los partidos políticos están sujetos a abiertas ideologías culturales y a condicionamientos sociológicos predominantes sobre el Derecho natural y sobre antropologías teológicas. Esta difícil convergencia no ha de impedir que, partidos políticos por un lado y confesiones religiosas por otro, hagan un ejercicio de aproximación que facilite el consenso aún a costa de renunciar a posiciones arraigadas en el tratamiento del tema religioso y teniendo siempre en cuenta sus limitaciones competenciales, tanto los partidos políticos para no invadir el orden religioso más allá de las fronteras que marca la libertad religiosa, como las Confesiones para no inmiscuirse en el orden temporal más allá de lo que autoriza el principio de laicidad entendida como separatismo con cooperación y primaria competencia del Estado en los asuntos temporales. Con frecuencia se presentarán situaciones en las que no quepa una plena coincidencia de posiciones y habrá que legislar con cierta ambigüedad acogiendo ambas posiciones en un ejercicio de integración de las mismas en formulas mixtas.

El principio de libertad religiosa fue la piedra angular del nuevo edificio sobre el que se pretende solucionar definitivamente la “cuestión religiosa”, como se pone de relieve a través de los textos que ordenaron jurídicamente la transición y que son

modelo de la aspiración general del pueblo español y de las instituciones hacia la salida democrática del franquismo en extinción, en la que había que deponer violencia y radicalismo para que la transición se llevara a cabo pacíficamente y con el consenso de todas las fuerzas institucionales y líderes destacados de clandestinas agrupaciones que habían de tener protagonismo en el futuro político de la Nación. Esta actitud conciliatoria para la superación de los cruciales problemas que planteaba la sucesión del régimen instaurado por el Gral. Franco es la que animó la actividad para el cambio y se reflejó también en la elaboración y redacción de los textos jurídicos. Escogemos tres de ellos: La ley para la reforma política, los Acuerdos con la Santa Sede y el art. 16 de la Constitución.

La ley para la reforma política arranca del proyecto Suárez de Septiembre de 1976, debatido y aprobado por las Cortes franquistas, refrendada por el pueblo español el 6 de Diciembre del mismo año y promulgada el 5 de enero de 1977 como la octava ley fundamental del régimen. Esta ley fue posible por su preparación dialogada, como expresaba el Presidente Suárez en su alocución televisada al pueblo español para presentar el proyecto de ley de reforma política: “Se trata de acomodar nuestros esquemas legales a la realidad del país. En consecuencia, hemos procurado examinar con toda objetividad las demandas políticas que se producen desde la ciudadanía y para ello hemos contactado con muchos de los grupos políticos más significativos que existen en España y que ofrecen alternativas estimables sean de derecha, de centro o de izquierda, para escuchar con respeto sus puntos de vista”

La ley afectó también al tema religioso por cuanto en su art. 1º se disponía: “La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”. Texto que, en opinión del Prof. Pedro Lombardía, expuesta en el primer Manual universitario español de Derecho Eclesiástico gestado durante la transición por un grupo de Catedráticos de Derecho Canónico y publicado en el año 1980, derogó, al menos, la denominada confesionalidad sustancial, tal como estaba instituida por el Principio II del Movimiento Nacional, promulgados por Ley de 17 de mayo de 1945 y que establecía: “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 de la conciencia nacional, que inspirará su legislación”. Este texto era incompatible con el transcrito art. 1º de la Ley para la reforma política, que estableció la supremacía de la ley –de la ley civil se entiende- como expresión de la voluntad soberana del pueblo –no como expresión de los principios de un Ordenamiento religioso- Tal voluntad soberana –escribía el citado Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid- se consideraba en la ley para la reforma política sin más limitaciones en la libertad de determinación que las establecidas en el párrafo siguiente del mismo artículo 1º: “Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.”. Por tanto la concepción de los derechos humanos del mundo democrático occidental venía a sustituir, como

límite a la voluntad del legislador, al “acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana” .(P. Lombardía y cuatro autores más, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 1ª edición, Pamplona, 1980, pp169-170). Esta concepción occidental se ha trasladado a todas las declaraciones de derechos humanos, en las que ocupa un lugar preeminente el derecho de libertad religiosa, por lo que se debe concluir afirmando que la Ley para la reforma política se anticipa a la futura Constitución española y acoge el principio y el derecho de libertad religiosa, produciendo un radical e inmediato desplazamiento desde el régimen de confesionalidad católica al de libertad religiosa a partir de la vigencia de la nueva Ley, tema que hubo de tenerse en cuenta en las conversaciones previas de consenso mantenidas por el Presidente del Gobierno con las diversas fuerzas políticas. y religiosas de las que ha hecho una cumplida narración la periodista Victoria Prego (V. PREGO, *Así se hizo la transición*, Barcelona, 1995, pp. 621 ss.).

