

2. MONARQUÍA Y CONFESIONALIDAD

FAUSTINO FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO

Profesor Titular de Ciencia Política

UNED

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA EVOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN RELIGIOSA EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.—II. MONARQUÍA Y CONFESSIONALIDAD EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.—III. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA.

2. MONARQUÍA Y CONFESIONALIDAD

POR

FAUSTINO FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO

Profesor Titular de Ciencia Política

UNED

INTRODUCCIÓN *

Plantearnos en el momento histórico presente las relaciones existentes entre confesionalidad y monarquía pudiera parecer superfluo; en una primera aproximación así es, ya que la Constitución de 1978 establece de modo claro el carácter no confesional del Estado español, y, en consecuencia, carece de sentido analizar las interrelaciones que pudieran derivarse de la confesionalidad.

Pese a ello, considero que puede ser de interés realizar algunas reflexiones al respecto porque *in natura neque fit per saltum*, y si bien el artículo 16.3 de la Constitución determina que «ninguna confesión tendrá carácter estatal» a continuación establece que «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».

Esta fórmula, derivada de la propia naturaleza del nuevo sistema político que la Constitución establece, pone punto final, al menos por el momento, a una azarosa evolución histórica, iniciada a comienzos del siglo XIX

* Conferencia pronunciada en la Fundación Institucional Española (FIES) el 11 de abril de 1991, dentro del Ciclo «La Institución Monárquica en la Sociedad Política Española», en homenaje a SS.MM. los Reyes, con motivo del Prólogo al Quinto Centenario del Descubrimiento de América.

y que llega hasta la actualidad. Ahora bien, el reconocimiento, aunque sea como hecho, de la importancia de la Iglesia Católica en nuestra sociedad, deja entrever un cierto *continuum* entre el pasado histórico y la nueva época, suponiendo, en mi criterio, la síntesis dialéctica entre la mezcla y confusión del poder religioso con el político, propio de nuestro siglo XIX y la ruptura beligerante introducida por la Constitución republicana de 1931¹.

De todos es conocida la enorme problematidad que la cuestión religiosa supuso en la formación y desarrollo del Estado constitucional en España; por ello, y como cuestión previa a plantear, creo de interés efectuar, aunque sea de forma breve, la evolución histórica de las relaciones Iglesia-Estado en nuestro país. En segundo lugar, y a los efectos de poner de relieve posibles conexiones, se pretenderá definir la naturaleza de la Monarquía actual y su papel significativo dentro de la estructura estatal. Por último, y a la vista de lo anterior, concluir el nuevo papel que la Monarquía representa respecto a la Iglesia Católica.

I. LA EVOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN RELIGIOSA EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

El utilizar como punto de referencia la evolución de esta cuestión en nuestros textos constitucionales es sumamente sugerente, porque la larga etapa constitucional española, como proceso dinámico y polémico, pone de relieve el significado que el derecho tiene, desde el punto de vista histórico, al dibujar con una especial claridad la situación de una sociedad determinada; la ordenación que el derecho supone, refleja y expresa la sustancia histórica de una época.

Por ello, el análisis del derecho constitucional manifiesta, con precisión, la pretensión de organización social de unas determinadas fuerzas políticas actuantes y, en consecuencia, la evolución de una determinada comunidad política. Para el estudioso de la Ciencia Política, la regulación de las instituciones políticas de un país, plantean más cuestiones de las que en la práctica logran resolver, y, como dice DUVERGER: «son las cuestiones que plantean las que les interesa, mucho más que el saber cómo, de

¹ Como una más de las interpretaciones sobre nuestra historia constitucional efectuadas por los distintos autores que se han ocupado del tema (Sánchez Agesta, Sevilla Andrés, Tomás Villarroya, Torres del Moral...) creo de gran interés la interpretación dialéctica de las diferentes etapas habidas desde 1812 hasta la vigente Constitución, esta interpretación consistiría en reconocer, dentro de la pluralidad de textos constitucionales, una cierta solidaridad entre ellos, entendiéndolo que todo régimen político «es función de los regímenes que le han precedido y en relación con ellos marca a su vez una reacción y una consolidación» (L. TROTABAS: *Constitution et Gouvernement de la France*. Paris 1930, p. 34).

cara a la realidad, se comportan las soluciones imaginadas por los autores de las Constituciones»².

