

## RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN ESPAÑA.

AGUSTIN MOTILLA DE LA CALLE,  
Profesor Titular de Derecho Eclesiástico,  
Universidad de Alcalá de Henares.

La consecución de una vida política secularizada, que corre paralelamente a la secularización de la sociedad en general, es una de esas asignaturas pendientes de la sociedad española, que en este último decenio ha intentado hacer correr de prisa el espacio que nos separaba del estado de secularización de los países de la Europa occidental, alcanzado, no sin fuertes tensiones y contradicciones, uno o dos siglos antes.

Fue un acierto del legislador constitucional propugnar la separación Iglesia-Estado no a golpe de ley o decreto que intentara convertir en tabla rasa toda la influencia de la Iglesia católica en nuestro país, condenar al completo ostracismo de la vida pública y social a la institución que más ha dominado, a veces hegemónicamente, extensas parcelas de la cultura, la educación y el pensamiento español. Esa fue la actitud de los gobernantes de la II República, convirtiendo lo que a lo largo del siglo XIX se denominó la "cuestión religiosa" designado uno de los puntos de la política nacional que abría un hondo foso entre partidos e ideologías, en aspecto desencadenante de la Guerra Civil. El acierto de la Constitución de 1978 fue, en resumidas cuentas, evitar que el Estado se definiera en lo religioso o impedir, al contrario, que una determinada creencia definiera el ámbito público. Reconoce no ser propio de él, como aparato de poder, profesar sobre ideología o religión concreta. El horizonte axiológico que asume, que define su ser y actuar, se expresa en el art. 1,1 de la Constitución: "Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores del ordenamiento la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político". La religión no es, por tanto, cuestión en la que se toma

partido -Estado católico, agnóstico, o ateo- sino que se tutela y protege el fenómeno religioso en general como producto de la libre opción del individuo.

Aunque la regulación del factor religioso de la Constitución ha restado protagonismo a este tema dentro de las materias polémicas en la vida pública, no significa que no surjan conflictos en la zona de intereses comunes de las instituciones religiosas y políticas. Y si hablamos de institución y conflicto en el ámbito religioso tenemos que referirnos a la Iglesia católica, que ha polarizado las relaciones con el poder político en nuestra historia.

Con ello, después de este preámbulo, entramos en lo que es objeto del presente trabajo, las relaciones Iglesia-Estado en la España democrática. El tema puede ser abordado desde infinitas perspectivas: filosófica, eclesiológica, sociológica, histórica, jurídica... Mi propia formación e intereses me obliga a afrontar el tema desde la última óptica señalada, la jurídica. Dentro del ámbito del Derecho, creo que resultará más aleccionador si contemplamos el fenómeno desde su cronología histórica. En resumen, intentaremos reflexionar sobre la realidad histórica pasada y presente, "puestas las gafas de jurista", si se me permite emplear una expresión de Jémolo. Y en función de lo dicho, estudiar el tema con esencial atención al significado político y jurídico de las normas promulgadas, puesto que, siguiendo con las citas, esta vez parafraseando al profesor Gibert, "la historia del Derecho es la historia de los textos jurídicos".

Pero antes de adentrarnos en el mundo de los hechos políticos y en su complementario reflejo jurídico, creo conveniente delimitar los dos sujetos en la relación que estudiamos. El Estado actual vimos como se definía en el art. 1,1 de la Constitución, de donde derivan las notas genéricas en su actuación frente al factor religioso. Lo considero suficiente de momento, sin perjuicio de que en la exposición de la política llevada a cabo en cada legislatura iremos viendo cómo las distintas ideologías en el poder modelizan la gestión del aparato público en el ámbito religioso.

Respecto a la otra parte en la relación, la Iglesia católica, ¿en qué sector de dicha confesión religiosa deberemos centrar nuestra atención por ser el "partenaire naturel", permítaseme la expresión, del Estado en la determinación de las directrices en la política eclesiástica nacional? Porque

