

## LA “CUESTIÓN RELIGIOSA” EN LA TRANSICIÓN

**S**i la operación política de la Transición consistió centralmente en el cambio de un régimen autoritario a otro demoliberal, conforme al modelo imperante de las democracias de Europa occidental, su obra histórica tenía que ir mucho más allá. Porque resultó evidente a sus actores tanto políticos como sociales que para que llegara a feliz término la instauración de una democracia estable en España, era imprescindible afrontar y superar los “litigios históricos” que habían contribuido a la fractura entre “las dos Españas” (esto es, la “cuestión religiosa”, la “cuestión social” y la “cuestión territorial”) y que habían arruinado su convivencia por mucho tiempo. Y también eran conscientes de que esa superación solo podía hacerse bajo el signo de la reconciliación. Fue esencial que ese espíritu impregnara toda la obra de la Transición y la clave de su éxito consistió en que recibiera un apoyo social abrumador.

Adolfo Suárez encarnó con enorme naturalidad ese espíritu, quizás como ningún otro actor, y ello le hizo granjearse una gran sintonía con muy amplias capas de la sociedad española. Con gran intuición, Suárez

---

Eugenio Nasarre es diputado por Granada. Fue director general de Asuntos Religiosos (1979-80). Del Patronato de la Fundación.

supo captar que lo que quería una gran mayoría del pueblo español después de la muerte de Franco, era una nueva normalidad basada en una España abierta al mundo en la que cupieran todos los españoles.

De todos los “litigios históricos” acaso la “cuestión religiosa” era, por una parte, la que exigía en mayor grado el espíritu de reconciliación y, por otra, la que podría contribuir decisivamente a que tal espíritu se asentara en el conjunto de la sociedad española. Era imprescindible evitar, por tanto, que el factor religioso se convirtiese en un elemento perturbador para la edificación de la nueva convivencia democrática.

En materia religiosa el cambio que exigía el tiempo histórico era substancial. Consistía en el tránsito de un régimen confesional católico de carácter dogmático, en la que una parte de España (la no católica) quedaba discriminada frente a la otra, por otro basado en la libertad religiosa y en la aconfesionalidad del Estado, para que en él pudieran caber todos los españoles (los católicos, los creyentes no católicos y los no creyentes).

Ciertamente, en los tres últimos lustros del franquismo se habían producido dos fenómenos que iban a allanar las dificultades para ese cambio substancial. Por una parte, un proceso de secularización de la sociedad española, al compás de la modernización económica y social desencadenada a partir de los años sesenta, con la creciente apertura de nuestras fronteras y la incorporación de los modos de vida de la Europa occidental de la que de modo natural y creciente íbamos ya formando parte. La sociedad española se declaraba entonces de modo abrumador (más del 90%) de confesión católica, pero ya la práctica religiosa no respondía a tales parámetros y en la conciencia moral de muchos españoles la religión ya no ocupaba un lugar central.

## **LA RECEPCIÓN DEL CONCILIO VATICANO II EN ESPAÑA**

Pero, por otra parte, la misma Iglesia católica con el Concilio Vaticano II había experimentado en su seno un cambio decisivo para hacer posible sin traumas la edificación de un sistema político que estuviera en condiciones de lograr la convivencia de los españoles bajo el signo de la reconciliación.

La Declaración conciliar *Dignitatis humanae* hacía añicos el modelo concordatario de 1953 y la “confesionalidad teológica” de las leyes fundamentales del régimen de Franco.

En el seno del catolicismo español la cuestión abrió un intenso debate, que afectaba a aspectos como la confesionalidad del Estado, las restricciones de las libertades y de los derechos fundamentales, y el pluralismo de la sociedad española, que había que reconocer y aceptar. Aquel debate puso en evidencia, en el ámbito del catolicismo español, que las libertades eran indivisibles y que precisaban un nuevo marco jurídico y político para que pudieran ejercerse. También abrió el camino a la tesis de que la futura convivencia nacional se había de cimentar sobre supuestos diferentes, que afectaban, en la vertiente religiosa, a la concepción misma del Estado del 18 de julio, al “compromiso político-religioso que da lugar al nuevo Estado que nace de la posguerra”, en palabras del teólogo Álvarez Bolado y que sería calificado en la historiografía como “nacional-catolicismo”.

