

# LA PRIMERA LEY ESPAÑOLA DE LIBERTAD RELIGIOSA. GÉNESIS DE LA LEY DE 1967

María BLANCO  
Universidad de Navarra. Pamplona

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. 1. *La reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles.* 2. *Las distintas posiciones en relación con la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles.* 3. *Procedimiento seguido para modificar el artículo 6.º del Fuero de los Españoles.* 4. *Análisis de la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles.* II. LA GÉNESIS DE LA LEY: MEMORÁNDUM SOBRE LAS CONFESIONES NO CATÓLICAS EN ESPAÑA. III. LOS TRABAJOS DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. 1. *Elaboración del Estatuto para los acatólicos y sus asociaciones en España.* 2. *Análisis del Estatuto y del borrador del Anteproyecto de Ley de Bases:* a) El Estatuto de 1964; b) Borrador del Anteproyecto de Ley de Bases. 3. *Anteproyecto de Ley regulando el ejercicio de la libertad religiosa establecida en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles.* 4. *Tercer Anteproyecto del Ministerio de Asuntos Exteriores.* IV. LOS TRABAJOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA. 1. *Incidencia del Anteproyecto de Estatuto de 1964. La gestación de un Anteproyecto por parte del Ministerio de Justicia.* 2. *Nuevo Anteproyecto de 1966 elaborado en el Ministerio de Justicia.* 3. *El Anteproyecto de 1966 presentado en forma de Ley de Bases.* V. TRABAJO DE LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE JUSTICIA Y ASUNTOS EXTERIORES. 1. *El trabajo de la Comisión:* a) la confesionalidad católica del Estado; b) el intento por aplicar los contenidos de la *Dignitatis humanae*; c) la injerencia en el régimen de las asociaciones confesionales no católicas. 2. *El borrador de la Exposición de Motivos.* VI. LA INTERVENCIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES. 1. *Introducción.* 2. *Análisis de las observaciones realizadas por los Ministerios.* VII. VALORACIÓN DEL ITINERARIO SEGUIDO POR EL ANTEPROYECTO DE LA COMISIÓN MIXTA. 1. *Introducción.* 2. *Las reuniones de la Comisión Mixta de noviembre de 1966.* 3. *Acta de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal de 28 de noviembre al 6 de diciembre.* VIII. EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE DICIEMBRE DE 1966 Y APROBACIÓN POR EL CONSEJO DE MINISTROS. 1. *Objeciones presentadas por el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno.* 2. *Sugerencias contenidas en la Nota sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio del derecho de libertad*

*religiosa presentada por la Dirección General de lo Contencioso. IX. LA EVOLUCIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO.*

## I. INTRODUCCIÓN

Este estudio se inscribe en una investigación más amplia que lleva a cabo un grupo interdisciplinar de la Universidad de Navarra. Por el momento, pretendo poner de relieve algunos datos de interés en relación con la génesis de la Ley de Libertad Religiosa de 1967, la primera Ley sobre esta materia que estuvo vigente en nuestro ordenamiento y de la que ahora se ha cumplido su trigésimo aniversario.

Quisiera, además, subrayar que este estudio, que estoy llevando a cabo acerca de los antecedentes de la Ley, se apoya, en buena medida, sobre la base de archivos y documentación inéditos. Por ser esa documentación abundante, y en muchos casos difícil de catalogar, es preciso delimitar adecuadamente las coordenadas sobre las que se va a estructurar el trabajo, para no perderse en el intrincado laberinto de los trabajos preparatorios de una ley que hubo de ser decisiva en la historia jurídica española.

La gestación de lo que luego sería la Ley de Libertad Religiosa se llevó cabo en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sin embargo, enseguida intervino el Ministerio de Justicia; hasta que se creó una Comisión Mixta integrada por representantes de ambos Ministerios. En función de los trabajos realizados en cada uno de estos Departamentos ministeriales he ido elaborando el discurso.

