

**EL DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN  
LA ESPAÑA ACTUAL Y SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS:  
ALGUNAS CUESTIONES DE PARTIDA**

Pablo López Chaves

Universidad de Granada\*

### **Introducción**

El estudio de la configuración de las relaciones Iglesia-Estado en los diversos países de nuestro continente ha ido cobrando cada vez mayor interés entre los historiadores y politólogos de la última década, teniendo como telón de fondo la búsqueda de unos criterios válidos para definir un “modelo” europeo de buenas prácticas y valores (no exentos de larga discusión) en materia de laicidad<sup>1</sup>. Sin caer en el presupuesto de que existe una “normalidad histórica europea” de la que además se puedan extraer éstos, sí podríamos decir que el español constituye un caso especial. El tránsito desde una explícita confesionalidad católica como uno de los pilares del régimen franquista hasta el modelo actual de “laicidad positiva” constituye un proceso de interés para la investigación histórica y ha cobrado cada vez mayor protagonismo en

---

\*El trabajo que corresponde a este artículo se ha beneficiado de una beca de Formación de Profesorado Universitario concedida por el Ministerio de Educación.

<sup>1</sup>Ello queda atestiguado por la celebración anual tanto del European Consortium for Political Research (ECPR) como las actividades del European Consortium for Church and State Research, amén de cada vez más numerosos documentos y comisiones oficiales centradas en el problema de la intolerancia religiosa (caso de la European Commission against Racism and Intolerance), a veces mezclada de manera confusa con la racial o cultural. El compendio de leyes internacionales que tratan esta materia está recogido en la web del Ministerio de Justicia. «Secretaría de Estado de Justicia. Normativa básica sobre libertad religiosa. Legislación internacional» [online en html], disponible en: [http://www2.mjusticia.es/cs/Satellite/es/1215197982464/Estructura\\_C/1215198071322/Detalle.html](http://www2.mjusticia.es/cs/Satellite/es/1215197982464/Estructura_C/1215198071322/Detalle.html) (acceso 29.06.2011). Da cuenta de ellos PORRAS RAMÍREZ, J. M<sup>º</sup>: *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de derecho*, Navarra, Thomson/Aranzadi, 2006, p. 13.

el conjunto de una “historia religiosa” que en España hasta hace pocos años parecía encontrarse en una situación de relativo atraso<sup>2</sup>.

El presente trabajo supone un primer acercamiento a la evolución de la libertad religiosa como derecho en el Estado español. Acudiendo a las fuentes primarias y a bibliografía jurídica, exponemos de forma sucinta el proceso de redacción de las bases vigentes hoy, tal y como quedará recogido en el artículo 16 de la Constitución de 1978 y su proyección posterior, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 (LOLR). La intención será entresacar algunos puntos sobre su contenido y el sentido del mismo (que, no obstante, ha sido y es debatido hasta la saciedad) para preguntarnos, como planteamiento abierto de cara la investigación futura, por sus antecedentes históricos. No pretendemos ofrecer un balance historiográfico completo y reconocemos de antemano que existen lagunas bibliográficas y defectos de enfoque que habrá que cubrir. Por lo tanto, rogamos que se tomen como unas primeras notas en base a las cuales orientarse y debatir.

## **Las bases del modelo constitucional**

### *La libertad religiosa y el debate sobre la “Transición democrática” en España*

La “Transición” ha sido y es un tema de enconado debate precisamente por lo que el periodo tiene de “fundación” del momento actual. Como “matriz” del tiempo

---

<sup>2</sup> Bastantes años atrás, Javier Tusell había señalado la paradójica ausencia de la dimensión religiosa, o al menos su escaso peso relativo, al analizar los cambios de este siglo en España. Se relegaría a un mero epifenómeno (una suerte de “máscara”) de otras razones (políticas o económicas), a ser un elemento transmisor de éstas u otras ideas clave como si fuese un accesorio, contemplado sólo *en tanto que vehículo* de dichas ideas. Vid. TUSELL GÓMEZ, J.: «El impacto del Concilio Vaticano II en la política y en la sociedad española», en VV.AA: *El Postconcilio en España*, Madrid, Encuentro, 1988, p. 379. El profesor Feliciano Montero realizaba en 2003 un pequeño balance tras un encuentro con colegas franceses, constatando la necesidad de explorar nuevos enfoques metodológicos y temáticos en el marco de una historiografía “civil”. Daba cuenta de las aportaciones más importantes hasta ese momento y reconocía la presencia de estudiosos en ciernes que presagiaban avances en este sentido. Vid. MONTERO GARCÍA, F.: «La historia de la Iglesia y del catolicismo español en el siglo XX. Apunte historiográfico», *Ayer*, 51 (2003), pp. 265-282. Años más tarde matizaba esta afirmación haciendo notar recientes contribuciones de jóvenes historiadores, algunos de los cuales tomaban parte en el número especial de la Revista *Historia del Presente* que él mismo editaría en 2007, dedicado al “desenganche” de la Iglesia católica.