a nadie se le escapa el hecho de que "Iglesia católica" es un término polisémico que alude tanto al pueblo católico, como a la jerarquía universal o nacional. Es evidente que el objeto de nuestro discurso se refiere a un análisis de relaciones entre poderes, al plano institucional del grupo religioso en el sentido que definían este aspecto Hauriou o Romano. Dentro del complejo entramado organizativo de la Iglesia católica la función de relación con los Estados ha correspondido tradicionalmente -hecho reforzado tras la centralización del poder que se produjo en el Concilio Vaticano I-, a la Santa Sede romana. Prueba de ello es que sólo el órgano central de la Iglesia universal, la Santa Sede, tiene competencias en la firma de concordatos, instrumentos jurídicos pacticios que regulan la situación de la iglesia nacional en el Estado. Ahora bien, si las grandes directrices de las relaciones con los poderes público las fija el gobierno romano, en los últimos años -se podía decir que desde el final del Concilio Vaticano II- existe una tendencia hacia la mayor participación de la iglesia nacional en la política del país; es decir, hoy en día gana terreno la idea de que sea el conjunto de los obispos cuyas diócesis se integran en una determinada nación, agrupados en el órgano colectivo de la Conferencia episcopal, a quienes compete naturalmente desempeñar las funciones de relación con la comunidad política. La distribución jerárquica del poder en la Iglesia, principio declarado de Derecho divino, permite una escasa participación del llamémosle "fiel de a pie" en las tareas de gobierno. Entre paréntesis, no se piense que esto es tan solo una crítica por el contraste con los Estados democráticos. En dichos Estados, a través de la vía de absolutizar, no la "verdad" como en la Iglesia, sino el método de alcanzarla, la democracia, son sólo unos pocos -los dirigentes del grupo ideológico mayoritario- quienes definen "la verdad", quedando la masa y las minorías ajenas al proceso real de decisión. Máxime cuando los grupos sociales son progresivamente fagocitados por el Estado a través del mecanismo de su financiación.

Nuestro estudio se centra, por tanto, en el análisis de las actitudes políticas, que se dan entre los sujetos que ostentan la competencia de determinar, cada uno en su esfera, las medidas en materia eclesiástica, ya en decisiones aisladas, o en el diálogo/confrontación al que necesariamente están abocados. Hablaremos, por tanto, de relaciones de poderes de dialéctica de intereses -el interés privado del grupo y el interés público-. En una palabra, de política entre vértices institucionales. Y en este ámbito, aunque subyace la defensa de las propias ideologías o concepciones, tiene un

papel destacado, como veremos, el plano de la conveniencia y la transacción. En el patio de butacas, como mero espectador, el ciudadano - fiel, afectado en primera instancia de las decisiones de las altas esferas: que generalmente serán la Conferencia episcopal y el Gobierno de la nación. Veremos también cómo en las relaciones Iglesia-Estado en España se perfila implícitamente toda la política eclesial respecto a otras confesiones y, en gran parte, la propia concepción y aplicación de la libertad religiosa.

Solo resta, para comenzar nuestra andadura histórica, fijar la fecha de partida.

¿Cuándo se puede decir que empieza la etapa actual? ¿Qué momento podemos señalar como el punto de arranque del cambio del sistema político? Un repaso de los acontecimientos que se concatenaron, -en breve lapso de tiempo y a cual más importante-, nos da idea de la trascendencia de esa etapa de nuestra historia: la muerte del general Franco, la proclamación de Juan Carlos I Rey de España, la dimisión del último presidente del Gobierno del Régimen y la designación del primero nombrado por el Rey, la aprobación por las Cortes franquistas de una ley que significaba su suicidio -La Ley de Reforma política-, el "referéndum" del pueblo español que confirma dicha ley, la legalización del partido comunista, las primeras elecciones libres, el "referéndum" de aprobación de la Constitución democrática y su entrada en vigor... Para no caer "a priori" en un juicio subjetivo y simplista escogiendo entre los hechos mencionados uno como piedra angular que marca el inicio de la exposición, prefiero partir de un dato objetivo: todo el proceso lo desencadenó el hecho biológico de la muerte del General Franco, acaecida el 20 de noviembre de 1975. A partir de entonces se abre una época en que existe común acuerdo en denominar "transición". Esta denominación ya de por sí indica la transformación gradual del sistema político. En ella se mezclan caracteres del "antiguo régimen" y del nuevo rumbo democrático que iban adoptando las instituciones políticas. Permitásemse, por tanto, recalar unos instantes en la situación de las relaciones Iglesia-Estado de la etapa final del Régimen de las Leyes Fundamentales, premisa inevitable para un mínimo entendimiento de las transformaciones políticas y normativas de la transición.

Intentaré esbozar la situación de las relaciones Iglesia-Estado en la última etapa del régimen franquista.

Si quisiéramos, llegando al límite en la síntesis, escoger un título para esta fase histórica, no dudaría en llamarla "la crisis del Concordato de 1953".