Un derecho vigente nos da el marco real de la vida social, jurídicamente ordenada, en una época concreta, pero también nos proporciona algo mucho más importante desde el punto de vista histórico: el cuadro de los problemas que esa época vivió y que pretendió resolver mediante una regulación determinada; en este sentido se expresa BURDEAU cuando escribe que «los problemas planteados, el modo o intento de resolverlos, la ideología y creencias que en uno y otro subyacen y se manifiestan son expresión del momento histórico, de la época, en la esfera política»³.

Lo dicho anteriormente es de suma importancia en lo que se refiere a nuestra historia constitucional, y ello por las siguientes razones. Si la importancia del derecho como marco histórico, es decir, como forma y modo del acontecer histórico, estuviera en el derecho en sí, en su efectiva vigencia, sería de poca utilidad el análisis de los textos constitucionales, dado el carácter superficial, tantas veces denunciado de nuestro constitucionalismo.

Este superficialismo del proceso constitucional español parece indiscutible; basta con pensar en el número de Constituciones y Proyectos existente, con escasa o nula vigencia, y no sólo eso, sino que hay otro hecho de mayor gravedad: el falseamiento constante del Estado constitucional, los pronunciamientos y golpes de Estado de uno y otro signo, el caciquismo y las manipulaciones electorales. Ante esto, ¿qué valor tiene su examen?

Pese a lo expuesto, considero que posee sumo interés, pues como documento histórico su utilidad va más allá de su real o inexistente vigencia. El derecho constitucional «en cada país, diríamos que es un receptáculo de respuestas a los problemas que plantea el gobierno de los hombres. Ahora bien, al coleccionar las soluciones vemos dibujarse los problemas, y eso es lo importante puesto que sabemos que la primera resistencia que los fenómenos políticos oponen a nuestra curiosidad es su multiplicidad y su complejidad. Pero las fórmulas constitucionales empleadas nos muestran el camino indicado implícitamente por sus reglas, los problemas que es preciso resolver»⁴.

Es decir, el derecho constitucional de una época expresa, no sólo el sistema de soluciones que intenta realizar como orden social sino que

² M. DUVERGER: *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona, Ariel, 1972, p. 1.

³ G. BURDEAU: *Méthode de la Science Politique*. Paris, Ed. Dalloz, 1959, pp. 143-144.

⁴ T. FERNÁNDEZ-MIRANDA HEVIA: *Significado de la Constitución de Bayona en la historia del constitucionalismo español*. (Inédito), Madrid 1967, p. 9.

también nos enseña el conjunto de problemas que, en su momento, pretendió resolver; por ello, aunque no llegue a alcanzar vigencia, el espíritu de sus autores siempre será testimonio vivo y mediato de las fuerzas políticas históricas que en tales textos legales se plasmaron.

Lo hasta aquí dicho permite observar el problema religioso como una permanente polémica y un factor disgregador de nuestra historia reciente; bien es cierto que la confusión entre religión y política fue constante y, según expresa PRIETO SANCHÍS, «es significativo que las actitudes en materia religiosa hayan encontrado, casi siempre, una exacta traducción política y, que a su vez, las diversas alternativas políticas se hayan identificado y diferenciado en función de la postura que cada una de ellas adoptaba frente a la Iglesia»⁵. Por tanto, las actitudes que unían el ser español a su catolicidad, rivalizaron con los planteamientos anticlericales de signo liberal, que alcanzaron su expresión más radical en la Constitución de 1931. Pero veamos los textos constitucionales y su evolución.

El Estatuto de Bayona estableció, en su artículo 1.º, la confesionalidad católica unida a la prohibición de cualquier otra religión en España⁶; pese a ello se adoptaron diversas disposiciones desfavorables para la Iglesia (supresión de conventos, confiscación de bienes, etc.). Por su parte, la Constitución de Cádiz de 1812 que recogía el nuevo ideario liberal, mantenía en su artículo 12 la confesionalidad católica del Estado, afirmando categóricamente que «... es la única verdadera y es y será perpetuamente la de la nación española»; también prohibía el ejercicio de cualquier otra. Al igual que en el caso anterior, medidas de diversa naturaleza implicaron, *de facto*, resultados negativos para la propia Iglesia.

