

*Josemaria Gómez Magaña*

---

**ANALISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE  
LIBERTAD RELIGIOSA 1967 - 1980**

*Trabajo fin de Carrera*

*Dirigido por*

*Dr. José Luis Llaquet de Entrambasaguas*

*Universitat Abat Oliba CEU*  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
*Licenciatura en Derecho*

---

2011

“Bienaventurados los que padecen persecución por la justicia, porque suyo es el Reino  
de los Cielos”

MATEO 5, 10

## Sumario

Introducción.....	5
<b>1.- La Libertad Religiosa en el Derecho Internacional .....</b>	<b>8</b>
<b>2.- La “cuestión religiosa” en las Constituciones del S. XIX. Concordato.....</b>	<b>12</b>
2.1.- La Constitución de 1808.....	13
2.2.- Constitución de Cádiz (1812).....	14
2.3.- Constitución de 1837: la confesionalidad sociológica.....	14
2.4.- Confesionalidad jurídica. Constitución de 1845.....	15
2.5.- Concordato de 1851 con la Santa Sede. Constitución de 1856.....	20
2.6.- Constitución de 1869.....	24
2.7.- Constitución de 1876.....	25
<b>3.- La “cuestión religiosa” en la 2ª República y la Guerra Civil.....</b>	<b>28</b>
<b>4.- Evolución de la Libertad Religiosa en el Régimen de Franco 1936 – 1970....</b>	<b>30</b>
4.1.- Realidad española tras la Guerra Civil.....	30
4.2.- El Fuero de los Españoles de 1945 y la Ley de Principios del Movimiento... ..	30
4.3.- Dignitatis Humanæ.....	32
4.4.- Divergencias entre el Concordato de 1953 y la Santa Sede.....	33
4.5.- Hacia una reforma legislativa en materia de Libertad Religiosa.....	34
<b>5.- La Ley de Libertad Religiosa de 1967.....</b>	<b>37</b>
<b>6.- Del confesionalismo franquista al laicismo constitucional.....</b>	<b>39</b>
6.1.- Pretransición democrática.....	39
6.2.- Transición política.....	40
6.3.- Acuerdos con la Santa Sede 1976 – 1979.....	41
6.4.- Constitución de 1978.....	44
6.5.- La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 y Acuerdos de 1992.....	45
<b>7.- Estudio comparativo de las leyes de Libertad Religiosa.....</b>	<b>49</b>
7.1. Nacimiento y gestación.....	49
7.2.- Objetivos.....	50
7.3.- Ámbito individual. Igualdad en la ley.....	50
7.4.- Libertad Religiosa y Libertad Ideológica.....	51
7.5.- Ámbito social y familiar.....	52
7.6.- Límites de la ley.....	53
7.7.- Asociaciones confesionales en la ley de 1967 en contraste a la LOLR.....	54
7.8.- Estructura interna de ambas leyes.....	57
<b>8.- ¿Hacia una ley de Libertad Religiosa? .....</b>	<b>59</b>
8.1.- El derecho a la Libertad Religiosa en el derecho vigente.....	59
8.2.- Estatutos de Autonomía.....	61
8.3.- Jurisprudencia constituciones e internacional sobre Libertad Religiosa.....	62
8.4.- Relaciones Iglesia – Estado en la jurisprudencia.....	64
Conclusión.....	66
Bibliografía.....	67

## Resumen

El momento actual en que vive la sociedad española en lo referente a la “cuestión religiosa”, no podría explicarse sin el estudio y la reflexión de la más reciente historia de España en su ámbito político y religioso.

En la actualidad España cuenta con una adecuada protección del derecho de Libertad Religiosa en el marco de un Estado que en su momento tuvo que pasar de un régimen de confesionalidad a otro de libertad, laicidad, igualdad y cooperación con las confesiones religiosas, al mismo tiempo que pasaba a constituirse en un “Estado social y democrático de derecho”.

## Resum

El moment actual en què viu la societat espanyola pel que fa a la qüestió religiosa, no podria explicar-se sense l'estudi i la reflexió de la més recent història d'Espanya en el seu àmbit polític i religiós.

En l'actualitat Espanya compta amb una adequada protecció del dret de llibertat religiosa en el marc d'un Estat que en el seu moment va haver de passar d'un règim de confessionalitat a un altre de llibertat, laïcitat, igualtat i cooperació amb les confessions religioses, a la vegada que passava a constituir-se en un "Estat social i democràtic de dret".

## Abstarct

The moment you live Spanish society regarding the "religious question", could not be explained without study and reflection on the recent history of Spain in his political and religious.

Spain currently has an adequate protection of the right of Religious Freedom in the framework of a state that once had to move from a denominational system to another of freedom, secularism, equality and cooperation with religious groups, while was going to become a "social and democratic state of law."

## Palabras claves

Confesionalidad – Laicidad – Cuestión Religiosa – Ley Ordinaria – Ley Orgánica – Concordato	-	Concilio
--	---	----------

## **INTRODUCCIÓN.**

El reconocimiento de la dignidad humana como dignidad autónoma, desligada de cualquiera supeditación divina o social, constituyó, sin duda, uno de los logros más importantes en la historia de la humanidad. En base a ella, la persona individual, su libre desarrollo y los derechos que le son inherentes se convirtieron en el fundamento de la actuación de la mayor parte de los sistemas político-jurídicos del mundo occidental.

Esta consideración de la persona humana produjo como consecuencia un importante desarrollo de los derechos y libertades, que alcanza su impulso definitivo tras la segunda guerra mundial, después del retroceso acaecido como consecuencia de las experiencias fascistas y como reacción a las mismas.

Entre estos derechos y libertades adquiere una especial relevancia, por su indudable conexión con la dignidad de la persona y su libre desarrollo, el derecho de igual libertad de conciencia de los individuos, que permite a éstos formar sus propias convicciones religiosas o ideológicas en libertad, manifestarlas, si así lo desea, y comportarse conforme a ellas sin discriminaciones ni coacciones de ningún tipo, dentro de un ámbito en el que se le permita tener la posibilidad de escoger entre un amplio abanico de opciones, aquella donde realmente se encuentre realizado. De este modo, personalismo y pluralismo van indefectiblemente unidos.

El presente estudio hace referencia a una etapa en la historia de España donde suceden una serie de acontecimientos de vital importancia en cuanto a materia religiosa.

Las leyes de Libertad Religiosa de 1967 y 1980 suponen un punto de inflexión en lo que hasta entonces había sido la configuración del Estado español como Estado de confesionalidad católica.

Para llegar a entender la naturaleza y la importancia de ambas leyes, cabe la necesidad de andar unos pasos hacia atrás para tomar la visión de España desde del siglo XIX. De esta forma y teniendo, en cuenta un contexto histórico, social y político fundamental para la interpretación de la situación actual, este estudio abarcará no solo el sentido en sí de las leyes, sino el porqué de su nacimiento, y todos aquellos aspectos influyentes y decisivos que las envuelven.

### *Hipótesis de la investigación*

Es necesario, en todos los cambios profundos sociales y políticos, que aparezca un elemento impulsor que originando una crisis, en el ámbito de lo religioso, sea a la vez el motor de dicha revolución tanto social como estatal en lo referente a la confesionalidad y Libertad Religiosa de España.

Este impulso es sin duda la Declaración “Dignitatis Humanæ” promulgada por el Concilio Vaticano II y que resuelve, una situación de estancamiento y falta de evolución en las libertades religiosas en la que se encontraba sumida la España de la segunda mitad del siglo XX, cuando el resto de Europa ya había iniciado el camino hacia la libertad religiosa.

### *División del trabajo*

La estructura en la que se basa este estudio se resuelve básicamente en tres partes. En primer lugar, determinar cómo es la “cuestión religiosa” en cuanto a doctrina y práctica desde el siglo XIX hasta principios del siglo XX; en esta parte es conveniente destacar los principales acontecimientos políticos y sus vaivenes ideológicos que repercuten notablemente en el tema religioso. En segundo lugar, y más centrado en la década de los 70, merece una dedicación especial todo lo referente a los Concordatos del Estado español con la Santa Sede y la enorme influencia de ésta sobre la situación política de la España franquista. Aquí también aparece como elemento desencadenante de lo que posteriormente serían las leyes españolas de Libertad Religiosa, la Declaración Conciliar “Dignitatis Humanæ”. Y en tercer lugar, el estudio comparativo de ambas leyes en lo más significativo tanto por su diferente orientación como por seguir en la misma línea ideológica. Dicho estudio culmina con una breve mención a la situación actual, en el siglo XXI y la vigencia de la última ley después de 30 años en vigor.

Es indiscutible que el fenómeno religioso, aunque individual y privado, haya tenido, a lo largo de la historia, una dimensión que afecta directamente a lo social, a la colectividad, es decir, a la ciudadanía. La proyección civil de lo religioso demanda un ordenamiento que regule, defienda o establezca unos principios de actuación o limitación, para ello, el Derecho Eclesiástico será quien determine dicha regulación.

La “cuestión religiosa” es una de las piezas claves que justifican nuestro actual sistema jurídico; fue pieza clave en la transición política española dando lugar a la

necesidad de establecer un consenso por parte de partidos políticos, sindicatos, instituciones, etc. con el espíritu de superar la “cuestión religiosa”.

Labor de los partidos políticos fue la de atenuar posiciones ideológicamente radicales y, por parte de la Iglesia Católica, promover un acercamiento a las nuevas tesis del Concilio Vaticano II.

La cuestión religiosa no debe pertenecer a proyectos políticos ni campañas, así debía ir desapareciendo poco a poco esa intromisión oficial y ese protagonismo del que había gozado tiempo atrás.

En la actualidad el fenómeno religioso sigue presente y cuestionado en temas sociales, económicos, etc. que mantienen un interrogante en asuntos como libertad de enseñanza, derecho a la educación, enseñanza de la religión en centros docentes, así como el régimen jurídico de los profesores de religión o la personalidad jurídica de los grupos religiosos, su carácter propio o ideario, su adecuación a los contenidos constitucionales.... Financiación, patrimonio, asistencia religiosa, objeción de conciencia y un largo etcétera son ejemplos de la tarea que, desde el derecho, “la cuestión religiosa” sigue generando y la inquietud social que suscita.

El principio de “Libertad Religiosa”, en palabras de López – Alarcón, “fue la piedra angular del nuevo edificio sobre el que se ha de construir una solución definitiva para la cuestión religiosa”.

#### *Agradecimientos*

La gran cantidad de estudiosos y conocedores del tema sobre Libertad Religiosa en España, ha dado como fruto una extensa bibliografía que, no solo sirve para ahondar más en el tema, sino que estimula el deseo de investigar un campo tan estrechamente ligado a la sociedad española, a sus costumbres, a sus ideas, etc.

Es de agradecer todo aquello, artículos, comentarios, conferencias, etc. que por insignificante que parezca, contribuye a la formación objetiva y de opinión de muchos anónimos interesados en una parte de la historia de España que no podría interpretarse adecuadamente sin tener en cuenta el factor religioso.

## **1. La Libertad Religiosa en el derecho internacional.**

La idea de tolerancia en materia religiosa frente a los excesos del absolutismo fue progresando en el siglo XVIII bajo el influjo de la Escuela racionalista de Derecho natural, lo que origina las revoluciones de finales del siglo.

Uno de los frutos de estas revoluciones son las declaraciones de derechos, en las que se formulan las libertades que el hombre reclama como sus exigencias fundamentales frente al poder político.

Pese a su común base ideológica iluminista, el tratamiento del factor religioso en las declaraciones de derechos no es idéntico en los Estados Unidos y en Francia, los forjadores de la democracia norteamericana no estaban condicionados por la existencia de unas instituciones del pasado, se sentían movidos por un fuerte ideal religioso y deseaban constituir su convivencia de hombres cristianos de distintas confesiones, superando la intolerancia del viejo continente.

En los EEUU en la Declaración de Derechos de Virginia (1776) establecía que todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con los dictados de su conciencia: su artículo 16 recoge ya la Libertad Religiosa.

EEUU aparece por emigración religiosa de diferentes personas de diferentes países terceros que huyen ante la intolerancia religiosa. Diferentes personas de diferentes países europeos, todos cristianos pero de diferentes confesiones religiosas.

Al redactar la Declaración de Virginia primarán los valores cristianos, pero garantizará la tolerancia religiosa para todos sus ciudadanos. En 1791 se produce la 1ª enmienda, que declara que el Estado es incompetente en materia religiosa (es lo que actualmente se denomina estado laico).

Por otro lado en 1789 se inicia en Europa la Revolución Francesa, la cual se promueve contra las instituciones de un Estado absoluto y confesional católico. La Asamblea Nacional francesa aprobó su famosa Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, que establecía que: "Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley".

El conjunto de actos en los que se manifiesta la religiosidad no fue captada por la Declaración francesa, que no alude al culto, ni a los demás aspectos de la vida

específicos de la práctica de la religión. Se crea una Constitución completamente aséptica, con prevenciones hacia las cuestiones religiosas. Garantiza la Libertad Religiosa como una opinión, establece límite a esta opinión y será el orden público (que también se ha prolongado hasta la actualidad).

En cambio, en la Declaración de Virginia, al considerar la religión como algo positivo, incluso para forjar la convivencia en libertad, inspiró un planteamiento de la Libertad Religiosa que daría lugar a una mayor protección jurídica de las manifestaciones de religiosidad. La fórmula jurídica para lograr el respeto a la Libertad Religiosa en el pluralismo fue la separación entre el Estado y las confesiones religiosas, estableciendo en la primera de las diez enmiendas que: “El congreso no podrá hacer ley alguna para el reconocimiento de cualquier religión, o para prohibir el libre ejercicio del culto [...]”.

El separatismo se hace, con carácter más tardío, también en Europa. El liberalismo europeo no se limitó a eliminar privilegios del pasado, sino que quiso incidir sobre los grupos religiosos mismos: suprimió o limitó las Órdenes y Congregaciones religiosas e intentó modificar la estructura misma de los grupos religiosos, imponiendo criterios democratizantes, contrarios a la estructura que se deriva de sus propias tradiciones doctrinales. Se trata del llamado regalismo o jurisdiccionalismo liberal, que se caracteriza por un intervencionalismo en materia eclesiástica, muy parecido al de las monarquías absolutas del antiguo régimen, aunque al servicio de otras finalidades.

Se hacían necesarias normas jurídicas específicas, destinadas a la regulación de las entidades de índole religiosa, a las que se les impondría el Derecho estatal no común sino especial, siendo muy abundante dicha legislación en Europa.

La corriente ideológica de fondo que alentaba las Declaraciones de derechos de finales del siglo XVIII apuntaba a la desaparición de la confesionalidad del Estado, a la separación entre Estado y confesiones religiosas y a la proclamación y tutela del derecho de Libertad Religiosa. Este proceso significa el final de un complejo camino de más de siglo y medio de duración.

Durante el siglo XIX se consolida el liberalismo y se relega la cuestión religiosa a la conciencia de los ciudadanos. Considera la religión además de como una cosa privada de cada persona, como sometimiento de todas las religiones a un derecho común, sin privilegios para ninguna en especial.

La Iglesia continúa con algunos planteamientos contrarios, continúan pensando que la Iglesia Católica es perfecta y que pueden continuar entrando en cuestiones temporales políticas del Estado.

La Iglesia, ¿Cómo reinterpreta después de Westfalia la religión?

- En los países católicos, la Iglesia Católica puede actuar con libertad, rechazando el regalismo e intentando quitar la libertad a otras minorías religiosas.
- En los países protestantes, aunque es difícil entrar, intenta la Iglesia Católica entrar a través de los Concordatos.

Actualmente se tiende a armonizarse el principio de laicidad del Estado, (incompetencia del estado sobre el fenómeno religiosa como tal) con una más intensa tutela de la Libertad Religiosa. Este fenómeno, íntimamente ligado a la transformación del Estado liberal en Estado social de Derecho de democracia pluralista, está unido al movimiento de la tutela internacional de los derechos humanos y, entre ellos, el de la Libertad Religiosa.

En 1948 la Asamblea General de la ONU adoptó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DDH). En su art. 18 dice: “Toda persona tiene derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, [...]”.

Si el mayor logro de la Declaración de la ONU es su universalidad, su mayor debilidad radica en que su aceptación es más teórica que práctica, por falta de tutela sincera y efectiva.

En 1950, los Estados miembros del Consejo Europeo firmaron en Roma el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que añade a la declaración de la ONU una referencia explícita los límites de Libertad Religiosa: *“La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”*.

Para la efectividad de la tutela proclamada, existe el Tribunal europeo de derechos humanos.

La ONU se esfuerza para convertir en norma efectivamente vinculante los derechos proclamados en la D.U.D.H, mediante convenios internacionales que regulen de manera más concreta cada uno de los derechos.

Un paso adelante en la tutela universal de la Libertad Religiosa, constituye el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (ONU-1966); así como el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU-1966), que proclama el derecho de los padres o tutores a que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Los documentos internacionales que lo proclaman y tutelan tienen un carácter inminentemente práctico y no se detienen en profundizar sobre la naturaleza y fundamentación de estos derechos.

El Estado no crea estos derechos, simplemente los reconoce, sólo la existencia de un Derecho natural, universal, superior y previo a cualquier sistema de derecho positivo, puede dar razón de esa conciencia jurídica común que impulsa y alienta el movimiento en favor de los derechos humanos, y entre ellos, el de Libertad Religiosa.

La libertad en materia religiosa es contemplada en los documentos internacionales en relación con otros aspectos de la actividad espiritual del hombre.