Otras leyes que gozaron también del consenso religioso y político fueron las que aprobaron los cinco Acuerdos parciales con la Iglesia católica: uno firmado el 28 de julio de 1976, bajo el régimen de la transición política, y los otros cuatro el 3 de enero de 1979, pocos días después de entrar en vigor la Constitución de 27 de Diciembre de 1978, por lo que necesariamente tuvieron que gestarse y redactarse durante la transición

Especial importancia tiene el primero de dichos Acuerdos sobre supresión de los privilegios de nombramiento de obispos, por un lado, y del fuero, por otro. Su accidentada preparación muestra las dificultades de consenso que encontró la Iglesia durante el último tramo del régimen franquista para la aplicación de los principios sentados por el Concilio Vaticano II.

El Concordato de 27 de agosto de 1953 había hecho crisis hacia 1965, principalmente por las renovadoras ideas del Concilio Vaticano II, que contrastaban con los principios inspiradores de dicho Concordato, pieza fundamental del que se llamó nacional-catolicismo como expresión de la profunda vinculación mutua de la Iglesia y del Estado. En el año 1966 la Conferencia Episcopal Española expone al Papa su deseo de renunciar a los privilegios que el Concordato concede a la Iglesia en España y pide su revisión. La Santa Sede dice oficialmente que está dispuesta a modificar el Concordato y el 29 de abril de 1968 Pablo VI dirige una carta al General Franco solicitándole que, antes de una posible revisión del Concordato, renunciara al privilegio de presentación para el nombramiento de obispos. El 12 de junio siguiente contesta Franco que, si bien no le era posible renunciar a dicho privilegio, pues no tenía competencia personal para ello, sino que se necesitaba la aprobación del Gobierno y el concurso de las Cortes, estaba dispuesto a una revisión y puesta al día del Concordato. En efecto, la Conferencia Episcopal Española anuncia a fines del año 1969 que se estaban celebrando conversaciones entre la Santa Sede y España para revisar el Concordato y hacia el final del año 1970 los obispos reciben el anteproyecto del nuevo Concordato revisado, que es

rechazado por la Conferencia Episcopal Española, la cual se inclina por fragmentar el texto en varios Acuerdos parciales, por entender que un Concordato completo no tenía la flexibilidad suficiente para adaptarse progresivamente a los cambios de la sociedad y del Estado, mientras que los Acuerdos parciales permitían más fácilmente esa adaptación.

En el fondo, lo que pretendían los Obispos y el Vaticano era esperar a que se clarificara la situación político-religiosa en España, pues durante aquellos primeros años de la década de los setenta era ya muy tensa la situación conflictiva en el interior y desde el exterior de la Nación y en estas circunstancias la diplomacia vaticana prefirió seguir dando largas al asunto del Concordato, pese a las impacencias del Gobierno por firmarlo cuanto antes con la esperanza de pacificar las cada más difíciles relaciones entre la Iglesia y el Estado español.