En la Constitución de 1837 se produce un cambio notable, pues aunque no se establece de modo expreso la confesionalidad, en su artículo 11 se obliga a la Nación «a mantener el culto y los ministros de la religión católica», añadiendo el dato de que es la que profesan los españoles; pese

⁵ «Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución. Problemas fundamentales», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid, 1980, p. 308.

⁶ Dicha redacción aparece por primera vez en el artículo 47 del Proyecto, y es consecuencia del Tratado de cesión concluido entre Napoleón y Carlos IV, en el que se imponía como condición la conservación de la religión católica. Este proyecto fue sometido a informe confidencial de una comisión de altos cargos españoles, seleccionados por el Embajador francés Laforest; los informantes aplaudieron la declaración del artículo 47, «aunque lamentando el fanatismo del pueblo, han sido de aviso, que debía ser expresada de un modo más preciso y terminante. Por ejemplo en los siguientes términos: la religión católica, apostólica y romana es en España la religión dominante y única; ninguna otra será tolerada». En el Segundo Proyecto pasaron al artículo 1.º la regulación señalada con el matiz propuesto por los informantes españoles. En el texto definitivo el citado artículo 1.º quedó de la siguiente forma: «La religión católica, apostólica y romana, en España y en todas las posesiones españolas será la religión del Rey y de la Nación y no se permitirá ninguna otra.» C. SANZ CID: *La Constitución de Bayona*. Madrid-Reus 1922, en especial *vid.* pp. 191 y ss.

a ello, y al no decir nada la norma constitucional, implícitamente se toleraban otros cultos. Es necesario señalar que, pese al ideario de los autores del texto, acontecimientos anteriores propiciaron esta fórmula, ya que era necesario proveer a la situación de indigencia en que había quedado la Iglesia tras la labor desamortizadora.

Esta deuda adquirida por el Estado, va a establecer una relación de interdependencia, con diversos altibajos, hasta nuestros días; en las diferentes fases de elaboración de la Constitución actual, varios diputados y senadores hicieron mención de este argumento a la hora de discutir lo que al fin sería el vigente artículo 16⁷. No es el momento de analizar con detalle esta cuestión pero sí de resaltar la importancia que para las relaciones Iglesia-Estado iba a suponer.

El texto de 1845 volvió a la confesionalidad expresa, añadiéndole la cláusula, incorporada en 1837, respecto al mantenimiento del culto; el Concordato de 16 de marzo de 1851, reiterará tal confesionalidad. A la Constitución de 1869, cuya elaboración dio lugar a los debates de mayor altura de nuestro parlamentarismo, no le fue ajena la cuestión religiosa, que alcanzó niveles de reflexión hasta entonces desconocidos, sobre todo debido a las intervenciones de los Diputados Castelar y Manterola.

Siguiendo el ideario predominante, de carácter progresista y democrata, se reconoce por vez primera, en su artículo 12, la libertad de cultos, e indirectamente, también por primera vez, que algunos españoles pudiesen profesar otras religiones; con todo, merced a las razones expuestas anteriormente, sigue en vigor la obligación de mantener el culto y los ministros de la religión católica.

El talante conciliador de la Constitución Canovista de 1876 vuelve a la confesionalidad del Estado, reitera el mantenimiento del culto y, por último, define negativamente la tolerancia y la libertad de cultos, reduciéndolos a la esfera privada e imponiéndole como limitación el respeto a la moral cristiana. La actitud laicista, beligerante respecto al hecho religioso, se plasmó en el artículo 26 de la Constitución de 1931⁸.

⁷ *Constitución Española. Trabajos parlamentarios. Cortes Generales 1980*. Tomos II y III, pp. 2043 a 2074 y 3220 a 3233, respectivamente.

⁸ «Todas las confesiones serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero. Quedan disueltas aquellas Ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás Ordenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

No se trataba, por tanto, del establecimiento de la neutralidad estatal frente al hecho religioso, sino que se adoptaba una actitud claramente hostil.