Las opciones religiosas están tuteladas, en común con la libertad de las demás manifestaciones de la opinión, la libertad de expresión.

Pero, en realidad, el derecho a la Libertad Religiosa no es un derecho más del género de libertad ideológica o de pensamiento, sino que es un derecho singular, no se trata de una libertad cultural sino cultural (de culto).

En los textos internacionales hasta ahora vigentes, si bien reconocen implícitamente que la vida religiosa tiene dimensiones colectivas, dignas de respeto y tutela, son poco concretos en cuanto al estatuto jurídico de los grupos religiosos como tales.

La declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (ONU-1981), constituye el documento más significativo, por el hecho que recoge no solo la dimensión personal o comunitaria del derechos de Libertad Religiosa, sino también su dimensión comunitaria, de modo que se reconocen los derechos de los grupos religiosos como tales, derechos que el Estado debe tutelar y garantizar.

## **2. La cuestión religiosa en las Constituciones del S. XIX. Concordato.**

Constantino I el Grande fue Emperador de los romanos desde su proclamación por sus tropas el 25 de julio de 306, y gobernó un Imperio Romano en constante crecimiento hasta su muerte. Legalizador de la religión cristiana por el Edicto de Milán en 313. Convocó el Primer Concilio de Nicea en 325, que otorgó legitimidad legal al cristianismo en el Imperio Romano por primera vez y, por supuesto, tal como nosotros entendemos como religión de Estado. Se considera que esto fue esencial para la expansión de esta religión, y los historiadores, desde Lactancio y Eusebio de Cesárea hasta nuestros días, le presentan como el primer emperador que utilizó a los cristianos para tener más poder político.

Así lo afirma el profesor López – Alarcón al destacar cómo la “cuestión religiosa ha ido afectando históricamente en la configuración social de nuestra nación, considerando su principal protagonista a la Iglesia Católica”<sup>1</sup>

También resulta interesante la reflexión que López – Alarcón hace sobre la tradición de confesionalidad católica que han tenido los distintos regímenes estatales desde la expulsión de los judíos y musulmanes, única presencia de otras religiones en nuestro país, hecho que marca un principio que justifica la ausencia de legislación en materia religiosa por no haber supuesto una necesidad.

Como ya se apuntaba, España posee una legislación muy reciente en cuanto a Libertad Religiosa se refiere. La influencia de la Iglesia Católica hizo que no hubiera necesidad de legislar sobre algo cuya legitimidad no era cuestionable.

Solo cuando aparecen razones de Estado, sobre todo por la presencia y convivencia con grupos sociales no religiosos o no católicos, es cuando comienza a aparecer la “Libertad Religiosa” en los textos constitucionales.

Hay que tener en cuenta que las principales normas sociales, de convivencia o incluso políticas, han sido dictadas por quienes ejercían el poder temporal: presencia clave de la Iglesia en España.

---

<sup>1</sup> LÓPEZ ALARCÓN, M. *La superación de la “cuestión religiosa” como tema clave de la transición. Su expresión Jurídica.* Anales de Derecho. Universidad de Murcia número 23. 2005, p. 303.

Es en el s. XIX donde España va a vivir su experiencia más fructífera en cuanto al constitucionalismo, 6 constituciones diferentes, y por consecuencia en legislación en una amplia materia donde aparecerá, por primera vez, el fenómeno religioso: desde Bayona 1808 hasta la Canovista de 1876, ésta última será la que sobreviva durante un período mucho mayor a las anteriores (hasta 1923).

Todas ellas, a excepción de la Constitución de 1869 (liberal/progresista) suponen una declaración de confesionalidad católica muy acusada.

El tema de la “Libertad Religiosa” surgía influido de nuevas corrientes que, a nivel internacional, comenzaban a agitar las políticas y los estados: EEUU, desde la declaración de Virginia de 1776 o Francia, con la primera constitución de José Bonaparte, 1808, dejan abierta la posibilidad de la no confesionalidad de los Estados, o cuanto menos, de una progresiva evolución hacia la Libertad Religiosa.

Esta evolución en España, va desde la confesionalidad estatal (herencia de un gran peso) hasta llegar a la situación de reconocimiento de Libertad Religiosa en el marco de la aconfesionalidad (tal y como se concibe en nuestros días).

Es en el s. XIX donde aparecen, por primera vez, tres posiciones que dan pie al inicio de esta evolución: 1ª confesionalidad jurídica ((proclamación del catolicismo como religión oficial); 2ª la confesionalidad sociológica (reconocimiento del catolicismo como religión que profesan los españoles); 3ª la omisión (no hay pronunciamiento al respecto). Según los vaivenes políticos del momento, quedará manifiesta una posición u otra aunque siempre con una tendencia hacia la evolución sin marcha atrás, adoptando una postura de tolerancia desde la intolerancia heredada.

### 2.1. *La Constitución de 1808*

El primer texto constitucional con vigencia en España fue la Constitución de Bayona de José Bonaparte, dejando al margen su controvertida legitimidad o no, tema que los historiadores ya se han encargado de estudiar a fondo.

Esta constitución, curiosamente, no toma el mismo punto de partida que la dictada por Napoleón en Francia poco tiempo antes; allí se establecen términos de “Libertad Religiosa”, con aires de tolerancia e influidos por la constitución de EEUU y la Declaración de Derechos de la Revolución Francesa; por el contrario, la dictada en España no da pie a una mínima apertura en materia religiosa como bien queda manifiesto en su artículo I: “*la religión católica, apostólica y romana, en España, y en*

*todas las posesiones españolas, será la del Rey y de la nación y no se permitirá ninguna otra*".

También se hace mención a hechos tan relevantes como el juramento sobre los Evangelios o la existencia de un capellán mayor entre los jefes de la casa real.

Esta constitución, aunque tuvo poca transcendencia en España, sí deja consecuencia para los siguientes textos que la tomarán como referente inmediato.

Términos como "libertad" o "igualdad" presentes en los textos americanos y franceses, iniciadores de la revolución liberal no tiene cabida en Bayona, y, si por el contrario, hubiera habido paralelismo con ellas, a los constituyentes de Cádiz les hubiera sido más fácil pronunciarse en su contra.

## 2.2. *Constitución de Cádiz (1812)*

La ausencia de Libertad Religiosa en la Constitución de Bayona no había logrado, aún, provocar alguna fisura en la historia confesional católica española. El clero y las fuerzas conservadoras lograron que se siguiera con lo dictado en cuanto a la confesionalidad, pero hay que tener en cuenta, los brotes reaccionarios y liberales que comienzan a hacer su aparición tanto en España como en Europa<sup>2</sup>.

La Constitución de Cádiz se dicta "en el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la Sociedad".

Se respondía así a los "sentimientos mayoritarios de los españoles" (Pérez Ledesma M.).

De esta forma, la intolerancia y la confesionalidad quedan reflejadas continuamente en el resto de los artículos.

Además las Cortes de Cádiz aprobaron muchas reformas que pusieron fin al Antiguo Régimen: se suprimieron los señoríos, se abolió la Inquisición, se prohibieron los gremios y se declaró la igualdad de los españoles ante la ley.

## 2.3. *Constitución de 1837: La Confesionalidad sociológica*

Hasta 1837, la Constitución Cádiz estuvo en vigor oficialmente; fue entonces cuando el liberal moderado Martínez de la Rosa inspirado tanto en Europa, más concretamente en Inglaterra y en las constituciones vigentes de Francia, como en

---

<sup>2</sup> Cfr.: FERNÁNDEZ DE LA CIGONA F.J. "El liberalismo y la Iglesia española". PÉREZ LEDESMA M. "Las Cortes de Cádiz y la Sociedad española" *Ayer*, ISSN 1134-2277, nº 1, 1991

EE.UU, redacta un texto progresista en la forma, pero moderado en el fondo. Un ejemplo que justifica este calificativo es la afirmación de la confesionalidad desde un ámbito social (lo que se entiende por confesionalidad social), siendo así la religión católica patrimonio de la sociedad sin ninguna otra alusión.

Sí es cierto que se introduce el término de cooperación de la nación con la religión profesada por la sociedad pero sin más interferencias.

Como resumen del objetivo que perseguía este texto, se podría decir que por primera vez hay un deseo de reconocimiento de confesionalidad sociológica con cooperación pero sin aludir al derecho de Libertad Religiosa y por tanto sin cabida alguna a los términos "derecho de igualdad".

Esta controvertida constitución cuya naturaleza jurídica a sido discutida por los historiadores y estudiosos del tema, si supone un inicio de fisura en la herencia confesional española, un antes y un después en el camino hacia la tolerancia y Libertad Religiosa.

La Constitución incorporó, por vez primera en nuestra historia constitucional, una declaración sistemática y homogénea de derechos. Entre los derechos que entonces se recogieron figuran la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión, las garantías penales y procesales, el derecho de petición, la igualdad el acceso a los cargos públicos y, por supuesto, las garantías del derecho de propiedad.

La Constitución de 1837 fue, pues, una más de las ocasiones perdidas por el pueblo español para superar sus diferencias. Con ello se posponía la paz entre las dos Españas: "la España antigua", dice Pérez Galdós, "representada por el inepto hermano de Fernando VII, y la España moderna, simbolizada en una niña inocente y una viuda joven, hermosa, desvalida, dulce y magnánima, que había sabido ablandar con su ternura el corazón del monstruo a quien la ligó el destino".

#### *2.4. Constitución de 1845. Entre la confesionalidad doctrinal y la sociológica.*

Al anterior texto constitucional le sucederá el de 1845: esta última fue considerada una reforma de la de 1837, persiguiendo claramente un objetivo conservador.

Ante la nueva orientación política española, es necesario entrar en armonía con el texto constitucional y así se advierte en el artículo 11 al señalar que la "religión de la

nación española es la católica, apostólica y romana”, y que “el Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros”<sup>3</sup>. Este último compromiso responde a una premeditada política de acercamiento a la Iglesia Católica que culminará con la firma del Concordato de 1851.

Sin embargo, es importante referirse a lo que no establece el artículo 11, esto es, a la ausencia, como ya ocurría en la Constitución de 1837, de prohibición expresa respecto al ejercicio de cualquier otro culto.

En este sentido, a pesar de que la Constitución de 1845 responde a una concepción política más conservadora que la de 1837, lo cierto es que los constituyentes no quisieron volver atrás<sup>4</sup>. En las discusiones en la redacción del artículo 11 no pocas fueron las voces que se alzaron en pro de la tolerancia religiosa<sup>5</sup>, voces que finalmente no tuvieron plasmación real en la redacción definitiva por desconfianza, miedo o, simplemente, por inmadurez social, política y religiosa.

En consecuencia, lo primero que llama la atención de este artículo 11 de la Constitución de 1845, regulador de las relaciones Iglesia-Estado, es, precisamente, esa ausencia de prohibición expresa respecto al ejercicio de cualquier otro culto distinto del de la Iglesia Católica. Ciertamente, no obstante, que, al igual que en el texto de 1837, no se puede hablar de tolerancia religiosa, pero lo importante es poner de manifiesto lo lejos que queda ya la expresa prohibición con la que la Constitución de 1812 se ganaba el calificativo de excluyente.

Expuesta, pues, esta característica que se deduce del artículo 11 de la Constitución de 1845 por su ausencia y que entraña una cierta tolerancia implícita -o, cuando menos, la ausencia de una intolerancia explícita-.

A este respecto, cuando menos, sorprende la nueva declaración de confesionalidad que el artículo establece, puesto que supone una novedad más que significativa si se compara con la fórmula utilizada para regular las relaciones Iglesia-Estado en el texto de 1837. En aquél los constituyentes se habían limitado a constatar

---

<sup>3</sup> DE LA HERA PÉREZ CUESTA, A. “*Ordenamiento jurídico español de libertad religiosa y su valoración comparada*”. Madrid, 1976, pp. 389 - 418.

<sup>4</sup> Cfr.: SUAREZ PERTIERRA, G.: “*Libertad Religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*”, Ed. ESET, Publicaciones del seminario de Vitoria, vol. 41, Vitoria 1978, 3. En este mismo sentido, se pronuncia AMERIGO CUERVO-ARANGO, F.: “*Breve apunte histórico de la relación Estado-confesiones religiosas en España*”, en *Comunidades islámicas en Europa*, Ed. Trotta, Madrid 1995, 159.

<sup>5</sup> A favor de la tolerancia religiosa se pronunciaron abiertamente, por ejemplo, el Sr. Secretario del Despacho de la Gobernación, D.S. nº 142, 14 de marzo de 1837, 2136; el Sr. Secretario de Despacho de Gracia y Justicia, D.S. nº 159, 4 de abril de 1837, 2479; el Sr. Pascual, D.S. nº 196, 12 de mayo de 1837, 3338 o el Sr. Sarabia, D.S. nº 159, 4 de abril de 1837, 2480.

una realidad social, esto es, que la religión de los españoles era la católica. Por ello, la declaración de la Constitución de 1837 es, en todo caso, una declaración de confesionalidad sociológica que tan sólo viene a constatar una realidad sin mayores implicaciones. Sin embargo, la declaración utilizada en la Constitución de 1845 es mucho más rotunda y categórica y ello puede hacer pensar que de nuevo se ha optado por una declaración de confesionalidad doctrinal<sup>6</sup>, si no igual sí parecida, a la de la Constitución de 1812.

El porqué de esta contundente declaración de confesionalidad se comprende al analizar el contexto político-religioso en el que surge la nueva Constitución. En este sentido, es importante tener en cuenta que las relaciones con la Santa Sede se encontraban prácticamente rotas desde la muerte de Fernando VII y jurídicamente finalizadas desde el cierre, en el año 1840, de la Nunciatura Apostólica de Madrid<sup>7</sup>.

Este apoyo de la Iglesia Católica al pretendiente (el príncipe Don Carlos) y el consiguiente rechazo de la sucesión al trono de Isabel II, tenía un trasfondo importante que no era bien visto por los sectores liberales -progresistas y moderados-<sup>8</sup>. Sin embargo, la Iglesia Católica que junto a la nobleza había sido un estamento privilegiado e influyente en el sistema anterior, veía en el pretendiente una posible vuelta atrás que sin lugar a dudas favorecía sus intereses.

Así las cosas, lo cierto es que la redacción del artículo 11 de la Constitución de 1845 es un primer intento de los moderados -más próximos en sus concepciones a la Iglesia Católica que los progresistas de 1837- de reanudar las relaciones con la Santa Sede. Por ello, se retoma esa expresa declaración de confesionalidad que, sin mayor análisis, podría calificarse de doctrinal.

Visto, pues, el porqué de la primera declaración que recoge el artículo 11 de la Constitución, es necesario aludir también al segundo de sus incisos, esto es, aquél que hace referencia al obligado mantenimiento que el Estado asume del culto y los ministros de la Iglesia Católica. Esta obligación asumida explícitamente y recogida de forma expresa en el texto constitucional, responde a una voluntad compensatoria frente a las desamortizaciones que había padecido la Iglesia Católica. En este sentido, son significativas las palabras del Sr. Alos durante la discusión del artículo 11 de la

---

<sup>6</sup> En relación con la Constitución de 1845 y su declaración de confesionalidad, vid. OLMOS ORTEGA, M. E.: *“Las confesiones religiosas en el constitucionalismo español”*, en Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya, tomo II, Valencia 2000, pp. 845 a 860.

<sup>7</sup> CONTRERAS MAZARIO, J.M.: *“El régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema español”*, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, pp. 287-288.

<sup>8</sup> AROSTEGUI, J.: *“Un nuevo sistema político”*, en Historia de España, nº 9, p. 54.

Constitución en el Congreso cuando, tras proponer una adición a la que luego sería la redacción final de dicho artículo, señala:

“Teniendo antes el clero bienes propios, y espoliado ahora de ellos, es muy justo que la dotación sea igual á la que tenía antes, por justa indemnización; esto es, que sea enteramente independiente, como siempre lo había sido”<sup>9</sup>.

De lo expuesto se deduce, claramente, cómo pesaba la desamortización en las conciencias de los liberales moderados que intentaban aproximarse de nuevo al clero. Por ello, pretendían subsanar dicha desamortización y, por ello, recogían constitucionalmente la obligación de asumir la financiación de los ministros y del culto católico. Así lo puso de manifiesto el Sr. Ferreira Caamaño cuando, ante su defensa de que el clero disfrutara de un mantenimiento decoroso y permanente, puntualizó su propuesta al Congreso diciendo:

Parece que defendiendo al clero y tratando de volver por sus derechos y por la subsistencia que se le ha quitado, es uno reaccionario. Yo contesto á los que dicen esto, que soy más liberal que ellos, ó a lo menos tanto, y que no vengo á defender al clero fanático, ignorante y carlista, sino á defender al clero ilustrado y virtuoso que conoce el siglo en que vive, y quiere las reformas; pero al paso que conoce que son éstas necesarias, quiere también ser atendido”<sup>10</sup>.

Es claro que el compromiso de mantener económicamente al clero no iba a suponer un retroceso hacia antiguas instituciones. Los avances conseguidos desde 1812 por los liberales eran demasiado importantes para obviarlos en pro de una mayor proximidad a la Iglesia Católica. Será, por tanto, el incumplimiento de este mismo propósito de mantenimiento del clero, que ya había sido asumido por los constituyentes de 1837, el que propiciará, de nuevo, su inclusión en la redacción del artículo 11 de la Constitución de 1845.

Pero, aclarado el porqué de esta obligación que asume el Estado con la que se pretende solucionar el problema económico por el que atravesaba la Iglesia Católica y que encuentra cobertura constitucional precisamente porque la católica es -como señala el primer inciso del artículo- la religión de la Nación española, es necesario centrar la atención en los distintos términos que utiliza el artículo 11 en sus dos declaraciones, fundamentalmente, de cara a determinar si la fórmula utilizada en 1845 responde a una confesionalidad doctrinal o sociológica.