histórico que vivimos, fue casi desde el comienzo objeto de análisis y críticas<sup>3</sup>. Treinta y cinco años más tarde, el panorama bibliográfico en torno al periodo cuenta ya con un dilatado elenco de historiadores, que suman sus aportaciones a las realizadas por numerosos especialistas de campos como la sociología, la politología o el derecho. Más allá de las reticencias en torno a la posibilidad de analizar un tiempo tan reciente con las herramientas que son propias del estudio de la historia, sus distintos posicionamientos y contrastes son en cierta medida un reflejo del cúmulo de contradicciones que el paso a la democracia implicó en España. No es novedoso decir que nos encontramos hoy por hoy en un momento de revisión crítica sobre la Transición, que pone en cuestión el discurso “oficial” establecido. El grado de legitimidad y la validez actual de los principios y el modelo de Estado forjado en aquellos años afectan directamente a la justificación de las posiciones en la arena política de nuestros días y a los proyectos que se barajan en ella. De una manera explícita y no por ello menos polémica, este caso concreto nos muestra una vez más cómo el estudio del pasado histórico, y lo que se dice (o no se dice) acerca de él no es ajeno a nuestra propia existencia y al momento en que vivimos, sino que se relaciona estrechamente con éste.

La cuestión de la libertad religiosa juega un papel significativo en este debate. El problema general resumible en si la Transición está cerrada y su validez resiste incólume o si en realidad constituyó un proceso imperfecto, que permanece abierto y requiere caminar más allá, se traduce en nuestro caso en considerar si el principio de laicidad consensuado y establecido a finales de los 70 por la Constitución, la LOLR y los acuerdos es válido para hoy, o si aún es necesario “depurarlo” y avanzar limando

---

<sup>3</sup> La Transición sería “matriz” del tiempo actual no sólo como momento fundacional de las instituciones políticas y legales hoy existentes, sino como origen de un *juicio interpretativo* que fijaba principios y acuerdos sobre cómo encarar (u olvidar) el pasado y el presente del Estado español. Vid. ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, J.: «La Transición a la democracia, ‘matriz’ de nuestro tiempo reciente», en QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, R. (coord.): *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 31-43.

concesiones indebidas al pasado, referentes en primer lugar a la Iglesia católica, pero también al modo de cooperar con las otras confesiones, en la medida en que los representantes de éstas reivindican un estatus semejante al de aquélla<sup>4</sup>.

Al encarar este capítulo sobre la construcción del marco de libertad religiosa actual nos movemos por tanto en un campo repleto de tensiones interpretativas. Por ello, trataremos de exponer determinados hechos clave que nos sirvan de asidero para un primer acercamiento aclaratorio sobre el contenido del derecho a la libertad religiosa.

### *La Constitución de 1978 y el artículo 16*

El fragmento de la Constitución Española de 1978 (CE) que hace referencia explícita al derecho a la libertad religiosa acabó situándose en la sección relativa a los Derechos Fundamentales como su artículo 16, con la siguiente redacción:

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

De estos tres párrafos de la Constitución se han derivado todos los otros textos legales que acotan y tratan de definir el modelo que regula la libertad religiosa en

---

<sup>4</sup> Aunque se discute la periodización de la Transición, podemos considerar para nuestro caso concreto un tramo clave de 1977 (año en que se comienza a debatir el contenido de la Constitución) a 1980 (año en que entra en vigor la LOLR), que quedaría abierto hasta la suscripción de los primeros acuerdos con confesiones no católicas en 1992. No obstante, caría discutir en qué medida la Ley de Libertad Religiosa de 1967 puede considerarse un primer paso en este proceso de cambio.