El panorama de estas relaciones cambió con la exaltación del Rey Juan Carlos I a la Jefatura del Estado y con las primeras medidas democratizadoras del régimen político. Producida la distensión se había creado el clima propicio para reanudar las negociaciones con firme voluntad por ambas partes de llegar a un resultado eficaz. El arranque de estas nuevas negociaciones toma pié de la carta que Pablo VI había dirigido a Franco en el año 1968 y a cuya petición no había accedido aquél. Ahora el Rey se dirige al Papa el 15 de julio de 1976 comunicándole “su intención de no utilizar el privilegio de presentación de Obispos, encomendando al Gobierno la instrumentación jurídica de tal propósito dentro del conjunto de nuevas relaciones del Estado español con la Santa Sede”. Seguidamente, el 28 de julio de ese mismo año 1976 se firma el primer Acuerdo parcial, cuyo preámbulo señala las líneas del nuevo régimen de sucesivos acuerdos parciales y comienza la derogación, también parcial, del Concordato de 1953, en aquellas materias que son objeto de nueva regulación. Prosiguen las negociaciones para nuevos Acuerdos parciales de la transición y en el año 1977 estaban concluidos los trabajos técnicos de las Comisiones. No obstante, por iniciativa del Gobierno se retrasa la firma de los textos en espera de conocer la definitiva configuración del Estado español cuya Constitución estaba en fase de elaboración. Por fin, el día 3 de Enero de 1979 se firman otros cuatro Acuerdos parciales. Así pues los cinco Acuerdos se redactaron durante la transición bajo el espíritu de concordia y consenso que inspiró este periodo de nuestra Historia, aunque la firma de los cuatro últimos se demorara a fin de que no se pudiera alegar que habían condicionado a la Constitución en el tratamiento de la “cuestión religiosa”, sino que, por el contrario, apareciera la prevalencia cronológica y sustantiva de ésta sobre aquellos.

El Acuerdo de 1976 fue ratificado el 19 de agosto de 1976 y publicado en el BOE del 24 de septiembre del mismo año. Consta de dos artículos precedidos de un extenso preámbulo que, por su naturaleza constituyente de las futuras líneas generales de relación entre el Estado español y la Iglesia católica, es generalizable a los demás Acuerdos. El art. I suprime el privilegio de presentación de la Corona

de España para el nombramiento de Arzobispos y Obispos, que pasa a ser de la exclusiva competencia de la Santa Sede. Como institución residual se establece el régimen de prenotificación oficiosa por la Santa Sede al Gobierno español de estos nombramientos. En compensación, el art. II suprime el privilegio del fuero, que sometía a clérigos y religiosos, en materia penal, al fuero canónico, sin que los Tribunales del Estado pudieran incoar causas criminales contra ellos sin licencia de la autoridad canónica competente. Ahora solamente se obliga al Juez civil a notificar la incoación de la causa a la autoridad eclesiástica.

El preámbulo justifica la necesidad de este Acuerdo y de los sucesivos que habrán de convenirse y sienta los términos básicos del consenso para la redacción de los Acuerdos y, en general para delimitar la política del Gobierno en materia religiosa. Su redacción es la siguiente: “La Santa Sede y el gobierno Español: A la vista del profundo proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años, aun en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas y entre la Iglesia Católica y el Estado; Considerando que el Concilio Vaticano II estableció como principios fundamentales a los que deben ajustarse las relaciones entre la Comunidad política y la Iglesia, tanto la mutua independencia de ambas Partes, en su propio campo, cuanto una sana colaboración entre ellas; afirmó la libertad religiosa de la persona humana; y enseñó que la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil; Dado que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la dignidad de la persona humana (se refiere a la ley de 28 de julio de 1967) y reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión católica; Juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias, surgidas después de la firma del Concordato de 27 de Agosto de 1953, requieren una nueva reglamentación; Y se comprometen , por tanto, (las Partes) a emprender de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato (de 1953)”.

Este preámbulo ha sido comentado con acierto por algunos autores que lo valoran positivamente desde diversos puntos de vista. Así Juan Fornés afirma que el preámbulo dejó sentados los principios del marco doctrinal que dan razón a los otros textos normativos y que facilitan su adecuada y correcta interpretación, (J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona, 1980, p. 42). Alberto de la Hera destacaba que “se trata de una exposición de los motivos que han llevado a las Partes a plantear una nueva política concordataria para España; de resultas de tales motivos, las Partes adquieren de modo expreso el compromiso de sustituir las disposiciones del Concordato de 1953 por una serie gradual de Acuerdos” (A. de la HERA, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 de junio de 1976*, en “Ius Canonicum” ,