El Concordato de 1953 fue el logro jurídico más acabado de la alianza Trono-Altar, en una época de marcada influencia de los políticos católicos. Porque si la jerarquía eclesiástica se había mostrado desde los inicios de la Guerra Civil y salvo excepciones, partidaria del Alzamiento hasta bien entrados los años 40, los políticos católicos formados en las filas de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas fueron relegados del poder, acusados de connivencia con la República por su participación en la extinta CEDA. La derrota de las Potencias del Eje en la II Guerra Mundial y el boicot internacional a la España franquista, empujaron al Régimen a buscar desesperadamente aliados exteriores. Claro está que esta tarea sólo podría llevarla a cabo una persona no sospechosa de fascismo y a la vez fiel al Caudillo. Las circunstancias impulsaron la entrada en escena de un católico, Alberto Martín Artajo, como Ministro de Asuntos Exteriores. El se encargaría de gestionar el aval político de dos países con peso en el mundo libre -real y/o cultural- : Estados Unidos y el Vaticano.

Naturalmente nadie presta algo por nada, y menos en la escena internacional. No es este el momento de hablar de las contraprestaciones americanas. Sí es importante subrayar que el Concordato firmado en agosto de 1953 tras unas negociaciones laboriosas en las que participó en sus inicios Ruiz Jiménez y -después de ser tachado éste de excesivamente proeclesiástico- Castiella, significó la formalización al máximo nivel del reconocimiento público de la concordia entre el Estado franquista y la Santa Sede. El Concordato, sumamente extenso en contenido, otorgaba a la Iglesia un cúmulo de privilegios que la situaba en una clara posición de ventaja social. Se había redactado siguiendo las tesis que mantenía la doctrina oficial sobre el Derecho público de la Iglesia; en contraprestación, el Estado únicamente hizo especial hincapié en prolongar su intervención en el nombramiento de los altos cargos eclesiásticos. El Concordato recogió un complejo sistema para cristalizar este derecho de presentación episcopal, práctica tradicional del regalismo del "Ancien-Régime".

El instrumento jurídico que había sido calificado desde ámbitos eclesiásticos como edificio de la concordia entre Iglesia-Estado, modelo de relación ideal en el Estado católico, estaba llamado a quedar desfasado tan sólo una decena de años después de su promulgación. Había sido el culmen de una concepción que pertenecía al pasado. Tras el Concilio Vaticano II, la Iglesia proclama oficialmente un sistema de valores que pone en un primer plano su autonomía e independencia y el reconocimiento estatal de la libertad religiosa, aún a costa de perder sus privilegios. Y, claro está, un pacto deviene inservible cuando una de las dos partes cambia.

Se abre así una época en la que, lejos de los tiempos dorados del entendimiento entre la Iglesia y el Estado, éste último vive momentos de angustiosa perplejidad respecto a su interlocutor. Por un lado, permanecen vigentes las declaraciones formales de confesionalidad católica, e incluso el compromiso asumido en el Principio II de la Ley de Movimiento Nacional de inspirar su legislación en la doctrina de la Iglesia católica. Por otro, a partir de 1965 no puede dejar de constatar una profunda incompreensión hacia la evolución de la Iglesia en España: la acción sindical de las Hermandades Obreras de Acción Católica (HOAC) -justificadas, cuando no apoyadas, por la jerarquía-; la tímida actitud de ésta a favor de fórmulas más democráticas de la vida política, -especial relieve tiene el documento de la Conferencia episcopal "La Iglesia y la Comunidad política" de 1973-; sacerdotes que militan en organizaciones comunistas o independentistas..., no extraña que sorprendan a un Estado cuyas declaraciones de confesionalidad se referían a otra Iglesia ya periclitada. Los tímidos intentos de renovación del sistemas políticos en el sentido de la doctrina católica oficial -desde esta perspectiva se ha de valorar la promulgación de la Ley de libertad religiosa en 1967 o la modificación del art. 6.2 del Fuero de los españoles -no pueden ir más allá en materia de libertades sin menoscabar el carácter autocrático del Régimen.

Las conflictivas relaciones Iglesia-Estado llegan a un punto álgido de tensión cuando se está a un paso de expulsar del territorio nacional a un obispo -el obispo de Bilbao Monseñor Añovero-, hecho verdaderamente paradójico en un sistema político de confesionalidad católica.

Así pues el Concordato del 53, formalmente en vigor, quedaba en la práctica inaplicado. Se habló en instancias oficiales de modificarlo, pero las posturas eran muy distantes: la Iglesia reivindica la supresión de la intervención estatal en la elección de obispos y el Estado amenazaba con

privar a la Iglesia de la situación privilegiada de que disfrutaba en el ordenamiento. Las relaciones, otrora fluidas, estaban estancadas. Prueba de ello es que en 1976 se contaban 9 diócesis vacantes por el desacuerdo existente entre las jerarquías eclesíásticas y estatales.