España, lo que atestigua la riqueza de su contenido. Sin embargo este artículo alcanzó la forma definitiva que hoy conocemos sólo después de una serie de discusiones planteadas desde los primeros pasos del periodo constituyente<sup>5</sup>. Se ha señalado en diversas ocasiones que el proceso de transición hacia la democracia tenía en la cuestión religiosa uno de sus temas más espinosos<sup>6</sup>, en el que entró en juego un elemento clave para entender el contexto de la Transición y los textos que ésta produjo: la búsqueda de consenso. Hay quien ha afirmado que «el presunto milagro de la transición española a la democracia no se apoyó tanto en aportaciones positivas de particular originalidad como sobre todo en una acertada selección de los excesos a evitar»<sup>7</sup>. La mayoría de autores coinciden en señalar que el texto de la Constitución se basa en un delicado y complejo proceso de articulación de acuerdos sobre una materia tan delicada y conflictiva en el pasado<sup>8</sup>.

Para profundizar en este debate, conviene analizar siquiera someramente cómo se condujo el proceso de redacción del artículo 16<sup>9</sup>. El núcleo principal de discusión

---

<sup>5</sup> Las fuentes del proceso accesibles online se encuentran recogidas y convenientemente explicadas en VV.AA: «Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978» [online en html], disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm> (acceso 21.06.2011).

<sup>6</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, veintiocho años después», *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), pp. 42-43.

<sup>7</sup> Cit. OLLERO TASSARA, A.: *Un estado laico. La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Navarra, Thomson/Aranzadi, 2009, p. 21.

<sup>8</sup> Así se expresaba el actual Subdirector General de Asuntos Religiosos, José M<sup>a</sup> Contreras en una entrevista grabada que pudimos realizar para nuestro Trabajo de Fin de Máster. También BARRERO ORTEGA, A.: *La libertad religiosa en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 260, quien lo define como «una evidente manifestación del consenso constitucional». Para su resolución habría sido esencial la postura mostrada por dos de los polos principales: por un lado, la actitud de la Iglesia católica durante la Transición y por otro, la del Partido Comunista Español, como atestiguaría la intervención de Santiago Carrillo en el debate del Anteproyecto que tuvo lugar en el seno de la Comisión Constitucional. En él, aludía a la voluntad de superar los desgarros pasados, y se mostraba dispuesto a reconocer como un hecho la preponderancia sociológica del catolicismo. Vid. GARCIMARTÍN MONTERO, C.: «La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978», *Ius Canonicum*, 36, 72 (1996), pp. 539-594.

<sup>9</sup> OLLERO TASSARA, A.: *Un estado laico... op.cit.*, p. 39-45, se detiene en este proceso con una muy sólida documentación de las fuentes primarias dispuestas a pie de página. La historiadora Romina de Carli también da cuenta de ello aportando una perspectiva de análisis más amplia, vid. entre otros trabajos, DE CARLI, R.: «El derecho a la libertad religiosa en la democratización de España», *Historia Actual Online*, 19 (primavera 2009) [online en pdf], pp. 41-52, disponible en: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/297/285> (acceso 29/06/2011). Este artículo glosa algunas partes de su tesis doctoral y alude a otros aspectos que mencionamos más abajo.

tuvo lugar en la primera fase, correspondiente a la Comisión Constituyente, lugar donde se fraguó realmente el texto puesto que cuando se abrió la discusión al Parlamento no hubo prácticamente objeción al resultado propuesto.

Como ya hemos señalado, la Comisión designó al comienzo una Ponencia encargada de elaborar el primer borrador. De acuerdo con las minutas que dan testimonio de su labor, la cuestión fue introducida a consideración en la sesión de 30 de agosto de 1977<sup>10</sup>. A partir de ese momento se barajarán diversas opciones, tanto a la hora de escoger dónde insertarla como para establecer su contenido. Al comienzo se pensó en incluir una referencia a la aconfesionalidad en la propia definición del Estado que hace el art. 1.1<sup>11</sup>. Con ello se pretendía dejar clara la ruptura con respecto al periodo anterior, pero finalmente se consideró más acertado formularla dentro de un artículo específico. Se argumentó para ello que el principio de laicidad se encontraba ya implícito en los valores supremos de libertad e igualdad que se habían declarado expresamente, al que se añadió significativamente el deseo de evitar referencias a la Constitución de la II República<sup>12</sup>.

El anteproyecto, que fue publicado oficialmente a finales de 1977, proponía el artículo 16 del siguiente modo:

---

<sup>10</sup>Vid. «Minuta de los Acuerdos de la Ponencia de Constitución del día 30 de agosto de 1977», “Actas de la Ponencia Constitucional”, *Revista de las Cortes Generales* [online en pdf], 2 (1984), p. 258, disponible en: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf> (acceso 03.11.2010).