Esta orientación marcó la línea de actuación de la comunidad eclesial española durante el último decenio del régimen de Franco, lo que dio lugar a tensiones crecientes en las relaciones Iglesia-Estado de aquella época. Sin poder entrar en el relato de aquellas tensiones, dos acontecimientos son especialmente relevantes a los efectos del tema que nos ocupa.

El primero fue la celebración de la asamblea conjunta de obispos y sacerdotes de septiembre de 1971, que debatió la aplicación de los principios conciliares en la Iglesia española. Y en ella se produjo la significativa –que hay que valorar en toda su dimensión histórica– declaración de perdón por los errores que se pudieron cometer por la comunidad católica en los conflictos que impidieron una convivencia civil entre los españoles, con clara alusión a la Guerra Civil. Aquel pronunciamiento de la asamblea conjunta representaba que un grupo social relevante adoptaba una actitud, en el terreno más profundo de las convicciones, que allanaba el camino hacia la reconciliación entre los españoles.

El segundo se produjo en enero de 1973 con la publicación del documento de la Conferencia Episcopal *La Iglesia y la comunidad política*, en el

que el episcopado español pretendía sentar las bases de un nuevo modo de presencia de la Iglesia en la sociedad y en la comunidad política española, y en el que se propugnaba la necesidad de la instauración de un orden jurídico-político basado en la dignidad de las personas y en el respeto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales. En el mismo documento se abordaba la problemática de las relaciones Iglesia-Estado con un enfoque en el que se distanciaba claramente del modelo de Estado confesional. Los obispos reconocían que España se seguía proclamando “Estado católico” para decir a continuación: “En qué medida la presente situación legal haya de ser modificada o mantenida corresponde al mismo Estado español y al conjunto de los ciudadanos”. Y añadían significativamente: “Por nuestra parte, lo importante es garantizar eficazmente a todos los ciudadanos la libertad religiosa tanto en el orden personal como en el familiar y social”. No había, pues, ninguna defensa del modelo confesional del Estado, mientras se ponía el acento, como pilar vertebrador del nuevo enfoque (mutua independencia y sana colaboración), en el principio de libertad religiosa. En coherencia con tal planteamiento, la Conferencia Episcopal expresaba su voluntad de una “renuncia completa” al privilegio del fuero del clero, al mismo tiempo que demandaba al Estado su renuncia al “privilegio de presentación” de los obispos.

Estas mismas ideas fueron reafirmadas, con especial vigor, en la homilía que pronunció el cardenal Tarancón en la iglesia de los Jerónimos, al acceder al trono el rey Juan Carlos, y que adquirieron una gran resonancia en la sociedad española. “Para cumplir su misión –dijo el cardenal Tarancón– la Iglesia no pide ningún tipo de privilegio. Pide que se le reconozca la libertad que proclama para todos”.

Sin embargo, los planteamientos conciliares que la Iglesia pretendía aplicar en España chocaron con la mentalidad de las máximas autoridades del Estado franquista, quienes todavía tenían muy arraigada la concepción del “nacional-catolicismo” y que no entendían el distanciamiento de la Iglesia con el régimen. Los últimos años del franquismo se caracterizaron por una permanente tensión en las relaciones Iglesia-Estado, cuyo momento más álgido tuvo lugar en febrero de 1973, cuando incluso el obispo Añoveros estuvo a punto de ser expulsado del territorio nacional.

## EL REINADO DE JUAN CARLOS I: NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO

El rey Juan Carlos, nada más comenzar su reinado, tuvo un gran interés en normalizar las relaciones y establecer un nuevo clima de entendimiento. La homilía del cardenal Tarancón, en la misa del Espíritu Santo, representaba todo un programa. Tarancón se había afianzado ya como líder indiscutible del episcopado y se convirtió en la figura clave de la Iglesia española a lo largo de la década de los setenta. Tuvo la intuición histórica de que la Iglesia española debía colaborar activamente en el proceso de transición con un triple planteamiento: apostar decididamente por la reconciliación como basamento espiritual de la nueva etapa histórica; normalizar las relaciones con el Estado desde nuevos supuestos que garantizaran la independencia de la Iglesia y una mutua colaboración en aquellos asuntos que afectaban al bien común de la sociedad; y, finalmente, mantenerse al margen de las distintas opciones políticas concretas que los cristianos, en uso de su legítima libertad, pudieran propugnar, lo que implicaba que la Iglesia se abstendría de apoyar expresamente a partidos de carácter confesional o pertenecientes a la estirpe de la democracia cristiana.