---

<sup>9</sup> D.S. nº 32, 15 de noviembre de 1844, pp. 475-476. (sic)

<sup>10</sup> Ibid, p. 478. (sic).

En este sentido y por lo que respecta a la primera de las manifestaciones del artículo, la que recoge la declaración de confesionalidad, se puede comprobar cómo el término que se utiliza es el de Nación, mientras que en la segunda de las declaraciones, esto es, la relativa al mantenimiento del culto y el clero, el término empleado es el de Estado. Así pues, el artículo señala que la católica, apostólica y romana es la religión de la Nación española y que será el Estado el que asuma la financiación del culto y el clero de la Iglesia Católica.

Esta utilización de los términos Nación y Estado que a primera vista puede parecer insignificante, tiene una gran importancia a la hora de determinar el tipo de confesionalidad que se adopta en este artículo 11 de la Constitución de 1845. Así lo pone de manifiesto Suárez Pertierra, al señalar que en esta Constitución “la utilización de los conceptos de “Nación” y “Estado” en el tenor de su artículo 11 obedece a un intento de continuar en lo posible por el camino iniciado en el texto precedente”<sup>11</sup>, esto es, en la línea de la declaración de confesionalidad sociológica que caracterizaba a la Constitución de 1837.

En este sentido, si por un lado es cierto que la declaración de confesionalidad se recrudece y que casi se confunde con una declaración de confesionalidad doctrinal, no es menos cierto que la utilización del término Nación, contrapuesto al de Estado, implica una diferenciación significativa. Por un lado, se reconoce que la religión de la Nación es la católica y, por otro, el Estado se compromete a mantenerla pero sin realizar ningún juicio de valor sobre la misma. Así pues, el Estado no se pronuncia ni sobre la veracidad ni sobre el valor de las creencias que se compromete a mantener, tan sólo asume esta responsabilidad como consecuencia de que la católica es la religión de la Nación, esto es, de los españoles.

Sin embargo y tras todo lo expuesto, aunque parece claro que la declaración de confesionalidad del texto de 1845 es, de nuevo, una declaración de confesionalidad sociológica matizada por la realidad histórica del momento -los moderados en el poder y más próximos a la Iglesia Católica que los progresistas de 1837-, no deja de presentarse como una declaración de confesionalidad ambigua<sup>12</sup> que se encuentra a caballo entre lo doctrinal y lo meramente sociológico.

Por tanto la nación tiene una religión y la cooperación, (citada en 1837), es encomienda del Estado, su brazo político.

---

<sup>11</sup> Cfr.: SUAREZ PERTIERRA, G.: *“Incidencia del principio de confesionalidad del Estado sobre el sistema matrimonial español”*, en Revista Española de Derecho Canónico.

<sup>12</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: *“Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia”*, 4ª ed. Ariel, p. 174.

Este punto pone de manifiesto la necesidad de guardar unas formas, pero admitiendo en el fondo lo inevitable: el camino hacia la tolerancia y la Libertad Religiosa ya es imparable. Supone pues una brecha en la confesionalidad de España.

El nuevo texto de 1845 conduce por un lado a Cádiz en su visión y defensa de la confesionalidad, y por otro, a una continuidad y defensa en la cooperación, nacida en el 1837. Se podría calificar por tanto la confesionalidad dictada en el 1845 como puramente formal.

#### *2.5. Concordato de 1851 con la Santa Sede. Confesionalidad doctrinal e intervención educativa. Constitución de 1856*

El fin de decenio moderado y su sustitución por un bienio progresista (1854 – 1856) origina un nuevo proyecto de constitución al mismo tiempo que ocasiona importantes violaciones al texto de 1845 y al concordato con la Santa Sede de 1851 al que más adelante se aludirá.

Por primera vez en España hay un propósito firme de optar por medidas claramente anticlericales reanudándose a su vez el proceso de incautación y venta de los bienes de la Iglesia; así durante el bienio progresista de Espartero, en el terreno económico se legisló una nueva desamortización promovida por Madoz, destacando que fue la más grande importante de la época y que duró hasta finales de siglo. Esta vez, afectó a bienes municipales del clero, la instrucción pública, la Beneficencia y la Corona además del clero secular y por ello, alcanzó un valor de vena muy elevado. La nueva ley ofreció algunas novedades con respecto a las políticas desamortizadoras anteriores: además de armonizar la deuda, se destinó parte del producto de las ventas a equilibrar el presupuesto estatal y a subvencionar obras públicas, en especial el ferrocarril. Otra de las novedades fue la de aceptar sólo dinero en metálico como medio de pago, aunque con posterioridad se admitieron también títulos de la deuda.

España, durante el reinado de Isabel II había firmado un concordato con la Santa Sede, en concreto, con los plenipotenciarios del Papa Pío XI.

Este concordato aseguraba la confesionalidad de España y solucionaba definitivamente el problema de las desamortizaciones: la Iglesia concedía la sanación de las adquisiciones de bienes eclesiásticos hechas por particulares con ocasión de aquellas y el Estado consagraba bilateralmente el sistema de “dotación estatal de culto y clero” que antes había establecido unilateralmente como compensación por las desamortizaciones (así se recogía en todas las constituciones a partir de 1837).

Además del Concordato muchas de las disposiciones del Estado fueron objeto de negociaciones con la Santa Sede para que ésta diera su asentimiento antes de su promulgación; particularmente complejas fueron las negociaciones con la Santa Sede en relación al sistema matrimonial que estableció el Código Civil.

Es en esta época cuando la legislación española resulta abundante ya que asuntos como la dotación del clero, el estatuto jurídico de las órdenes y congregaciones religiosas, las entidades eclesiásticas, las actividades benéficas de la Iglesia, el régimen de cementerios... fueron objeto de una legislación especial tanto en los periodos políticos más agitados como los más discrepantes.

No se logró basar la legislación en un principio liberal de separación entre Iglesia y Estado con todo lo que ello supondría en la aplicación del derecho común a la Iglesia, pero sí es cierto que hay un considerable avance hacia la diferenciación de la "cuestión religiosa" dentro de las políticas y articulados constitucionales.

La regulación de la materia religiosa mediante el derecho común era impensable en España dada la imposibilidad de afrontar sin normas especiales los complejos problemas de la abigarrada realidad social, y el cúmulo de entidades e instituciones en que se reflejaba la presencia e influjo de la organización eclesiástica en nuestro país<sup>13</sup>.

A pesar de todo y teniendo en cuenta el influjo del Concordato, la confesionalidad avanzaba o retrocedía con una similar alternancia a la causada por los cambios políticos.

Por todos estos motivos y porque las relaciones con la Iglesia Católica eran una asignatura pendiente que necesariamente había que solucionar, la confesionalidad del artículo 11 del texto constitucional se había visto recrudescida respecto de la utilizada en la Constitución de 1837. De este modo, con esta nueva declaración de los moderados, se daba el primer paso en ese acercamiento a la Iglesia Católica que llegaría a su culminación con la firma del Concordato de 1851.

Presupuesta, por tanto, esta voluntad de aproximación a la Iglesia Católica, de lo que se trata con el Concordato es de regular la situación entre el Estado español y la Iglesia Católica como dos entidades diferenciadas. Sin embargo, conviene aclarar que esta diferenciación que existe entre las dos entidades que van a negociar el Concordato, no implica una total separación de ambas. Por un lado, la confesionalidad

---

<sup>13</sup> Cfr.: PÉREZ ALHAMA, J. "La Iglesia y el Estado Español. Estudio histórico – jurídico del Concordato de 1851". Madrid 1967.

estatal y, por otro, el intervencionismo eclesiástico en materia de instrucción establecido por los distintos Planes de estudios, ponen de manifiesto una cierta proximidad entre la Iglesia Católica y el Estado español en este momento<sup>14</sup>.

Así pues y a la luz de lo expuesto, lo cierto es que el Concordato no viene más que a culminar un proceso de reconciliación con Roma que los liberales moderados se habían apresurado a preparar a través de la adopción de diferentes medidas. Éstas se llevan a cabo, en primer lugar, suspendiendo por Decreto de 26 de julio de 1844 la venta de los bienes del clero y ordenando que el producto de dichos bienes se aplique íntegramente al mantenimiento del clero secular y de los religiosos y, en segundo lugar, devolviendo al clero secular los bienes no enajenados y suspendiendo la venta de los conventos.

Con todas estas medidas, unidas a la restitución en sus funciones de los Prelados o dignidades eclesiásticas respecto de las cuales el Gobierno obró con el mismo ánimo -exceptuando los casos de probada y continuada adhesión a don Carlos-, lo cierto es que el acercamiento a la Iglesia Católica es un hecho que viene a allanar el camino para la elaboración del Concordato de 1851.

En este sentido y por lo que respecta al propio Concordato, conviene, cuando menos, aludir al que resulta ser su precedente más claro, esto es, al Convenio firmado en 1845 por los respectivos plenipotenciarios de la Santa Sede y de España: el Cardenal Lambruschini, Obispo de Sabina, y José del Castillo y Ayensa, Convenio que finalmente no fue ratificado por el Gobierno español que acusó a Castillo de haberse excedido de sus facultades<sup>15</sup>. Pese a ello, la mención del Convenio de 1845 resulta obligada en tanto en cuanto constituye el soporte fundamental sobre el que posteriormente se elabora el Concordato de 1851.

Sin rechazar, por tanto, las alusiones que procedan a dicho Convenio y a lo establecido en los preceptos del mismo, lo importante en este momento es el análisis del Concordato que finalmente se firmó el 16 de marzo 1851, especialmente el análisis de sus dos primeros artículos que son los que se refieren a las relaciones entre el Estado español y la Iglesia Católica y a la influencia de ésta en la educación pública y privada de los españoles.

#### *2.5.1.- Declaración de confesionalidad del Estado español.*

---

<sup>14</sup> CLAVERO, B.: “Manual de Historia constitucional de España”, Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid 1990, p. 81.

<sup>15</sup> SUAREZ, F.: “Génesis del Concordato de 1851”, en *Ius Canonicum*, vol. III, 1963, p.143

El primero de los artículos del Concordato de 1851, al hacer referencia al modelo de relación Iglesia-Estado, establece que:

“La religión católica apostólica romana, que con exclusión de cualquier otro culto continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M.C., con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los Sagrados Cánones”.

Es evidente, por tanto, que el Concordato recoge una declaración de confesionalidad mucho más contundente que la utilizada por el artículo 11 del texto constitucional de 1845. En este sentido, basta con detener la atención en la expresa declaración de exclusividad con la que se afirma que la católica, apostólica y romana es la única religión de la Nación española. Además, como pone de manifiesto Suarez Pertierra, dicha confesionalidad se lleva al extremo en tanto en cuanto se produce una recepción de la normativa canónica en el Derecho español<sup>16</sup>.

La Santa Sede, hubiera preferido la redacción del artículo 1º del Convenio de 1845 que satisfacía más claramente sus intereses, pero el Gobierno no estaba dispuesto en este punto a transigir. Por ello y con el deseo de que definitivamente el Concordato saliera a la luz, monseñor Brunelli, arzobispo de Tesalónica y nuncio apostólico en el reino de España, intervino y convenció a la Santa Sede para que aceptase la redacción, aduciendo al respecto una ausencia absoluta de peligro sobre la base de la naturaleza eminentemente católica del pueblo español<sup>17</sup>. Dicho argumento, a juzgar por la definitiva aceptación del texto, debió resultar convincente.

#### 2.5.2.- *El modelo educativo*

La regulación que el artículo 2º del Concordato realiza en relación con la intervención de la Iglesia Católica en la Instrucción, dispone:

“(...) la instrucción en las universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas o privadas de cualquier clase, será en todo conforme á la doctrina de la misma religión católica; y á este fin no se pondrá impedimento alguno á los Obispos y demás Prelados diocesanos encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud en el ejercicio de este cargo, aún en las escuelas públicas”<sup>18</sup>.

La intervención, pues, es notable; se exige que la instrucción -sea cual sea el tramo de la misma e independientemente de si se imparte en un centro público o

<sup>16</sup> Cfr.: SUAREZ PERTIERRA, G.: “*Libertad Religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*”.

<sup>17</sup> Cfr.: PÉREZ ALHAMA, J.: “*La Iglesia y el Estado español. Estudio histórico-jurídico a través del Concordato de 1851*”, pp. 330-331.

<sup>18</sup> DE MOLINS, E.: “*El Concordato de 1851*”, pp. 4-5. (sic).

privado- esté de acuerdo con la doctrina católica y, facilita el control de toda la Instrucción a los Obispos y Prelados diocesanos, considerados guardianes de la fe y de la educación de la juventud.

Los Planes de estudios del liberalismo se habían propuesto instaurar una educación secular controlada por el Gobierno. Sin embargo, en 1851 los liberales moderados aprueban este acuerdo con la Santa Sede que devuelve a la Iglesia el control y supervisión, capacidad que los liberales habían intentando aminorar. Dicho control se hizo extensivo a todos los centros de instrucción, públicos o privados; las iniciativas privadas de creación de centros docentes surgidas al margen de las convicciones católicas, se ven notablemente coartadas.

Las relaciones Iglesia-Estado y las facultades de vigilancia y control de la Iglesia Católica en la Instrucción, quedan así modeladas y definidas en el Concordato de 1851, y así se van a encontrar cuando en 1857 los liberales moderados abordan la que constituye el punto álgido de la construcción educativa del moderantismo, esto es, la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida como la Ley Moyano.

## *2.6. Constitución de 1869: Primera omisión de la confesionalidad*

Por obra de las Cortes Constituyentes el 6 de diciembre de 1868, por primera vez en España y en un lento camino hacia la Libertad Religiosa, se hace sitio a la tolerancia buscando un acomodo entre el sistema establecido en el Concordato y la separación Iglesia – Estado, lo cual suponía un ideal del liberalismo.

En un claro intento de evitar enfrentamientos entre la Iglesia y el nuevo régimen político, la “cuestión religiosa” quedó definitivamente regulada en el artículo 21 de la Constitución de este modo “la nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica”, además “el ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho”, límites que lógicamente quedan marcadamente imprecisos luego, como una concesión secundaria se afirma que podrán disponer de igual Libertad Religiosa aquellos españoles que profesen otra religión. De este modo se acepta que la gran mayoría de los españoles son católicos; se admite la posibilidad de que una minoría no lo sean; se reconoce la presencia de residentes extranjeros no católicos y el derecho a su propio culto, y, así mismo, se les otorga la Libertad Religiosa para practicarlo aunque la palabra “libertad” no se mencione expresamente. Es una “libertad” para el individuo pero no para las confesiones.

De esta forma, también se evita la discriminación por razones religiosas; así lo manifiesta el artículo 27 cuando admite a cualquier español solo por sus meritos y capacidades a ejercer un cargo o empleo público sin alusión alguna a su credo.

Resumiendo se podrían establecer cuatro principios que hacen de este texto un defensor de los derechos religiosos que hasta ahora habían sido menospreciados:

- I. Desaparición de la confesionalidad en el ordenamiento constitucional de una forma expresa, pero considerando y atendiendo siempre a sus consecuencias individuales y sociales.
- II. Defensa del culto y credo no católico.
- III. Igualdad y Libertad Religiosa.
- IV. Aparición de los límites del ejercicio de Libertad Religiosa dentro de la normativa constitucional.

Hay una notable diferencia respecto a sus dos predecesoras: la de 1837 aceptaba una confesionalidad sociológica y la de 1845 una confesionalidad estatal. Es claro que el texto de 1869 opta por el planteamiento liberal de 1837 evitando así una enemistad con la Iglesia e incluso buscando en ella un posible apoyo político.

Es de destacar también que el derecho de igualdad expreso y referido a la igualdad religiosa, no aparece en 1869 ni en los demás textos constitucionales del siglo XIX: solo queda resulta la garantía a la no discriminación de los españoles por motivos religiosos, por tanto este derecho sigue sin ser reconocido.

Aun así, y por darle al texto su merecido valor en lo que se refiere a “cuestión religiosa”, si es el primero en introducir en el ordenamiento español conceptos y derechos que darán pie a un mayor desarrollo y protagonismo en los años posteriores sin que se vean ignorados como había ocurrido hasta la fecha.

## 2.7. *Constitución 1876: Convivencia entre confesionalidad y Libertad Religiosa*

Un nuevo cambio político condujo a España a la restauración de 1875 con la consiguiente vuelta a la dinastía derrocada en 1868, sentando en el trono al hijo de la reina destronada, Alfonso XII.

Ante esta situación urge una revisión del texto constitucional elaborado desde posiciones “enemigas”, causantes de la caída del régimen ahora restaurado.

No resultaría práctico considerar los textos de 1837 y 1845 cuya imagen representaba el enfrentamiento político que había que dejar de lado precisamente

porque lo que se pretendía ahora era el respaldo de todos tanto conservadores como liberales, al nuevo sistema.

La evolución del sistema política hacia la conquista de derechos democráticos obligaba a mirar hacia el futuro, no obstante, la cuestión religiosa seguía siendo motivo de controversia.

El regreso de los borbones con el “manifiesto de Sandhurst” firmado por el príncipe heredero Alfonso desde la academia militar británica, supone una clara afirmación de la armonía entre “la propia historia” y la “marcha progresiva de la civilización”, la concordia entre la monarquía católico y el siglo liberal. “No dejaré de ser [...] como todos mis antepasados, buen católico, ni como hombre del siglo, verdaderamente liberal”.