<sup>11</sup> BARRERO, A.: *La libertad religiosa... op.cit.*, p. 256, señala que en las discusiones previas a la publicación del Anteproyecto figuró una mención como «no confesional», que habría ido incluida en el art. 3. José M<sup>o</sup> Contreras estima que este cambio de posición de la libertad religiosa, pasando de tratarse como un rasgo definidor del Estado (como ocurría de incluirse en ese artículo) a colocarse en el capítulo de Derechos y Libertades, es esencial para orientar el tratamiento y la interpretación de la cuestión. Puede decirse en suma que pone sobre la palestra la forma en que Estado y confesiones deben reconocer el derecho de cada individuo y de qué límites existen para éste, sobre todo cuando su ejercicio adquiere una dimensión pública y en última instancia, cuando se organiza colectivamente.

<sup>12</sup> Dicho texto incluía en sus Disposiciones Generales, artículo 3, la siguiente afirmación «El Estado español no tiene religión oficial». En el Título III, artículos 26 y 27 se concretaba aún más qué consecuencias tenía este principio de laicidad. A pesar de encuadrarse en «Derechos y deberes de los españoles», la referencia se dirigía sobre todo a las instituciones religiosas, con un sentido esencialmente restrictivo. El artículo 14 estipulaba como competencia exclusiva del Estado el determinar su relación con las iglesias y el régimen de cultos. El artículo 48 señalaba, entre otros: «Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos», *Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931* [online en html]. Disponible en: <http://www.icsi.berkeley.edu/~chema/republica/constitucion.html> (acceso 21.06.2011).

1. Se garantiza la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la de profesión filosófica o ideológica, con la única limitación del orden público protegido por las leyes.
2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias religiosas.
3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación<sup>13</sup>.

Como podemos comprobar, el punto tercero no incluía una mención expresa a la cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones, lo que se discutió por medio de diversas propuestas en los meses siguientes. La versión final (enmienda 691) fue presentada por Laureano López Rodó (Alianza Popular) arguyendo que las relaciones de cooperación que se preveían no podían suscribirse “en abstracto”, sino con instituciones concretas, lo cual hacía pertinente introducir la referencia a las confesiones. De este modo se concretaba el principio de cooperación que serviría de base a los acuerdos posteriores con cada una de ellas, al tiempo que se reconocía expresamente la dimensión colectiva que el derecho tenía.

La mención expresa a la Iglesia católica se justificaría por la necesidad de hacer notar «la diferencia entre la posición histórica y social correspondiente a la Iglesia Católica y al resto de las confesiones religiosas»<sup>14</sup>. A pesar de la oposición mostrada

---

<sup>13</sup> Vid. «Anteproyecto de Constitución», *Boletín Oficial de las Cortes*, 5 de enero de 1978 [online en pdf]. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 672, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_044.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF) (acceso 21.06.2011).

<sup>14</sup> Vid. Laureano López Rodó. «Enmienda nº 691 al artículo 16.2 [16.3]», en «Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas», *Enmiendas presentadas al Anteproyecto de Constitución* [online en pdf]. Madrid: Congreso de los Diputados, 1978 p. 278, disponible en: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf> (acceso 26.10.2010). Otras sugerencias formuladas al artículo 16.3 se pueden ver en este mismo documento, concretamente en las págs. 30 (enmienda 35), 62 (nº 74), 64-65 (nº 78), 79-80 (nº 114), 124 (nº 214), 202 (nº 468) y 367 (nº

por los grupos Socialista, Comunista y Minoría Catalana, tal modificación se incluyó en el texto para ser votado por el Parlamento en la primera discusión, sin suscitar entonces demasiado revuelo. No obstante la falta de unanimidad (que sí se había logrado en el 16.1 y el 16.2) y de una propuesta para suprimir la mención de la Iglesia católica rechazada por sólo 2 votos (19 a 17), el texto será aprobado entonces gracias al apoyo del Partido Comunista con un amplio margen de 23 a 13. En concreto, éste declaró su decisión «porque sabemos, en definitiva, lo que la Iglesia católica representa sociológicamente y culturalmente en nuestro país»<sup>15</sup>.

El texto del 16.3 sale votado positivamente del Congreso sin mayores cambios (con la abstención del Grupo Socialista). Paradójicamente, el 16.1 y el 16.2 sí serán objeto de ulteriores retoques. En el Senado, a pesar de renovados debates, sin gran intensidad, el texto se aprobará en Sesión Plenaria por unanimidad, tras la retirada del voto particular en contra por parte del PSOE. Lo destacable es la evolución de éste a lo largo de todo el proceso, rebajando su postura desde la oposición hasta el abstencionismo y finalmente la aceptación.

