

La transición política en España y la cuestión religiosa.

José Antonio Souto Paz

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. La cuestión religiosa como herencia histórica. 2. La política religiosa de la II República a) La separación Iglesia-Estado. b) La libertad religiosa. c) El régimen de las asociaciones religiosas. 3. Estado y Religión católica en el Régimen franquista. 4. La elaboración del texto constitucional. 5. Balance de la Transición política (1976-1980). a) La solución constitucional (1978). b) Los Acuerdos de la Iglesia Católica (1976 y 1979). c) La Ley de Libertad religiosa (1980).

1. La cuestión religiosa como herencia histórica

La transición política española no ha sido tan sólo el tránsito de un régimen autoritario a un régimen democrático. A este hecho, por sí mismo trascendente, hay que añadir la tarea de conciliación nacional de una nación fracturada por una guerra civil, que supuso el derrocamiento de un régimen democrático y la implantación de un régimen autoritario. Estos hechos históricos han estado presentes en las decisiones de los responsables políticos de la transición (gobierno y oposición) y en toda la sociedad española. Esta sensibilidad se hizo más intensa, si cabe, en el proceso constituyente. Mirando hacia atrás sin ira, pero procurando no incurrir en viejos errores.

En ese pasado histórico inmediato la religión había vivido dos escenarios políticos claramente distintos. Una situación de crisis, como consecuencia de la política republicana, que desembocó en lo que se denominó “la cuestión religiosa”. Y otra situación claramente diversa, convertida en soporte del nuevo régimen autoritario, recuperando la Iglesia Católica los privilegios tradicionales y asumiendo el Estado la vieja doctrina de la confesionalidad católica.

El constituyente de 1978 tenía, de esta forma, ante sí dos posturas, en cierto modo irreconciliables, y, al mismo tiempo, la urgencia de ofrecer una solución que pudiera ser asumida por todos, participando del consenso que presidió el periodo constituyente. La cuestión religiosa surgió en la II República como consecuencia de algunas actuaciones preconstitucionales del Gobierno provisional, encaminadas a secularizar el Estado¹. La reacción de la jerarquía

¹ Una interpretación de estos hechos puede verse en: MEER, F. DE, *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la*

eclesiástica y de los políticos y medios de comunicación afines, crearon un ambiente de tensión y hostilidad, que se vio incrementada por la quema de iglesias y conventos por parte de sectores populares anticlericales.

2. La política religiosa de la II República

Este ambiente previo no impidió que la política republicana en materia religiosa se plasmara en la Constitución en tres aspectos fundamentales: a) la separación Iglesia-Estado; b) el reconocimiento de la libertad religiosa; c) el sometimiento de las asociaciones religiosas a una ley especial. Estas medidas suponían un cambio fundamental del estatuto jurídico de la Iglesia Católica y, al mismo tiempo, una apertura a las demás confesiones no católicas. Aunque novedosas en España, estas medidas habían sido adoptadas en la Constitución de E.E.U.U., en la Primera Enmienda (1791), en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1779, y en la Ley francesa de separación Iglesia y Estado de 1905².

¿Cuáles fueron las causas del disenso entre republicanos y católicos?

Conviene hacer un examen separado de las distintas cuestiones que permitan aislar, dentro del conjunto de medidas adoptadas, cuál o cuáles fueron las que provocaron esa situación.

a) La separación Iglesia-Estado

Ciertamente, esta declaración constituye una novedad en el constitucionalismo español. La Constitución de 1812 mantuvo el principio tradicional de confesionalidad del Estado, con el agravante de una radical intolerancia religiosa³. El influjo de la Ilustración y de la Revolución Francesa que ha estado presente en la mayoría de los diputados constituyentes, y que se tradujo en numerosos preceptos constitucionales, fue totalmente ignorada en materia religiosa. En el discurso preliminar para presentar la Constitución, Agustín de Argüelles, no hace una sola referencia al artículo 12 de la Constitución. Da la impresión de que el peso de la historia se impuso a las corrientes renovadoras que ya estaban presentes en el mundo contemporáneo. No

II República española, Pamplona, 1975, que recoge una amplia bibliografía sobre esta cuestión. Para RAMÍREZ, M., el origen de la cuestión hay que situarlo en el nacimiento del constitucionalismo español: Fueron las Cortes de Cádiz y con ellas la Constitución de 1812, las que legan al futuro la cuestión religiosa; coincidiendo en esta apreciación con L. SÁNCHEZ AGESTA (*Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1964). Entre la bibliografía que se ha ocupado de este período histórico puede verse, entre otros: MORÁN ORTI, M. *Revolución y reforma religiosa en las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1994; CÁRCEL, V., *Política eclesial de los Gobiernos liberales españoles 1830-1840*, Pamplona, 1975; *Iglesia y Revolución en España (1868-1874)*; MARTÍ F., *Iglesia y Estado en el reinado de Isabel II*, Pamplona, 1996; CUENCA TORIBIO, J. M., *Relaciones Iglesia-Estado en la España Contemporánea*, 2ª ed., Madrid, 1989.

² La separación Iglesia y Estado en Francia no se consolidó hasta 1905, las imprevisiones del período revolucionario fueron rectificadas por Napoleón, en el Concordato de 1801, con el que pretendió la construcción de una Iglesia Nacional Francesa.

³ El artículo 12 de la Constitución decía así: “La Religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.

hay que olvidar que la conversión de España en un Estado moderno, probablemente el primero de Europa, se hace basando la unidad política en la unidad religiosa: la conquista de Granada y la recuperación para la España cristiana de la integridad del territorio, atribuye a este último elemento una dimensión política de la que hasta entonces carecía. No hacía mucho tiempo que, en el mismo territorio, había sido posible la convivencia entre comunidades religiosas y culturales distintas y de ello fue buen ejemplo tanto la España cristiana como musulmana, que permitían la convivencia en la misma ciudad de comunidades islámicas, judías y cristianas. Toledo, ejemplo de esta convivencia, permitió que Alfonso VII se declarara Emperador de las tres culturas.

La conquista de Granada, sin embargo, supuso la exclusión del territorio del reino cristiano de los judíos y moriscos que no se convirtieran al catolicismo. La expulsión supone un anticipo de la confesionalidad estatal que regirá en Europa a partir de finales del siglo XVI. Esta dimensión política de la religión no es una novedad⁴. La novedad consiste en la exclusión del territorio de la nación de los disidentes y, tal vez, el impulso real a la reforma religiosa, convirtiendo la catolicidad en un rasgo fundamental de la conciencia nacional⁵.