El régimen político nacido de la Guerra Civil vuelve a la confesionalidad expresa y a la protección y mantenimiento de la Iglesia, prohibiendo la libertad de cultos (Fuero de los Españoles, art. 6.º; Ley de Principios del Movimiento Nacional, Principio 2). El Concordato entre la Santa Sede y el Estado Español, de 27 de agosto de 1953, reafirma la confesionalidad del Estado y mantiene las prerrogativas de la Iglesia. El Estado diseñado por las Leyes Fundamentales, respondía claramente al modelo de Estado confesional católico; las referencias, en este sentido, son inequívocas: «España... es un Estado católico»⁹, «su forma política es la Monarquía tradicional católica...»¹⁰. Aparte de estas líneas generales, estas declaraciones programáticas se concretan en otras disposiciones, así, por ejemplo, la afirmación de que «la nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia, Católica, Apostólica y Romana, única verdadera, fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación»¹¹.

Consecuencia de ello es la afirmación de que «la profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial»¹². Otras muchas referencias concretas se encuentran distribuidas por las diferentes Leyes Fundamentales; no es de extrañar, por tanto, que la Ley de Principios del Movimiento Nacional, síntesis ideológica del sistema, estableciera que aquél debería ser entendido como «comunidad de los españoles en las ideas que dieron vida a la Cruzada»¹³.

Una variación sustancial en lo referente a la libertad religiosa, va a

-
- 1.º Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.
 - 2.º Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.
 - 3.º Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.
 - 4.º Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.
 - 5.º Sumisión a todas las leyes tributarias del país.
 - 6.º Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación. Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados.»

⁹ Artículo 1.º de la Ley de Sucesión.

¹⁰ Principio 6.º de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

¹¹ Principio 2.º de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

¹² Artículo 6.º del Fuero de los Españoles.

¹³ Preámbulo.

venir determinada por el Concilio Vaticano II y, en concreto, por su documento *Dignitatis humanae*. El Estado español trató de adaptarse a la misma modificando el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, a fin de aceptar la protección a la libertad religiosa.

La importancia del Concilio va a significar un claro cambio de mentalidad en las relaciones Iglesia-Estado, que se concretará en la Ley de Libertad Religiosa de 28 de julio de 1967, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa. Es importante destacar que la evolución en este ámbito se produce más por parte de los nuevos planteamientos de la Iglesia que por el propio sistema político. Esta variación en la actitud eclesíástica será elemento de singular importancia en la transición política, tras la muerte del General Franco.

En el nuevo clima propiciado por el Concilio, no es de extrañar el Comunicado de la 23 Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, de 20 de diciembre de 1975, titulado «La Iglesia ante el momento actual»; en él se recuerda a los fieles actitudes básicas que inspiren su conducta ciudadana, entre ellas: «el amor a la verdad», «el sentido de la justicia», «la ejemplaridad moral», «el discernimiento sereno», «el respeto al discrepante», «la aceptación de diferencias étnicas y culturales», «la revisión de los modos de actuar de numerosas instituciones eclesiales, asumiendo las adquisiciones positivas del mundo actual, sin olvidar que la comunidad cristiana y su régimen interno no son homologables plenamente con la sociedad civil»¹⁴. Asimismo, se afirma que la Iglesia aspira a ser:

«... **independiente:** tanto del poder que gobierna como de su oposición; lo mismo en las opciones ideológicas que en las políticas. No con una ausencia indiferente, sino con la función crítica que le es propia y con una comprensión respetuosa y cercana a todos;

exenta de privilegios: aun dentro de la dificultad de distinguir, en ocasiones, los derechos y los privilegios, queremos renunciar a cuanto pueda empañar o haya empañado de hecho, nuestro testimonio evangélico;

pronta para nuevas fórmulas, conformes a su misión, en su obligada relación con los poderes públicos o con la comunidad política. Urge, en este punto, dar solución a algunos problemas concretos, con la revisión del Concordato, la plena libertad de la Iglesia en el nombramiento de sus pastores, las cuestiones pendientes relativas al matrimonio, a la enseñanza y al fuero privilegiado, la seguridad social del clero y otros»¹⁵.

¹⁴ *Documentos colectivos del Episcopado Español sobre formación religiosa y Educación, 1969-1980*. Madrid, EDICE, 1981, pp. 367-368.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 370.