Como anécdota, ante esta postura aparentemente contradictoria, intelectuales y en concreto Pérez Galdós, se pregunta “¿liberal y católico?, pero si el Papa ha dicho que el liberalismo es pecado!”.

La actitud ideológica del nuevo rey y fuerzas políticas tenía que reflejarse en un nuevo texto constitucional; así, el consenso y el respeto ideológico evitaron enfrentamientos salvo en lo referente a la “cuestión religiosa”: era necesario encontrar el modo de acomodar voluntades que, en el plano religioso, ni suprimiesen la confesionalidad ni cayeran en la intolerancia del pasado.

Confesionalidad y libertad habían de dejar de ser términos antagónicos buscando formulas que dieran paso a una convivencia real. La redacción del artículo 11 la consigue al introducir el respeto a las opiniones religiosas o al ejercicio al culto con el “debido respeto a la moral cristiana”. Aun así siguen sin permitirse ceremonias o manifestaciones públicas de otras religiones.

Por parte de la Santa Sede este apéndice fue considerado como una violación al Concordato 1851; incluso Pio IX llegó a manifestar su deseo de que se aboliera la libertad de culto.

La actitud de los obispos no fue menos dramática; consideraban a Cánovas como el destructor de la Iglesia Católica en España.

De esta forma, y solo a partir de la década de los 70, no se logró zanjar la guerra suscitada entre restauración e Iglesia pero, a pesar de otras circunstancias políticas surgidas, el mencionado artículo logró sobrevivir y se durante mucho tiempo la base del sistema.

Recapitulando todo lo anteriormente expuesto, se podrían extraer las consecuencias de la aprobación de este último texto en una serie de puntos muy concretos:

- I.** La referencia a la religión católica, apostólica y romana frente a la solo católica, la sitúa como predecesora de las constituciones conservadoras de 1812 y 1845.
- II.** Queda consagrada la obligatoriedad de mantener el culto y a sus ministros tal y como se introdujo en el texto de 1837.
- III.** Las constituciones liberales de 1837 y 1869 atribuyen el deber de mantener el culto a la nación sin mencionar al Estado; esto es lo que les otorga el calificativo de textos de confesionalidad sociológica.
- IV.** 1876 refuerza la confesionalidad al señalar límites de tolerancia: la mora de la religión católica se convierte en la moral oficial del Estado.
- V.** Libertad Religiosa e igualdad religiosa siguen sin aparecer formuladas expresamente solo mediante una llamada a la tolerancia en consonancia a 1869.
- VI.** Lo que el artículo 11 de la constitución de 1876 consolida en España es un sistema de tolerancia religiosa que servirá de plataforma para la construcción de los diferentes regímenes y textos constitucionales desde la 2ª República hasta la transición española.

### **3. La cuestión religiosa en la 2ª República y la Guerra Civil.**

En la constitución republicana de 1931, se manifiesta una agresividad contra la Iglesia Católica, recogida en su artículo 3º, “El Estado no tiene religión oficial” y “la libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión, quedan garantizados en el territorio español; salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública”.

Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno (art. 27).

La Constitución estableció que todas las confesiones religiosas serían consideradas como asociaciones sometidas a una ley especial, con la prohibición de que ni el Estado ni las demás Administraciones públicas auxiliaran económicamente a las iglesias, asociaciones e instituciones religiosas, a la vez que una ley especial habría de regular la total extinción, en un plazo máximo de 2 años, del presupuesto del clero.

Se dispone la disolución de las órdenes religiosas que imponían un 4º voto de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado y sus bienes se nacionalizarían.

Las demás órdenes religiosas quedarían sometidas a una ley ajustada a las bases que enumeraba el mismo artículo y que comportaban la disolución en casos de peligro para la seguridad del Estado, la inscripción en un registro especial, la incapacidad de adquirir y conservar otros bienes que los necesarios para vivienda y cumplimiento de sus fines privativos, prohibición de ejercer la industria, el comercio y la enseñanza, rendición anual de cuentas, posibilidad de nacionalizar sus bienes (art. 26). Este cuadro de medidas anticatólicas se completó con el Decreto de 23/1/1932 que disolvió la Compañía de Jesús y se dispuso la nacionalización de sus bienes con la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas de 2/6/1933 que confiscó los destinados al culto, y estableció severos instrumentos de control de las actividades de la Iglesia Católica y de sus entidades.

Bajo el que se denominó “Nuevo Estado” se volvió al régimen de confesionalidad católica con tolerancia restringida para las otras confesiones religiosas.

El enfrentamiento entre las 2 Españas 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 que horrorizó a Europa y el Mundo y que reafirmó, en la mayoría de los españoles el propósito de que jamás volviera a repetirse tan sangrienta confrontación.

El examen de la realidad histórica de España demuestra que no se crearon nunca de manera estable y prolongada las condiciones adecuadas para que la sociedad española pudiera vivir prácticamente y de modo pacífico los derechos de libertad e igualdad religiosa, pues el liberalismo español fue prevalentemente ideológico y doctrinario, sin criterios políticos flexibles que hubieren conducido la cuestión religiosa por cauces pacíficos de entendimiento con la jerarquía de la Iglesia Católica, antes bien, se siguieron vías importantes de anticlericalismo sectario que acabaron pervirtiendo aquellas relaciones con desconocimiento de la religiosidad católica del pueblo español.

A pesar de todo, la necesidad de un tipo de Ley de Libertad Religiosa, estaba latente en la sociedad.

La declaración "Dignitatis Humanæ" del Concilio Vaticano II (1965) declara solemnemente que la persona humana tiene derecho a la Libertad Religiosa y este derecho se debe reconocer en el ordenamiento jurídico de la sociedad de forma que se convierta en un derecho civil añadiendo que la libertad o inmunidad de coacción en lo religioso que compete a las personas individualmente consideradas se les debe reconocer también cuando actúan en común.

## 4. Evolución de la Libertad Religiosa en el régimen de Franco 1936 – 1970.

### 4.1. Realidad española tras la guerra civil

Situada España en el denominado “nuevo Estado” el camino de la confesionalidad católica retoma su senda, después de los múltiples intentos de cambio promovidos por las sucesivas alternancias políticas e ideológicas que había experimentado la “vieja España” del siglo XIX.

La tolerancia hacia el culto y la práctica de otras confesiones religiosas vuelve a estar nuevamente restringida.

Para Blanco Fernández<sup>19</sup>, son tres los pilares que sustenta toda la regularización jurídica del factor religioso en la época de Franco:

- 1º El principio de confesionalidad católica del Estado.
- 2º El establecimiento de una normativa en relación con la Iglesia Católica.
- 3º El régimen de tolerancia, hasta 1967, para las confesiones no católicas.

Si se tienen en cuenta estas coordenadas, resulta evidente que la futura incidencia del Concilio Vaticano II iba hacerse sentir con particular fuerza. El concepto de Libertad Religiosa comenzaba a entrometerse en el de tolerancia vigente hasta entonces.

El período de 1936 a la entrada de la década de los 70 caracterizado por la confesionalidad católica del Estado y la legislación concordada con la Iglesia Católica entra en conflicto con lo que hasta entonces había dispuesto la legislación republicana.

### 4.2. El Fuero de los Españoles de 1945 y la Ley de Principios del Movimiento Nacional

Martín Retortillo<sup>20</sup> considera destacar el planteamiento inicial que, en el derecho eclesiástico se hace pasado en el artículo 6, párrafo 1º del Fuero de los Españoles, donde se establecía una confesionalidad formal: “la profesión y practica de la religión católica, que es la del Estado Español, gozará de protección oficial”.

El mismo artículo en su párrafo segundo y más concretamente en su redacción de 1945, recuerda también el principio de tolerancia al comenzar con la expresión “nadie será molestado [...]”.

---

<sup>19</sup> Cfr.: BLANCO FERNÁNDEZ, M. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 2009.

<sup>20</sup> Cfr.: MARTÍN RETORTILLO, L. “*Libertad Religiosa y orden público*”. Madrid 1970

En 1958 la confesionalidad formal se materializa en la ley de principios del movimiento nacional. El Estado ajusta su legislación a la doctrina de la Iglesia. Esto es el camino a una serie de amplios convenios tanto en aspectos económicos, nombramientos, exenciones de milicia a los clérigos, reconocimientos a efectos civiles del matrimonio, enseñanza, etc. que se ven reflejados en el Concordato de 1953.

Según Martín Retortillo este hecho en su inicio supuso muchas alabanzas aunque luego a final de 1960 comienza a entrar en crisis fundamentalmente por dos motivos: su falta de sintonía con el Concilio Vaticano II y la ausencia de adaptación a las nuevas circunstancias sociales.

El final de esta situación concordada con la Iglesia acaba con la derogación y sustitución de dicho concordato por los vigentes acuerdos de la Santa Sede y el Gobierno Español de 1976 y de 1979. Además las confesiones católicas no habían sido reconocidas como tales y en el “nuevo Estado de Franco” debían de acogerse a la figura de asociaciones inscritas en el registro del Ministerio de Justicia, aplicándoles un escrupuloso régimen especial.

Para López Alarcón<sup>21</sup> hay una realidad que emerge y justifica esta nueva actitud del Estado español y es que lamentablemente nunca se llegaron a crear en la sociedad española las condiciones y medios adecuados para que la sociedad pudiera vivir estable y prolongadamente, de forma pacífica, los derechos de libertad e igualdad religiosos.

El liberalismo supone un “brindis al sol” con una enorme carga ideológica y doctrinaria pero falta de criterios políticos flexibles que hubieran conducido la cuestión religiosa por cauces pacíficos de entendimiento con la jerarquía de la Iglesia Católica; al contrario, se siguieron vías con un claro origen anticlerical, el más sectario, que acabaron en un enfrentamiento abierto hacia la religiosidad católica del pueblo español y que hizo que el nuevo régimen se manifestara como defensor absoluto hasta el extremo.

Esta situación no podía permanecer indefinidamente: a la Iglesia Católica española le esperaba las nuevas tesis del Concilio Vaticano II con las que tendría que renunciar a una intromisión oficial, bendecida por el régimen, pero sin perjuicio de su derecho de opinión e información.

---

<sup>21</sup> Cfr.: LÓPEZ ALARCÓN, M. Anales de Derecho: “*Problemas que afronta la ley de Libertad Religiosa de España y soluciones que ofrece para los mismos*”.

Volviendo al 17 de Julio de 1945, cuando se promulga el Fuero de los Españoles, es de destacar la protección oficial por parte del Estado y la falta de permisividad a las manifestaciones externas de otras confesiones, eso sí se respeta el ejercicio privado de su culto.

En el principio 2º del Movimiento Nacional promulgado por la ley de 17 de mayo de 1945 se deja expreso que 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 y verdadera, inseparable de la conciencia nacional que inspira su legislación”.

Queda clara la actitud en el tema religioso de lo que iba a suponer la etapa del nuevo Estado hasta la posibilidad de un nuevo giro.

#### 4.3. *Dignitatis Humanæ.*

Hay un hecho trascendental con el que podría decirse que comienza una etapa de declive en la actitud iglesia – Estado españolas: la declaración “*Dignitatis Humanæ*” que desde el Vaticano y más concretamente desde el Concilio Vaticano II se hace en su proclamación solemne de la sesión IX del 7 de diciembre de 1965: el asombro con el que el régimen acoge dicha proclamación es de especial interés; en ella se asegura el derecho que la persona humana tiene a la Libertad Religiosa y que este derecho debe estar reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad. De esta forma, podrá alcanzar un carácter civil, por lo tanto, político, añadiendo además que la libertad o inmunidad de coacción en lo religioso, es competencia individual y personal aunque tal derecho debe extenderse a un cuando se actúe en comunidad.

Blanco Fernández advierte de que la doctrina de la Iglesia sobre la Libertad Religiosa no dejaba lugar a dudas: desde el punto de vista de su regulación jurídica en el ámbito civil, no bastaba un reconocimiento de ese derecho en el campo de la autonomía personal; la Libertad Religiosa reclama –per se-, un ámbito colectivo, un ejercicio del derecho en el que se reconozcan las manifestaciones externas y colectivas o sociales.

Para A. de Fuenmayor<sup>22</sup>, este modo de ver las cosas estaba muy lejos de ser el que mantenía el ordenamiento jurídico español. La confesionalidad católica del Estado se declaraba en distintos preceptos legales de carácter constitucional y concordado.

---

<sup>22</sup> Cfr.: DE FUENMAYOR CHAMPIN, A. “*La Libertad Religiosa 1967 artículo 4º*”EUNSA, Pamplona, 1974.

Pero ¿cómo gestar una reforma legislativa en las condiciones de una España sometida al régimen planteado por Franco?

Para Blanco Fernández las dificultades a las que se enfrentaba la reforma legislativa española eran diversas: desde el punto de vista sociológico por requerir un cambio de mentalidad en una sociedad a la que apenas se le había abierto otro horizonte diferente al que vivía tanto en lo religioso como en lo social, etc. Políticamente existía el temor a que entes religiosos llegaran a convertirse en clubs de acción política y que por tanto comenzara la fragmentación de la, hasta ahora, unidad religiosa española. A nivel jurídico era numerosa la legislación con la Iglesia Católica pero, resultaba implanteable la cooperación con otras confesiones religiosas donde nunca se había establecido ningún tipo de relación legislativa.

Solo se contaba con un obsoleto Concordato de 1953 que no se acomodaba a la realidad española ni era afín a la doctrina y a los cambios propuestos por el Concilio Vaticano II.

#### *4.4. Divergencias entre el Concordato de 1953 y la Santa Sede*

Era necesario plantearse enseguida una posible revisión del Concordato y e alguno de los convenios establecidos entre la Santa Sede y España, así como la revisión de las normas sobre la conciliación de la unidad católica de la nación española con la amplia Libertad Religiosa reclamada por la declaración conciliar que, entre otros extremos, afectaba a la situación de los no católicos (matrimonio civil, régimen legal del culto público, enseñanza,...).

Ante esta situación se hizo preciso determinar la actitud del Estado y de la Iglesia ante el régimen de Libertad Religiosa<sup>25</sup>.

Una de las preocupaciones del Vaticano y que urgía una revisión del Concordato de 1953 era la del nombramiento de obispos auxiliares. El 28 de octubre de 1965 por el Decreto *Christus Dominus* se establece la no concesión a las autoridades civiles de derechos, privilegios de elección, nombramiento, presentación o designación para el ministerio episcopal. Sería la Santa Sede la que directamente tomaría las decisiones en cuanto a los nombramientos y las comunicaría al gobierno español un día antes; de esta forma no podría haber oposición por parte del gobierno español. Además “se les ruega a las autoridades civiles que se dignen renunciar por su propia voluntad, efectuados los convenientes tratados con la sede apostólica, a los derechos o privilegios referidos de que disfrutaban actualmente por convenio o por costumbre”.

Se trataba de un reclamo eclesial que afectaba directamente a una institución histórica, la iglesia española, consolidada en nuestro ordenamiento jurídico.

Pero no solo existía el frente abierto con el Vaticano sino que a partir de 1966 comienzan una serie de acontecimientos que repercuten en el orden público: la ocupación de sedes conventuales o parroquiales con fines políticos o sindicales se extiende y conlleva en numerosas ocasiones incluso a la detención de clérigos.

Vista la situación para el régimen de Franco tanto la declaración “Dignitatis Humanæ” como la revisión del Concordato con la Iglesia y la amenaza de desorden social, llega el momento en el que las leyes fundamentales del nuevo Estado, la confesionalidad católica y el régimen de cierta tolerancia implantado y desarrollado en el Fuero de los Españoles, comienzan a tambalearse. En principio no hay razones internas ni sociales para modificar posturas: la principal causa es la posible discordancia con el Vaticano y sus consecuencias. Así el 10 de enero de 1967 se redacta una Ley Orgánica con la intención de acercar posturas y no quedar al margen de lo promulgado en el Concilio.

El texto, una vez revisado, introduce una nueva visión al proponer que “la profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado Español, gozará de la protección oficial” pero al mismo tiempo “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”.

#### *4.5. Hacia una reforma legislativa en materia de Libertad Religiosa*

El objetivo de conciliar confesionalidad y Libertad Religiosa parece cumplido aunque aun alcanza aspectos más precisos que no dejan del todo zanjado el tono ideológico del régimen “si en atención a peculiares circunstancias del pueblo se otorga a una comunidad religiosa un reconocimiento civil especial en el ordenamiento jurídico de la sociedad política, es necesario que juntamente se reconozca a los demás ciudadanos y comunidades religiosas y se les respete su derecho a la libertad en lo religioso”. Esta novedad requería desarrollar legislativamente nuestro sistema de derecho eclesiástico y es así como nace la Ley de Libertad Religiosa 44/1967 de 28 de junio, que desarrollará el artículo 6 del Fuero de los Españoles adaptándolo a la nueva circunstancia; para ello y con la intervención del Ministerio de Justicia se elabora un anteproyecto redactado en forma de ley de bases que pretendía dar acogida a los textos conciliares para tutelar los derechos de los no católicos y de sus confesiones,

eludiendo cualquier referencia a la unidad y a la tolerancia pero manteniendo la confesionalidad católica del Estado.

En Junio de 1966 se crea una Comisión Interministerial de Justicia y Asuntos Exteriores que elabora un anteproyecto de ley previa reforma del artículo 6 del Fuero de los Españoles: esta reforma produce un gran debate jurídico porque ese artículo estaba incorporado al texto del Concordato y, además, se trataba de un texto de naturaleza constitucional que, para ser reformado, precisaba, según nos explica Blanco Fernández, un referéndum de la nación.