La confesionalidad católica, formulada de una manera expresa en la Constitución de 1812, se reiterará en las Constituciones de 1845 y de 1876 y, de manera tácita, en las de 1837 y de 1869. La separación Iglesia-Estado, en los términos expresados en la Constitución de 1931, constituye una novedad, rechazada y condenada por la Iglesia Católica, que siguiendo la doctrina de León XIII y sus sucesores, exigía como deber del Estado «profesar públicamente la religión verdadera, es decir, la católica», debiendo estar penetradas las estructuras políticas y sociales por la inspiración del Magisterio. La Jerarquía española, siguiendo esta doctrina, reprueba la actitud de la República, condenando la separación de la Iglesia y el Estado, el Estado sin religión o el Estado ateo, una condena sin disculpas, como declaraba el mensaje de los obispos de la Archidiócesis de Tarragona⁶.

⁴ Desde la antigüedad clásica (Grecia y Roma) la religión ha tenido el carácter de institución política. La conversión del cristianismo en religión imperial consolidó esa concepción, que se mantuvo a lo largo de la Edad Media, en una sociedad cristiana con dos cabezas: el Emperador y el Papa. Esta distinción no excluyó la interferencia política del Papa en el ámbito temporal, ni del Emperador en los asuntos internos de la Iglesia. Sobre esta cuestión y una selección bibliográfica: J. A. SOUTO, *La idea medieval de nación* en “Cuadernos de Derecho Público”, 2 (1997), pp. 117-139.

⁵ Esta identificación fue subrayada con especial intensidad a propósito de la polémica sobre la *Razón de Estado* de Maquiavelo. Al amparo de la Contrarreforma, liderada por los monarcas españoles, surgieron numerosos escritos, en los que se defendía la religión como la verdadera Razón de Estado: El fundamento y base del alto edificio de la monarquía española no son los documentos de Maquiavelo y reglas de ateístas, sino la Religión y el celo de la honra de Dios, afirma J. SALAZAR, en su *Política española* (1619). Una antología del debate sobre la Razón de Estado en España puede verse en *La razón de Estado en España, siglos XVI-XVII*, (Antología de Estudios). Estudio preliminar de J. PEÑA ECHEVARRIA, Madrid, 1988. Sobre la Razón de Estado continúa siendo imprescindible el estudio de E. MEINECKE, *La idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna* (trad. de F. GONZÁLEZ VICÉN y estudio preliminar de L. DIEZ DEL CORRAL), Madrid, 1983.

⁶ Cfr MEER, F. DE, o.c., p. 80.

b) La libertad religiosa

En la historia del constitucionalismo español la libertad religiosa brilla por su ausencia. El reconocimiento de la libertad religiosa en la Declaración de Virginia (1776) y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) no tuvieron la más mínima influencia sobre los constituyentes de Cádiz que, no sólo no reconocen, en el texto constitucional, la libertad religiosa, sino que establecen un régimen estricto de intolerancia, prohibiendo el ejercicio de cualquier otra religión⁷. Lo mismo ocurrirá con las demás constituciones, a excepción de la de 1869. Es cierto que se superará de hecho la intolerancia, establecida en la Constitución de 1812, encontrando una fórmula constitucional, pactada con la Santa Sede, tras largas negociaciones, en la de 1876. La excepción, sin embargo, la encontramos en la Constitución de 1869 que, de una manera un tanto singular, reconoce la libertad religiosa a los extranjeros residentes en España y “si algunos españoles profesasen otra religión distinta que la católica”, les será aplicable el mismo régimen que a los extranjeros. Esta fórmula, un tanto tímida, desaparecerá -como hemos dicho antes- en la siguiente Constitución de 1876, siendo sustituida por un régimen de tolerancia.

Por ello, también el reconocimiento de la libertad religiosa constituye una novedad en la Constitución de 1931. En aquellos momentos la Iglesia Católica no reconocía el derecho a la libertad religiosa, pero no fue el centro de los ataques en el debate constitucional, cuyo protagonismo lo acaparó el artículo 26.

c) Régimen de las asociaciones religiosas

El laicismo estatal, objetivo de los partidos republicanos y de izquierdas, no se debe identificar con el separatismo Iglesia-Estado. El laicismo defendido en los debates de las Cortes Constituyentes se identifica con el laicismo francés de la ley de 1905, que estipula que la República no reconoce, ni subvenciona a ningún culto. Esto significa que el Estado no desea mantener ningún tipo de relaciones con las religiones y desea simplemente afirmar que el hecho religioso deja de ser un hecho público: de donde se deduce, como corolario inevitable, que la República no ayudará financieramente a ningún culto⁸. El hecho religioso se reduce a un problema de conciencia individual, a una cuestión meramente privada, en los términos que ya

⁷ Argüelles, que no mencionó el artículo 12 en su Discurso preliminar citado anteriormente, manifestaría, posteriormente, que: “En el punto de religión se cometía un error grave, funesto, origen de grandes males, pero inevitable. Se consagraba de nuevo la intolerancia religiosa, y lo peor era, que, por decirlo así, a sabiendas de muchos, que aprobaron con el más profundo dolor el artículo 12. Para establecer la doctrina contraria hubiera sido necesario luchar frente a frente con toda la violencia y furia teológica del clero, cuyos efectos demasiado experimentados estaban ya, así dentro como fuera de las Cortes. Pero se creyó prudente dejar al tiempo, al progreso de las luces, a la ilustrada controversia de los escritores, a las reformas sucesivas y graduales de las Cortes venideras, que se corrigiese, sin lucha ni escándalo, el espíritu intolerante que predominaba en una gran parte del estado eclesiástico. (Examen histórico de la Reforma Constitucional que hicieron las Cortes Generales y extraordinarias, citado por DE MEER, o. c., p. 38),

había sido reconocido en el art.10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley”.

El significado del laicismo francés supone poner fin a la calificación de servicio público reconocido a algunas confesiones (el culto católico, las dos principales iglesias protestantes y el culto israelita), que supuso la creación de un Ministerio de Cultos. El laicismo suprime la condición de servicio público de los cultos y reduce la libertad religiosa a la libertad individual de elegir libremente sus propias creencias religiosas. ¿Prohíbe el derecho de asociación religiosa? En principio, la ley del 1 de julio de 1901 excluye a las asociaciones religiosas del régimen común de las asociaciones. La Ley de 1905 crea un régimen excepcional, según el cual sólo podrían tener existencia legal aquellas congregaciones autorizadas por la ley (ley de 2 de enero de 1907): las demás serían consideradas ilegales.

La identificación con este concepto de laicidad quedó claramente reflejado en el discurso pronunciado por Azaña en el Congreso de Acción Republicana: “¿Qué es el problema religioso? ¿Es la libertad de conciencia concedida a los españoles? Esto se escribe en una ley y se pasa a otro asunto. ¿Qué es el problema religioso? repito, ¿Concretamente el de nuestras relaciones con la Iglesia Católica o la situación de las órdenes religiosas en España?. Ese no es un problema religioso, no debemos emplear una palabra tan solemne como la de religión para explicar las relaciones de los Estados con sus propios súbditos, cualquiera que sea el traje que vistan: las relaciones del Estado republicano español con las potestades extranjeras, de cualquier orden que sean. El problema religioso es un problema íntimo de conciencia, pero no es un problema político, y nosotros hablamos aquí como políticos o legisladores no como creyentes. De suerte que el que suele llamarse problema religioso se reduce a un problema de gobierno, es decir, a la actitud del Estado frente a un cierto número de ciudadanos que visten hábito talar y a las relaciones del Estado con una Potencia extranjera que es la católica romana”⁸.