Tras la muerte del General Franco, y con ello entramos en la fase política de la transición, la situación no cambió sensiblemente. Digamos que las espadas -utilizando un símil tradicional en la Iglesia desde las teorías de Hugo de San Victor- estaban en alto. Un dato relevante: de todas las posibles ceremonias protocolarias para significar el hecho civil de la coronación del nuevo monarca, se escogió un acto religioso, la celebración de una misa, a fin de dignificar tal acontecimiento. No parece que esta decisión se corresponda con el deseo de una auténtica separación entre la Iglesia y el Estado.

No obstante, las relaciones entre los dos poderes quedaban en manos del Gobierno. Conviene hacer justicia a la historia destacando la habilidad del primero de ellos nombrado por el rey. En un país donde la coexistencia de la tradición franquista y las fuerzas opositoras al régimen -principalmente representadas por los partidos socialistas y comunistas- era un peligroso detonante, el lenguaje político cumplió un importante papel. Me refiero a la dialéctica planteada a modo de dilema, que por aquel entonces tuvo una amplia repercusión en los círculos políticos y periodísticos, de reforma o ruptura de las instituciones. Sólo bajo los términos de la controversia se puede entender fenómenos tan curiosos desde el punto de vista de las leyes políticas de un Estado, como la promulgación de una Ley aprobada por "referéndum" en 1977 que se autocalificaba como octava Ley Fundamental del período franquista y que, a la vez, significaba el "hara kiri" del Régimen del Movimiento Nacional y el tránsito a la legalidad democrática.

El gobierno de Suárez no tardó en afrontar las deterioradas relaciones Iglesia-Estado, entre otras razones porque la Iglesia podía jugar un papel importante, como así sucedió, apoyando o no obstaculizando el proceso democrático. Se cubrieron las vacantes episcopales sin que el Gobierno planteara problemas a los candidatos de Roma y, lo que es más relevante, se quiso abrir vías de posibles soluciones al problema del Concordato de 1953. Y tengo para mí que el clima creado por la aparente opción "reforma" dejó su huella en el futuro sistema de relación con la

Iglesia católica. Efectivamente, la adecuación de las instituciones políticas y religiosas a los postulados habituales en las democracias pluralistas del mundo occidental, podían impulsar tanto hacia un modelo de separación absoluta Iglesia-Estado, como a un modelo de coordinación a través de textos pacticios. Lo primero significaría la ruptura con nuestra historia remota o próxima; lo segundo, el peligro de cristalizar bajo las nuevas coordenadas la situación de prepotencia social y cultural de la Iglesia en España. En 1976 se escogió la vía de reforma; en agosto de ese año se firma un Acuerdo entre el Estado y la Santa Sede, con más importancia procesal que sustancial. En él se comprometen las partes a proceder a la derogación paulatina del Concordato de 1953 y su sustitución por acuerdos parciales que se ajustarán a las nuevas coordenadas eclesiológicas y políticas. Es decir, llegar a un nuevo concordato -la suma de los acuerdos parciales son, en realidad, un concordato, aunque se quisiera evitar este término por su evocación de la confesionalidad católica- con un contenido distinto. En cuanto a la regulación sustancial, se suprimen dos de los escollos de las relaciones mutuas ya expuestos: el privilegio de fuero eclesiástico que ostentaba la Iglesia y el derecho de presentación episcopal. Respecto a este último, dejaba de tener interés su mantenimiento para el Estado, puesto que, como escribió el profesor De la Hera, "el pluralismo político de los eventuales candidatos de la Santa Sede siempre sería menor que el que el Gobierno estaba dispuesto a admitir en el conjunto de la vida política española".

Desbrozado el camino hacia el diálogo entre los dos poderes, se abrió un periodo de negociaciones a fin de concluir dichos acuerdos parciales que cubrieran los ámbitos de interés común. Al mismo tiempo la jerarquía eclesiástica, que, a pesar de las disidencias, se había mostrado genéricamente a favor del rumbo que adoptaba la vida política española, mantiene una prudente neutralidad respecto al apoyo de fuerzas políticas concretas. Tal vez sea esta una de las razones del fracaso en las elecciones de 1977 de la coalición de partidos que se presentaron bajo la calificación de democristianos y del hecho de que esta opción nunca haya conseguido resultados apreciables en las urnas.

La neutralidad de la jerarquía se combina, como dije, con el esfuerzo en la negociación de unos acuerdos que garantizasen la presencia e intereses de la Iglesia católica en España. El plazo que en 1976 se fijó para su

consecución fue el de dos años. No se pudo cumplir porque el Gobierno tuvo especial interés en acomparar el procedimiento de elaboración de los acuerdos con la redacción y aprobación de la Constitución.