A la génesis de esta Ley se dedican estas páginas, pero, previamente, no estará de más subrayar –con palabras de Fuenmayor– que «es muy difícil hacer justicia a los acontecimientos treinta años después, sobre todo si uno se encuentra cómodamente asentado en los cambios culturales, religiosos y sociales que se han producido en España. Parecen cosas muy caducas las dificultades que se suscitaban entonces en la sociedad española ante la promulgación de aquella ley. Pero eran dificultades reales»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> F. DE MEER, A. VIANA, «Entrevista con Amadeo de Fuenmayor», en *Ius Canonicum*, XXXVIII (1997), p. 344.

## II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Puede decirse que los pilares que sustentan toda la regulación jurídica del factor religioso en la época de Franco son tres: en primer lugar, el principio de confesionalidad católica del Estado<sup>2</sup>; en segundo término, el establecimiento de una normativa en relación con la Iglesia Católica con un amplio recurso al procedimiento de la legislación concordada; y, finalmente, el régimen de tolerancia (hasta el año 1967) para las confesiones no católicas<sup>3</sup>. Si se tienen en cuenta estas coordenadas, es evidente que la incidencia del Vaticano II había de hacerse sentir con particular fuerza en nuestro país. Más en concreto, el concepto de libertad religiosa –que gira en torno a la idea fundamental de la autonomía jurídico civil (que, a su vez, no debe confundirse con la autonomía en la esfera moral)– iba a influir necesariamente en el concepto de tolerancia entonces vigente<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> La confesionalidad estatal aparece formulada en tres preceptos legales –dejando a un lado el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, que se verá con especial detenimiento–. Esos textos legales son los que siguen:

– artículo 1.º de la Ley de Sucesión: «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino».

– artículo 1.º del Concordato de 1953: «La Religión Católica, Apostólica y Romana, sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico».

– número II de la Ley de 17 de mayo de 1958 (Ley de Principios del Movimiento Nacional): «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación».

<sup>3</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA (+), J. FORNÉS, «Fuentes del Derecho eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, 4.ª ed., Pamplona 1996, p. 77.

<sup>4</sup> Con su característica capacidad de síntesis y gran claridad, Fuenmayor describía la diferencia entre los conceptos de tolerancia y libertad religiosa en los siguientes términos: «La noción de tolerancia –según la doctrina tradicional católica– parte de un presupuesto dogmático, es decir, de la distinción entre el bien y el mal, entre la verdad religiosa y el error, para permitir simplemente aquello que se tolera. En tal sentido, la tolerancia significa, en cierto modo, llevar a la norma civil un sello dogmático religioso y calificar como malo lo que es objeto de tolerancia, aunque se estime bueno –para evitar males mayores, o conseguir un bien, con causa proporcionada– la tolerancia en sí.

»La noción de libertad religiosa responde a una orientación distinta –aunque no contradictoria– de la tolerancia civil, en cuanto que la norma jurídica tuteladora de aquélla se abstiene de calificar los credos religiosos, salvo en lo que mira al bien común temporal (y esencialmente con el orden público) y deja a la conciencia de los súbditos

Enseguida la doctrina planteó la revisión de las normas sobre la conciliación de la unidad católica de la nación española con la amplia libertad religiosa reclamada por la declaración conciliar que, entre otros extremos, afectaba a la situación de los no católicos (matrimonio civil, régimen legal del culto público, enseñanza, etc.), así como la posible revisión del Concordato y de algunos de los Convenios establecidos entre la Santa Sede y España.

### 1. La reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles

Hasta el momento de la publicación de la *Dignitatis humanae*, ¿qué establecía la legislación española en relación con el factor religioso? El texto más significativo para dar respuesta a este interrogante es el artículo 6.º del Fuero de los Españoles. Concretamente, en la redacción de 1945 se lee lo que sigue: «La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado Español, gozará de protección oficial.

»Nadie podrá ser molestado por sus creencias religiosas o por el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica.»

Es decir, la regulación del fenómeno religioso en España se inscribe en el marco de la confesionalidad católica del Estado. Confesionalidad que, como ya hemos tenido ocasión de apuntar, se proclama en preceptos legales de rango constitucional. Dicha confesionalidad no parece –al menos, en principio– contradictoria con las disposiciones incluidas en los textos conciliares<sup>5</sup>.