II. MONARQUÍA Y CONFESIONALIDAD EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

Antes de entrar en el análisis de la regulación establecida por la Constitución vigente, conviene hacer una breve referencia a los textos constitucionales que, llevando la confesionalidad a sus últimas consecuencias, establecen determinadas exigencias respecto a la Corona. Así, la Constitución de 1812, en su artículo 169, otorgaba al Rey el tratamiento de Majestad Católica, y entre sus competencias principales establecía, en el artículo 170.6.º, «presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado», manteniendo la tradición española en este aspecto.

Pero quizás sea de mayor interés el juramento que el Rey debía prestar en su advenimiento al Trono, regulado en el artículo 173, y que en consonancia con la confesionalidad de Estado, establecida en el artículo 12, exigía la siguiente fórmula:

«... Nos... por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía Española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino...».

Esta fórmula mantiene cierta similitud con la empleada en los artículos 5.º y 6.º del Estatuto de Bayona de 1808, sobre el juramento que haría el Rey al subir al Trono: «... juro sobre los Santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra santa religión...», en línea con la exigencia de catolicidad del Monarca (art. 1.º), ya señalada anteriormente. Esta forma de juramento parece ser que procede de los añadidos realizados al revisar y completar el Proyecto, bajo la influencia de las Constituciones Imperiales francesas y no por la de ningún otro precedente. Según SANZ CID, «... así parece demostrarlo cierta coincidencia de redacción con los artículos análogos del Senatus-Consulto de 28 Floreal del año XII»¹⁶.

Nada existe, al respecto, en los restantes textos constitucionales hasta la Ley de Sucesión de 1946, si exceptuamos, como curiosidad, el artículo 2.º del Proyecto de Constitución de Bravo Murillo de 1 de diciembre de 1852, el cual establece que «las relaciones entre la Iglesia y el Estado se fijarán por la Corona y el Sumo Pontífice en virtud de Concordato, que tendrá carácter y fuerza de ley».

¹⁶ *Op. cit.*, p. 264.

Esta falta de exigencia expresa de la catolicidad del Monarca en la norma constitucional, puede considerarse superflua desde el momento en que existe confesionalidad del Estado y una arraigada tradición española en este sentido.

En el clima de catolicidad militante que caracterizó el régimen franquista, una vez que se optó por la fórmula monárquica del Estado, al constituirse en Reino, no es de extrañar que la Ley de Sucesión, de 26 de julio de 1946, en su artículo 9.º, estableciera que «para ejercer la Jefatura del Estado como Rey o Regente, se requerirá ser varón y español, haber cumplido la edad de 30 años y profesar la religión católica».

Antes de la aprobación de la vigente Constitución, son dignos de destacar dos acontecimientos fundamentales y relacionados entre sí. En el discurso de la Corona de 22 de noviembre de 1975, con ocasión del juramento de Don Juan Carlos de Borbón, como Rey, ante las Cortes Españolas, Su Majestad afirmó:

«El Rey, que es y se siente profundamente católico, expresa su más respetuosa consideración para la Iglesia. La doctrina católica, singularmente enraizada en nuestro pueblo, conforta a los católicos con la luz de su magisterio. El respeto a la dignidad de la persona que supone el principio de libertad religiosa es un elemento esencial para la armoniosa convivencia de nuestra sociedad»¹⁷.

Quizá se puede deducir de estas palabras el anuncio de la actitud a seguir, por parte del Rey, respecto al hecho religioso, y en línea con lo manifestado en aquellos días por el Presidente de la Conferencia Episcopal, Cardenal Tarancón¹⁸, y el documento elaborado un mes más tarde por esta instancia eclesiástica, al que ya se aludió anteriormente. Consecuencia con la diferente concepción, convergente en este caso, va a ser la puesta en marcha de modo inmediato de la revisión del Concordato de 1953, por vía de Acuerdos parciales adecuándose a los planteamientos de la propia Iglesia y de la nueva situación española que se pergeñaba.

La cuestión no era fácil, sobre todo en lo referente a la renuncia, por parte del Rey, al tradicional derecho del Jefe del Estado español de presentación de Obispos; el motivo era doble: por un lado, por lo que de renuncia sin contrapartida suponía y, por otro, el que tal actuación generase susceptibilidades en parte de la propia Iglesia y en otros sectores po-

¹⁷ *Constituciones españolas y extranjeras*. (Edición de Jorge de Esteban), Tomo I, Madrid, Taurus, 1977, p. 409.