Hecho el referéndum el 14 de diciembre de 1966, queda modificado el párrafo 2º del artículo 6 advirtiendo de la protección por parte del Estado de la Libertad Religiosa garantizada por una eficaz tutela jurídica que a la vez salvaguarde la moral y el orden público.

No obstante, como destaca Pérez Llantada<sup>23</sup> aunque esta modificación pretende formular de manera directa y positiva el principio de Libertad Religiosa, paralelamente establece los límites para una tutela jurídica eficaz del citado derecho.

Lombardía<sup>24</sup> reflexiona sobre el inicio de esta etapa con el principio promulgado por la ley de 1945 del Fuero de los Españoles y su incompatibilidad con el transcrito artículo 1º de la Ley para la reforma política que estableció la supremacía de la ley civil como expresión de la voluntad soberana del pueblo y no como expresión de los principios de un ordenamiento religioso.

Es necesario destacar que en 1966 la Conferencia Episcopal Española ya expone al Papa su deseo de renunciar a los privilegios que el Concordato ofrecía a la Iglesia Católica. El mismo Papa Pablo VI el 29 de abril de 1968 ofrece a través de una carta al General Franco que renuncie a los privilegios en cuanto a los nombramientos de obispos.

Franco comienza a declinar ante las exigencias de la Santa Sede su postura hasta el punto de aceptar la revisión del Concordato y ya 1970 los obispos reciben el anteproyecto del nuevo Concordato revisado que es rechazado por la Conferencia Episcopal Española; era necesario fragmentar el texto en varios acuerdos parciales que permitieran una mejor adaptación a los cambios.

---

<sup>23</sup> Cfr.: PÉREZ LLANTADA, J. "*La Libertad Religiosa en España*". Madrid 1974.

<sup>24</sup> Cfr.: LOMBARDÍA, P. "*Fuente de Derecho Eclesiástico Español*", EUNSA. Pamplona 1986.

La gestación de la Ley de Libertad Religiosa de 1967 es llevada a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Fernando María Castellana, entonces ministro de ese departamento había redactado un memorándum sobre las confesiones no católicas en España fechado el 27 de noviembre de 1961: este fue el germen de toda la evolución prelegislativa de esta materia.

Castellana presenta al gobierno un borrador del estatuto para los católicos y sus asociaciones en España que, manteniendo la confesionalidad católica del Estado, garantizaba el ejercicio de las propias creencias religiosas, siempre con el límite del orden público y unidad espiritual de España, y otorgaba plena capacidad jurídica a las asociaciones confesionales no católicas previa inscripción en un registro especial.

La semilla estaba plantada, su resultado se desarrollaría definitivamente con la primera de las leyes españolas que por fin incluía en su enunciado los términos libertad y religión conjuntamente y en armonía.

## 5. La ley de Libertad Religiosa de 1967.

La ley de Libertad Religiosa nace de la discordancia con las leyes fundamentales del nuevo Estado y más concretamente con el artículo 6º del Fuero de los Españoles, todo ello influido por la declaración conciliar que decía *“si en atención a peculiares circunstancias del pueblo se otorga a una comunidad religiosa un reconocimiento civil especial en el ordenamiento jurídico de la sociedad política, es necesario que juntamente se reconozca a los demás ciudadanos y comunidades religiosas y se les respete su derecho a la libertad en lo religioso”*.

Esta dualidad entre confesionalidad y Libertad Religiosa se desarrollará legislativamente dentro del sistema de Derecho Eclesiástico con la ley de Libertad Religiosa 44/1967 de 28 de junio. Esta ley en su artículo 1º reconoce el derecho a la Libertad Religiosa fundado en la dignidad de la persona humana y asegura a ésta con la protección necesaria, la inmunidad de toda coacción en el ejercicio legítimo de tal derecho; además la protección y practica tanto privada como publica de cualquier religión, será garantizado por el Estado [...]. Se deja muy claro el ejercicio del derecho de Libertad Religiosa concebido según la doctrina católica siendo compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado proclamada en sus leyes fundamentales.

En esta ley hay una regulación minuciosa y bien definida de lo que sería derechos individuales y derechos comunitarios.

En cuanto a los derechos individuales se expone y se defiende la igualdad de los españoles ante la Ley, sin discriminación por creencia religiosa para el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, incluso funciones públicas; también regula el alcance de este derecho con motivo del cumplimiento de los deberes religiosos por quienes estén empleados en empresas privadas o instituciones públicas, en las unidades de las fuerzas armadas y en centros penitenciarios, prestación de juramento, respeto de los ritos religiosos de los matrimonios no católicos, enseñanza religiosa, régimen de cementerios, publicaciones confesionales no católicas, y derechos de reunión y asociación.

En lo referente a los comunitarios constituye un estatuto especial de cultos no católicos, dedicando una particular atención a la adquisición de personalidad jurídica civil por las confesiones religiosas no católicas. Aquí nace una figura interpuesta como son las “Asociaciones Confesionales”; éstas tendrían acceso al reconocimiento como entes exponenciales civiles de las confesiones religiosas minoritarias y así verían aprobado el ejercicio de las actividades que le son propias. Este reconocimiento

requería obligatoriamente la inscripción en el “Registro de Asociaciones Confesionales no Católicas y de Ministros de Culto no Católicos”.

Esta ley conseguía regular la práctica del culto en templos u otros lugares autorizados así como el control sobre dichos lugares y actos de culto celebrados fuera de ellos.

También se controla la condición de ministro de culto mediante el registro ministerial y por último fue objeto de regulación por parte de ella la enseñanza en centros propios y la protección de los derechos reconocidos en la ley, a través del procedimiento administrativo y mediante los recursos a los tribunales de lo Contencioso – Administrativo.

En palabras de López Alarcón si hubiera que calificar la intencionalidad de la reforma se podría decir que resulta binaria y desigual ya que sigue manteniendo una posición jurídica privilegiada hacia la Iglesia Católica y, a la vez, mantiene minuciosas restricciones y amplias medidas de control sobre las confesiones no católicas que repercuten inevitablemente en el derecho de Libertad Religiosa. Aun así, tal y como reconoce M. López Alarcón es necesario reconocer la valiosa aportación de toda esta gesta previa a la ley de 1967 ya que es el principio del fin de una clandestinidad que comenzaba a generar conflictos sociales de difícil solución.

Con todo ello y una vez elaborada la ley, nuestro ordenamiento jurídico incorpora una importante fuente del derecho eclesiástico español: una ley de Libertad Religiosa que, con las leyes fundamentales, constituyen el bloque de unilateridad con el que debían guardar la debida armonía las fuentes bilaterales que, encabezadas por el Concordato de 1953, constituían el otro bloque de fuentes del sistema.

Esta ley sirve de precedente inmediato para el futuro proceso legislativo de la ley orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980; esta última debía rechazar la de 1967 en vista de sus numerosos planteamientos y desarrollos contrarios a la Constitución, también por el tratamiento jurídico que se hace de la confesionalidad y de la Libertad Religiosa. Por otro lado la ley de 1967 era extensa y casuística en el desarrollo de los derechos individuales y colectivos de Libertad Religiosa, circunstancia tal que tampoco se avenía con el principio constitucional de cooperación, pues invadía materias propias de la prevista legislación paccionada.

Aun así la ley de 1980 hereda textos prácticamente idénticos a los de 1967, sobre todo aquellos que reproducían párrafos atendiendo a documentos del Concilio Vaticano II.

## **6. Del confesionalismo franquista al laicismo constitucional.**

### *6.1. Pretransición democrática*

Desde 1965 con la entrada en una etapa de crisis del Concordato de 1953, se puede decir que la situación del régimen tal y como venía planteada, comienza a debilitarse. La Conferencia Episcopal Española se ve abocada a renunciar a los privilegios concordados al mismo tiempo que el Papa Pablo VI, en comunicación con Franco, le insta a aceptar de una forma dialogante y pacífica los nuevos postulados conciliares.

La década de los 70 se caracteriza por la tensa y conflictiva situación tanto desde el interior como del exterior de la nación. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado español se van haciendo cada vez más difíciles. El panorama de estas relaciones solo cambió con la exaltación del rey Juan Carlos I a la Jefatura del Estado y con las primeras medidas democratizadoras del régimen político.

Desde la jura del rey Juan Carlos I hasta la entrada en vigor de la Constitución del 6 de diciembre de 1978, el ordenamiento jurídico español pasó por un corto periodo de transición cuya ley fundamental fue la Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977, encaminada a la reforma constitucional.

Es ahora, al final de la década de los 70 cuando los obispos reciben un anteproyecto del nuevo concordato revisado pero que resulta 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 su adaptación.

Con la muerte del general Franco se abrieron las expectativas de un cambio político hacia fórmulas democráticas que, para ser pacíficas debían gestarse en las propias instituciones franquistas y desembocar luego en un ordenamiento constitucional.

Para Morodo<sup>25</sup>, éste proceso es “uno de los fenómenos políticos más sorprendentes de nuestra historia contemporánea: la transición pacífica de una larga dictadura a una monarquía democrática”.

---

<sup>25</sup> Cfr.: MORODO LEONCIO, R.. “*La transición política*”. Madrid 2ª edición 1993,. Tecnos.

## 6.2. Transición política

En esta etapa hay una palabra clave que define el espíritu con la que nace: “consensus”, en la terminología política comparada, y consenso, más generalizado entre nosotros, pero con una gran carga de contenido ideológico lleno de compromiso.

Desde el referéndum de 1976, elecciones generales de 1977, Pactos de la Moncloa, hasta el referéndum de 1978, hay un hilo conductor estratégico que se percibe en nuestro país; no se puede entender ni 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.

Este espíritu de consenso en lo político 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.

El factor religioso en la transición española opera desde dos ámbitos convergentes:

- Desde los partidos políticos, atenuando su radicalismo ideológico en materia religiosa.
- Desde la Iglesia Católica flexibilizando sus posiciones para abrazar las nuevas corrientes del Vaticano II y renunciando a su intromisión oficial.

Este es un momento de abundancia en declaraciones oficiales de la jerarquía y Conferencia Episcopal Española. Ejemplo de ello son la Declaración de la Asamblea Plenaria: “La Iglesia y la Comunidad Política” del 23 de enero de 1973, o la Asamblea Conjunta de Cardenales y Obispos auspiciada por el Cardenal Tarancón, con un claro objetivo de símbolo de oposición al franquismo.

Volviendo a la actitud conciliadora y al consenso para la superación de los problemas, en España se planteaba uno en relación a la sucesión del régimen de Franco; éste último animó la actividad para el cambio y se reflejó en la elaboración y redacción de una gran cantidad de textos jurídicos. Uno de los más relevantes fue la Ley para la Reforma Política inspirado por Adolfo Suárez, Presidente del Gobierno de transición de septiembre de 1976, debatida y refrendada por las Cortes franquistas, por

el pueblo el 6 de diciembre de 1976 y promulgada como octava Ley fundamental del régimen el 5 de enero de 1977.

Adolfo Suarez supo acomodar nuestros sistemas legales a la realidad del país contactando con grupos políticos significativos que existían en España de centro o izquierda para escuchar con respeto sus puntos de vista.

En lo religioso, en su artículo 1º habla de la democracia en el Estado español y su base en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo; así se deroga la denominada “confesionalidad sustancial” tal y como esta instituida por el principio 2º del Movimiento Nacional promulgados por la ley de 17 de mayo de 1945<sup>26</sup>

### 6.3. *Los acuerdos con la Santa Sede 1976 – 1979*

Después del intento de comunicación del Papa Pablo VI con el general Franco y en medio de una tensa situación política y social, es ahora el Rey Juan Carlos I, y en un clima propicio, el que se dirige al Papa el 15 de septiembre de 1976 comunicándole su intención de no utilizar el privilegio de presentación de obispos y de encomendar al gobierno la instrumentalización jurídica de tal propósito dentro del conjunto de las nuevas relaciones del Estado español con la Santa Sede.

El 28 de julio 1976 nace el primer acuerdo parcial: en su preámbulo se establecen las líneas del nuevo régimen, de sucesivos acuerdos parciales y comienza así la derogación parcial del Concordato de 1953. Al año siguiente los trabajos técnicos de la comisiones ya estaban concluidos aunque hay un retraso en la firma de los textos, provocado por la Santa Sede, hasta conocer la definitiva configuración del Estado español cuya constitución estaba en fase de elaboración.

El 3 de enero de 1979 se firman cuatro acuerdos parciales, en total son ya cinco los acuerdos firmados y redactados bajo el espíritu de concordia y consenso de la transición.

Con la publicación en el BOE el 24 de septiembre de 1976, ya ratificado, el acuerdo de 1976 destaca por la importancia de su extenso preámbulo. Dicho acuerdo justifica su necesidad y la de los sucesivos acuerdos posteriores y sienta los términos básicos del consenso para su redacción y la conveniencia de delimitar la política del gobierno en materia religiosa.

---

<sup>26</sup> Cfr.: LOMBARDÍA, P. “*Manual Universitario español de Derecho Eclesiástico*”. 1980.

Dos son los artículos que resumen las líneas básicas e ideológicas que lo constituye: el primero suprime el privilegio de presentación de la Corona de España para el nombramiento de Arzobispos y Obispos, competencia que queda determinada exclusivamente por la Santa Sede, previa prenotificación oficiosa de la Santa Sede al gobierno español.

En el segundo artículo se deroga 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.

Para Fornes<sup>27</sup> el preámbulo es de una importancia suprema ya que dejó sentados los principios del marco doctrinal que dan razón a los otros textos normativos y que facilitan su adecuada y correcta interpretación.

En este sentido A. de la Hera<sup>28</sup> destaca 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”.

Aunque son muchos los estudios y comentarios en cuanto a los Acuerdos de 1976, es destacable también el de Souto<sup>29</sup> que considera que dicho preámbulo formaliza “un compromiso entre la Iglesia Católica y el Estado Español que comporta la derogación del Concordato y su sustitución por un nuevo marco jurídico para la Iglesia adaptado a las nuevas circunstancias. Pero este compromiso eximia 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”.

Queda clara la importancia del preámbulo como punto de partida del giro ideológico que estaba experimentando la sociedad española a través del nuevo acuerdo. M. López Alarcón considera la base de dicho acuerdo como el resultado y fruto del espíritu de consenso que inspiraba la amplia reforma política española. 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

---

<sup>27</sup> Cfr.: FORNES, J. “*El nuevo sistema concordatario español. Acuerdos de 1976 – 79*”. Pamplona 1980.

<sup>28</sup> DE LA HERA PÉREZ - CUESTA, A. *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 de junio de 1976*. “*Ius Canonicum*” XVI-32 (1976), p. 161.

<sup>29</sup> SOUTO PAZ, J.A. “*Comunidad Política y Libertad de Creencias*”. Madrid 1999, p. 248.

sobre ellos el desarrollo bilateral de sus relaciones. Resulto ser una vía consensuada de solución pactada de la “cuestión religiosa”, conexas con la otra vía, la unilateral del Estado que asume la Constitución.

Este texto nació con vocación de permanencia en contraste con otras normas dictadas de carácter efímero por su cumplimiento concreto e inmediato; es más el preámbulo anticipa la aplicación normativa del principio de cooperación e inicia la pauta que luego siguieron los Acuerdo de 1979, la Constitución e incluso la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980.

Un capítulo aparte presenta los Acuerdo de 1979 también los más debatidos por los asuntos jurídicos tratados fundamentalmente en lo que respecta al matrimonio y a la enseñanza.

El Estado reconoce definitivamente los efectos civiles del matrimonio celebrado según las normas del derecho canónico, desde su celebración a su reconocimiento, a través de la inscripción en el registro civil.

La nulidad de dicho matrimonio es competencia exclusiva de los tribunales eclesiásticos pero con un resultado de eficacia en el orden civil siendo de reconocimiento las sentencias de declaración de nulidad o de la decisión pontificia de matrimonio rato y no consumado.

El giro resulta evidente: el tránsito de un sistema de matrimonio civil subsidiario a un sistema de matrimonio civil facultativo.

La Santa Sede reafirma en todo momento el valor permanente de su doctrina sobre el matrimonio y recuerda a quienes celebren matrimonio canónico la obligación grave que asumen de atenerse a las normas canónicas que lo regulan y en especial a respetar sus propiedades especiales.

En relación a la enseñanza ambas partes coinciden en concederle gran importancia a los temas relacionados con ella.

El Estado reconoce el derecho fundamental a la educación religiosa y la iglesia debe conciliar la Libertad Religiosa con los derechos de las familias, alumnos y profesores evitando cualquier discriminación o situación privilegiada.

En resumen los Acuerdos de 1979 defienden el respeto a la elección de los padres; la inclusión en planes educativos de la enseñanza religiosa católica al mismo

nivel que el resto de disciplinas pero sin carácter de obligatoriedad; la no discriminación, por parte del profesorado, por no recibir educación católica algún sector del alumnado.

En cuanto al profesorado de religión, formará, por derecho, parte del claustro siendo su situación económica concertada entre la Administración Central y la Conferencia Episcopal. Además tanto la doctrina católica como su pedagogía será materia de enseñanza en las escuelas de magisterio al mismo nivel que el resto de las otras disciplinas.

#### *6.4. La Constitución de 1978*

El párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución Española de 1978 es la expresión normativa del espíritu de consenso que animó la transición política española: “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”.

López Alarcón destaca por un lado la declaración del no carácter estatal como principio de laicidad y como respeto a las propuestas llegadas de los partidos de izquierdas.