El artículo 26 de la Constitución de 1931 fue el Principal receptor de esta actitud laicista y el que provocó las reacciones más airadas. Establece el principio de sometimiento de las confesiones religiosas a una ley especial, señalando las bases a las que deberá ajustarse dicha ley, que, en síntesis, eran las siguientes: a) disolución de las que, por sus actividades constituyan un peligro para la seguridad del Estado; b) inscripción en un Registro especial dependiente del Ministerio de justicia; c) incapacidad para adquirir y conservar bienes, salvo aquellos destinados a su vivienda y fines privativos; d) prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza; e) sumisión a todas las leyes tributarios del país y obligación de rendir cuentas al Estado anualmente

⁸ J. ROBERT Y J. DUFFAR, *Droits de l’homme et libertés fondamentales*, 6ª ed., París, 1996, p. 557.

de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación: f) los bienes de las órdenes religiosas podrán ser nacionalizados.

Junto a este sometimiento de las confesiones a una ley especial, se establece la prohibición al “Estado, regiones, provincias y municipios, de mantener, favorecer o ayudar económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas, así como la extinción, en un plazo de dos años, del Presupuesto del Clero». Finalmente, se dispone la disolución de la Compañía de Jesús - esta vez con rango constitucional- bajo la fórmula: «Quedan disueltas aquellas órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado».

La reacción de los diputados católicos se manifiesta en términos así de tajantes: “... el proyecto de Constitución, tal como está concebido, y solamente con enunciarlo, es ya un reto a la conciencia católica del país, es lanzarlo a la guerra”. Ortega y Gasset, partidario de la separación Iglesia y Estado, manifestó, sin embargo que “el artículo donde la Constitución legisla sobre la Iglesia me parece de gran improcedencia...”. Desde el periódico *El Socialista* se advertirá que la disolución y expulsión de órdenes religiosas: “traerá una consecuencia fatal, la escisión del país en dos porciones: la de quienes aceptan la Constitución y la de quienes la rechazan de plano, por estimar que contraría sus sentimientos más caros”. Aprobada la Constitución, el Episcopado español manifestará su protesta y reprobación, admitiendo que la aceptación del poder constituido no implica la conformidad, menos aún la obediencia en aquello que está en oposición con la ley de Dios y de la Iglesia¹⁰.

Tal vez la mejor exposición de lo ocurrido en el debate constituyente, en torno a la cuestión religiosa, corrió a cargo de Gregorio Marañón, en un artículo publicado en *El Sol*, titulado “La sugestión del mito”, precisamente la víspera del debate del artículo 26: “... pesa sobre el juicio de los diputados un mito alucinante, parásito terrible de la psicología nacional que ha chupado ríos de nuestra sangre y de nuestra energía moral y monetaria. Es el mito del clericalismo-anticlericalismo, al cual se achaca, con profunda verdad, aunque con interpretaciones erróneas, gran parte de la razón de nuestro atraso. La mitad de los españoles supone que el cáncer que nos roe y que nos impide desenvolvernos al tono de los demás países europeos es la influencia excesiva de los poderes clericales. La otra mitad cree que sin esa hegemonía clerical España dejaría de ser un pueblo dotado de vitalidad y de estructura genuina, y que acabaría por desaparecer”¹¹.

⁹ Memorias políticas y de guerra, vol., año 1931, Madrid, 1976.

¹⁰ Las citas las hemos tomado de F. DE MEER, o. c., pp. 92, 107 y 131.

¹¹ F DE MEER, o. c., p. 205.

3. Estado y Religión Católica en el Régimen franquista

Las palabras de Gregorio Marañón permiten ilustrar lo ocurrido, desde aquella fecha de 1931, hasta 1978. El anticlericalismo triunfó con el advenimiento de la II República. El clericalismo, en cambio, vencería con el régimen político surgido de la guerra civil. Vuelve la confesionalidad del Estado y la tolerancia religiosa, que sustituye al efímero reconocimiento de la libertad de conciencia de la Constitución de 1931. Se restauran los antiguos privilegios del Estado en materia religiosa y los de la Iglesia en el ámbito estatal y se sella un nuevo concordato en 1953, en el que se plasman los principios de las relaciones Iglesia-Estado, según la doctrina de la Iglesia.

Esta cohabitación Iglesia-Estado se va a ratificar aún más con la siguiente declaración del Estado, recogida en los principios del Movimiento Nacional aprobados en 1958: “La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional que inspirará la legislación”. El ordenamiento jurídico español quedará sometido de esta forma a la doctrina y a la moral católica, de tal manera que la posible vulneración legislativa podría dar lugar a la nulidad de las leyes y disposiciones que menoscabaron este principio.

El modelo de relaciones Iglesia-Estado, instaurado en el régimen franquista y considerado modélico desde la perspectiva eclesiástica, mostró pronto sus puntos débiles. La utilización de las instituciones católicas por parte de partidos y sindicatos ilegales puso en evidencia la fragilidad del Concordato, al tropezar con clérigos que en sus actuaciones políticas o sindicales, incurrieran en actividades delictivas, según el ordenamiento entonces vigente, pero no podían ser juzgados por los Tribunales ordinarios al amparo del privilegio de fuero garantizado en el Concordato.

Más profunda e intensa fue la conmoción producida por el Concilio Vaticano II, al replantear íntegramente las bases doctrinales de las relaciones Iglesia-Estado. La exigencia de la independencia y autonomía de la Iglesia respecto al poder civil, la petición a los Estados católicos de la renuncia de privilegios que obstaculizaban esa autonomía, como el privilegio de presentación de obispos, y el reconocimiento del derecho civil a la libertad religiosa, suponen la quiebra del antiguo modelo de relaciones Iglesia-Estado, que había inspirado el nacional-catolicismo del Régimen y, muy en concreto, el Concordato de 1953.

Como consecuencia de esta doctrina conciliar y de la propia confesionalidad del Estado español, se tuvo que proceder a la modificación de las leyes Fundamentales para sustituir la fórmula de la tolerancia por el reconocimiento del derecho de libertad religiosa y a la promulgación de una ley de libertad religiosa en 1967, dirigida a las confesiones no católicas¹².

¹² Sobre este tema vid. POLO SABAU, J. R., *La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa*, en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense”, 89(1997-98).