Los resultados de esta búsqueda de consenso, expresados sobre todo en el punto tercero del artículo, han merecido distintas valoraciones. Hay quien lo estima de forma positiva como superación de un conflicto no cerrado en los dos últimos siglos<sup>16</sup>. En contraste, hay también quien señala el 16.3 (y muy en concreto la mención particular a la Iglesia católica), como algo más que una mera constatación sociológica. «La legitimidad racional-democrática rindió tributo a la historia»<sup>17</sup>, contribuyendo a

---

779). Se ofrecieron versiones para todos los gustos, desde suprimir cualquier mención hasta hacerla aún más explícita.

<sup>15</sup> Vid la cita *apud* OLLERO TASSARA, A.: *Un estado laico...*, *op.cit.*, p. 42, nota a pie nº 72, quien la extrae de Cortes Generales. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación, 1979, tomo I, pp. 1020, 1028 y 1027.

<sup>16</sup> Así lo hacía notar el ex-presidente del Tribunal Constitucional, D. Álvaro Rodríguez Bereijo *apud* OLLERO TASSARA, A.: *Un estado laico...* *op.cit.*, p. 21. También MARTÍNEZ TORRÓN, J.: «La Ley Orgánica...» *op.cit.*, p.40.

<sup>17</sup> Cit. BARRERO, A.: *La libertad religiosa...* *op.cit.*, p. 493.



perpetuar una situación que a la larga habría enrarecido el desarrollo cabal del modelo de laicidad. Es decir, para algunos el consenso actuó como garantía de equilibrio fundamental, válido y necesario incluso para el presente. Para otros, implicó concesiones indebidas, tolerables durante un tiempo, pero que deberían terminarse en la medida en que el proceso democratizador ha ido avanzando.

### *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980*

El artículo 16 tenía, como el resto de la Constitución, un carácter “programático”, es decir, debía desarrollarse por medio de leyes posteriores como la que se aprobó el 5 de julio de 1980 con el nombre completo de Ley Orgánica de Libertad Religiosa<sup>18</sup>.

Como rasgo fundamental, la ley presentaba una redacción breve y concisa, con sólo ocho artículos y cuatro disposiciones adicionales. A diferencia de la Constitución, que combinaba en una misma expresión la libertad ideológica, religiosa y de culto, de las cuales la LOLR se centrará sólo en las dos últimas. El comentario que puede hacerse de cada uno de sus artículos es muy extenso y ha planteado con el tiempo multitud de cuestiones, pero de momento cabe señalar que el tratamiento de la libertad religiosa tiene efectivamente su núcleo de inspiración en el art. 16 CE.

La Ley Orgánica se distancia muy significativamente de sus dos precedentes anteriores. Con respecto a la de 1967, cabe destacar el abandono explícito de la confesionalidad católica así como del tono de “prevención” sobre las otras confesiones que se percibe a lo largo de ésta<sup>19</sup>. El derecho a la libertad religiosa se proclama así

---

<sup>18</sup> Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de julio de 1980. Vid. «Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa», *Boletín Oficial del Estado*, 177 (24 de julio de 1980), pp. 16804-16805 [online en pdf], disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1980/07/24/pdfs/A16804-16805.pdf> (acceso 21.06.2011).

<sup>19</sup> Vid. BLANCO FERNÁNDEZ, M.: «Estudio de los precedentes de las leyes de Libertad Religiosa de 1967 y 1980», *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), p. 28.

como un componente de la dignidad personal, no dependiente de cualquier consideración relativa a la identidad “nacional” (que jugaba un papel relevante en la anterior ley) al tiempo que se minimiza el límite del “orden público” prácticamente omnipresente en la anterior, el cual supeditaba la libertad a la supervisión del gobernador civil y daba a la ley un tono general de “permisión” más que de reconocimiento. Si se contrasta con la también citada Constitución de 1931, la Ley de 1980 consagraba lo que se ha llamado «laicidad positiva» estableciendo un marco normativo sólido, que incluía la participación de las confesiones en la promoción del derecho a la libertad religiosa<sup>20</sup>.