Por otro lado, la relevancia civil del factor social religioso, defendida por la derecha política española y que desactiva un posible laicismo radical.

Este principio de laicidad es complementario al de Libertad Religiosa y conlleva un espíritu de respeto de las partes con un objetivo claro de no romper de ningún modo el consenso al que se había llegado durante todo el proceso de transición.

En la XXVII Asamblea plenaria de la Conferencia Episcopal Española del 26 de noviembre de 1977 se declara la “prevalencia en el texto constitucional de formulaciones equívocas y de acento negativo que pudieran dar pie a interpretaciones laicistas”. Esta manifestación supone un principio de posible conflicto pero que se resuelve maquillando la fórmula del primer anteproyecto de constitución que decía: “el Estado español no es confesional” de redacción demasiado próxima al artículo tercero de la Constitución republicana de 1931 cuando declaraba que el Estado español no tiene religión oficial. De esta forma se ve la conveniencia de sustituir dicha expresión por la fórmula que encabeza el párrafo tercero del artículo 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 si 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 y hasta antirreligiosas en el ámbito del ejercicio de una amplia Libertad Religiosa<sup>30</sup>.

El Estado nacido de 1978 no debía desconocer lo religioso ni hostigar ni perseguir a la Iglesia Católica ni a las demás confesiones religiosas.

La Constitución de 1978 valora de modo positivo el hecho social religioso pero de modo especialmente positivo el que vive pluralmente la sociedad española.

Los poderes públicos deberían de ajustar sus actuaciones al pluralismo religioso asimétrico propio del pueblo español y por ello otorgaran un tratamiento especial a las creencias religiosas que profesa la sociedad española y la iglesia católica en particular; dicho tratamiento será cualificado y nunca podrá ser discriminatorio o atentatorio a la posición básica igualitaria de todas las confesiones protegida por el artículo 14 de la Constitución.

Según el profesor Morodo<sup>31</sup>, el consenso no debe institucionalizarse permanentemente, 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.

#### *6.5. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 y Acuerdos de 1992*

Los acuerdos regulados en el artículo 7 de la LOLR continúan con la valiosa herencia que tanto en los de 1976 como en el texto constitucional de 1978 habían quedado establecidos. Aun así sería bueno destacar algunos principios:

- El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas que existen en la sociedad española, establecerá en su caso acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado

---

<sup>30</sup> Valores religiosos y constitución en una sociedad secularizada. Ponencia. Jornadas de Estudio. Oñate 1995.

<sup>31</sup>Cfr.: MORODO LEONCIO, R. "La transición política". Madrid 2ª edición 1993.

notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobaran por la ley de las Cortes Generales.

- En los acuerdos o convenios y, respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas iglesias, confesiones y comunidades religiosas los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter beneficio.

Desde el momento en que se aprobó la LOLR la doctrina se interesó vivamente con la normativa pacticia y los acuerdos de cooperación y desde el primer momento se cuestionó todo lo relativo a su naturaleza jurídica.

Actualmente y como herencia de años anteriores, se debate sobre la naturaleza jurídica de los instrumentos pacticios pero no cabe duda que “es la ley de aprobación la que ha de conceptuarse como fuente formal de derecho, pero que el acuerdo predetermina las posibilidades de los órganos legislativos que solo pueden ratificar o rechazar el texto completo del acuerdo. En otras palabras, se trata de una fuente formalmente unilateral pero materialmente bilateral puesto que su contenido proviene del pacto entre la confesión y el gobierno y este contenido es intangible<sup>32</sup>”.

Para Blanco Fernández<sup>33</sup> la LORL desarrolla de modo muy concreto el mandato de cooperación establecido en el artículo 16 de la Constitución, articulando así una técnica específica de llevar a la práctica esta cooperación: esto es, el engarce constitucional resulta evidente. Para Martín Sánchez la naturaleza jurídica de los acuerdos del artículo 7 de la LOLR al igual que los celebrados con la Santa Sede, desempeñan la doble función de ser una fuente específica del derecho eclesiástico español y una norma habilitante de los convenios que en ellos tienen su origen.

López Alarcón considera que la LOLR de 1980 reduce su 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.

El máximo exponente de la LOLR se encuentra en su contenido esencial en defensa del derecho de Libertad Religiosa, problema de capital importancia sobre todo cuando se trata de una temprana ley para cuya elaboración no se contaba aun con la

---

<sup>32</sup> Cfr.: FORNES, J. y LOMBARDÍA, P. “Fuente del Derecho Eclesiástico español”. Pamplona 2004.

<sup>33</sup> Cfr.: BLANCO FERNÁNDEZ, M. “Estudio de los precedentes de las leyes de Libertad Religiosa de 1967 y 1980”.

valiosa construcción del Tribunal Constitucional sobre leyes orgánicas y reservadas ni sobre la noción de contenido esencial del derecho de Libertad Religiosa.

En cuanto a los acuerdos de 1992 es mucho lo que se podría decir sobre ellos pero una de las cuestiones más curiosas se refieren a que estos acuerdos siendo una novedad reclamada por nuestro derecho, en la práctica han resultado poco conocidos incluso por parte de las administraciones públicas y, por otra parte apenas se les hace mención en los Tribunales Superiores de Justicia.

Estos acuerdos entre la parte confesional y la parte estatal aun mantenían matices que no se acomodaban a la pluralidad de entidades religiosas de la España del siglo XX – XXI. Esto explica que las entidades confesionales tuvieran la necesidad de agruparse en federaciones. FEREDE, FCI, y CIE. Dichas agrupaciones evitaba la multiplicidad de pactos y por lo tanto resultaban ventajosas para el Estado pero como contrapunto debían ajustarse a unos moldes artificiales que no les facilitaban sus movimientos naturales; además al gozar de autonomía podían admitir o rechazar a distintas entidades confesionales según criterios confesionales completamente ajenos al Estado. De esta forma, las federaciones, contrapartes en los acuerdos de 1992, quedan exentas de control estatal lo cual no resulta razonable si se habla de normativa del Estado y por tanto los sujetos del pacto pueden ser cambiantes.

Tales federaciones no son propiamente organizaciones religiosas en el sentido tradicional de la expresión, se construyen principalmente a efectos de la negociación de sus respectivos acuerdos con el Estado español.

Llama la atención, en el contexto de normas pactadas entre parte estatal y confesional, que a nivel autonómico se hayan firmados convenios con entes confesionales que no estaban integrados en esas federaciones que en su día firmaron los acuerdos de 1992: “esa falta de coincidencia no quiere decir disparidad pues en el caso del convenio de 21 de mayo de 1998 de la Generalitat de Catalunya, lo suscribió el consejo evangélico de Catalunya, una entidad integrada en la FEREDE. Eso mismo ocurre en los convenios de colaboración del 18 de octubre de 1995 con el consejo evangélico de Madrid y de 25 de noviembre de 1997 con la comunidad israelita de Madrid. Más matices requiere la referencia al convenio de colaboración de 3 de marzo de 1998, pues el sujeto confesional signatario no es un ente territorial de la comisión islámica de España, sino una de las dos federaciones, la unión de la comunidades

islámicas de España, que actuaron unidas en la comisión islámica de España para negociación y firma del acuerdo del 1992<sup>34</sup>.

Para Martínez Torrón los acuerdos en las confesiones minoritarias de 1995 hay más explicitación de la Libertad Religiosa que cooperación. En consecuencia se optó por concreciones de la Libertad Religiosa y remisiones a la normativa general en materias específicas como puede ser la regulación de los cementerios o de los productos alimenticios, pero hay poco o nada genuino de la específica tutela de cada concreta confesión.

Por lo que se refiere a la vigencia de los acuerdos, podrían considerarse en sí mismos de vigencia indefinida por el principio de conservación de los actos jurídicos, salvo denuncia de una de las partes o revisión total o parcial. En concreto en la Disposición Adicional 2ª de los tres acuerdos se dice: el presente acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las partes que lo suscriben, notificándolo a la otra, con seis meses de antelación.

Asimismo, podrá ser objeto de revisión total o parcial por iniciativa de cualquiera de ellas, sin perjuicio de su ulterior tramitación parlamentaria.

Este sería el trámite habitual en las normas de carácter pacticio aunque se podría plantear, como sucede en Italia una revisión periódica de dichos acuerdos que, de ninguna forma, debe suscitar desconfianza por parte de las confesiones, al igual que su vigencia indefinida tampoco garantiza una completa estabilidad. Lo que verdad importa es el modo como puedan calificarse las relaciones reales entre colectivos religiosos y poder político; así si las relaciones son buenas el pacto surgirá siempre aunque sea como negociación oficiosa de normas unilaterales del Estado<sup>35</sup>.

Lo que queda claro es que el objeto de dichos acuerdos es siempre encontrar el equilibrio de modo que no se originen innecesarios problemas al Estado y, al mismo tiempo, se garantice la capacidad jurídica de las confesiones.

Para terminar, cuatro han sido las cuestiones más significativas por las que ha sido necesario el acuerdo: la financiación, la dotación presupuestaria, la asignación tributaria y la autofinanciación.

Dichos temas serían motivo de un profundo análisis que por su especificidad requieren un capítulo aparte.

---

<sup>34</sup> Cfr.: VÁZQUEZ GARCÍA – PEÑUELA, J.M. “*El futuro de los acuerdos y otros ámbitos de cooperación entre el Estado y las confesiones*”.

<sup>35</sup> Cfr.: MARTÍNEZ – TORRÓN, J. “*Los Acuerdos con las confesiones minoritarias*”

## **7. Estudio comparativo de las leyes de Libertad Religiosa.**

La culminación de todo el camino recorrido en España para lograr un Estado que no se defina en una confesionalidad y que respete a toda clase de confesiones y minorías, llega con la promulgación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Junio de Libertad Religiosa; ley que debe su nacimiento a su antecesora, Ley 44/1967, de 28 de Junio, reguladora del derecho civil de libertad en materia religiosa.

Pretender un estudio de ambas leyes de forma aislada resultaría injusto ya que ambas están estrechamente ligadas y concebidas para el mismo fin.

La Ley de 1967 constituye la norma básica de la regulación sobre confesiones religiosas no católicas en España.

Su misión cumplía dos objetivos: en primer lugar desarrollar más específicamente el derecho de libertad en materia de religión; en segundo lugar, y más importante, armonizar toda la legislación que hasta el momento se había elaborado respecto a este tema, con la normativa conciliar.

### *7.1. Nacimiento y gestación*

El punto de partida de la Ley 44/1967, de 28 de junio, su punto de partida se inicia cuando en Junio de 1966 se crea una Comisión Interministerial de Justicia y Asuntos Exteriores que elabora un anteproyecto de ley previa reforma del artículo 6 del Fuero de los Españoles, que, para ser reformado, precisaba, un referéndum de la nación.

La gestación de la Ley de Libertad Religiosa de 1967 es llevada a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Fernando María Castellana, entonces ministro de ese departamento había redactado un memorándum sobre las confesiones no católicas en España fechado el 27 de noviembre de 1961: este fue el germen de toda la evolución prelegislativa de esta materia.

En el caso de la LO de 1980, su nacimiento resulta del desarrollo del artículo 16 de la Constitución Española, en relación con el artículo 14 de nuestra Carta Magna regulando el derecho de Libertad Religiosa y estableciendo el régimen legal de las entidades religiosas, y situándolas, por primera vez, en el mismo plano de igualdad que la Iglesia Católica. He aquí una diferencia notable, de avance respecto a la de 1967.

Estando aun en gestación tanto la Constitución de 1976 como los Acuerdos con la Santa Sede, el Ministerio de Justicia inició contactos con representantes de las

distintas confesiones religiosas presentes en la sociedad española, con el fin de conocer sus puntos de vista en relación con la futura normativa en materia de Libertad Religiosa. Fruto de tales contactos fue un borrador de bases aprobado en una reunión con los representantes de las confesiones el 26 de Junio de 1978.

A partir de dicho borrador se elabora un proyecto de Ley Orgánica que el gobierno remitirá a las Cortes Generales. El 2 de octubre de 1979 el Presidente del Congreso de los Diputados acordó su remisión a la Comisión Constitucional y su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, abriendo plazo para la presentación de enmiendas, que expiró el 5 de noviembre del mismo año. Tras agotar su *iter* parlamentario, la Ley Orgánica fue promulgada el 5 de julio de 1980.

## 7.2. *Objetivos*

La LLR de 1967 tuvo como objetivo principal la protección del derecho a la Libertad Religiosa tanto de la persona como de las asociaciones confesionales. Dedicó todo un capítulo a la protección de los derechos, comenzando con una declaración general de sometimiento a los tribunales de justicia (art. 39); señalando que la vía contenciosa se regula por la ley de su jurisdicción (art. 41); mientras que la vía administrativa corresponde al Ministerio de Justicia, concediendo a los Gobernadores Civiles la vigilancia sobre el cumplimiento de la ley (art. 37), exponiendo sus resoluciones al Consejo de Ministros (art. 40).

Por el contrario la LOLR de 1980 logra, en apoyo a la LLR de 1967, que a partir de su promulgación las confesiones religiosas no católicas comiencen a gozar de un régimen de libertad que fue suministrado con criterios muy restrictivos, debido al límite de la confesionalidad del Estado.

Es la con la LOLR de 1980 cuando se aplica de forma real el contenido de la Declaración "Dignitatis Humanæ" del Concilio Vaticano II, cosa que no se había llevado a término con la del 1967.

## 7.3. *Ámbito individual. Igualdad en la ley*

En 1967, la norma actúa en cuenta a su contenido a nivel individual, aunque también familiar, social o comunitario.

Respecto al nivel individual hace referencia a la persona como sujeto individual, por cuanto es a ella a quien tutela y defiende. Protege la igualdad de los hombres, independientemente de la religión que profesen; el libre ejercicio de cualquier trabajo o actividad, así como el desempeño de cargos y funciones (art. 4); el derecho al normal y

voluntario cumplimiento de los deberes religiosos (art. 5); el derecho de reunión y asociación; el derecho a no ser obligado a la asistencia a actos de cultos, salvo que se trate de actos de servicio en las Fuerzas Armadas y en el régimen penitenciario; el derecho a la prestación de juramento en forma compatible con la propia convicción religiosa; el derecho a poder difundir la fe que uno profesa; el derecho a contraer matrimonio civil en el caso que ninguno de los cónyuges profesen la religión católica (art. 6); el derecho a recibir sepultura con arreglo a las propias convicciones; el derecho a la enseñanza, de palabra y por escrito, de la propia fe (art. 9); y el derecho de reunión y asociación con fines religiosos.

En este mismo ámbito individual la LOLR destaca el contenido esencial del Derecho de Libertad Religiosa en su artículo 2.1. En todos los artículos de la ley se aprecia una tendencia encaminada a ampliar al máximo el ámbito de la Libertad Religiosa y una preocupación por garantizar el principio de igualdad en materia de Libertad Religiosa.

La diferencia esencial entre ambas propuestas estriba en el contenido del artículo 1.3 de la LOLR cuando admite que ninguna confesión tendrá carácter estatal, hecho que no queda de la misma forma plasmado en la ley de 1967 cuando intenta mantener en todo momento el binomio confesionalidad del Estado y Libertad Religiosa. En el capítulo primero, artículo 3 establece el ejercicio del derecho a la Libertad Religiosa concebido según la doctrina católica considerando que ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus Leyes Fundamentales.

Así pues la auténtica igualdad entre individuos y confesiones solo se consigue a partir de la LOLR

#### *7.4. Libertad Religiosa y Libertad Ideológica*

La LOLR reconoce un derecho especial, novedoso, para las confesiones religiosas con dos particularidades: no se aplica a todas las confesiones religiosas y no es igualitario. De este modo, solo las confesiones inscritas en el registro de entidades religiosas accederán a un derecho especial, que será más favorable si, además, las confesiones tienen notorio arraigo.

Cabe señalar que el artículo 3.2 de la LOLR señala “quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley la actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parasicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualista u otros fines análogos, ajenos a los religiosos”.

En consecuencia establece una distinción entre Libertad Religiosa y Libertad Ideológica. Mientras que la primera hace referencia a las relaciones con Dios y sus consecuencias, la segunda hace referencia a las ideologías o cosmovisiones. Sólo la primera entra dentro del ámbito de la ley lo que plantea importantes problemas que inciden sobre el propio concepto de religión.

Un claro ejemplo es la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001 de 15 de febrero, promovida por la iglesia de la unificación y otros, frente a las Sentencias de las Salas de los Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que desestimaron su recurso contra la negativa del Ministerio de Justicia a su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

Esta distinción ideológica se establece de forma expresa a partir de la LOLR.

### *7.5. Ámbito social y familiar*

Este nivel viene contemplado en la Ley de 1967 con una consideración de la familia como una entidad propia diferente, tanto del sujeto individual como del social. Su principal función es la educadora. En el artículo 7, el Estado reconoce a la familia el derecho a determinar el sistema de formación religiosa que se ha de dar en los hijos; así como se faculta a los padres la libertad para establecer, según sus propias convicciones la educación religiosa para sus hijos, y la elección de centros de enseñanza, salvo en el caso de que se hayan emancipado.