XVI-32(1976) p.161). Y José Antonio Souto resalta que el Preámbulo formaliza “un compromiso entre la Iglesia católica y el Estado español que comportaba la derogación del Concordato y su sustitución por un nuevo marco jurídico para la Iglesia adaptado a las nuevas circunstancias. Pero este compromiso eximía a la Iglesia de la posibilidad de quedar sometida a un régimen común y general para todas las confesiones. Este hecho tendrá una influencia decisiva en la elaboración del texto constitucional y en su posterior desarrollo (J.A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias*, Madrid. 1999, p. 248). A mi juicio, el Preámbulo del Acuerdo básico de 1976, como fruto del espíritu de consenso que inspira la reforma política española, es una pieza más, con rango de Derecho Internacional, articulada convencionalmente entre el Estado español y la Iglesia católica como declaración de principios para llevar a cabo sobre ellos el desarrollo bilateral de sus relaciones. Por ello estimamos que su naturaleza es constituyente en el ámbito de dichas relaciones como vía consensuada de solución pactada de la “cuestión religiosa”, conexa con la otra vía, la unilateral del Estado, que asume la Constitución. Se trata de un texto que tiene vocación de permanencia, en contraste con las otras normas dictadas para la reforma política, de carácter efímero, en cuanto tenían que cumplir un fin muy concreto e inmediato: levantar la estructura del nuevo régimen democrático. Es más, el preámbulo anticipa la aplicación normativa del principio de cooperación e inicia la pauta que luego siguieron los Acuerdos de 1979, la Constitución y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 5 de julio de 1980, de abrir ampliamente el ámbito de bilateralidad normativa con un alto nivel de contenidos concretos superior al que asume el Estado en el ámbito de su unilateralidad, algo inimaginable sin el espíritu de consenso que, en este punto, jugó fuerte en detrimento de la competencia unilateral del Estado. Y así lo entendieron los autores de la Ley de Libertad religiosa de 1980 cuando redujeron su contenido, con criterio minimalista, a la reiteración de los principios constitucionales, a la relación genérica del contenido del derecho de libertad religiosa, al reconocimiento de personalidad civil y de la autonomía de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como a otras cuestiones menores sobre ámbito de la ley, Registro de Entidades religiosas, Comisión Asesora de Libertad Religiosa, régimen de recursos y el derecho transitorio (Puede verse la relación que leí en el Seminario Luso-Italo-Español sobre libertad Religiosa celebrado en Madrid durante los días 18 a 20 de octubre de 1999, sobre “Problemas que afronta la Ley de Libertad Religiosa de España y soluciones que ofrece para los mismos”, convocado por la Dirección General de Asuntos Religiosos y publicada en “Boletín de Información del Ministerio de Justicia”, año LIV, 15 enero 2000, pp.7 y ss.) No disponemos de tiempo para presentar un estudio comparativo de los principios constitucionales sobre el factor religioso y los que introdujo el Preámbulo del Acuerdo de 1976; y me limito a apuntar el tema, que es un buen ejercicio para el estudio científico de esta manifestación concreta de la integración de fuentes bilaterales y fuentes unilaterales en la regulación del fenómeno social religioso.



La tercera expresión normativa del espíritu de consenso que animó la transición política nos la ofrece el párrafo 3º del art. 16 de la Constitución, que dispone: “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”. Se advierte la aparente divergencia entre los dos incisos. Por una parte, se declara que “ninguna confesión religiosa tendrá carácter estatal” como fórmula de expresión del principio de laicidad, defendido sobre todo por los partidos de izquierda, y por otro lado se introdujo el principio de relevancia civil del factor social religioso, defendido por la derecha política, que desactiva el laicismo radical y favorece el tratamiento desigual del hecho religioso, en tanto no sea discriminatorio, con apoyo en la realidad socio-religiosa de la población española.