¹⁸ Me refiero a la Homilía pronunciada por el Cardenal Enrique y Tarancón, el 25 de noviembre de 1975 en los Jerónimos. *El País*, 26-XI-75.

líticos de la sociedad española. Pese a ello, la renuncia se produjo, a través del Acuerdo con la Santa Sede en el que la Corona renunciaba a la presentación de Obispos y la Iglesia Católica al Privilegio del Fuero¹⁹.

El Preámbulo de este Acuerdo es sumamente significativo en relación al profundo cambio que se iba a operar en el planteamiento del hecho religioso en relación a la confesionalidad del Estado. Pese a su extensión considero importante su transcripción literal:

«LA SANTA SEDE Y EL GOBIERNO ESPAÑOL

A la vista del profundo proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años aun en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas y entre la Iglesia Católica y el Estado;

Considerando que el Concilio Vaticano II, a su vez, estableció como principios fundamentales, a los que deben ajustarse las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia, tanto la mutua independencia de ambas Partes, en su propio campo cuando una sana colaboración entre ellas; afirmó la libertad religiosa como derecho de la persona humana, derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad; y enseñó que la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los Poderes Públicos y todo el orden civil;

Dado que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la dignidad de la persona humana (Ley de 1 de julio de 1967), y reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión Católica;

Juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación;

Se comprometen, por tanto, a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato;

Por otra parte, teniendo en cuenta que el libre nombramiento de Obispos y la igualdad de todos los ciudadanos frente a la administración de la justicia tienen prioridad y especial urgencia en la revisión de las disposicio-

¹⁹ Acuerdo sobre renuncia a la presentación de Obispos y al Privilegio del Fuero, de 28 de julio de 1976, ratificado por Instrumento de 19 de agosto de 1976 (BOE, 24 de septiembre de 1976).

nes del vigente Concordato, ambas Partes contratantes concluyen, como primer paso de dicha revisión, el siguiente Acuerdo».

Es necesario resaltar la participación directa del Rey, en medio de grandes dificultades, tanto en la gestación como en la aprobación de este Acuerdo, teniendo en cuenta que, dada la fecha en la que se produce, las competencias de que disponía el Monarca eran las previstas en las Leyes Fundamentales, es decir, de gran amplitud²⁰. A este Acuerdo siguieron otros tres, pero ya con la Constitución aprobada²¹.

III. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

En la elaboración de la Constitución, el hecho religioso no tuvo en ningún momento la virulencia de otros momentos históricos; incluso llamó la atención el relativo poco apasionamiento que suscitó la cuestión, en las diferentes fases de la tramitación parlamentaria, lo que no resulta difícil de entender teniendo en cuenta la evolución señalada anteriormente, sobre todo por parte de la Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano II. En este caso, pues, esta evolución de la Iglesia unida a la transformación producida en la sociedad española, facilitó un entendimiento, no exento de matices, que favoreció, en gran medida, el consenso y no la división de nuestros constituyentes.

PRIETO SANCHÍS describe este hecho del siguiente modo: «Tal vez una de las características más notables del proceso constituyente que acaba de vivir España haya sido la escasa conflictividad religiosa, al menos si lo comparamos con el que tuvo lugar en 1931. Ha faltado en 1978 aquella Iglesia beligerante del siglo XIX, que todavía se manifestó con intensidad en el régimen republicano; ha faltado también ese espíritu profundamente anticlerical que en nuestra historia reciente acompañó a casi todas las empresas de libertad y progreso; han faltado, en fin, partidos políticos que expresasen de forma inequívoca las actitudes laica y confesional. Naturalmente, ello no quiere decir que los debates parlamentarios hayan estado presididos por una estricta neutralidad religiosa, pero lo cierto es que las

²⁰ Ver, en este sentido, J. M. AREILZA: *Diario de un Ministro de la Monarquía*. Barcelona, Planeta, 1977; Charles POWELL: *El piloto del cambio. El Rey, la Monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona, Planeta, 1991.

²¹ Acuerdo sobre asuntos jurídicos; Acuerdo sobre asuntos económicos, Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales y Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, todos de 3-I-1979.

diversas posiciones no se han expresado con la acritud y beligerancia de antaño»²².