El cardenal Tarancón se mantuvo fiel, con encomiable coherencia, a este triple planteamiento y ello facilitó en gran medida los pasos que se fueron dando para resolver satisfactoriamente la "cuestión religiosa". Pero también tuvo consecuencias en el plano estricto de la política. La "neutralidad" que hizo mantener a la organización eclesiástica respecto a los partidos políticos perjudicó a la democracia cristiana y benefició al partido centrista que lideró Adolfo Suárez, el cual logró en las primeras elecciones democráticas aglutinar a la mayoría del electorado católico.

El cardenal Tarancón y Adolfo Suárez mantuvieron una buena sintonía personal. Suárez, católico sincero que había militado en su juventud en las filas de la Acción Católica, había entendido la evolución de la Iglesia desde el Concilio y consideraba que favorecía mucho a su programa de cambio la decidida apuesta eclesial por la reconciliación. Sabía que una Iglesia hostil o simplemente recelosa del proceso de cambio habría supuesto una dificultad añadida de proporciones incalculables. Por eso cuidó con esmero las rela-

ciones con la jerarquía eclesiástica y puso al frente de los ministerios particularmente sensibles (Asuntos Exteriores, Justicia, Educación) a personas que podían garantizar unas relaciones fluidas y basadas en la confianza.

La sintonía entre Tarancón y Suárez se mantuvo a lo largo de todo el periodo de gobierno de la UCD y no se empañó ni siquiera en el momento de mayor tensión, con motivo de los cambios promovidos por el ministro Fernández Ordóñez en la ley del divorcio, que disgustaron profundamente al cardenal, ya que, antes de dichos cambios, había intentado y logrado una actitud moderada del catolicismo español ante aquella reforma de nuestra legislación civil. Por eso, el cardenal Tarancón vivió con amargura y preocupación el proceso de descomposición de UCD y su consiguiente debacle electoral de 1982, pues estimaba que un partido de las características de UCD, que había logrado articular políticamente al centro-derecha moderado, era sumamente conveniente para la convivencia entre los españoles.

Así pues, al comienzo de su reinado, Juan Carlos I quiso desbloquear las relaciones entre Iglesia y Estado. Contaba para ello con dos personas especialmente cualificadas para tal empeño: Areilza y Garrigues, ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia, respectivamente, del Gobierno que presidía Arias Navarro. Ambos ministros dieron los primeros pasos para restablecer unas relaciones de confianza, resolver el espinoso problema de las diócesis vacantes y sentar las bases de unos nuevos Acuerdos, que sustituyeran al Concordato, cuya filosofía y planteamientos había que considerar definitivamente superados. Pero esos prometedores pasos de los primeros meses de 1976 encallaron en la rígida actitud que seguía manteniendo Arias Navarro, firmemente opuesto a renunciar al “derecho de presentación” e incapaz de comprender la evolución de la comunidad católica española.

Fue el Gobierno de Suárez el que, con inusitada celeridad, desbloqueó la situación. Marcelino Oreja (2011) en su libro de memorias *Memoria y esperanza* ha relatado minuciosamente cómo se produjo el desbloqueo. El motor fue el Rey, que quería de inmediato normalizar las relaciones con la Santa Sede y estaba decidido a renunciar unilateralmente al “derecho de presentación”, título que ostentaba históricamente la Corona. El asunto se trató en el primer Consejo de Ministros que celebró el Gobierno Suárez,

que precisamente fue presidido por el Rey, quien en carta a Pablo VI comunicó el deseo de la Corona a renunciar a todos los privilegios que en relación con las instancias eclesiásticas había acumulado la práctica secular.

Veinte días después, el 28 de julio de 1976, el cardenal Casaroli y el ministro Oreja firmaban en Roma el Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, en cuyo preámbulo se exponía ya claramente la nueva filosofía que inspiraría en el futuro las relaciones entre el Estado y la Iglesia, basada en la libertad religiosa y en la "mutua independencia de ambas partes en su propio campo cuanto en una sana colaboración entre ellas". El Estado renunciaba al "derecho de presentación" de los obispos y la Iglesia al "privilegio del fuero eclesiástico". Al mismo tiempo se anunciaba el compromiso de emprender la revisión del Concordato por la vía de acuerdos sobre las diferentes materias.