La confesionalidad del Estado, sin embargo, no tuvo la misma eficacia a la hora de proceder a la renuncia de los privilegios mutuamente reconocidos. La petición del Papa Pablo VI, pidiendo al Jefe del Estado que renunciara al privilegio de presentación de obispos, fue contestada con un asentimiento condicionado a que se revisaran todas las cuestiones Iglesia-Estado de una manera global. Esto suponía cuestionar el marco concordatario y abrir un periodo de negociación para encontrar un nuevo marco jurídico para las relaciones Iglesia-Estado. Este hecho no se produjo y sí, en cambio, se agudizó la crisis entre ambas instituciones, bloqueándose el nombramiento de obispos e incrementando la represión policial sobre aquellos clérigos que, desde sus opciones políticas o sindicales, se enfrentaban al orden establecido. El nacional-catolicismo había llegado a su fin, al igual que el régimen personal que lo había sustentado.

4. La elaboración del texto constitucional

Los ponentes de la Constitución de 1978, al abordar esta vieja cuestión religiosa, tenían ante sí unas experiencias históricas concretas y unas soluciones políticas y normativas -laicismo y confesionalidad- agotadas y fracasadas. Sobre la mesa disponían, sin embargo, de un importante material proporcionado por los documentos de Naciones Unidas, desde su Carta Fundacional y la Declaración de los Derechos Humanos, hasta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Europea de Derechos Humanos.

En todos estos tratados se reconoce y garantiza la libertad de pensamiento, conciencia, religión y de manifestación, tanto individual como colectivamente, en público o en privado. El reconocimiento del derecho a la libertad religiosa y a su manifestación, tanto colectiva como en público, pone en crisis la propia noción de laicidad francesa¹³ y su influencia en la Constitución de 1931.

Junto a estos datos, los ponentes no podían olvidar que, precisamente, en el mes de julio de 1976, a los pocos días del nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, se había firmado el Acuerdo entre el Estado y la Iglesia Católica, en virtud del cual el Estado español renunciaba al privilegio de presentación de obispos y la Iglesia católica al privilegio de fuero. Pero, en ese Acuerdo, se incluye un Preámbulo, en el que, sin un texto constitucional como punto de referencia, se recoge íntegramente -como doctrina común- la doctrina del Concilio Vaticano II: a) mutua independencia entre el Estado y la Iglesia; b) sana colaboración entre ambas instituciones; c) reconocimiento del derecho civil de libertad religiosa. Y un añadido

¹³ ROBERT, J. y DUFFAR, J., o.c., reflejan las tendencias actuales en la Jurisprudencia y doctrina francesa, influenciadas por los textos internacionales citados, hacia una nueva concepción de la laicidad, que supere su concepción negativa y se abra a una concepción positiva que contemple y reconozca el pluralismo religioso existente

fundamental: dado que el Estado español, reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión Católica, juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que, en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de Agosto de 1953, requieren una nueva reglamentación, se comprometen, por tanto, a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato”.

El compromiso comportaba la derogación del Concordato y su sustitución por un nuevo marco jurídico para la Iglesia adaptado a las nuevas circunstancias. Pero este compromiso eximía a la Iglesia de la posibilidad de quedar sometida a un régimen común y general para todas las confesiones. Este hecho tendrá una influencia decisiva en la elaboración del texto constitucional y en su posterior desarrollo¹⁴.

El borrador de Constitución, sobre el que trabajó inicialmente la ponencia, fue filtrado a la prensa el 23 de Noviembre de 1977, apareciendo en el periódico *La Vanguardia*, los primeros 39 artículos de dicho borrador. Según esta información, el artículo 3 declararían que: “El Estado español no es confesional. Garantiza la libertad religiosa en los términos del artículo...”. Este artículo sería el 17 con la siguiente redacción: “1. Se garantiza la libertad religiosa y de cultos, así como la profesión filosófica o ideológica, con la única limitación del orden público protegido por las leyes. 2. Nadie podrá ser compelido a declarar sobre sus creencias religiosas”.

La aconfesionalidad del Estado no provocó ningún comentario negativo por parte de la Jerarquía española, que se limitó a expresar la independencia y autonomía del Estado y de la Iglesia, reclamando, sin embargo, el pleno reconocimiento civil de su realidad institucional, de su autonomía propia, de su libertad de acción: reclama el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos católicos en el ordenamiento jurídico, de las actividades de carácter social, asistencial, educativo, informativo o de la institución matrimonial. Con anterioridad, la prensa, comentando un comunicado de los obispos, había recogido lo siguiente: “Pero, con o sin confesionalidad, hay unos valores éticos y religiosos que han configurado históricamente nuestros pueblos y que, sin negar el pluralismo y la dinámica social de nuestro tiempo, constituyen la infraestructura moral del bien común”¹⁵.

en la sociedad (pp. 564 y ss)

¹⁴ Sobre la génesis del texto constitucional y los documentos y artículos aparecidos en los medios de comunicación, v. AMOROS, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984.

¹⁵ Las citas corresponden a Monseñor Yanes y a una Declaración conjunta de los Obispos aparecidas en “*La Vanguardia*” y recogidas por J. J. AMOROS, cit., pp. 84 y 80.

El segundo borrador constitucional, hecho público por la ponencia, suprimía el artículo 3 y redactaba así el artículo 17: “1. Se garantizará la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la profesión filosófica e ideológica, con la única limitación del orden público protegido por la ley 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias religiosas. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. 4. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación”.

Este segundo borrador presenta importantes novedades, pues refleja la proyección social de la libertad religiosa, trascendiendo el ámbito íntimo y personal de la conciencia, para garantizar, también, la libertad de las comunidades. Esta dimensión social se complementa con la adición del apartado 3, en el que, al tiempo que se declara que, ninguna confesión tendrá carácter estatal, se establece una clara distinción entre la aconfesionalidad del Estado y el pluralismo religioso de la sociedad, al disponer que, los poderes públicos, tendrán en cuenta las creencias de la sociedad española, por lo que el Estado pasa de ser un Estado indiferente ante la dimensión social del hecho religioso a ser un atento observador de esa realidad ¿Para qué? El texto responde a este interrogante con un mandato constitucional a los poderes públicos: “mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación”.

Si comparamos los principios que inspiraron la regulación constitucional de 1931 y la del segundo borrador de la potencia de 1978, se observará que existen evidentes coincidencias y notorias discrepancias. Ambos textos coinciden en el reconocimiento del derecho de libertad religiosa y el carácter confesional del Estado. Tal vez haya que subrayar que, en estas coincidencias, hay una diferencia en cuanto a la jerarquía de ambos principios. La libertad es un valor superior del ordenamiento jurídico y, en este caso, habrá que interpretar la aconfesionalidad desde la libertad religiosa, no sólo como derecho individual o colectivo, sino también como principio informador de la legislación en esta materia. En la Constitución de 1931 la jerarquía era inversa. La libertad religiosa quedaba supeditada a la separación Iglesia y Estado y a su manifiesta aconfesionalidad, lo que permite entender la grave limitación del derecho de libertad religiosa y del derecho de asociación en su proyección social y en su dimensión colectiva.