La vigente Constitución establece, por tanto, un Estado no confesional, en línea con lo usual en los países de nuestro entorno cultural, si exceptuamos la confesionalidad de los Estados cristiano-protestantes, como Suecia y Gran Bretaña.

Pese a lo dicho, dentro de nuestro ámbito existen matices a destacar; así, Francia, siguiendo su tradición secular, se define como un modelo de separación total entre Iglesia y Estado; Italia, en cambio, se somete constitucionalmente al sistema concordatario de los Pactos de Letrán; quizá pudiéramos decir que nuestro sistema se aproxima más al de la República Federal Alemana, sin Iglesia de Estado pero con el reconocimiento jurídico de las diferentes confesiones. De modo global, se puede señalar que la fórmula adoptada habitualmente en estas relaciones es la de neutralidad, lo que no significa la renuncia a la cooperación²³.

Recapitulando, el régimen político actual vendría determinado por la Constitución, los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español antes citados, y la Ley Orgánica de libertad religiosa de 5 de julio de 1980 con las disposiciones complementarias. Se podrían sintetizar los principios que inspiran el sistema en los siguientes:

- Libertad religiosa.
- Neutralidad religiosa del Estado.
- Relaciones de cooperación del Estado con las confesiones religiosas.

Respecto a esta última es preciso diferenciar la cooperación que se lleva a cabo con la Iglesia Católica de la realizada con el resto de las confesiones. Con la primera, dado que la Iglesia Católica es sujeto de derecho internacional, la cooperación se explicita a través de Acuerdos con rango de tratados internacionales; en cambio, la cooperación con las otras confesiones, al carecer de tal personalidad, se llevará a cabo a través de Acuerdos de naturaleza interna.

En la práctica, el actual Gobierno ha negociado con la Conferencia Episcopal, creándose al efecto una Comisión Mixta que actúa, tanto a ni-

²² *Op. cit.*, p. 307.

²³ Sobre ello, ver Ivan C. IBAN, en «Diez años después de la Constitución, ¿un nuevo modelo de Derecho Eclesiástico?», *Revista de Castilla-La Mancha*, núm. 5, 1988, pp. 42-43.

vel político (compuesta por Ministros y Obispos), como técnico (representantes de la Administración pública y de la Iglesia). Con este mecanismo se han logrado determinados acuerdos —por ejemplo, sobre aplicación del Impuesto de Sociedades, sobre el Patrimonio artístico y cultural, personalidad jurídica de las Fundaciones eclesíásticas, etc.—. En cuanto a las confesiones no católicas, por Real Decreto de 19 de julio de 1981 se creó la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en el Ministerio de Justicia.

Como dice GIMÉNEZ y MARTÍNEZ de CARVAJAL, «... se ha conseguido un planteamiento moderno, equilibrado y justo de las bases para unas pacíficas y fructíferas relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado español ... las dificultades siguen siendo serias, así como la diversidad de planteamientos y enfoques entre el actual Gobierno y la Iglesia española, sobre temas como el aborto, el matrimonio y la familia, la libertad de enseñanza y la utilización de medios de comunicación social, etc.»²⁴.

A la vista de todo lo expuesto anteriormente, es necesario preguntarse en qué términos se puede plantear, hoy en día, una interrelación entre Monarquía y Confesionalidad. A lo largo de la exposición nos hemos quedado sin el segundo de los títulos de este trabajo, con lo que, se podría afirmar sin rubor, que esas posibles relaciones son inexistentes por carencia de una de las partes: no existe confesionalidad ni del Estado ni de la Corona.

Pese a lo dicho, sí existen relaciones entre el Estado, la Iglesia y las demás confesiones religiosas, tal como establece el párrafo 3.º del artículo 16 de la Constitución y la articulación de esas relaciones de cooperación es el ámbito en el que debe situarse el papel a desarrollar por la Corona, como órgano del Estado. Las atribuciones regias en esta materia serán, por ejemplo, la sanción de las leyes relativas al desarrollo de la libertad religiosa, la firma de acuerdos de naturaleza internacional con la Iglesia, etc., y han de ser contempladas en el marco genérico de las competencias del Monarca, previstas en la Constitución.