El Acuerdo de 28 de julio de 1976 marcaba un antes y un después en la historia de las relaciones entre la Iglesia y España, fundamentalmente porque inauguraba una nueva época respecto a la presencia de la Iglesia en la comunidad política española en consonancia ya con los valores y principios vigentes en las democracias del mundo occidental. Conviene subrayar que constituye el primer acto político de envergadura del Gobierno de Suárez, que se adelantó a los pasos que fue dando en otros ámbitos en los meses sucesivos para el establecimiento de la democracia. En cierta medida, el Acuerdo (al que se ha llamado "Acuerdo pórtico", al ser la base de los sucesivos) desempeñó en materia religiosa el mismo papel que la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977) en el terreno estrictamente político: creaban ambos, cada uno en su ámbito, las condiciones para el futuro proceso constituyente.

La elaboración de los nuevos Acuerdos se llevó a cabo a lo largo de los dos años y medio sucesivos. Se había establecido el compromiso de que la revisión del Concordato debería estar completada en julio de 1978. Ese plazo no pudo cumplirse. Tras las elecciones de junio de 1977, teniendo ya a la vista los trabajos de los constituyentes, hubo una voluntad por ambas partes de que todas las estipulaciones contenidas en los nuevos tratados se acomodasen perfectamente a los postulados constitucionales, de modo que

quedaran despejados para el futuro los eventuales enojosos conflictos en torno a la constitucionalidad de cualquiera de sus preceptos.

Iniciados los trabajos constituyentes, una proposición no de ley del PSOE, presentada en el Congreso en septiembre de 1977, pedía que “el Gobierno informe detalladamente a las Cortes sobre las negociaciones en curso con la Santa Sede para modificar el Concordato de 1953” y que “se suspendan dichas negociaciones, en tanto no queden definidos en la Constitución que actualmente se está elaborando, los principios que deberán regir las relaciones entre el Estado y las Iglesias pronunciándose desde ahora este Grupo Parlamentario por la aconfesionalidad del Estado y la superación del sistema concordatario”. La proposición no de ley fue debatida en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 1 de febrero de 1978. Pero el partido socialista no la sometió a votación, al haber informado previamente el ministro de Asuntos Exteriores sobre la negociación en curso y haberse comprometido a dar cuenta de la misma en el futuro a los grupos parlamentarios. Así se hizo, llegándose al consenso de que los Acuerdos no serían firmados hasta haberse aprobado la Constitución.

Las negociaciones se desarrollaron en un clima de entendimiento entre los equipos negociadores. Los escollos más importantes se centraron en la institución canónica del matrimonio, que la Iglesia quería salvaguardar, y en la materia educativa, en especial el estatuto de la clase de religión. Por parte del Gobierno el protagonismo correspondió a los ministros Oreja (Asuntos Exteriores), Lavilla (Justicia), Cavero (Educación) y Fernández Ordóñez (Hacienda). Por parte eclesiástica ejerció un papel fundamental el nuncio Luigi Dadaglio, cuya misión en España tuvo un periodo muy dilatado (1967-1980). Hombre de confianza del Papa Pablo VI, le tocó gestionar las tensas relaciones Iglesia-Estado en los últimos años del franquismo y estuvo muy atento a la evolución del catolicismo y de la sociedad española en el convulso periodo de la aplicación del Concilio en España. Comprendió perfectamente que el modelo del “nacional-catolicismo” estaba periclitado y que la Iglesia española debía contribuir, en la esfera que le correspondía, a la instauración de una democracia no excluyente y adaptada a las nuevas circunstancias históricas. Mantuvo una gran sintonía con el cardenal Tarancón, cuyos planteamientos compartía plenamente, y procuró siempre



actuar de consuno con la jerarquía eclesiástica española. Su actuación discreta y afable le granjeó muchas simpatías. Al final de su misión, en 1980, ya concluidos y en vigor los nuevos Acuerdos, le fue otorgada, lo que era algo inusual, la Gran Cruz de Carlos III como reconocimiento a su gran labor, que había facilitado la convivencia entre los españoles.

## LA OBRA DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA RELIGIOSA

Tras las elecciones del 15 de junio de 1977 se emprendió la tarea de elaborar la nueva Constitución. En un clima propicio para ello, el llamado espíritu de la Transición impregnó el modo de abordar la "cuestión religiosa" en el proceso constituyente. El objeto no era otro que lograr la inserción del factor religioso en el nuevo sistema constitucional conforme al modelo de Estado social y democrático de Derecho, desde la óptica de la concordia y en congruencia con las características de dicho modelo de Estado.