El primer inciso configura de manera un tanto vergonzante el principio de laicidad del Estado, que actúa como principio complementario del de libertad religiosa para que ésta no se limite a operar en el limitado campo de los individuos que profesan una creencia religiosa y de las comunidades en las que se integra, sino que se amplíe su eficacia positiva a otras opciones no religiosas. Era tal el espíritu de respeto mutuo de las Partes y el interés en que no se rompiera el consenso, que, ante una insinuación de la 27ª Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española (26 noviembre 1977) acerca de la “prevalencia en el texto constitucional de formulaciones equívocas y de acento negativo que pudieran dar pie a interpretaciones laicistas”, se maquilló la fórmula del primer anteproyecto de Constitución que decía: “El Estado español no es confesional” de redacción muy próxima al art. 3º de la Constitución republicana de 1931 que declaraba: “El Estado Español no tiene religión oficial” y se sustituyó por la fórmula que encabeza el párrafo 3º del art. 16 de la Constitución vigente, a tenor del cual ninguna Confesión religiosa podrá tener carácter estatal, lo que significa que el Estado español no podrá asumir ninguna de aquellas Confesiones, ni en sus principios dogmáticos, ni en sus prescripciones éticas, jurídicas, ceremoniales o de otra naturaleza, es decir, no cabe la confesionalidad sustantiva, lo que equivale a una configuración del Estado laico, que lleva en sí las notas de no confesionalidad, de neutralidad y de autolimitación, a la competencia exclusiva en materia temporal y al reconocimiento de licitud a la adopción por los individuos y por las comunidades de opciones no religiosas (convicciones) y hasta antirreligiosas (ateístas) en el ámbito de ejercicio de una amplia libertad religiosa (He expuesto ampliamente el tema de la laicidad en la ponencia que, bajo el título: *Valores religiosos y Constitución en una sociedad secularizada*, desarrollé en las Jornadas de Estudio (Oñate 25 y 16 de mayo de 1995) sobre “Secularidad y laicidad en la experiencia democrática”, San Sebastián, 1996, pp.69 a 90)

En el otro extremo el Estado español manifiesta constitucionalmente su interés positivo por el fenómeno social religioso, de modo que el Estado nacido de la Constitución de 1978 no deberá desconocer lo religioso, ni hostigar ni perseguir a

la Iglesia católica ni a las demás Confesiones religiosas. Hay un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, tanto al legislativo como al judicial y al ejecutivo, los cuales habrán de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. La Constitución de 1978, por lo tanto, valora de modo positivo el hecho social religioso, pero de modo especialmente positivo el que vive pluralmente la sociedad española, es decir, que los poderes públicos han de ajustar sus actuaciones al pluralismo religioso asimétrico propio del pueblo español (el otro caso de pluralismo asimétrico se expresa por el art. 2º de la Constitución al distinguir entre nacionalidades y regiones) y, por ello, tendrán que otorgar un tratamiento especial a las creencias religiosas que profesa la sociedad española, y a la Iglesia católica, en particular, un tratamiento especial cualificado que nunca podrá ser discriminatorio es decir atentatorio a la posición básica igualitaria de todas las Confesiones protegida por el art. 14 de la Constitución (He tratado el tema en una colaboración titulada: *Posición jurídica de la Iglesia católica*, en el libro informático colectivo: “Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, IUSTEL, Portal Derecho, 2002).

Por esta razón, la mención expresa de la Iglesia católica que consta en el texto que comentamos no cabe interpretarla como índice de confesionalidad ni de oficialidad católica del Estado español, pues, si así se entendiera, se incidiría en actitudes muy comprometidas que tendrían que haberse consignado de manera expresa e indubitada y que no podría hacerse en cuanto lo impide la prevalencia del principio de libertad religiosa y el abierto rechazo de la confesionalidad por el principio de laicidad del Estado; por otro lado, no es discriminatoria la mención de la Iglesia católica, que responde a la realidad histórica y social de la presencia mayoritaria de la Religión católica en España y que obliga, en sus asimétricas diferencias con otras Confesiones religiosas, a observar el principio de igualdad posicional con tratamiento de proporcionalidad objetiva y razonable, tal como ha declarado el Tribunal Constitucional en varias sentencias (13 de mayo de 1982, 8 de junio de 1988 y 22 de marzo de 1999). Las razones que se han esgrimido a favor de esta mención reflejan preferentemente connotaciones históricas y sociológicas que son, en síntesis, la importancia de la Iglesia católica en los más diversos aspectos de la evolución histórica de la Nación y el notable peso específico del catolicismo en la conformación social del pueblo español.