Respecto a la naturaleza de la Monarquía establecida por la Norma Fundamental, se han manifestado dos posiciones doctrinales, de diferente signo, desde un primer momento. Una de ellas creyó ver, mediante la interpretación de determinados preceptos constitucionales, la existencia de poderes propios del Rey, no sometidos a refrendo, lo que permitiría mantener en España la pervivencia de la doctrina del principio monárquico²⁵.

²⁴ *Diccionario del sistema político español* (J. J. González Encinar). Madrid, AKAL, 1984, p. 435.

²⁵ Esta posición es mantenida, fundamentalmente por HERRERO R. de MIÑÓN. «Artículo 56. El Rey», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, dirigidos por Ó. Alzaga, Tomo V, Madrid, EDERSA, 1983. Estas teorías, construidas en la pre-transición y transición, es necesario situarlas en el momento histórico en que se producen, en el que las tensiones Monarquía-República y liberalismo-democracia, plan-

Una segunda posición, que comparto, se basa en una depurada construcción del significado y contenido de la Corona en una Monarquía Parlamentaria; sostiene la idea de que el Rey carece de poderes efectivos en la política práctica, teniendo sólo competencias tasadas y debidas, ya que, como dice ARAGÓN REYES, «... la Monarquía sólo es compatible con el Estado democrático cuando es parlamentaria»²⁶.

En resumen, el Rey carece de poderes jurídicos propios y las competencias que le atribuye la Constitución, si exceptuamos la distribución de la cantidad presupuestaria destinada al sostenimiento de Su Familia y Casa y el nombramiento de los miembros civiles y militares de la misma, han de entenderse en función del principio de irresponsabilidad y consecuente refrendo. Por ello, las competencias que respecto a las relaciones de cooperación con la Iglesia Católica le pudieran corresponder, han de ser valoradas desde la óptica de su irresponsabilidad, siendo responsable el miembro del Gobierno refrendante.

Bajo esta perspectiva debe observarse, en lo que a mí alcanza y el tema ocupa, el párrafo 3.º del artículo 1.º del «Acuerdo sobre renuncia a la presentación de Obispos y al Privilegio del Fuero», en el que se mantiene un cierto derecho de presentación, en lo que respecta a la provisión del Vicariato General Castrense. En efecto, tal precepto establece que «la provisión del Vicariato General Castrense se hará mediante la propuesta de una terna de nombres, formada de común acuerdo entre la Nunciatura Apostólica y el Ministerio de Asuntos Exteriores y sometida a la aprobación de la Santa Sede. El Rey presentará, en el término de quince días, uno de ellos para su nombramiento por el Romano Pontífice»²⁷.

Este acto del Rey, como los demás, tiene que ser refrendado y, por tanto, quien decide y el responsable de tal decisión es el Gobierno; pretender hacer responsable al Monarca de lo que deciden los órganos del Estado competentes, es ignorar el contenido de una Monarquía parlamentaria.

Lo dicho no supone vaciar de contenido la Corona, ya que la relevancia de un Monarca parlamentario no se mide por la existencia de poderes jurídicos propios sino que, precisamente, esa carencia le permite al-

teaban numerosas dudas, debido a los antecedentes, en el intento de definición del sistema político. Se trataba de disponer, por motivos no sólo históricos sino racionales, de un mecanismo realmente actualizador, dada la desconfianza en las instituciones periclitadas y en las que aún se hallaban en estado de gestación. Sólo explica este planteamiento el Estado invertebrado que se deducía de la, hasta entonces, falta de consolidación de los nuevos agentes políticos.

²⁶ *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Madrid, Civitas, 1991, p. 99.

²⁷ Competencia recogida en el artículo III del Acuerdo sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de clérigos y religiosos, de 3-I-1979, ratificado por Instrumento de 4-III-1979 (BOE, de 15-XII-1979).

canzar una gran influencia política, que se desarrolla fundamentalmente a través de las facultades que le atribuye la doctrina clásica: «El derecho a advertir, animar y a ser consultado». El intento de convertir estas facultades en poderes efectivos y someter al Rey a la responsabilidad de decisiones políticas concretas, implicaría el riesgo de desaparición de la propia Monarquía. El Rey posee *autoritas* y no *potestas*.