Tres perspectivas, que contaron con un alto grado de respaldo, ayudaron a encontrar las bases del acuerdo:

1. La primera fue la consideración de que el factor religioso no se debía tratar como algo aislado, sino como algo que tenía una dimensión social que afectaba al conjunto de la convivencia entre los españoles, lo que habría de hacerse con el valor preponderante de la libertad.
2. La segunda fue la perspectiva europea. El marco de la "Europa de las libertades", al que la España democrática quería incorporarse cuanto antes, constituía un importante punto de referencia. Se trataba, como en otros campos, de encontrar una solución que estuviera dentro de los parámetros europeos. Es cierto que en materia religiosa no podemos hablar de un modelo europeo único. Pero el examen comparado de los sistemas constitucionales en materia religiosa nos proporciona dos lecciones: la primera, que la diversidad que se observa no impide la existencia de un sustrato común que está cimentado en el superior valor de la libertad religiosa, concebido no ya solo como un derecho fundamental que pertenece al ámbito individual, sino como principio infor-

mador básico de la ordenación jurídica del fenómeno religioso; la segunda, que con ese sustrato común la variedad de soluciones constitucionales obedece a la acomodación de estas a las condiciones históricas de cada país. En un asunto tan sensible como es la religión, que pertenece a la intrahistoria de cada pueblo, no es posible formular una solución abstracta *more geometrico*. Pluralidad y sustrato común no son términos inconciliables sino complementarios.

3. La tercera perspectiva está estrechamente enlazada con las consideraciones precedentes. Es la perspectiva que se puede llamar de conciencia de la continuidad histórica de España. Precisamente por tener como motor principal una voluntad reconciliadora, la obra de la Transición no fue una obra *de ruptura*. Pretendió, sí, un cambio substancial de régimen político para articular un sistema político en el que cupiera todo el pluralismo de la sociedad española (en todos los aspectos: en el ideológico, en el territorial, en el cultural o en el religioso). Y esa voluntad demandaba, desde luego, una nueva Constitución que, garantizando una convivencia en paz, respondiera a la realidad histórica de España.

Con estas perspectivas los constituyentes lograron elaborar un modelo constitucional en materia religiosa que se plasmó en el artículo 16 de la Constitución y que se basa en tres pilares: la libertad religiosa, cuyos sujetos titulares son tanto los individuos como las comunidades; la laicidad o aconfesionalidad del Estado, que se proclama con la fórmula “ninguna confesión tendrá carácter estatal”; y la cooperación con las confesiones religiosas.

En el primer borrador que elaboraron los ponentes constitucionales no figura la mención expresa de la Iglesia católica. El entonces secretario de la Conferencia Episcopal Española, monseñor Yanes, en una intervención que tuvo gran resonancia y que expresaba el parecer del conjunto de la jerarquía católica, afirmó que “para un país como el nuestro no sería suficiente un reconocimiento genérico y vago de la libertad religiosa, como sería el caso de poblaciones donde el cristianismo se ha predicado por primera vez en el siglo pasado. Se trata de una Constitución para España, es decir, para un país cuya escala de valores, cuya cultura, cuya historia está íntimamente entrelazada con la presencia de la Iglesia”.

Adolfo Suárez atendió los argumentos de esta posición. Negar la abrumadora presencia del catolicismo en la historia española y en la conformación de sus tradiciones y expresiones del más variado signo social sería una actitud no razonable. Las Constituciones son algo más que normas abstractas e intemporales. Son decisiones básicas que establecen un marco de convivencia para una determinada comunidad humana. Cuando la Constitución habla en su Preámbulo del "pueblo español" no se está refiriendo a un conjunto abstracto de personas, sino a una comunidad de seres humanos que se llaman "españoles" en virtud de un largo proceso histórico.

La inclusión de la mención explícita a la Iglesia católica se llevó a cabo en el apartado 3 del artículo 16, cuando se habla precisamente del principio de cooperación.