El ámbito social o comunitario viene regulado en el capítulo tercero de la Ley, con el nombre de Derechos Comunitarios. En él se trata el derecho de la solicitud de constitución como tales asociaciones confesionales (art. 13.1); su personalidad jurídica tras la inscripción en el Registro del Ministerio de Justicia creado para tal función (art. 14); la obligación de llevar libros de contabilidad donde se determinen los bienes que pueden ser y sean recibidos a título gratuito por éstas (art. 17)); el derecho al culto público y el deber de comunicar al gobernador civil de la provincia con suficiente antelación la celebración fuera de los lugares de culto o templos de cualquier acto (art. 21.2); el nombramiento de los ministros de culto; el derecho de solicitar su inscripción en el registro correspondiente al Ministerio de Justicia (art. 25.1); el derecho a la educación de los futuros ministros de culto (art. 30.1), y la determinación de sus funciones generales (art. 27.1); el establecimiento de centros que sean necesarios para la formación y servicio religioso de los ministros de culto (art. 22); el derecho a la inviolabilidad de los lugares de culto; el derecho a la constitución de patrimonio (art. 15.2); el derecho a recibir bienes a bienes a título gratuito y organizar colectas entre los

miembros de la confesión religiosa (art. 18.1); el derecho a la constitución de secciones locales de la asociación confesional (art. 19) y, el derecho a establecer centros para la enseñanza de los miembros de las asociaciones confesionales (art. 29).

Todo lo anterior siempre bajo la estricta vigilancia en una primera instancia del Gobernador civil y en una segunda al Ministerio de Justicia.

No hay que olvidar la exigencia de la comunicación que debe haber entre estos dos representantes del Estado y las confesiones no católicas, acreditando, en ocasiones documentación que justifique peticiones, cambios, etc.

La LOLR garantiza, en el ámbito social y colectivo no solo el derecho de Libertad Religiosa como contenido esencial del artículo 2.1, sino que hace referencia directa a los fenómenos sociales – religiosos que son los enumerados en el artículo 2.2: “el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas sea en territorio nacional o en el extranjero”, todo ello garantizado por la Constitución.

Asimismo “los poderes públicos adoptaran las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos”.

Se trataría de hacer efectiva la ausencia de confesionalidad estatal y de prevalencia de la Iglesia Católica frente al resto de confesiones con apoyo estatal, hecho que la Ley de 1967 no considera al no prevalecer el principio de igualdad.

#### *7.6. Límites de la Ley*

Por lo que respecta a los límites de la Ley de 1967, Suárez Pertierra señala que “de acuerdo con el artículo 2 de la misma se establecen dos tipos de limitaciones a la propia libertad: las limitaciones propiamente dichas y los actos especialmente lesivos de los derechos reconocidos en la ley. Dentro del primer grupo están las derivadas del acatamiento a las leyes, del respeto a la religión católica como religión de la nación española, y a las demás confesiones religiosas, a la moral, a la paz y a la convivencia pública y a los legítimos derechos ajenos, como la exigencia del orden público. En el segundo grupo se consideran como actos especialmente lesivos aquellos tipificados por el empleo de coacción, amenazas, dádiva o promesa, captación engañosa,

perturbación de la intimidad personal o familiar y cualquier otra forma ilegítima de persuasión con el fin de ganar adeptos para una determinada creencia o confesión o desviarlo de otra”.

La Constitución de 1978, en su artículo 16.1 es la que establece los límites de la LOLR al señalar que la Libertad Religiosa está garantizada siempre y cuando no vaya en contra del mantenimiento del orden público.

El artículo 3.1 LOLR considera que la Libertad Religiosa debe tener en cuenta la protección del resto de los derechos fundamentales de las personas, el ejercicio de sus libertades públicas, la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos todos ellos constitutivos del orden público. Por lo tanto se establecen como límites especiales a los derechos reconocidos en la Ley, el orden público y los derechos fundamentales de los demás.

Merece considerar la diferencia en la redacción más que en el contenido de ambas leyes en cuanto a sus límites. La LOLR globaliza el respeto a los derechos de los demás como única limitación, en cambio la Ley de 1967 desarrolla las limitaciones especificando lo que de forma genérica define su predecesora.

#### *7.7. Asociaciones confesionales en la Ley de 1967 en contraste a la LOLR*

Para la práctica de los derechos y obligaciones que las asociaciones confesionales no católicas deben asumir, esta ley dispone de tres capítulos en los que se especifica de forma muy clara las responsabilidades gubernamentales y las competencias que van a llevar a cabo la regularización de tales derechos.

En el artículo 15 se indica la forma en que dichas asociaciones deberán formular su petición de reconocimiento ante el Ministerio de Justicia para su consiguiente inscripción en el registro de asociaciones confesionales no católicas y de ministros de cultos no católicos de España. Esta inscripción debía realizarse acreditando una serie de documentos en cuanto al tipo de confesión religiosa, denominación, domicilio social, personas residentes en España que la representen, estatutos y patrimonio.

El Ministerio de Justicia comunicaría a continuación al Ministerio de Gobernación, para su debido conocimiento dicha inscripción.

El registro de sus miembros con sus altas y sus bajas así como los libros de contabilidad serían originariamente habilitados y anualmente sellados por la autoridad

administrativa competente. También podrían ser examinados en cualquier ocasión al margen de la citada.

Estas asociaciones confesionales no católicas podían recibir bienes a título gratuito aunque siempre con la debida comunicación al Ministerio de Justicia y la periodicidad que se determine. Los presupuestos de gastos e ingresos, balances de situación económica, etc. se presentarían al cierre de cada ejercicio puntualmente.

Si el Ministerio de Justicia considerase que el destino de los bienes no coincide con el régimen establecido en la Ley o se hubiese alterado la contabilidad, podrían en el plazo de un mes decretar la suspensión de las actividades de la asociación sin perjuicio de los recursos que procedan conforme a esta Ley (arts. 17 y 18).

En caso de disolución de una asociación confesional no católica, la Ley también prevé que se dará a sus bienes la aplicación que los estatutos les habían asignado, sino hubiera tal asignación, se optaría por derivarlos a fines benéficos (art. 20).

El Ministerio de Justicia también se responsabiliza de autorizar la fijación de carteles, la habilitación de lugares para actos fuera de los previstos.

En cuanto a los ministros del culto también deben quedar reflejados en dicho registro considerando la imposibilidad de que lo sean los que, habiendo sido católicos, no obtengan dispensa papal (art. 22 y 23).

Estos ministros deben cumplir con el servicio militar como cualquier otro, exigible como obligatorio a la nación. Las inscripciones de dichos ministros solo podrán cancelarse a instancia del ministro interesado, de su asociación o por resolución del Ministerio de Justicia (art. 28).

La LOLR contempla la obligación de inscribirse en el registro público, creado a tal efecto en el Ministerio de Justicia, a las distintas confesiones. La inscripción les otorga la prueba de su personalidad jurídica y les concede capacidad de relacionarse jurídicamente con el Estado y autonomía plena, tanto para su organización como para diseñar su régimen interno y salvaguardar su identidad religiosa, su carácter propio y sus derechos de libertad, igualdad y no discriminación. Las iglesias, confesiones y comunidades religiosas podrán también crear y fomentar para la realización de sus fines, asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general (art. 6 LOLR).

Con el fin de desarrollar acuerdos dentro de un principio de cooperación de gran valía para la LOLR, se crean en el Ministerio de Justicia dos órganos: la Dirección General de Asuntos Religiosos y la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

El primero tiene como competencia básica la dirección del registro de entidades religiosas creado por el artículo 5 con la finalidad de constatar el carácter religioso de una entidad para reconocerle la personalidad jurídica especial.

En cuanto al segundo, sus funciones son: estudio, informe, propuesta y asesoramiento de todas las cuestiones relativas a la LOLR. En especial se encargará de la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación con las confesiones religiosas, de tal modo que no podrá suscribirse ningún acuerdo o convenio entre el Estado y la confesión religiosa si previamente no ha sido consultada la Comisión que debe intervenir preceptivamente en la preparación del acuerdo.

La precisión concreta de los elementos exigidos para la cooperación mediante acuerdos son la inscripción y su notorio arraigo. Sobre esta base se podrán llevar a cabo dichos acuerdos con las confesiones, sin embargo, no todas las confesiones inscritas en tal registro poseen el mismo nivel de notoriedad.

La indeterminación de este concepto en el ámbito legal hizo que la Comisión Asesora de Libertad Religiosa estableciese unos criterios orientadores sobre el notorio arraigo concretándolos en los siguientes: suficiente número de miembros; organización jurídica adecuada y vinculante para todas las entidades integradas en la confesión; arraigo histórico en España desde un tiempo adecuado; existencia de actividades sociales, culturales, asistenciales, etc. de la confesión en un grado relevante; ámbito de la misma; números de iglesias, lugares de culto y finalmente institucionalización de los ministros de culto.

Esta formulación de la Ley, en este campo, supuso un paso muy importante en el tema de Libertad Religiosa y de Culto. La Ley no solo pretendió desarrollar el artículo 16 de la Constitución, sino también abarcar todos los ámbitos posibles que rodean a las religiones cosa que consiguió aunque dejando ciertos recovecos oscuros y no profundizando en el desarrollo en general de la confesiones religiosas minoritarias.

La diferencia entre los planteamientos de 1967 y de 1980, en este punto y en general en el desarrollo de ambas leyes, se encuentra en la pretensión por parte de la primera de construir un binomio formado por la confesionalidad y la Libertad Religiosa y aplicarlo a la realidad española sin caer en la cuenta de que la Libertad Religiosa no

podía alcanzar su auténtico significado mientras tuviese como compañera de viaje a la confesionalidad del Estado.

En el caso de la ley de 1980 la confesionalidad no distingue de católica o no católica y consigue llegar más lejos en el principio de igualdad y en el verdadero sentido de la Declaración “Dignitatis Humanæ”

#### *7.8. Estructura interna de ambas leyes: forma*

La ley orgánica se regula en el artículo 81 de la constitución española, sólo se utiliza para reglas determinadas materias (los estatutos de autonomía, los derechos fundamentales y libertades públicas, el régimen electoral y otros casos que aparecen en la constitución como el defensor del pueblo), la diferencia esencial radica que para su aprobación, derogación o modificación necesitan la mayoría absoluta del congreso de diputados en cambio las leyes ordinarias no necesitan esa mayoría, el procedimiento para su elaboración es menos rígido. Las leyes orgánicas se puede decir sólo son para regular las materias concretas antes reseñadas. El artículo 87.3 CE excluye la iniciativa popular para las leyes orgánicas y deben necesariamente pasar por el Pleno de las Cámaras (art. 75.3 CE).

La Ley Ordinaria es la norma de rango legal que constituye, generalmente, el tercer escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la Constitución y las leyes orgánicas u otras equivalentes (que suelen poseer requisitos extraordinarios para su aprobación y versan sobre materias especiales). Ahora bien, en España el Tribunal Constitucional ha sostenido, en su Sentencia de 13 de febrero de 1981 básicamente, que la relación entre la ley ordinaria y la orgánica no es de jerarquía, sino de competencia. Por lo que, ambas están al mismo nivel dentro de la jerarquía normativa.

Su aprobación corresponde al Congreso o Parlamento, normalmente, por mayoría simple. En los sistemas democráticos los miembros del parlamento o congreso son elegidos por sufragio universal. La aprobación de las leyes se puede realizar por votación en el pleno de la cámara, o por alguna de las comisiones legislativas que puede tener. Las leyes ordinarias inician su tramitación, bien a iniciativa de la propia Cámara, o bien por iniciativa del poder ejecutivo. En algunos sistemas, además, se admite que sea a través de una iniciativa popular. Son también leyes ordinarias las dictadas por los órganos legislativos de los estados federados, territorios o comunidades autónomas que, dentro de un Estado federal, regional o de autonomías, tienen atribuida esta capacidad.

La Ley Ordinaria es la norma de rango legal que constituye, generalmente, el último escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la Constitución y las leyes orgánicas u otras equivalentes (que suelen poseer requisitos extraordinarios para su aprobación y versan sobre materias especiales).

Su aprobación corresponde al Congreso o Parlamento, normalmente, por mayoría simple. En los sistemas democráticos los miembros del parlamento o congreso son elegidos por sufragio universal.

En cuanto a la disposición de los artículos, frente a los 41 artículos de la Ley de 1967, ampliamente desarrollados, la LOLR dispone tan solo de 8, con un menor desarrollo.

Ambas contienen dos disposiciones transitorias y una final, aunque la Ley de 1967 añade dos adicionales y la LOLR una derogatoria.

## 8. ¿Hacia una nueva ley de Libertad Religiosa?

La LOLR cuya vigencia llega hasta nuestros días, ha sido motivo de valoración por sus luces pero también por alguna de sus sombras puestas de relieve a lo largo de sus 30 años de vida.

Se podrían reducir las consideraciones sobre dicha Ley, con sus perspectivas de futuro, a tres: primero, en opinión de los expertos parece no necesaria su modificación hoy por hoy; la Ley resulta amplia, abierta, técnicamente bien elaborada y sabe acoger con generosidad las manifestaciones propias del fenómeno religioso; es decir sabe amparar y tutelar adecuadamente las manifestaciones del derecho de Libertad Religiosa de acuerdo con su contenido esencial y su singular especificidad, y todo ello sin merma de la necesaria seguridad jurídica y sin menoscabo de la necesaria laicidad del Estado, la igualdad de las confesiones y de los ciudadanos, y la necesaria cooperación entre la organización jurídico – política y las confesiones.

En segundo lugar, es posible la necesidad de precisar algunos aspectos en las normas de desarrollo, en el ámbito reglamentario.

Por último es necesario potenciar la vía del acuerdo, la legislación pacticia y todas aquellas formulas que puedan solucionar posibles conflictos entre los órganos de la Administración Pública y las Confesiones Religiosas.

Esta potenciación es la herramienta más adecuada para el aspecto promocional del derecho de Libertad Religiosa, teniendo en cuenta la especificidad de cada confesión. De ahí que cuanto más amplia abierta y holgada sea la Ley de Libertad Religiosa, como la vigente, mayor libertad existirá en el ejercicio de este derecho fundamental.

La LOLR deja vía libre para que se regulen por leyes acordadas pero también unilaterales las manifestaciones de la actuación de la Libertad Religiosa.

Es por tanto la LOLR una ley especial y a la vez es una ley de especialización para el Derecho Eclesiástico de otras normas relacionadas con la Libertad Religiosa.<sup>36</sup>

### *8.1 El derecho a la Libertad Religiosa en el Derecho vigente. Constitución española y tratados internacionales*

---

<sup>36</sup> LÓPEZ ALARCÓN, M. "Problemas que afronta la ley de Libertad Religiosa de España y soluciones que ofrece para los mismos". Anales de Derecho Universidad de Murcia número 18, pp. 223 - 242.

La consagración del derecho a la Libertad Religiosa ya aparece recogida en el artículo 16 de la Constitución española, especialmente en sus párrafos primero y segundo. Este derecho fundamental comprende, desde un punto de vista activo, la libertad de seguir un credo religioso o no, de forma que no se puede obligar o impedir a nadie su pertenencia a un credo concreto y, como consecuencia de ello, aparece el aspecto pasivo consistente en que nadie puede ser obligado a declarar sobre su religión o creencias en contra de su voluntad, lo cual puede ser conectado con el derecho a la intimidad personal del artículo 18 CE.

Asimismo se reconoce como titulares de este derecho a las personas y a las comunidades, de forma que, como más adelante analizaremos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, existe una doble esfera en la que se desarrolla este derecho: la individual y la social. De hecho, la Constitución menciona de forma expresa las manifestaciones” de esta libertad. Finalmente se fija una limitación a la Libertad Religiosa, constituida por el mantenimiento del orden público, coincidiendo una vez más con la doctrina sostenida por el Concilio Vaticano II.

El análisis del contenido de este derecho se debe relacionar con los tratados internacionales. No podemos olvidar que, según el artículo 10.2 de la misma Constitución, los derechos fundamentales deben ser interpretados de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos y tratados internacionales firmados por España sobre esta materia. El derecho a la Libertad Religiosa aparece reconocido en los artículos 18 de la D.U.D.H. de 10 de Diciembre de 1948; 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de Diciembre de 1966, 9 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de Noviembre de 1950 y 10 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incorporada al Derecho español mediante la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de Julio<sup>37</sup>.

En estos textos se reflejan los siguientes aspectos fundamentales:

- Este derecho comprende tanto la libertad de mantener un credo religioso como la de cambiar del mismo.
- Se consagra la idea de que el derecho a la Libertad Religiosa tiene una doble manifestación, una de carácter privado y otra pública, ya que su ejercicio puede realizarse tanto de forma individual como colectiva,

---

<sup>37</sup> STC 53/1985, de 11 de Abril, sobre la despenalización del delito de aborto en determinados supuestos.

comprendiendo sus manifestaciones sociales a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de ritos.

- Las limitaciones de este derecho deben ser expresamente recogidas en la ley y no tiene otro fundamento en los derechos de los demás, la seguridad pública, la salud, el orden o la moral públicas.

Esta norma constitucional ha sido desarrollada a través de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Julio, de Libertad Religiosa.

Del examen de dicha norma resulta que la misma aparece como un fiel trasunto tanto de la Constitución como de las normas recogidas en los pactos internacionales suscritos por nuestra Nación en materia de derechos fundamentales. Por ello, y por la práctica inexistencia de problemas reales en la aplicación e interpretación de esta ley orgánica, resulta difícilmente explicable la necesidad de su reforma<sup>38</sup>.

## 8.2. Estatutos de Autonomía

Curiosamente, la nueva hornada de Estatutos de Autonomía ha incidido, siquiera sea de forma indirecta, en el ámbito del derecho a la Libertad Religiosa que se refiere a la enseñanza. Como ya hemos visto, una de las manifestaciones del derecho a la Libertad Religiosa afecta al derecho de los padres a que sus hijos reciban una enseñanza religiosa adecuada a sus convicciones.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, regulado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, del mismo modo que su homólogo catalán<sup>39</sup>, señala en su artículo 21.2 que la enseñanza pública, de acuerdo con el carácter aconfesional del Estado, será laica, sin perjuicio del derecho de los padres a que los hijos reciban la formación religiosa que sea adecuada a sus convicciones.