Ésta es, precisamente, la principal discrepancia entre ambos textos. El reconocimiento de la religión, no sólo como un ámbito recluido en la conciencia individual, sino como un hecho social, colectivo y plural: es decir, la toma en consideración de la realidad social como elemento vinculante para la actuación de los poderes públicos. Conocida esta realidad social, los poderes públicos mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación. Frente a la inhibición, prevención o el control de los grupos religiosos, característicos del laicismo francés o del laicismo

de la II República española, se establece la obligación de los poderes públicos de cooperar con esas realidades sociales.

El reconocimiento del asociacionismo religioso y su presencia pública es un derecho reconocido en los textos internacionales, que han supuesto una clara superación del laicismo clásico. Pero, el mandato constitucional español, que instaura la obligación de los poderes públicos de cooperar con las “creencias religiosas de la sociedad española”, constituye una auténtica novedad en el derecho internacional y comparado.

La incorporación de este apartado en el segundo borrador parece inducido por los propios compromisos del Gobierno, asumidos en un texto preconstitucional, como era el Acuerdo del Estado con la Iglesia Católica de 1976. Se trataba de constitucionalizar las relaciones de cooperación entre el Estado y la iglesia, que atribuyeran al Gobierno el título habilitante para dar cumplimiento al compromiso adquirido en dicho Acuerdo. Por esta razón, el texto todavía sufrirá nuevas modificaciones, al precisar que dichas relaciones de cooperación se mantendrán con “la Iglesia Católica y demás confesiones”. La modificación, fruto de una enmienda presentada por el partido en el Gobierno, U.C.D., provocó una firme protesta del grupo socialista, la retirada de su representante en la ponencia constitucional, Gregorio Peces-Barba y la ruptura del consenso constitucional¹⁶.

La Declaración colectiva del Episcopado español sobre los valores religiosos y morales en la Constitución no hace especial hincapié en la fórmula de la aconfesionalidad del Estado, “dejando su decisión a la sociedad civil y al Estado que la encarna”. Pero, tras reclamar para la Iglesia la libertad en el ejercicio de su misión, subraya lo siguiente: «Observamos, sin embargo, que no basta afirmar la no confesionalidad del Estado para instaurar en nuestra patria la paz religiosa y las relaciones respetuosas y constructivas entre el Estado y las Iglesias. Si prevalecen en el texto constitucional formulaciones equívocas y de acento negativo, que pudieran dar pie a interpretaciones “laicistas”, no se daría respuesta suficiente a la realidad religiosa de los españoles, con el peso indudable del catolicismo y la presencia en nuestra sociedad de otras Iglesias y Confesiones religiosas”. Y, más adelante, se añade: “Sería insuficiente proclamar en abstracto la libertad religiosa de todos los ciudadanos, reducida a una simple libertad de conciencia o a la “libertad de culto”, sin asegurar la libertad de evangelizar, de asociar a los fieles y de apoyar la fraternidad humana por medios educativos, asistenciales y de promoción integral”. Finalmente, se concreta que se “debiera abrir la puerta a un tratamiento sobrio y constructivo de la significación de la Iglesia Católica en España, en términos de independencia recíproca en relación

¹⁶ Junto a la oposición al artículo 16, el grupo socialista se opuso a las modificaciones introducidas en relación con la educación y la familia.

con el Estado, de respeto de competencias y de posibilidad de establecer acuerdos entre materias de interés común que exigen una línea estable de actuación”.

Al margen de la influencia directa o indirecta, de estas manifestaciones, es preciso reconocer que el texto constitucional definitivo recoge plenamente las aspiraciones de la Iglesia Católica al respecto. Restaurado el consenso constitucional y reincorporado a la ponencia el representante socialista Peces-Barba, el texto de la ponencia sufrió leves modificaciones terminológicas en el transcurso del iter parlamentario, manteniendo los principios que habían sido consagrados, previamente, en la ponencia y en la enmienda de U.C.D.

La fórmula constitucional, sin embargo, ha hecho posible dar por zanjada la cuestión religiosa, que para algunos comenzó en 1492 con la expulsión de los judíos, para otros en 1812, con una Constitución confesional e intolerante en el terreno religioso, y para otros con la Constitución de 1931. La solución constitucional ha contado con el consenso de los grupos parlamentarios y ha permitido una convivencia social pacífica para las personas y los grupos religiosos.

5. Balance de la Transición política (1976-1980)¹⁷

Las conclusiones alcanzadas en este periodo histórico podríamos centrarlas en tres aspectos concretos: a) La solución constitucional a la cuestión religiosa heredada; b) La derogación del Concordato de 1953 y la aprobación de un conjunto de Acuerdos Estado- Iglesia Católica; y c) La aprobación de una Ley de libertad religiosa.

a) La solución constitucional (1978).

La Constitución eleva la libertad a la categoría de valor superior del ordenamiento jurídico. Identifica, así, esta dimensión inherente a la dignidad humana de una forma unitaria: la libertad. Más tarde, al desarrollar los derechos fundamentales y las libertades públicas, enumera diversas libertades, comenzando esta especialización por la libertad ideológica religiosa. No existe, ciertamente, contradicción entre ambas denominaciones: la libertad es única, pero para garantizar aspectos concretos de la misma se hace especial hincapié en aquéllos que, por vicisitudes históricas o por exigencias actuales, han merecido una protección específica y, en consecuencia, una mención especial.

¹⁷ No existe un acuerdo unánime sobre el período que abarca la Transición política. Para unos comienza en 1975, con la investidura de Juan Carlos de Borbón como Rey de España, y concluye con la llegada al poder del Partido Socialista en 1982. Otros centran este período entre 1976 (Ley de Reforma Política) y 1978 (aprobación de la Constitución). Hemos optado por un periodo intermedio, ajustado a los eventos políticos más significativos de la política religiosa durante este espacio de tiempo.

La libertad es un derecho innato e inalienable: pero, para evitar que se convierta en un concepto genérico y abstracto, se concreta y se pone especial énfasis en algunas manifestaciones de la libertad: la libertad religiosa o de conciencia: la libertad de prensa, la libertad política.

Es evidente que estas menciones obedecen a su ausencia en épocas inmediatamente anteriores. El contexto histórico, social y político determinan la aparición de las primeras libertades individuales especializadas. Pero, esta especialización no supone la quiebra de la unidad de la libertad, sino simplemente la mención de aquellas manifestaciones más significativas que, en un momento histórico determinado, han demandado una protección jurídica especial como consecuencia de su reciente privación o la amenaza de su agresión.