Un Estado que asume la laicidad como atributo constitutivo de su propio ser al servicio de la libertad religiosa tiene que estar abierto al principio de cooperación. La neutralidad confesional no puede significar ni hostilidad ni siquiera indiferencia ante el fenómeno religioso, en la medida en que constituye una de las dimensiones sociales de la persona. La laicidad excluye la identificación del Estado con una confesión religiosa, pero también excluye una beligerancia antirreligiosa, porque no podría cumplir su misión de favorecer la libertad religiosa. Esta es la solución adoptada por la gran mayoría de los Estados que responden a la misma cultura jurídica de las democracias europeas, y esta es la idea que recoge la exposición de motivos del proyecto de ley orgánica de Libertad Religiosa: "La Constitución no se limita a contemplar la libertad religiosa como una mera inmunidad de coacción sino que, al prevenir que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas, refleja una valoración del hecho religioso, digno de protección, sin mengua de los derechos de toda persona de profesar o no una determinada creencia y del carácter no confesional del Estado".

Con el único punto polémico de la mención de la Iglesia católica, sobre el cual el partido socialista mantuvo una viva oposición, el texto fue debatido en Comisión el 18 de mayo de 1978. Si los dos primeros apartados fueron aprobados por unanimidad, el tercero (el que contenía la mención a la

Iglesia católica) tuvo el voto en contra de los trece diputados del Grupo socialista, frente a los 22 que votaron a favor, incluidos significativamente los del Grupo comunista. En la votación en el Pleno, el artículo fue aprobado con la abstención del Grupo socialista (197 votos a favor, 2 en contra y 112 abstenciones). El pueblo español ratificó por amplia mayoría la Constitución en el referéndum del 6 de diciembre.

La gran mayoría de la comunidad católica española apoyó el texto constitucional. La Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal había elaborado en septiembre de 1978 una “Nota sobre el Referéndum Constitucional”, en la que no indicaba el sentido del voto a los católicos, pero consideraba que el proyecto de Constitución ofrecía el fundamento para una convivencia civilizada, garantizaba suficientemente los derechos humanos y las libertades públicas y respetaba los valores religiosos de los cristianos, es decir, sutilmente indicaba a los católicos que no había impedimentos para votar favorablemente. El cardenal González Martín, arzobispo de Toledo, se desmarcó de la posición de la cúpula episcopal, indicando, en un documento que tuvo fuerte eco, que era claramente legítimo “por motivos religiosos” el voto negativo a la Constitución. Una pequeña minoría de obispos secundó la posición del cardenal Primado. Todo ello hizo redoblar los esfuerzos del cardenal Tarancón para inclinar a los cristianos españoles hacia una posición favorable a la obra constituyente con una serie de “cartas” a los fieles, en las que ponía el acento en que el enjuiciamiento de la Constitución debería hacerse pensando en el bien común de España y en la convivencia entre los españoles, y subrayaba que ninguna obra política podía satisfacer plenamente los ideales evangélicos.

Con la Constitución ya promulgada, pudieron firmarse finalmente los cuatro Acuerdos que habían venido negociándose durante los meses anteriores y que suponían la revisión completa del Concordato de 1953. La firma se llevó a cabo en Roma el 3 de enero de 1979, seis días después de la entrada en vigor de la Constitución.

Se produjo entonces una polémica sobre la conveniencia de suscribir los Acuerdos antes de la elaboración de una ley de Libertad Religiosa que es-

tableciera el marco normativo general de desarrollo del artículo 16 de la Constitución. La tesis defendida por el partido socialista y otros fue: primero, ley de Libertad Religiosa; segundo, Acuerdos de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones.

Aunque haya que reconocer que esta posición no estaba carente de una cierta lógica, el Gobierno de Suárez optó por la rápida firma de los Acuerdos con evidentes razones de peso. Una situación de interinidad, con un Concordato de evidente contenido inconstitucional, y sin disponer todavía de unos instrumentos a través de los cuales encauzar las nuevas relaciones de cooperación entre el Estado y la Iglesia, presentaba riesgos evidentes de conflictos no deseables, dada la delicadeza de las cuestiones en juego. Probablemente se hubiera tenido que denunciar el Concordato por inconstitucional con la posibilidad de que emergieran tensiones innecesarias. Por otra parte, en cualquier caso, la ley de Libertad Religiosa, como norma marco, no era un requisito imprescindible, puesto que los términos del artículo 16.3 eran muy claros, ya que contenían un mandato inequívoco para establecer "relaciones de cooperación" con la Iglesia católica.

La constitucionalidad de los Acuerdos no ha sido puesta en cuestión. El Tribunal Constitucional los ha interpretado siempre a la luz de los preceptos constitucionales, sin encontrar, en sus ya abundantes pronunciamientos, cláusulas contrarias a los mismos.