Esta aseveración excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma: la configuración del carácter y líneas fundamentales de la enseñanza pública respecto al fenómeno religioso se encuentra íntimamente ligado al modelo de relaciones Iglesia-Estado, cuya determinación debe realizarse en sede constitucional y no estatutaria.

---

<sup>38</sup> Esta norma se encuentra aún vigente, aunque el Gobierno español ha manifestado su intención de aprobar una nueva. Al respecto es necesario manifestar que en el Programa electoral de P.S.O.E. para las últimas elecciones se establecía que se iba a promover una reflexión para proceder a la reforma de la misma, la cual sólo se afrontaría si se contaba con un "amplio consenso", términos idénticos a los empleados respecto a la modificación de la legislación sobre el aborto.

<sup>39</sup> Artículo 21.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, reguladora del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Además de ello, cabría preguntarse qué sentido es el que se quiere dar a la expresión “enseñanza laica” ya que éste es un término ambiguo que, como más adelante veremos, admite una diversidad de interpretaciones y no todas ellas se encuentran dentro de los parámetros que se establecen para el derecho a la Libertad Religiosa en la normativa constitucional e internacional.

### *8.3. Jurisprudencia constitucional e internacional sobre Libertad Religiosa*

La jurisprudencia constitucional española, ya desde temprana fecha, ha tenido ocasión de incidir en el ámbito del derecho a la Libertad Religiosa. En este sentido ha sido constante en la defensa del mismo tal y como se encuentra configurado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

De esta forma, se ha insistido de una manera continua en la necesidad de expresar que el derecho a la Libertad Religiosa tiene dos aspectos claramente diferenciados: de carácter individual y colectivo<sup>40</sup>. Asimismo este derecho también reconoce una doble vertiente: la positiva, consistente en la libre manifestación y profesión de un credo religioso y la negativa de no poder ser obligado a expresarlas cuando el sujeto así lo desee. En todos estos casos nos encontramos ante auténticos espacios de inmunidad que deben ser respetados por los poderes públicos.

Respecto a la faceta pública del derecho a la Libertad Religiosa, merece la pena hacer un comentario al respecto de las actuales corrientes de laicismo radical que pretenden “encerrar a los católicos en las sacristías”, de forma que se impone a los creyentes la necesidad de dejar sus creencias al margen del debate en la vida pública, entendiendo que ello es contrario a cierta idea de modernidad.

En relación con este indisimulado deseo de sacar del debate público toda expresión de trascendencia o de vivencia religiosa, hay que constatar que resulta profundamente contrario a los derechos humanos, además de inconstitucional<sup>41</sup>[10]. Todos los instrumentos normativos y la constante y reiterada jurisprudencia examinada coinciden en señalar que la Libertad Religiosa implica el derecho a manifestar las creencias en público y en privado, sin perjudicar a nadie que no las tenga o que posea una fe distinta, pero igualmente sin resultar discriminados por el hecho de confesarse creyentes o cristianos, ya que esto último conculca el artículo 14 de la Constitución. Así pues, todo intento de ahogar la voz de los cristianos en la vida pública por el mero

---

<sup>40</sup> SSTC 19/1985, de 13 de Febrero, F. 2; 120/1990, de 27 de Junio, F.10; 137/1990, de 19 de Julio, F. 8; 177/1996, de 11 de Noviembre, F. 9 y 101/2004, de 2 de Junio, F. 3, entre otras.

<sup>41</sup> NAVARRO VALLS, R. y MARTÍNEZ TORRÓN, J., “*Las objeciones de conciencia en el Derecho español y comparado*”, Ed. Mac Graw-Hill, Madrid, 1997, p. 28.

hecho de serlo implica un serio atentado contra los derechos humanos, además de un signo inequívoco de intolerancia.

Otro extremo sobre el que se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional es acerca de los límites del derecho a la Libertad Religiosa<sup>42</sup>, reflejando al respecto los siguientes principios:

- Los derechos fundamentales no tiene un carácter absoluto.
- Los límites que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable.
- Se debe atender a la proporcionalidad entre el derecho que se sacrifica y la situación en la que se halla aquél a quien se le impone la misma.
- En todo caso, ha de respetarse el contenido esencial del derecho limitado, conforme al artículo 53 de la Constitución.

De acuerdo con estos parámetros es como deben aplicarse los límites que la normativa señala al derecho a la Libertad Religiosa, consistentes en el respeto a los derechos fundamentales ajenos y a un conjunto de bienes jurídicos protegidos constitucionalmente<sup>43</sup> englobados dentro del concepto jurídico indeterminado “orden público”. Igualmente, se reconoce por parte de nuestra jurisprudencia que los mismos no han sido propiamente fijados por la Constitución, sino por los tratados internacionales firmados sobre derechos humanos y, más concretamente, por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales<sup>44</sup>.

En lo que respecta al estudio de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, observamos que principalmente existen dos elementos que son objeto de análisis por su parte: el contenido de este derecho, para determinar si la injerencia del Estado es o no admisible, y sus límites.

Del mismo modo que en la normativa europea y nacional, se establece de una manera expresa que el ejercicio del derecho a la Libertad Religiosa tiene una expresión individual y otra colectiva, lo cual incluso afecta a la legitimación activa ante dicho órgano jurisdiccional puesto que un órgano religioso o eclesial puede ejercer en nombre de sus fieles los derechos reconocidos en el artículo 9 del Convenio<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> STC 154/2002, de 18 de Julio, F 8

<sup>43</sup> SSTC 141/2000, de 29 de Mayo, F. 4 y 154/2002, de 18 de Julio, F. 7.

<sup>44</sup> STC 154/2002, de 18 de Julio, F. 7.

<sup>45</sup> SSTEDH del caso Iglesia Católica de la Canée contra Grecia de 16 de Diciembre de 1997, ap. 31 y del caso Chaare Shalom Ve Tsedek contra Francia de 27 de Junio de 2000, ap.72.

Respecto a los límites a los que debe someterse el ejercicio de este derecho, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos señala los siguientes<sup>46</sup>:

- Que se encuentren previamente fijados por la ley, lo que determina que la restricción debe tener una base en derecho interno, la accesibilidad de ésta a las personas afectadas y una formulación bastante precisa para permitirles prever las consecuencias que puedan resultar de un acto determinado. Asimismo el concepto de ley ha de entenderse en sentido material y no formal, ya que pueden estar recogidas en norma de rango infralegal, comprendiendo tanto el derecho escrito como la interpretación jurisprudencial del mismo.
- Que sean necesarios para la salvaguardia de una sociedad democrática en la que coexisten varias religiones dentro de la población, con el fin de conciliar los intereses de diversos grupos y asegurar el respeto de las convicciones de cada uno. A menudo se hace hincapié en el papel del Estado como organizador neutral e imparcial del ejercicio de diversas religiones, cultos y creencias, de la paz religiosa y de la tolerancia en una sociedad democrática.
- Que las actuaciones prohibidas impliquen una lesión de la seguridad, salud o moral pública, constitutivas del orden público nacional, o de los derechos o libertades legítimos de los restantes ciudadanos.

#### *8.4. Relaciones Iglesia-Estado en la jurisprudencia constitucional e internacional*

En nuestra jurisprudencia constitucional, podemos fijar una serie de principios dentro de los cuales se desenvuelven las líneas maestras<sup>47</sup>:

- El modelo de relaciones entre el Estado español y las distintas creencias religiosas es la aconfesionalidad, de acuerdo con el tenor literal del artículo 16.3 de la Constitución, interpretando el mismo como una neutralidad del Estado frente a los diferentes credos, con interdicción de cualquier discriminación por razones religiosas.
- Dicho modelo tiene como fundamento principal garantizar la Libertad Religiosa de todos • los ciudadanos.

---

<sup>46</sup> SSTEDH del caso Manoussakis y otros contra Grecia, de 29 de Septiembre de 1996, ap. 36 y del caso Kervanci contra Francia, de 4 de Diciembre de 2008, ap. 48 y ss., entre otras.

<sup>47</sup> CALVO-ÁLVAREZ, J., "Los principios de Derecho Eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional", Pamplona, 1999, p. 202.

- La aconfesionalidad del Estado no lleva consigo una posición indiferente u hostil frente a las distintas creencias, sino que se podría calificar de *aconfesionalismo cooperativo*, con una relación de comunicación e intercooperación entre los distintos sujetos intervinientes a favor de la sociedad.

Desde la muy temprana Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1982, de 13 de Mayo se recoge la necesidad de que el Estado observe “neutralidad” en el ámbito de las creencias religiosas de los ciudadanos<sup>48</sup>, basándose en los valores de libertad e igualdad recogidos en el artículo 1 de la Constitución, de forma que las actitudes religiosas de los sujetos no pueden justificar diferencias de trato jurídico; entendiendo que el artículo 16.3 “*veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales*”.

Sin embargo, junto a esta declaración solemne de neutralidad, y de forma inseparable, señala como otro principio inspirador de las relaciones del Estado con las diversas confesiones la necesidad de mantener relaciones de cooperación con las creencias religiosas de la sociedad española<sup>49</sup>.

Como lógico colofón a esta doble opción de aconfesionalidad o neutralidad y cooperación con las confesiones religiosas, el Tribunal Constitucional ha calificado, de forma rotunda y sin empacho alguno, las relaciones entre el Estado español y las distintas Iglesias o confesiones como de “laicidad positiva”<sup>50</sup>.

Respecto a la doctrina mantenida por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en este aspecto concreto, bien podría considerarse como firmemente respetuosa del “principio de subsidiariedad” ya que la idea principal sobre la que pivota es que, con el lógico límite de respetar el derecho a la libertad religiosa y de culto de todos los ciudadanos, cada Estado es libre para configurar sus relaciones con las confesiones religiosas de cada país de la manera que considere más conveniente de acuerdo con su tradición y principios.

---

<sup>48</sup> CALVO-ÁLVAREZ, J., “*Los principios de Derecho Eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*”, Pamplona, 1999, p. 202.

<sup>49</sup> SSTC 46/2001, de 15 de Febrero, F. 4; 154/2002, de 18 de Julio, F. 7; y 101/2004, de 2 de Junio, F. 3.

<sup>50</sup> Dicho término se recoge en las mismas sentencias enumeradas en la nota precedente. No cabe menos que reseñar la evidente sintonía entre la expresión “*sana laicidad*”, acuñada por Pío XII y característica del magisterio de la Iglesia, con la “*laicidad positiva*”, hasta el punto de que podemos concluir que son sinónimos al fundarse en los presupuestos de autonomía y cooperación

## **CONCLUSION**

La actual Ley de Libertad Religiosa de 1980, como resultado del ajuste y adaptación de su antecesora de 1967, ha supuesto un paso al frente por el reconocimiento de un derecho de libertad en un contexto jurídico y político en el que las libertades públicas ya no se ven mermadas.

España cuenta con una ley conciliadora y que ofrece respaldo jurídico a las confesiones religiosas minoritarias.

Aunque teóricamente las diferencias entre ambas leyes anteriormente citadas no fueron inicialmente muy llamativas, sí que lo han sido las consecuencias prácticas en la aplicación de los principios de igualdad, laicidad y cooperación. También merece reconocimiento la propia configuración social y el modo de entender el fenómeno religioso que, de forma evolutiva, empieza a enraizarse en el panorama plural; además el Estado adopta en la actualidad una actitud activa ante la Libertad Religiosa individual o colectiva y se siente obligado a actuar en tutela y garantía de esa libertad.

## BIBLIOGRAFÍA

ARBELOA y MURU, V.M. "Apuntes históricos entorno a la Ley de Libertad Religiosa". En R.E.D.C. (XXII), 1967, pp. 711 y ss.

BASTERRA MONTSERRAT, D. El derecho a la Libertad Religiosa y su tutela jurídica, servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, editorial Civitas, Madrid 1989.

BARRERO ORTEGA, A.; TEROL BECERRA, M. La libertad religiosa en el Estado Social. Tirant Lo Blanch. 2009.

BLANCO FERNÁNDEZ, M. La primera ley española de Libertad Religiosa: génesis de la ley de 1967, EUNSA, Pamplona, 1999.

BLANCO FERNÁNDEZ, M. Estudio de los precedentes de las leyes de Libertad Religiosa de 1967 y 1980. Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 19 (2009).

BLANCO FERNÁNDEZ, M. Libertad Religiosa, laicidad y cooperación en el Derecho Eclesiástico. Perspectiva actual del derecho pacticio español, ed. COMARES. Granada 2008.

CLAVERO, B.: "*Manual de Historia constitucional de España*", Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid 1990, 81.

CORRAL, C. "Normas complementarias para el ejercicio del derecho civil de Libertad Religiosa". En R.E.D.C., 24 (1968), pp. 401 – 408.

CORRAL, C. "La ley orgánica española de Libertad Religiosa". En R.E.D.C., 34 (1981).

CORRAL, C. "Valoración comparada de la legislación española de Libertad Religiosa". En R.E.D.C., 24 (1968), pp. 315 – 338.

CORRAL, C. "La ley orgánica de Libertad Religiosa". En Universidad y Sociedad, VI (1982), pp. 7 – 73.

CORRAL, C. "Valoración actual de la ley de Libertad Religiosa (7/1980, de 5 de julio) en sí misma y en su aplicación", en Estudios Eclesiásticos, 66 (1991) pp. 219 – 245.

FORNES DE LA ROSA, J. Consideraciones sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, con sus perspectivas de futuro. Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 19 (2009).

FUENMAYOR CHAMPIN, A. Libertad Religiosa, EUNSA, Pamplona 1974.

GARCÍA GARCÍA, R. Bibliografía sobre relaciones Iglesia – Estado (Derecho Eclesiástico).

GUTIÉRREZ GARCÍA, J.L. Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia, ed. Ariel. Barcelona. 2009.

HERA PÉREZ - CUESTA, A. DE LA, "Ordenamiento jurídico español de Libertad Religiosa y su valoración comparada". En V.V.A.A., relaciones de la Iglesia y el Estado, Madrid, 1976, pp. 389 – 418.

IBAN, I. C. "Dos regulaciones de Libertad Religiosa en España (la Ley de Libertad Religiosa desde 1967 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980)", en Persona y Derecho, 18 (1988), pp. 99 – 162.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: "*Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia*", 4ª ed. Ariel, p. 174.

LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, J.L., Apuntes y notas bibliográficas. Sesiones sobre Historia del Derecho y Derecho Eclesiástico del Estado impartidas en el curso 2010 – 2011. Universidad Abat Oliba CEU.

LÓPEZ ALARCÓN, M. La superación de la "cuestión religiosa" como tema clave de la transición. Su expresión jurídica. En Anales de Derecho. Universidad de Murcia 23 (2005), pp. 303 – 314.

LÓPEZ ALARCÓN, M. Problemas que afronta la ley de Libertad Religiosa de España y soluciones que ofrece para los mismos. En Anales de Derecho. Universidad de Murcia 18 (2000), pp. 223 – 242.

LÓPEZ DE PRADO, J. "El proyecto de ley sobre la Libertad Religiosa ante la Dignitatis Humanæ. En Razón y Fe, 175 (1967), pp. 481 – 508.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I. "La nueva ley de Libertad Religiosa de 1980". En sobre la Iglesia y el Estado (1989), pp. 667 – 670.

MARTÍNEZ – TORRÓN, J. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa 28 años después, en Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 19 (2009).

MORODO LEONCIO, R. "*La transición política*". Madrid 2ª edición 1993, Tecnos.

PÉREZ LLANTADA, J. La Libertad Religiosa en el Vaticano II y en España. Instituto de estudios políticos, Madrid, 1974.

PÉREZ LLANTADA, J. "La Declaración Dignitatis Humane del Vaticano II y la ley española de 28 de junio de 1967, reguladora del derecho civil a la Libertad en materia religiosa". En Anales de la Universidad de Valencia, 1970, pp. 1 – 20.

PÉREZ LLANTADA, J. "La ley 44/1967 y los derechos civiles individuales de Libertad Religiosa". En el fenómeno religioso en España. Aspectos jurídicos y políticos. Madrid. 1972, pp. 305 – 348.

RUPÉREZ, J. Estado confesional y Libertad Religiosa, ed. Cuadernos para el diálogo, Madrid 1970.

SERNA, P. Política postmoderna y crisis de la razón jurídica. Universidade da Coruña, conferencia 13 de febrero de 2009.

SOUTO PAZ, J.A. "*Comunidad Política y Libertad de Creencias*". Madrid 1999.

SUAREZ PERTIERRA, G.: "*Incidencia del principio de confesionalidad del Estado sobre el sistema matrimonial español*", en Revista Española de Derecho Canónico.

SUAREZ, F.: “*Génesis del Concordato de 1851*”, en *Ius Canonicum*, vol. III, 1963, p.143.

VÁZQUEZ GARCÍA – PEÑUELA, J.M. “*El futuro de los acuerdos y otros ámbitos de cooperación entre el Estado y las confesiones*”.

FERRER ORTIZ, J., FORNES, J., GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., LOMBARDÍA, P., LÓPEZ ALARCÓN, M., NAVARRO – VALLS, R., VILADRICH, P.J. *Derecho Eclesiástico del Estado Español*. 6ª edición. EUNSA. Pamplona. 2007.

LOMBARDÍA, P., FORNÉS, J., “Fuente de Derecho Eclesiástico Español”. En *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, cap. II, EUNSA, Pamplona, 1996, p. 104.