La superación de ciertas opciones ideológicas estatales -confesionalidad, laicismo, ateísmo- se ha producido con la adopción de la libertad como contenido ideológico del Estado y su proyección, a nivel individual, a través del reconocimiento y protección de la libertad de creencias religiosas o no religiosas, de actitudes teístas o ateístas, en definitiva del reconocimiento y consiguiente protección jurídica de la libre elección individual de su propia cosmovisión, independientemente de que su origen sea religioso, filosófico, ideológico, ético, humanitario o de cualquier otra naturaleza¹⁸.

Este reconocimiento a nivel individual y, la adopción, por parte del Estado, de la libertad como un valor superior que informa el ordenamiento jurídico no supone un vaciamiento ideológico del Estado. Al contrario, la Constitución, como fórmula política, contiene “una expresión ideológica fundada en valores, normativa e institucionalmente organizada, que descansa en una estructura socioeconómica”. La Constitución se inspira, por tanto, en una ideología y se funda en unos valores, es decir, tiene una dimensión ideológica y una dimensión axiológica.

Esta doble dimensión constitucional no impide la neutralidad estatal respecto a opciones ideológicas o axiológicas individuales o partidarias, es decir, no obstaculiza la libertad ideológica de los individuos ni de los grupos, favoreciendo, por tanto, la existencia de un legítimo pluralismo social. Pero, por otra parte, constituye un límite a la propia libertad ideológica y religiosa, en cuanto esas creencias puedan entrar abiertamente en contradicción con los contenidos ideológicos y axiológicos constitucionales, garantizados por la cláusula del orden público protegido por la ley y, en concreto, por la salvaguarda de la seguridad pública, la salud pública y la moralidad pública.

La polaridad individuo-comunidad se traduce, así, en el reconocimiento del derecho a elegir individualmente su propia opción ideológica o religiosa, es decir, su propia cosmovisión. Por otra parte, la comunidad política, representada por el Estado, es portadora de una ideología y

¹⁸ La relación de estos textos y un análisis de los términos utilizados puede verse en SOUTO GALVAN, E., *El*

de una axiología, que pueden actuar como límite de las libertades individuales y colectivas, dando lugar a supuestos evidentes de colisión entre individuo y comunidad política.

El texto constitucional reconoce, en su artículo 16, 1, la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y comunidades, sin más limitación en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. En consecuencia, la Constitución ampara simultáneamente y, en la misma medida, la libertad ideológica y la libertad religiosa. Este reconocimiento sitúa como principio rector de todo el precepto a la libertad, ya sea ideológica o religiosa, de tal manera que la interpretación de los demás apartados de este artículo deberá hacerse partiendo de la libertad, como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1, 1) y como derecho fundamental en el ámbito ideológico y religioso.

En este contexto habrá que interpretar lo dispuesto en el apartado tercero: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”, así como el mandato a los poderes públicos de que tengan en cuenta las creencias de la sociedad española y que mantengan las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”.

La Constitución declara expresamente que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”¹⁹. Se ratifica, así, el principio del separatismo Estado-confesiones religiosas, cuyo antecedente normativo se encuentra, como hemos dicho, en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Se quiebra, de esta manera, en España una tradición secular de confesionalidad católica del Estado, solo interrumpida por la Constitución de 1931²⁰. Lo que en aquella ocasión constituyó un grave quebranto de la unidad política y social, en 1978 fue aceptado y asumido con absoluta normalidad. El consenso constitucional, al que se sumaron, además de las fuerzas políticas, las fuerzas sociales y, en este caso, la jerarquía de la Iglesia Católica, hicieron posible la aceptación del principio de aconfesionalidad constitucional, que, por otra parte, convergía con lo reclamado por la doctrina del Concilio Vaticano II, al proclamar la necesaria independencia de la Iglesia respecto de la sociedad política²¹.

La separación Iglesia-Estado, proclamada en la norma constitucional, es una garantía de neutralidad religiosa por parte del Estado y del eficaz funcionamiento del pluralismo religioso y de los principios de libertad e igualdad religiosa. Finalmente, supone la clausura de la

reconocimiento de la libertad religiosa en Naciones Unidas, Madrid, 1999.

¹⁹ Art. 16, 3. Por su parte, la Unión Europea, en el Tratado de Amsterdam (1997) había incluido, también, la siguiente Declaración: “La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”(Sobre esta cuestión v. ROBBERS, G., *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Madrid, 1996; FERRARI, S., e IBAN, I., *Diritto e religione in Europa occidentale*, 1997). La Constitución Europea reitera el mismo principio, en su artículo I, 52. (vid. SOUTO GALVÁN, E., *El Estatuto de las Iglesias y de las Organizaciones no confesionales*, en *Comentarios a la Constitución Europea*, libro II, dir. Álvarez Conde, E., y Garrido Mayol, V., Valencia, 2004, págs.359-378)

²⁰ art..3

instrumentación política de las creencias religiosas, según fórmulas variables en el tiempo, como institución política (mundo clásico y cesaropapismo medieval); como “instrumentum regni” (absolutismo político) o, simplemente, como esencia de la conciencia nacional garantizada políticamente²².

La separación Iglesia-Estado no debe identificarse con actitudes laicistas o antirreligiosas por parte del Estado. El vaciamiento de creencias religiosas de los contenidos ideológicos y axiológicos de la comunidad política no implica su sustitución por otros de contenido opuesto. La neutralidad se garantiza mejor y más adecuadamente cuando el Estado asume, como valor superior de un ordenamiento jurídico, la libertad. Esta opción, elegida por el constituyente español, permite conciliar la fórmula separatista con el mandato a los poderes públicos de que: “tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”²³.

La fórmula constitucional permite conciliar el separatismo con la cooperación institucional entre el Estado y las confesiones religiosas. La traducción de este mandato constitucional se ha realizado a través de la Ley Orgánica 1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa que, además de reconocer los derechos antes mencionados, garantiza el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar sus ministros, a designar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o extranjero²⁴.

Ninguna novedad especial refleja este apartado respecto al contenido de los derechos derivados del derecho de asociación. Sin embargo, con la intención, tal vez, de dar cumplimiento al mandato constitucional, en los términos indicados, o como consecuencia de exigencias históricas, el legislador ha considerado oportuno crear un régimen especial para las confesiones religiosas, que se lleva a cabo a través de un doble procedimiento: a) normativa unilateral; b) normativa bilateral.

b) Los Acuerdos con la Iglesia Católica (1976 y 1979).

La normativa bilateral se inicia antes de la promulgación de la Constitución con el Acuerdo entre la Iglesia Católica y el Estado en 1976, al que antes nos hemos referido, en el que se

²¹ Constitución Gaudium et Spes, núm. 76.

²² Entre la numerosa bibliografía sobre esta cuestión, pueden consultarse las recientes aportaciones de ROCA, M^a. J., Origen de la competencia del poder civil sobre las Iglesias en las doctrinas protestantes: estudio histórico e interés actual, en FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 0/2004, págs. 111-125 y VARELA SUANZES, J., Política y Derecho en la Edad Media, en Revista Española de Derecho Constitucional, año 17, núm. 49, enero-abril 1997, págs. 335-351.