## LA LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA

Las elecciones del 1 de marzo de 1979 dieron, de nuevo, la victoria a UCD. El remodelado Gobierno de Suárez consideró que, entre las tareas prioritarias de la nueva legislatura, debía procederse al rápido desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas proclamados en la Constitución. Era tan ingente la labor para acomodar nuestro ordenamiento jurídico a los postulados constitucionales que Adolfo Suárez nombró a Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona ministro sin cartera encargado de acometer la amplia agenda legislativa.

La ley de Libertad Religiosa fue la primera ley que el Gobierno envió a las Cortes en desarrollo de los derechos fundamentales. El proyecto fue aprobado en Consejo de Ministros el 15 de junio de 1979, dos meses y medio después de la formación del Gobierno. Los criterios políticos para su elaboración fueron: que se tratara de una ley de “intervención mínima” del Estado sin caer en excesos de regulación, que en materia religiosa resultan contraproducentes; que se lograra la mayor aceptación posible por parte de las confesiones religiosas con arraigo en España; y que obtuviera el mayor consenso de las fuerzas políticas parlamentarias.

Con la pronta aprobación del proyecto de ley, el Gobierno de Suárez expresaba su voluntad de no demorar el establecimiento de un marco general del ejercicio del derecho a la libertad religiosa. Hay que subrayar que su aprobación precedió a la ratificación por el Congreso de los Diputados de los Acuerdos con la Santa Sede, cuyo debate se produjo el 13 de septiembre de 1979. Tres de los Acuerdos se aprobaron por amplísima mayoría y en el relativo a la “enseñanza y asuntos culturales” el partido socialista, que había votado a favor del mismo en la Comisión de Asuntos Exteriores a fines de julio de 1979, cambió el sentido de su voto en el Pleno, esta vez en contra, como protesta ante dos órdenes ministeriales del Ministerio de Educación reguladoras de la enseñanza de la religión. No hubo manera de convencer al partido socialista de la desmesura de su reacción.

El proyecto de ley de Libertad Religiosa contó, sin especiales dificultades, con la aquiescencia de las confesiones minoritarias con arraigo en España, en especial de la comunidad judía y de las iglesias evangélicas. En aquellos años todavía la presencia de la comunidad musulmana en España era muy escasa y apenas estaba organizada. El fenómeno migratorio tardaría años en producirse. Con las iglesias y comunidades religiosas establecidas en España se elaboró un valioso documento de bases que sirvió para articular, sobre ese punto de partida, el proyecto de ley.

El ministro de Justicia, Iñigo Cavero, al presentar el proyecto de ley en el Senado, afirmó: “La ley se inspira en una valoración positiva del fenómeno religioso, siguiendo el espíritu de la Constitución, lo que supone la adopción de un modelo de Estado neutral ante la confesionalidad, abierto al hecho

religioso en cuanto que dimana de las convicciones y creencias del hombre, dotado de una dignidad radical. Modelo que se separa tanto del Estado típicamente laicista, beligerante y hostil, en muchos casos, ante el hecho religioso, como del Estado dogmáticamente confesional".

El elemento más innovador de la ley consistía en adoptar, para el desarrollo de las "relaciones de cooperación" del Estado con las confesiones, el sistema convencional o de regulación bilateral, abierto en igualdad de condiciones a todas las confesiones y comunidades religiosas con "notorio arraigo" en España. Es un sistema que ofrece indudables ventajas en un Estado democrático, coherente con la idea de autolimitación inherente a su laicidad, al permitir el establecimiento de acuerdos de cooperación con cada iglesia o confesión que, por supuesto, no tienen que ser necesariamente homogéneos, sino que permiten elaborarse con flexibilidad, atendiendo a las características de cada iglesia o confesión.

El ministro de Justicia precisaba, en lo referente a la Iglesia católica, "que existen ya unos Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, suscritos el 3 de enero de 1979 y ratificados por estas Cortes Generales, que constituyen precisamente la primera plasmación jurídica de las relaciones de cooperación que prevé específicamente el artículo 16 de la Constitución, y que, en este caso, adoptaron el rango de Acuerdo Internacional por la condición de sujeto de derecho internacional reconocido a la Iglesia católica".