Por lo tanto, no había que oponer reparos a la laicidad del Estado, pero tampoco a la cooperación con las Confesiones religiosas arraigadas en la sociedad española, principalmente con la Iglesia católica. Y este fue el tema de un difícil consenso que ya se planteó en el seno de la ponencia encargada de redactar el texto base de la Constitución y que estuvo constituida por siete miembros correspondientes a los siguientes partidos políticos: Sres. Pérez Llorca, Cisneros Laborda y Herrero de Miñón por UCD; Peces-Barba por el PSOE; Solé Tura, por el Partido Comunista (PSUC), Fraga Iribarne por AP y Roca Junyent por el Grupo vasco-catalán. De entrada las posiciones estaban muy alejadas cuando se publicó en el Boletín Oficial

de las Cortes el Anteproyecto de Constitución, cuyo art. 15 (luego acabó este artículo llevando el num. 16), apartado 3º decía: “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”. No obstante, el PSOE no presentó ninguna enmienda. En la discusión parlamentaria en el Congreso el Sr. López Rodó, de Alianza Popular, introdujo el añadido “cooperación con la Iglesia católica y con las demás confesiones religiosas” que obtuvo votación favorable y con esta adición figuró en el Anteproyecto definitivo de Constitución publicado en el Boletín de las Cortes el día 17 de abril de 1978. Por el Partido Comunista manifestó el Sr. Solé Tura que prefería la fórmula “el Estado no tiene religión” como en la Constitución de 1931, pero que aceptaba la situación a que se llegó, pues su partido no quiere situaciones de enfrentamiento religioso.

En los debates de la Comisión constitucional del Congreso aparecieron las discrepancias pues el partido socialista y minoría catalana se oponían a que figurara la mención de la Iglesia católica. Por el contrario el Sr. Solé Tura manifestó que era consciente de cuanto la Iglesia católica representa sociológica y culturalmente en España y que había que evitar que la construcción de la democracia se pierda en conflictos religiosos”. Por UCD intervino el Sr. Alzaga Villamil, quien defendió la mención de la Iglesia católica “porque creemos –dijo– que es materia que afecta a los sentimientos más respetables de muchos españoles”. Por fin el apartado 3 se aprobó con el voto en contra del partido socialista y grupo mixto. Igualmente se aprobó en el pleno, con la particularidad de que el partido socialista se abstuvo y el partido comunista siguió votando a favor pues, como explicaba el Sr. Carrillo Solares, si el partido comunista ha votado el dictamen de la ponencia “no es porque estemos dispuestos a dar ningún privilegio particular a la Iglesia católica, ni porque creamos que es una forma vergonzante o solapada de afirmar la confesionalidad del Estado....Lo que hay....es el reconocimiento de que en este país la Iglesia católica, por su peso tradicional, no tiene, en cuanto fuerza social, ningún parangón con otras confesiones igualmente respetables y nosotros, precisamente para mantener ese tema en sus justos límites, hemos aceptado que se cite a la Iglesia católica y a otras confesiones en un plano de igualdad”. En el Senado continuaron manteniéndose las mismas posiciones y, salvo algunos retoques de índole gramatical, se mantuvo la redacción procedente del Congreso. (Las referencias a los debates parlamentarios sobre el art. 16 de la Constitución pueden verse en el libro de J.J: Amorós Azpilicueta, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, pp.120 y ss.)

La consecuencia más importante que se deduce de esta exposición es el papel decisivo que jugaron las fuerzas políticas que extremaron su sensibilidad constructiva mediante el consenso para la construcción de un nuevo Estado democrático que había de reconducir los caminos de España a unas vías de pacífica convivencia que nos permitiera abordar los desarrollos personales, sociales y económicos propios de una gran Nación europea. Este espíritu de consenso quedó

incorporado a las leyes de la transición y sobre todo al texto constitucional de 1978 y, si bien, es cierto, como dice el Prof. Morodo que el consenso no puede institucionalizarse permanentemente (p.146 de la obra citada) no debe prescindirse del espíritu de consenso como informador de las leyes, porque también las leyes tienen su espíritu, y si este sigue viviendo en la Constitución de 1978 parece lógico que no se abdicue de ese mismo espíritu, que es la *mens legislatoris*, en los desarrollos normativos y en la interpretación de nuestra Ley Fundamental.

(Fecha de cierre: octubre 2003)