Al menos formalmente, éste se cumplió. En enero de 1979, apenas unos días después que el pueblo español aprobara la Constitución, el Ministro de Asunto Exteriores, Oreja Aguirre, y el representante plenipotenciario de la Santa Sede, Cardenal Villt, firmaron cuatro Acuerdos cuyo objeto era regular las materias que tradicionalmente se han considerado de interés compartido: asuntos jurídicos, económicos, cultura y educación, asistencia a las Fuerzas Armadas, y servicio militar de clérigos y religiosos. No me detendré, porque significaría una excesiva demora en este breve repaso histórico, en el contenido específico de los Acuerdos. Si quiero puntualizar algunas consideraciones de su posición en el ordenamiento, en confrontación con la Constitución y las demás normas que regulan el factor religioso.

En primer lugar, el hecho de que todas las negociaciones de estos acuerdos, que cristalizan la posición de la Iglesia católica en el sistema de fuentes, se hayan llevado a cabo antes de la entrada en vigor de la Constitución, permite a la Iglesia si no situarse al margen de la Constitución, sí al margen de sus normas de actuación, como veremos más adelante.

En segundo lugar, el hecho de que desde 1976 se decidiera que el status jurídico de la Iglesia en España debía determinarse no por normas unilaterales dictadas por el Estado en razón de su soberanía, sino por pacto entre las dos instituciones, condicionará todo el sistema de relación con las confesiones acatólicas. Desde esta perspectiva la lógica del legislador deja mucho que desear. Al atender prioritariamente a las relaciones con una confesión religiosa antes de diseñar las directrices generales de entendimiento con todas ellas, se ve obligado más tarde a abrir la fórmula utilizada con la religión concreta a las demás, en base a una mínima igualdad de tratamiento, sin considerar las ventajas o defectos del sistema, o de su aplicación específica. Esto ha pasado en Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, a la que luego nos referiremos, amplía la fórmula pacticia a todas las confesiones. Pero ni estos hipotéticos acuerdos son equiparables a los de la Iglesia católica, ni existe, por lo menos hasta

nuestros días, nueve años después de la promulgación de la Ley Orgánica, acuerdo alguno vigente con confesión.

Por último, la discusión parlamentaria previa a la aprobación de los acuerdos iba a poner de relieve el punto de fricción que más tarde enfrentará a la Iglesia y al Partido Socialista cuando éste llega al poder: la cuestión de la enseñanza. Fue el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales el único que votaron en contra los socialistas en razón a su contenido, que juzgaban privilegiario.

No olvidemos que el consenso creado para la redacción de la Constitución, fruto de una indudable generosidad que permitía el diálogo y, a veces, el pacto entre personas con una historia tan contradictoria como el entonces miembro del Partido Comunista, Solé Tura, encarcelado por motivos políticos cuando era ministro de Turismo otro de los relatores, Fraga Iribarne, estuvo a punto de romperse también por el tema de la enseñanza. La elaboración del actual art. 27 provocó el abandono temporal del representante socialista, Peces Barba, y sólo se pudo llegar a la dicción actual tras arduos e intensos debates. No fue ésta la actitud del Partido Comunista, que en el tema conflictivo de la mención a la Iglesia católica en el art. 16 constitucional, vivamente contestado desde los bancos socialistas por considerarlo una muestra de confesionalidad, causó asombro el encendido apoyo de su Secretario Santiago Carrillo a la redacción que presentó la ponencia. A quienes recuerden el voto a favor de la inclusión de los Pactos de Letrán en la Constitución Republicana, de 1945, del Secretario General del Partido Comunista Italiano Togliatti, quizá no les causara perplejidad la actitud política de Carrillo.

Llegados al año 1979 la democracia española había definido aspectos importantes de su actuar en el tema religioso. Las relaciones Iglesia-Estado quedaban reguladas en sus líneas generales en los acuerdos estipulados ese año. El tratamiento institucional sobre el factor religioso se perfilaba en la Constitución de 1978, en cuyo tenor -principalmente en los artículos 14 y 16- se optaba por cimentar el sistema sobre la base de la libertad religiosa matizada por los principios de igualdad, aconfesionalidad y cooperación estatal, vía de superación del tratamiento de las relaciones Iglesia-Estado de épocas pasadas. Quedaban, no obstante, dos tareas igualmente importantes: adecuar el régimen pactado para la Iglesia católica al postulado constitucional de igualdad con las confesiones y desarrollar los

genéricos preceptos de la Constitución a través de leyes sobre materias concretas.

La primera legislatura postconstitucional se reveló extraordinariamente fecunda en materia de Derecho eclesiástico. Además de la aprobación por las Cámaras de los acuerdos a los que hicimos alusión, otros textos legales son promulgados.