La fórmula prevista en la ley orgánica era que los posteriores convenios que se establecieran con las demás confesiones con "notorio arraigo" en España tendrían que ser aprobados mediante ley por las Cortes Generales. Tardó un cierto tiempo la aplicación de esta previsión legal, pues hasta el año 1992 no se culminó la aprobación de los tres Acuerdos suscritos con la Comunidad judía, las Iglesias evangélicas y las Comunidades musulmanas, que son las confesiones, además de la Iglesia católica, con las que el Estado mantiene relaciones de cooperación reguladas bilateralmente.

El ministro Cavero ponía de relieve que "por primera vez en España se ha asumido seriamente y al mismo tiempo de una manera moderna, a la altura del tiempo histórico que nos cabe vivir, el fundamental derecho a

la libertad religiosa. Y ello tiene una importante dimensión histórica por varias razones. En primer lugar, porque la aceptación de aquel principio en nuestra sociedad es un factor esencial de modernización de la misma. En segundo lugar, porque los valores en que descansa son fundamentales en la tarea, que simboliza nuestra Constitución, de lograr una auténtica convivencia nacional, arrumbando viejas y definitivamente superadas querellas históricas en el campo religioso; y porque, en fin, la libertad religiosa, como el resto de las libertades civiles, son elementos indispensables para la construcción de una sociedad abierta, pluralista, democrática y basada en la dignidad de la persona humana, en que todos estamos empeñados”.

También en sede parlamentaria, en la elaboración y debate de la ley orgánica de Libertad Religiosa, prevaleció el espíritu de consenso. En su votación final de conjunto en el Congreso de los Diputados (24 de junio de 1980), la ley fue aprobada por 294 votos a favor y 5 abstenciones, esto es, no tuvo ningún voto en contra. Los ministros Cavero y Ortega y Díaz Ambrona fueron los artífices del amplísimo acuerdo alcanzado. Fui testigo de ello, porque a la sazón era director general de Asuntos Religiosos.

El artículo 16 de la Constitución, la ley de Libertad Religiosa y los Acuerdos del Estado con la Santa Sede constituyen las tres piezas fundamentales con las que el nuevo sistema constitucional establecía las bases para asentar el fenómeno religioso en una democracia en la que se pudiera cumplir el propósito impulsado por Adolfo Suárez al inicio de la Transición de que cupieran en ella todos los españoles. La distancia con el modelo confesional del Estado del 18 de julio era abismal. Se había dado paso a un modelo de “laicidad positiva”, como ha sido calificado por el Tribunal Constitucional. Y se había podido realizar sin ruptura de la continuidad histórica y con un notable grado de consenso, en el que se pudieron superar, mediante compromisos y cesiones mutuas, los nada fáciles escollos para alcanzar tan deseable objetivo. Este es el legado de la Transición en materia religiosa al servicio de la convivencia entre los españoles, que hay que valorar en toda su dimensión histórica y que resulta imprescindible preservar.



## PALABRAS CLAVE

España • Religión • Transición • Valores occidentales

## RESUMEN

El cambio de un modelo político autoritario a uno democrático propició una serie de cambios en la sociedad española. Uno de los más importantes fue, sin duda, el encaje del hecho religioso. Para llevar a cabo este *aggiornamento* y mejorar la convivencia entre los españoles, fue necesario afrontar la "cuestión religiosa" e incardinarla en el nuevo orden constitucional que afirmó la aconfesionalidad del Estado y la libertad religiosa. Ello fue posible tanto por el alto grado de consenso alcanzado entre las fuerzas políticas como por el espíritu de colaboración de la Iglesia católica.

## ABSTRACT

*The transition from an authoritarian political model to a democratic one favoured a series of changes in the Spanish society. One of the most significant ones was, without doubt, the fitting-in of religion. In order to make this *aggiornamento* and improve Spaniards' coexistence, facing the religious matter was as necessary as incardinating it in the new constitutional order which defined the State as non-denominational and asserted religious freedom. This was possible due to the high consensus reached by the political forces as well as by the cooperation spirit of the Catholic Church.*

## BIBLIOGRAFÍA

**Oreja, Marcelino** (2011):

*Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, ed. La esfera de los libros, Madrid.

# La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN  
DE REVISTAS  
CULTURALES  
DE ESPAÑA

Covarrubias, 9. 2º Dcha. 28010 Madrid.

Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 319 92 67 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

[www.revistas culturales.com](http://www.revistas culturales.com)