### **La pregunta por los antecedentes**

De todo lo planteado cabría señalar más cuestiones abiertas que puntos cerrados y mucho menos consensuados, ya sea reflexionando sobre el desarrollo posterior de los textos (lo cual nos metería en vericuetos que escapan a nuestro objetivo), ya sea comentando el contexto que rodea a la redacción aquí bosquejada, ya sea remontándonos hacia atrás en el tiempo. Hacia esta última dirección queremos apuntar, señalando algunos grandes aspectos que pueden considerarse como antecedentes. Éstos nos servirán asimismo para traer a colación algunas cuestiones en torno al origen y contenido de este derecho y su conflictiva plasmación en la España de lo que se ha dado en llamar «segundo franquismo», a fin de preguntarnos si contuvieron el germen de unos valores y planteamientos democráticos que comenzaron a horadar algunos pilares significativos del aparato ideológico del Régimen, cuando no sirvieron de base para la disidencia contra éste.

---

<sup>20</sup> Vid. SUÁREZ PERTIERRA, G.: «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 25 años después», en VV.AA: *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad religiosa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006, p. 50.

En primer lugar cabe señalar la influencia de las nuevas teorías constitucionales desarrolladas en Europa tras la Segunda Guerra mundial, que sirven de base para una nueva concepción del derecho a la libertad religiosa, ligado a un replanteamiento del papel del Estado en relación a la sociedad. No podemos obviar la diversidad de tratamientos que se aplican en cada uno de los países europeos, incluso los más próximos a la geografía española, pero la mayoría de especialistas coincide en señalar la influencia capital del nuevo constitucionalismo alemán de posguerra, que retomó y dio cuerpo a algunas nociones enunciadas en la época de la República de Weimar<sup>21</sup>. Tras la experiencia del nazismo, la nueva teoría considera que el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales no competiría sólo a los individuos, pero tampoco sería misión exclusiva del aparato estatal. Es necesario que éste reconozca el ejercicio activo y responsable de los ciudadanos, organizados en sociedad civil<sup>22</sup>. Para ello comienza a desarrollarse el nuevo derecho pacticio, destinado a primar la negociación con los distintos actores sociales representativos de la ciudadanía en la conformación de leyes. Tal sería la noción de «cometido público de las Iglesias» (*Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen* en la traducción alemana), la cual implicaba el reconocimiento de la relevancia jurídica de las instituciones religiosas, así como la aplicación de un trato específico y diferenciado a las mismas<sup>23</sup>.

De acuerdo con esta teoría, el Estado no puede valorar la fe en cuanto tal, pero sí el hecho religioso, es decir en cuanto que «hecho social relacionado con el bien

---

<sup>21</sup> El texto traducido al castellano puede consultarse en «Constitución del Imperio (Reich) alemán de 11 de agosto de 1919», *Textos Constitucionales españoles y extranjeros* [online en pdf]. Zaragoza, Athenaeum, 1930. Los artículos referentes al tratamiento de la libertad religiosa son los nº 135 a 141.

<sup>22</sup> Los debates sobre la laicidad tienden a centrarse únicamente en las relaciones y tensiones entre el Estado y las instituciones que representan a una u otra confesión, lo cual supone restringir el ámbito completo del derecho a la libertad religiosa. Tras la experiencia de los totalitarismos, el problema será cómo establecer garantías de control al propio control que, paradójicamente, el Estado debía ejercer para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de ahí la creciente importancia de la llamada “sociedad civil”.

<sup>23</sup> En concreto, se señala la influencia del art. 137 de dicha constitución, hoy recogido en la Ley Fundamental de Bonn en la redacción de la fórmula del 16.3 CE «ninguna confesión tendrá carácter estatal» (vid. BARRERO, A.: *La libertad religiosa... op.cit.*, p. 259).

común». Podría decirse con cierto fundamento que este nuevo tratamiento de la libertad religiosa habría dado un paso más allá del concepto “clásico” de Estado laico en su relación con las confesiones religiosas. La nueva tónica se cifraría en modular la cooperación sin violar los otros dos principios de separación y neutralidad. Sin embargo, la situación legal en la España de los sesenta distaba mucho de estos términos<sup>24</sup>. Sería necesario un revulsivo de cambio procedente del núcleo mismo en el que se decían inspirar las bases del nacionalcatolicismo.