---

del Estado la estimación de sus deberes personales para con Dios, de los que, intencionadamente, no se hace cuestión civil» (A. DE FUENMAYOR, *La libertad religiosa*, Pamplona, 1974, p. 164).

<sup>5</sup> Más en concreto, y en conexión con cuanto venimos diciendo, se lee en la *Dignitatis humanae*, 6: «Si, en atención a las peculiares circunstancias de los pueblos se otorga a una comunidad religiosa un especial reconocimiento civil en el ordenamiento jurídico de una sociedad, es necesario que al mismo tiempo se reconozca y respete a todos los ciudadanos y comunidades religiosas el derecho a la libertad en materia religiosa.»

Cuestión diferente es que la interpretación o la aplicación del principio de confesionalidad pudiera lesionar, siquiera mínimamente, el ejercicio del derecho de libertad religiosa. Lesión que puede producirse fácilmente si, junto a la confesionalidad, no se reconoce el principio de igualdad y se aplican los medios jurídicos oportunos para su tutela efectiva.

Sin embargo, la publicación de la declaración conciliar originó en nuestro Derecho un conflicto entre la mera tolerancia del culto privado para los acatólicos (establecida, como hemos visto, en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles) y la amplia libertad religiosa exigida en el citado texto conciliar<sup>6</sup>. De ahí la necesidad de precisar la actitud del Estado y de la Iglesia ante el régimen de libertad religiosa<sup>7</sup>. En nombre de la jerarquía, la Comisión Episcopal de Ortodoxia y Moralidad, por carta de su presidente de 25 de abril de 1966<sup>8</sup>, se muestra conforme con la necesidad de reformar el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, como consecuencia de la declaración *Dignitatis humanae*. Evidentemente, el tenor literal del segundo apartado resultaba incompatible con la disciplina contenida en la *Dignitatis humanae*, que reconocía como manifestaciones concretas de este derecho civil de libertad religiosa –o, si se prefiere, como contenido mínimo– los siguientes derechos: el derecho a la libertad de fe, el derecho a la libertad de culto, el derecho de asociación religiosa, el derecho a la libertad de propaganda, los derechos religiosos de carácter familiar...

En el proceso de reforma de este artículo 6.º del Fuero de los Españoles intervino –por parte gubernamental– el Gabinete de Trabajo del Ministerio de Justicia, que, siguiendo el criterio de la Comisión Episcopal de Ortodoxia y Moralidad, estima oportuno proceder a negociar con la Santa Sede el nuevo texto; sin perjuicio de progresar, entre tanto, en el estudio del futuro régimen de la libertad religiosa que –con norma de rango de ley ordinaria, y otras de carácter reglamentario– tendría por objeto aplicar el principio básico que acerca de la materia debía figurar en el Fuero como norma de rango constitucional<sup>9</sup>.

Los miembros del Gabinete se muestran partidarios de mantener

---

<sup>6</sup> Así, el *Estatuto* presentado por Castiella, al que más adelante me referiré, pretendía definir unas bases jurídicas para los acatólicos que hicieran posible el máximo de libertad que permitía el régimen de tolerancia establecido en el Fuero de los Españoles (Cfr. F. DE MEER, A. VIANA, *Entrevista con Amadeo de Fuenmayor*, cit., p. 334).

<sup>7</sup> Cfr. A. DE FUENMAYOR, *La libertad religiosa*, cit., p. 11.

<sup>8</sup> En Archivo de Fuenmayor, I, 3. En adelante, AAF. Este archivo se encuentra en el Fondo Histórico, Universidad de Navarra que se citará según las siglas FHUN.