En 1980 se redacta, con la colaboración de las principales confesiones presentes en España, una ley que desarrolla los principios constitucionales en materia religiosa, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Su pretensión de ser norma marco del fenómeno religioso, y por lo tanto aplicable a toda iglesia o confesión, queda vacía de contenido cuando la realidad normativa confirma que la Iglesia católica sigue un régimen distinto, definido un año antes en los acuerdos. Los ejemplos son varios. Tales acuerdos con la Santa Sede no pueden ser considerados entre los "Acuerdos o Convenios de cooperación" con las confesiones de los que habla el artículo 7 de la Ley Orgánica, porque fueron aprobados como tratados internacionales, naturaleza jurídica de la cual carecen los de dicho artículo. En materia de inscripción de entes, determinadas disposiciones posteriores a la Ley han declarado que los entes eclesiásticos católicos se rigen por lo dispuesto en los Acuerdos de 1979 prevalentemente a la regulación del artículo 5 de la Ley Orgánica. Un último ejemplo, que muestra además el "rol" de la Iglesia como uno de los llamados poderes fácticos de nuestra sociedad. La Ley Orgánica establecía un cauce para resolver los posibles conflictos que pudieran surgir entre las confesiones y los poderes públicos: la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, órgano mixto de los representantes de las confesiones y la Administración, enclavado en la Dirección General de Asuntos Religiosos. Pues bien, la Iglesia católica nunca ha dirimido sus conflictos en tal Comisión. Quien sea asiduo lector de diarios sabrá que en aquellos momentos en que se ha ocasionado algún punto de fricción entre la Iglesia y el Estado, se han solventado al máximo nivel de la representación de ambas instituciones, en una Comisión mixta formada por el Vicepresidente del Gobierno, dos ministros y tres obispos; o en conversaciones puntuales entre representantes de la Conferencia Episcopal y altos cargos de la Administración (Director general de RTVE, Director General de Asuntos religiosos, etc...). No existe en nuestras leyes artículo



que se refiera a Comisiones mixtas de tal naturaleza, pero de hecho es continua su constitución.

El panorama de la legislación eclesiástica en nuestro país fue completado en la legislatura que comentamos con la regulación del divorcio y la enseñanza no universitaria. En cuanto al tema del divorcio, asombra el que las manifestaciones al respecto de la jerarquía adoptaran, en cierta manera, un tono tímido. Quizá el fracaso de la Iglesia italiana tomando la bandera antidivorcista en "el referéndum" que se celebró, y el hecho de que era un asunto que prácticamente todos los grupos parlamentarios se mostraban a favor de su regulación, puede explicar esta actitud. Más relevancia en la llamada "Ley del divorcio", aunque menos repercusión social, tuvo la regulación de los efectos civiles del matrimonio canónico, tema al que la genérica referencia de los Acuerdos con la Santa Sede y el difuso régimen de la Ley de Reforma del Código Civil en materia de matrimonio, separación o divorcio de 1981, han dejado en una semioscuridad a expensas de la praxis registral y judicial.

Si bien es verdad que la enseñanza no es un tema estrictamente religioso, sino en general de propagación del pensamiento e ideología, hablar del sistema educativo en España sin mencionar la posición de la Iglesia católica significa trasladarse al género de la ciencia ficción. Por múltiples razones históricas, culturales y dogmáticas que no vienen al caso, "escuela privada" es casi sinónimo de "escuela católica". Estos últimos años se ha comprobado cómo la Jerarquía eclesiástica en pocas cuestiones está tan dispuesta a librar batalla con los poderes públicos como en el tema de la enseñanza. Pues bien, volviendo al iter histórico, el Gobierno de UCD promulgó en la I Legislatura la Ley de Centros Docentes, cuyo articulado, de espíritu conservador, protegía la escuela privada. En los debates parlamentarios previos a su aprobación ya se comprobó el fuerte rechazo de la izquierda hacia la Ley, siendo su derogación y sustitución uno de los puntos del programa político del partido que ganaría las nuevas elecciones, el Partido Socialista Obrero Español, etapa histórica que comentaremos a continuación.

Una serie de cataclismos políticos preceden la etapa de los socialistas en el poder: la aún hoy inexplicable dimisión del Presidente Suárez; la tentativa de golpe de Estado; la sorprendente desaparición del

partido político que apoyaba al Presidente; y la mayoría absoluta lograda por el PSOE.