En este punto cabe traer a nuestra consideración el otro gran episodio: la celebración del Concilio Vaticano II y la publicación, a finales de 1965, de la Declaración *Dignitatis Humanae*<sup>25</sup>. Si en el campo del Derecho europeo se daban pasos para una nueva teoría de la libertad religiosa y la laicidad, que en buena medida servirá de base para la elaboración del artículo 16 de la Constitución, podemos preguntarnos en qué medida el Concilio privó de justificación a la férrea confesionalidad estatal acordada hasta el momento entre el Estado español y la Iglesia católica, abriendo camino para un desarrollo posterior.

Javier Tusell señaló en su día que:

El impacto del Concilio Vaticano II en nuestra vida pública, en su doble aspecto social y político, está lleno de aparentes paradojas. [...] el catolicismo español desempeñó un papel relativamente reducido en los trabajos conciliares; pero, sin embargo, es posible que los historiadores de generaciones próximas lleguen a la

---

<sup>24</sup> Valga recordar dicha confesionalidad quedaba plasmada de una forma muy explícita en art. 6 del Fuero de los Españoles de 1945, desarrollado por el Concordato de 1953 y remachado por el II principio contenido en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958.

<sup>25</sup> Vid. VV.AA: «Declaración *Dignitatis Humanae* sobre la libertad religiosa», 7 de diciembre de 1965 [online en html]. Roma, Editrice Vaticana, disponible en: [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html) (acceso 28.06.2011). De los encendidos debates que acompañaron a su redacción en el seno del concilio, así como de las diferentes perspectivas que se recogieron, da cuenta SCATENA, S.: *La fatica della libertà. L'elaborazione delle dichiarazioni «Dignitatis humanae» sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Bologna, Il Mulino, 2003.

conclusión de que en ningún otro país el impacto aparente del Vaticano II sobre el catolicismo ha sido mayor<sup>26</sup>.

Sin aventurarnos a confirmar completamente esta última reflexión, sí podemos ponderar el peso que este acontecimiento tuvo para legitimar el proyecto de apertura relativa hacia las confesiones no católicas impulsado desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y finalmente plasmado en la Ley de Libertad Religiosa de 1967<sup>27</sup>.

Cabría decir, de una forma esquemática, que los primeros pasos concretos que en la España del segundo franquismo abren camino a la introducción del derecho a la libertad religiosa se producen gracias a la influencia de los cambios en el catolicismo internacional y su polémica recepción en la Iglesia española, al que se une el interés de un cierto sector del gobierno por mejorar la proyección exterior del Régimen<sup>28</sup>. ¿Son éstas brechas por las que comienza a filtrarse el cambio no sólo jurídico sino ideológico y cultural que a la postre prepararía el camino para el cambio democrático? ¿Fue la cuestión de la libertad religiosa un motivo relevante, junto a otros muchos, en el que la disidencia al régimen pudo encauzarse por vías más o menos oficiales? ¿Qué papel jugó la Iglesia católica española en este proceso? ¿Y los intelectuales críticos con el régimen? ¿Qué otros actores fueron relevantes? ¿Qué consecuencias tuvo en el

---

<sup>26</sup> Cit. TUSELL GÓMEZ, J.: «El impacto del Concilio Vaticano II en la política y en la sociedad española», en VV.AA: *El Postconcilio en España*, Madrid, Encuentro, 1988, p. 379.

<sup>27</sup> El texto original se encuentra en «Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa», *Boletín Oficial del Estado*, 156 (1 de julio de 1967), pp. 9191-9194 [online en pdf]. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1967/07/01/pdfs/A09191-09194.pdf> (acceso 28.06.2011). La mayoría de su articulado adopta la forma de “concesiones” limitadas siempre a que no se desafíase la preeminencia de la religión católica y sujetas en cualquier caso a la autorización previa, bien del Ministerio de Justicia, bien del gobernador civil (lo que recalificaba el problema como una cuestión de orden público, con poco margen de acción). Como señala Romina de Carli en «El derecho a la libertad...» *op.cit.*, nt. 19, lo restrictivo de esta ley no debe interpretarse sólo como una cortapisa para las actividades de los no católicos. También puede entenderse como un intento de prevenir que la apertura en materia de libertad religiosa diese pie a reivindicar otras libertades de signo político.

<sup>28</sup> Vid. MONTERO GARCÍA, F.: *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, Madrid, Encuentro, 2009, pp. 99-122. Montero narra, citando numerosas fuentes primarias, los avatares por los que el proyecto del ministro de Asuntos Exteriores Fernando Castiella hubo de pasar, incluyendo el enfrentamiento con un sector del gobierno encabezado por Carrero Blanco, hasta verse finalmente apoyado por la evolución de las discusiones conciliares y la publicación de *Dignitatis*.

panorama de cambio religioso activo en esos momentos? ¿Cómo se relaciona la nueva doctrina conciliar con los cambios en las teorías constitucionales que hemos apuntado?