²³ art. 16, 3.

²⁴ art.16.3

renuncia al privilegio de presentación por parte del Estado y al privilegio de fuero por parte de la Iglesia. Sin embargo, en el contexto de los Acuerdos suscritos, el Preámbulo de dicho Acuerdo, en el que se recoge íntegramente la doctrina conciliar, como expresión del contenido del Acuerdo y, en su caso, como elemento interpretativo. Dado que en los Acuerdos firmados posteriormente no existe un Preámbulo equivalente, el Acuerdo de 1976 se ha convertido en un Acuerdo marco del bloque de Acuerdos vigentes hasta la fecha con la peculiaridad de que el único documento que inspira dicho Acuerdos es la doctrina conciliar, omitiendo, al mismo tiempo, cualquier referencia a la Constitución.

En efecto, antes de la promulgación de la Ley de Libertad Religiosa, el Estado Español había suscrito, el 3 de enero de 1979, cuatro Acuerdos con la Iglesia Católica. A través de las cláusulas derogatorias se puede observar que dichos Acuerdos tienen una doble finalidad: a) proceder a la derogación del Concordato de 1953; b) crear un marco jurídico, cronológicamente, constitucional, pero sin referencias a la Constitución. A través de estos instrumentos bilaterales, con rango de tratados internacionales, se crea un marco jurídico para la Iglesia Católica distinto del común para las demás confesiones. Las diferencias se centran en los contenidos prestacionales que asume el Estado, especialmente, en el ámbito de la educación, cultura, asistencia religiosa y sostenimiento económico de la Iglesia Católica.

c) La Ley de libertad religiosa (1980).

El artículo 16 de la Constitución ha sido desarrollado parcialmente por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 5 de julio de 1980. Ha quedado excluido, en principio, de este texto legal la libertad ideológica y limitada la libertad de creencias a las creencias religiosas. En consecuencia, la Ley garantiza la libertad religiosa y de culto, ignorando la libertad ideológica, cuya equiparación con las citadas libertades ha sido expresamente reconocida en la Constitución, en los textos internacionales y, recientemente, en la Declaración sobre esta materia aprobada en el Tratado de Ámsterdam y en la Constitución Europea.

La Ley no ofrece un concepto o definición de la libertad religiosa y de culto; se limita a enumerar una serie de manifestaciones de esta libertad, protegidas por la ley y algunas actividades concretas excluidas del ámbito de protección de la misma. Entre estos últimos, incluye a “las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos”²⁵.

²⁵ Art. 3,2. El Grupo Andalucista presentó numerosas enmiendas, que, en general, presentaban como denominador común la ampliación del ámbito de la Ley a la libertad ideológica. Así se afirma que: “El término religioso tal y como está utilizado resulta equívoco, porque parece referirse sólo a los creyentes, y ya hemos mantenido que esta Ley debe

Ciertamente, resulta una tarea difícil y compleja definir la libertad religiosa, dada la concepción plural que existe, a nivel universal, de qué es lo religioso. Es suficiente sobrevolar por las diferentes culturas y civilizaciones para comprender la distinta concepción que existe de lo religioso, tanto en su dimensión histórica como universal. Sin embargo, la delimitación operada en la Ley obliga a intentar precisar el significado de lo religioso, pues así lo va a exigir la propia interpretación de algunas normas contenidas en el texto legal.

La propia norma da una definición negativa al excluir determinadas actividades del ámbito de protección de la Ley; pero, al mismo tiempo, ampara y protege la ausencia de creencias religiosas y, por consiguiente, las creencias agnósticas, ateístas y antirreligiosas²⁶, como, por otra parte, han reconocido oportunamente diversas Declaraciones Internacionales²⁷. En efecto, la equiparación entre religión y convicciones, a los efectos de protección jurídica, se extiende a la práctica del culto o la celebración de reuniones en relación con la religión o convicciones y de fundar y mantener lugares para estos fines; la de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas; la de confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos o costumbres de una religión o convicción; la de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en estas esferas; la de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para estos fines; la de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones; la de capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción; la de observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción; la de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional y en el internacional²⁸.

amparar también a los que no lo son” (Enmienda núm.79). En la misma línea, propusieron la supresión del apartado 2 del artículo 3: “Resulta innecesario explicitar todo lo que queda fuera del ámbito de esta Ley. La práctica y difusión de valores humanísticos o espirituales no siempre es ajena al hecho religioso. Así, por ejemplo, el espiritismo tiene para sus adeptos un contenido indudablemente religioso. En cualquier caso son los individuos o asociaciones los que tienen que valorar si su actividad o profesión es o no es religiosa o está relacionada con el aspecto religioso y nunca la Administración la que determine estas cuestiones, ya que son realidades anteriores al reconocimiento por parte del Estado” (Enmienda, núm.78).

²⁶ El artículo 2, 1,a) reconoce el derecho de toda persona a “profesar las creencias religiosas que libremente elija o **no profesar ninguna**; cambiar de profesión o **abandonar la que tenía**; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la **ausencia de las mismas**, o abstenerse de declarar sobre ellas”.

²⁷ “El Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (que incluye la libertad de creencias) en el art.18, es amplio y denso; abarca la libertad de pensamiento sobre cualquier tema, las convicciones personales y la adhesión a una religión o unas creencias ya sea manifestado de forma individual o colectiva. El Comité señala la atención de los Estados parte sobre el hecho de que la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia se protegen en la misma medida que la libertad de religión o creencias... El art.18 protege las creencias deístas, no deístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos creencia y religión han de ser interpretados ampliamente” (Comentario oficial del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 20 de julio de 1993).

²⁸ En la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación

La Declaración añade que: “Los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración se concederán en la legislación nacional de manera tal que todos puedan disfrutar de ellos en la práctica”²⁹. Aunque la fuerza vinculante de esta Declaración³⁰ no es equivalente a la de un Convenio, sin embargo, la doctrina entiende que se trata de una interpretación auténtica del artículo 18 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos³¹, en cuyo caso tendría la misma fuerza vinculante que el propio Pacto Internacional.

La fórmula utilizada en los textos internacionales: libertad de pensamiento, conciencia y religión, creencias y convicciones se refiere, en esta misma Declaración, a la libertad de cosmovisión – en los términos que hemos utilizado anteriormente -, pero no sólo en el plano individual, sino también en el colectivo. Los derechos reconocidos a las entidades religiosas deben extenderse, también, a las asociaciones ideológicas, filosóficas o éticas, expresión utilizada en los primeros borradores de la Constitución y, actualmente, en la Declaración adoptada por la Conferencia en el Tratado de Amsterdam, donde se dice que “la Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros”, respeto que extiende al “estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”³².