Antes de seguir adelante, conviene decir algo obvio pero necesario y que debe tenerse presente al enjuiciar el análisis que se expone. A medida que comentamos una época histórica más cercana a la nuestra, cuando la perspectiva histórica se hace más reducida, crece el peligro del subjetivismo, de teñir los datos de la realidad con las opiniones o ideologías personales. Si quiero decir a favor de mi intento de plantear objetivamente la cuestión, que por mi condición personal me encuentro alejado tanto de cualquier ámbito del poder civil como eclesiástico y que el juicio de la política actual considerará en primer lugar la coherencia con los parámetros y principios de nuestra Constitución.

No es extraño que cierto sector del episcopado recibiera con inquietud la noticia de un gobierno socialista con mayoría absoluta. La política tradicional de la izquierda en nuestro país concibe las creencias religiosas como una opción íntima del individuo, sin relevancia en un ámbito público monopolizado por la soberanía estatal que actúa al servicio de la pluralidad de informaciones -religiosas, ateas u agnósticas-. No se protege, como en tesis más conservadoras, a las confesiones religiosas -léase Iglesia católica- sino a la libertad de formación del individuo. Llevar esta concepción teórica al terreno de la práctica enfrentaría irremediabilmente a la Iglesia y el Estado en todos los niveles, como aconteció en épocas pasadas.

La actitud posibilista o pragmática del Gobierno socialista ha modificado, sin embargo, las coordenadas de relaciones que cabría esperarse "a priori". Es un hecho, a mi juicio evidente, la voluntad decidida del Gobierno de no enfrentamiento con los llamados poderes fácticos en España: las Fuerzas Armadas se han visto beneficiadas por unos generosos presupuestos para la adquisición de material y las retribuciones de sus miembros han aumentado en los últimos años; las ayudas y beneficios de los grandes grupos bancarios o financieros son claros; y en reiteradas ocasiones representantes de la Iglesia y del Estado han calificado sus relaciones de buenas.

Digamos, en este último aspecto que nos compete, que el Gobierno socialista valora como prioritario la paz social y la estabilidad de su política, antes que la consecución de sus postulados teóricos. Consecuencia directa es

que ha tenido más en cuenta a la Iglesia-institución, que profundizar en la coherencia de un sistema basado en la igualdad y libertad de las personas, católicas o no. No obstante, siendo patente la voluntad del Gobierno de diálogo permanente con la Jerarquía eclesiástica, hay que matizar dos tendencias en la política socialista. Aun a riesgo de simplificarlas en demasía, pueden resumirse en las siguientes:

Una actitud de absoluta colaboración y mutuo entendimiento con la Iglesia en la política eclesiástica que el Gobierno entiende accesoria o de poca importancia para sus intereses. Los ejemplos son innumerables. El más palpable, aunque sea formal, es la existencia de esa Comisión mixta siempre abierta al diálogo y la solución de los conflictos. Desde el punto de vista material son continuas las decisiones del Ejecutivo que favorecen los intereses de la Jerarquía: la continuidad y potenciamiento del sistema de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, a través de capellanías castrenses, cuando, siendo oposición, el PSOE promovió un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (1); el desarrollo pactado de la asistencia religiosa en centros hospitalarios; la resolución, también de mutuo acuerdo, y a nivel de Gobierno central y Gobiernos autonómicos, de la cuestión del patrimonio artístico; el aumento de la financiación de la Iglesia católica con cargo a los Presupuestos del Estado (cifrada en los años anteriores en 14.000.000.000) y en nuestros días, vigente el sistema de cuota sobre el IRPF, se vuelven a entablar conversaciones para elevar la proporción de 5/1000 utilizada el pasado ejercicio. En temas menores pero igualmente indicativos, hemos visto cómo en el conflicto surgido en lo que se llamó "guerra de los catecismos" provocada por la orden del Ministerio de Educación de retirar unos textos de "religión" aprobados por la conferencia episcopal en que se condenaba duramente el aborto, después de algunas conversaciones la redacción se mantuvo sin especiales cambios; o cómo el Gobierno modificaba a última hora el calendario oficial para declarar festivo el 8 de diciembre, fiesta de la Inmaculada Concepción. Por último, tras el malestar de un sector de la Jerarquía por el tratamiento informativo sobre la Iglesia católica en un programa de TVE, el Director del Ente Luis Solana, ofreció negociar para el futuro las relaciones con la Conferencia Episcopal. En contraprestación, la Jerarquía católica ha mantenido una cierta neutralidad política, especialmente en períodos electorales o en el Referéndum sobre la OTAN. Tan solo ha criticado directamente ciertas decisiones del Gobierno en temas

como el aborto -en que se limitó a recordar la tesis oficial de la Iglesia-, la política armamentista o, y este es el punto clave de los conflictos, la enseñanza.