Somos conscientes de que aludimos a muchas cuestiones complejas y controvertidas, de las que ya se están ocupando variedad de autores. Centrarse en un punto concreto de la búsqueda y valoración de los antecedentes que condujeron a la formulación del derecho a la libertad religiosa tal y como lo conocemos hoy, conectándolo con la crisis de los presupuestos confesionales del régimen franquista y la articulación de una corriente democratizadora, requiere tener en cuenta toda una serie de hilos interconectados. Entre ellas, la discutida relación entre cambio cultural y político, el papel de los intelectuales en la articulación de una “disidencia” y los recorridos de ésta<sup>29</sup>.

Si consideramos (lo cual también presenta determinados problemas) que la esfera “religiosa” es encuadrable dentro del cambio cultural, cobra una especial importancia la valoración del papel de la Iglesia en sus diversos sectores, ya sea la “base” o la jerarquía<sup>30</sup>. Sería necesario detenerse en un marco teórico amplio, examinando el concepto de “nacionalcatolicismo”, de “secularización” y de “laicidad” en el caso español, el concepto de Iglesia que se desarrolla en el Concilio y su plasmación en España o la naturaleza de la “función tribunicia” que habría desempeñado<sup>31</sup>. En este sentido, no podemos olvidar la influencia externa ejercida desde la Santa Sede, los conflictos en el seno de la Iglesia española, la relación con el

---

<sup>29</sup> Para un planteamiento, *vid.* las exposiciones de Javier Muñoz Soro, Jordi Gracia, Santos Juliá y Francisco Sevillano Calero en *Historia del Presente*, 5 (2005), pp. 13-40.

<sup>30</sup> *Vid.* la impugnación que del libro firmado por Montero hace ORTIZ HERAS, M.: «La Iglesia, ¿rompió con el franquismo?», *Historia del Presente*, 16 (2010/2), pp. 143-152 y la posterior contestación a ésta por MONTERO GARCÍA, F.: «El “despegue” de la Iglesia en el segundo franquismo», *Historia del Presente*, 16 (2010/2), pp. 153-163. Otra perspectiva la ofrece Ysàs, P.: *Disidencia y subversión: la lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, especialmente el capítulo 5 dedicado a la «Disidencia eclesial».

<sup>31</sup> *Vid.* la exposición que de ello hace HERMET, G.: *Los católicos en la España franquista*, vol. I, Madrid, CIS, 1985, pp. 393-412.

gobierno, mediada por la fallida negociación de un nuevo concordato<sup>32</sup> o el papel que juegan los intelectuales católicos en la reflexión crítica acerca del “nacionalcatolicismo” y las exigencias de la libertad religiosa<sup>33</sup>.

Por último, y a modo de propuesta para la investigación que tendremos que desarrollar, cabe preguntarse hasta dónde podemos remontarnos para rastrear las primeras reflexiones sobre la libertad religiosa entendida como un derecho fundamental de la persona y las consecuencias que ello tenía tanto para la Iglesia como para el régimen político imperante en España.

En suma, nuestro trabajo futuro pasa por establecer un marco teórico sólido que se encargue de depurar los conceptos mencionados, revisar los distintos posicionamientos y rastrear, combinando el plano internacional con los cambios producidos en la última etapa del régimen franquista, las vías por las que el derecho a la libertad religiosa se discutió, desarrolló y plasmó en forma de leyes para examinar sus posibles consecuencias políticas y sociales.

---

<sup>32</sup> Vid. las tesis editadas de Romina de Carli y Pablo Martín de Santa Olalla: DE CARLI, R.: *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009 y MARTÍN DE SANTA OLALLA, P.: *La Iglesia que se enfrentó a Franco. Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid, Dilex, 2005. Para un estudio concreto sobre cómo el Concilio Vaticano II motivó cambios en la Iglesia local y consecuencias en el plano político, vid. la edición de la tesis de SERRANO BLANCO, L.: *Aportaciones de la Iglesia a la democracia desde la diócesis de Valladolid, 1959-1979*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 2006.

<sup>33</sup> Vid. el balance que ofrece MONTERO GARCÍA, F.: «Los intelectuales católicos, del colaboracionismo al antifranquismo, 1951-1959», *Historia del Presente*, 5 (2005), pp. 41-69.