La equiparación de las organizaciones confesionales y de las organizaciones ideológicas o filosóficas no existe en la ley de libertad religiosa, que excluye expresamente a algunas organizaciones ideológicas e, indirectamente, a todas, al exigir el requisito de fines religiosos para la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Esta exclusión ha reabierto la polémica sobre qué es lo religioso, produciéndose manifestaciones, al respecto, en el campo doctrinal y en la praxis administrativa y judicial³³.

fundadas en la religión o las convicciones, de 1981, y, por tanto, posterior a la Ley española sobre libertad religiosa, se incluye, a continuación de la expresión religión, la expresión “convicciones de su elección”. Esta frase se reproduce en todos los preceptos en que se garantizan las diferentes manifestaciones de la libertad religiosa, otorgando el mismo rango y protección a las “convicciones de su elección”. De acuerdo con lo previsto en el artículo 10,2 de la Constitución, la Ley de libertad religiosa debería interpretarse de acuerdo con esta Declaración de Naciones Unidas y extender la protección reconocida a la libertad religiosa a la libertad de convicciones. Esta equiparación debería comprender, no solo las libertades individuales, sino también las libertades colectivas, pues los derechos reconocidos en el artículo 6 de esta Declaración –libertades colectivas- se refiere a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de **convicciones**. Este conjunto de derechos reconocidos por motivos de **religión** o de **convicciones** están garantizados expresamente en el artículo 6 de la Declaración mencionada.

²⁹ Artículo 7

³⁰ V. Sobre este punto, SOUTO GALVÁN, E., *El reconocimiento de La Libertad religiosa en Naciones Unidas*, cit.

³¹ MARTINEZ TORRÓN, J., *Normas de Derecho Eclesiástico*, Granada, 1998, p.73.

³² Declaración sobre el Estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales. Como ya se ha dicho antes, en la nota 24, la Constitución Europea incorpora el mismo texto contenido en la citada Declaración.

³³ Sobre esta cuestión, vid., entre otros, SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Madrid, 2000, POLO SABÁU, J.R., *¿Derecho Eclesiástico..?*, cit. VEGA GUTIÉRREZ, A.Mª, *El Registro de Entidades religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 5 de febrero)*, en Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, febrero 2002, núm. 19, págs. 25 y ss.

La Ley de Libertad Religiosa ha creado un Registro Público en el Ministerio de Justicia para la inscripción de las Iglesias, Confesiones Comunidades religiosas y sus Federaciones. La inscripción en el Registro produce unos efectos jurídicos concretos y más amplios que los derivados del Registro común de Asociaciones: reconocimiento de personalidad jurídica, plena autonomía, cláusulas de salvaguarda de una identidad religiosa y carácter propio, etc. El problema principal que plantea este Registro reside en la propia calificación administrativa, respecto a la Asociación que solicita la inscripción en el Registro, en relación con el requisito de los fines religiosos, exigido en el artículo 5.2 de la ley. La interpretación administrativa de este requisito ha dado lugar a diversos recursos ante la jurisdicción ordinaria, con pronunciamientos diversos, que no han logrado una doctrina jurisprudencial común³⁴. La cuestión es compleja, porque, al final, se trata de encontrar una respuesta adecuada a la pregunta ¿qué es una religión?, ¿qué son las creencias religiosas? Esta pregunta, aparentemente simple, fue planteada en el Parlamento Mundial de las Religiones y no fue posible encontrar una respuesta unánime³⁵. Por otra parte, resulta difícil explicar la necesidad de crear un régimen especial distinto del que podría ser común a las diferentes entidades o empresas ideológicas³⁶.

La Administración ha elaborado su propio concepto de confesión religiosa, manifestado, sin embargo, a través de rasgos diversos. Así, por ejemplo, en diversas Resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos, se exigen los siguientes requisitos:

- a) Un cuerpo de doctrina propio que exprese las creencias religiosas que se profesan y que se desean transmitir a los demás;
- b) una liturgia que recoja los ritos y ceremonias que constituyen el culto, con la existencia de lugares y ministros de culto en sus distintas denominaciones y funciones;
- c) unos fines religiosos que respeten los límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa, establecidos en el artículo 3 de la LOLR;
- d) con carácter previo e indispensable, un número significativo de fieles, que constituyen el sustrato de una persona jurídica, toda vez que antes de calificar la naturaleza religiosa de la entidad peticionaria es necesario que se acredite la existencia de una verdadera y real entidad³⁷.

Insistiendo en la interpretación de fines religiosos se afirma que: “la expresión común del hecho religioso se traduce en unas prácticas cúllicas y rituales que, para el entorno, son la muestra objetiva del hecho religioso. Las prácticas religiosas pueden ser elaboradas o simples, aceptables

³⁴ Además de diversas sentencias sobre esta cuestión de la Audiencia Nacional, cabe citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1987 y la de 14 de junio de 1996.

³⁵ KUNG, H., y KUSCHEL, K-J., *Hacia una ética mundial*, Madrid, 1994

³⁶ Un análisis riguroso y completo sobre esta cuestión puede verse en POLO SABÁU, J. R., *¿Derecho Eclesiástico del Estado o Libertades Públicas?*, Málaga, 2002.

desde el punto de vista moral o condenables, jerarquizadas o no, pero deben existir, si en la aceptación común de religión, ha de imponerse la presencia del hecho religioso”³⁸.

Tampoco los Tribunales, en los casos que ha tenido que conocer, se han recatado de pronunciarse sobre el concepto de religión. Así, acogiendo a la definición de la Real Academia Española, se dice que “es un conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social, y de prácticas rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto”³⁹. En otro lugar, se dice que una entidad tiene fines religiosos “cuando su objetivo es agrupar a las personas que participan en unas mismas creencias sobre la divinidad, para considerar en común esa doctrina, orar y predicar sobre ella, así como realizar los actos de culto su sistema de creencias establece”⁴⁰.

Frente a esta actitud jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha obviado, recientemente, la cuestión conceptual de la religión y, por tanto, de las entidades religiosas, al declarar que “la articulación de un registro ordenado a dicha finalidad no habilita al estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan sólo la de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 de la LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el artículo 16, 1 CE”⁴¹

³⁷ Resoluciones de 15/9/1983; 29/1/1988; 25/6/1985; 18/4/1988; 25/5/1995.

³⁸ Resolución de 15 de enero de 1987.

³⁹ Sentencias de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1988 y de 30 de septiembre de 1993.

⁴⁰ STS de 1 de marzo de 1994.

⁴¹ STC 46/2001, de 5 de febrero, Fundamento núm.8. Para una valoración doctrinal de esta Sentencia vid. VEGA GUTIÉRREZ, A M^a, El Registro de Entidades religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 5 de febrero), en Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, febrero 2002, núm. 19, págs. 25 y ss. y POLO SABÁU, J.R., Acotaciones al régimen jurídico de las entidades religiosas a la luz de la garantía constitucional de la libertad de asociación, en Cuadernos de Derecho Público, 18(2003) págs. 143 y ss..