Efectivamente, es el tema de la enseñanza donde se enfrentan frontalmente los intereses más vivos de ambas instituciones y donde menos visos existen de solventar los problemas. Se puede decir que la lucha religiosa en nuestro país es la lucha por la escuela. Basta recordar las reacciones del Episcopado católico inmediatas a la promulgación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, criticando la política educativa del Gobierno e incluso apoyando movilizaciones contrarias. La polémica se reaviva con el desarrollo normativo de la Ley Orgánica, abriendo un debate en el que la Jerarquía católica pretende mantenerse al margen y dejar en manos de organizaciones católicas la defensa de los intereses confesionales. Entre las explicaciones del por qué de esta confrontación me parece clarificadora la tesis que mantuvo hace unos años el profesor Iban. Tanto el Partido Socialista como la Iglesia pretenden configurar un modelo de sociedad. Pero para ello deben transformar los medios que permitan defender su mensaje. Y ambos han comprendido que la consecución de su ideal pasa por el control de la formación de la personalidad de los ciudadanos, a través de, llámesele apostolado o proselitismo, adoctrinamiento, persuasión o, si se quiere, la educación de los niños y jóvenes. Por eso, estas dos organizaciones están destinadas a enfrentarse en lo sustancial, la enseñanza, aun tolerándose en lo accesorio.

He intentado ofrecer una visión esquemática del diálogo entre dos instituciones, Iglesia y Estado, condenadas al entendimiento histórico. La historia más próxima enseña cómo sus relaciones se hacen mucho más fluidas cuando ambas partes dejan a un lado -hasta cierto punto, claro está- sus dogmatismos ideológicos y trasladan ese diálogo al ámbito de la política práctica, donde todo es más negociable, menos categórico. No creo, sin embargo, que a pesar de la mayoría sociológica de nuestro país, el ideal último de un Gobierno en el Estado democrático español sea mantener unas buenas relaciones con la Iglesia católica. La acción de Gobierno está encauzada, dirigida por los valores y principios definidos en la Constitución. Desde esta óptica quizá están siendo relegados los principales beneficiarios de la actuación de los Poderes públicos: los ciudadanos, poseedores de un ámbito de libertad -en la escuela, en la religión y en cualquiera de sus

creencias- que el Estado debe tutelar y promocionar. Y, de igual manera, a menudo se olvida la libertad e igualdad de los grupos en los que se integra, cristalizando tratamientos jurídicos distintos en función del poder y la presión del grupo. Puede que así se logre una mayor paz social, porque a las minorías se las escucha menos, pero no se avanzará en la vía del Estado social y democrático, nacido de la conjunción de socialismo y liberalismo. Respecto a este último sistema político, permítanme que cierre estas reflexiones con una cita de Ortega y Gasset. En "La rebelión de las masas" escribía. "El liberalismo es el principio de derecho político según el cual el poder público, no obstante ser omnipotente, se limita a sí mismo y procura, aun a su costa, dejar hueco en el Estado que él impera para que puedan vivir los que ni piensan ni sienten como él, es decir, como los más fuertes, como la mayoría. El liberalismo -conviene hoy recordar esto- es la suprema generosidad: es el derecho que la mayoría otorga a la minoría y es, por lo tanto, el más noble grito que ha sonado en el planeta". Esta defensa de las minorías, de lo marginal en la sociedad, es preconizada asimismo por las tesis del socialismo tradicional y su concepción de la igualdad real. Y de esta manera podrá avanzarse en el respeto de la libertad e igualdad de la persona, valor que corre paralelo al proceso de secularización iniciado en España.

## NOTAS.

(\*) Este trabajo coincide sustancialmente con la ponencia que desarrollé en el curso sobre "La transición española" que organizó la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares en julio de 1989 en Sigüenza. He completado el arco de tiempo que cubre dicha etapa histórica llevando la exposición hasta las fechas actuales. Ruego al lector sepa disculpar el tono coloquial que he preferido conservar por fidelidad al texto primigenio, y la ausencia de notas bibliográficas, cuya inclusión considero de poco interés dada la amplísima bibliografía que se ha ocupado, desde los más diversos ángulos de las relaciones Iglesia-Estado en la etapa democrática.

(1) En el momento en que se corrigen las pruebas del trabajo, febrero de 1990, rige desde el 1 de enero la Ley de Personal Militar al servicio de las Fuerzas Armadas de 1989, en cuya Disposición Adicional 7ª anuncia la progresiva sustitución del Cuerpo eclesiástico por un Servicio de asistencia religiosa compuesto de personal funcionario o contratado, sin rango y empleo militar.