<sup>9</sup> Ya se ve que la regulación jurídica de la libertad religiosa incide en textos de naturaleza constitucional y, evidentemente, esto se debe traducir en otros ámbitos jurídicos inferiores: leyes ordinarias, reglamentos y otras disposiciones de la Administración.

la confesionalidad católica, pero sustituyendo el régimen de tolerancia por el de libertad religiosa. De esta forma, el ordenamiento civil del Estado español seguirá inspirándose en el magisterio de la Iglesia a tenor de lo dispuesto en el II Principio de la Ley de 17 de mayo de 1958<sup>10</sup>.

Pues bien, con esa idea de conciliar libertad religiosa y confesionalidad, el citado Gabinete de Trabajo, elabora una *dictamen*<sup>11</sup> que entrega a Antonio M.<sup>a</sup> de Oriol, ministro de Justicia. Tal *dictamen* se mueve en la línea señalada por la Comisión Episcopal de reducir al mínimo imprescindible la reforma, pero considerando también que el nuevo texto debe expresar con claridad el reconocimiento y tutela del derecho civil de libertad religiosa tanto para los individuos como para las comunidades religiosas.

La fórmula presentada por el Gabinete de Trabajo modifica, de alguna manera, las que se habían presentado a examen de la Comisión Episcopal. El texto ofrecido es el que sigue: «Artículo sexto.— La Religión Católica, que es la de la Nación española, será especialmente reconocida por el Estado.

»Al mismo tiempo, el Estado español reconocerá la libertad religiosa a todas las personas y comunidades, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Principio II del Movimiento Nacional: «La nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación».

<sup>11</sup> *Dictamen sobre la nueva redacción del artículo 6.º del Fuero de los Españoles*, de 28 de abril de 1966, en Archivo de Alfredo López, 1, en FHUN. En adelante, AAL.

<sup>12</sup> En este texto se utilizan —con pequeños retoques— los términos de la *Dignitatis humanae*. Se pretende conciliar, de un lado, el deber del Estado de promover jurídicamente la libertad religiosa, y de otro, el criterio que se ha de seguir en caso de que se den peculiares circunstancias sociológicas (como sería el caso de España) (Cfr. *Dignitatis humanae*, n. 6, 2 y 3).

La fórmula propuesta por el Gabinete de Trabajo se aparta del texto conciliar tan sólo en los siguientes extremos:

1.º Al sustituir la expresión *todos los ciudadanos* por *todas las personas*. De forma que queden incluidos también los extranjeros, a quienes afectará (en gran número) el nuevo régimen legal.

2.º Al considerar suficiente la expresión *una eficaz tutela jurídica* sin añadir *mediante leyes justas*. Expresión, esta última, que siendo oportuna en un texto conciliar, sería improcedente en un texto jurídico estatal.

Esta nueva fórmula del artículo 6.º del Fuero sería plenamente compatible con la declaración de confesionalidad del artículo I del Concordato de 1953, pues en ambos se afirma que la Religión Católica es la de la Nación española. Es más, cuando se emplea la expresión *especialmente reconocida por el Estado*, lo que se hace es aplicar en la ley española el contenido de la *Dignitatis humanae*, 6<sup>13</sup>, aun cuando no parezca conveniente añadir en el Fuero ninguna motivación teológica.

Finalmente, y en relación con el presente dictamen del Gabinete de Trabajo, baste apuntar que la fórmula suscrita se considera preferible a la que figura en el artículo 1 del *Anteproyecto de ley regulando el ejercicio de la libertad religiosa*, elaborado por Garrigues, que dice: «El Estado español seguirá siendo confesionalmente católico, reconociéndose a la Iglesia católica la particular situación establecida en el vigente Concordato»<sup>14</sup>.

## 2. Las distintas posiciones en relación con la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles

Una vez publicados los documentos del Vaticano II las posturas fueron claras. De un lado estaban los partidarios de mantener —con alguna modificación tan sólo adicional— el texto del artículo 6.º del Fuero de los Españoles. De otro lado, estaban quienes veían la necesidad de llevar a cabo una reforma sustancial del texto.

Según los primeros, bastaría una lectura de la norma legal interpretada según las directrices conciliares. Lo que más pesaba en quienes sostenían esta opinión era el temor a las complicaciones prácticas que pudieran derivarse de la reforma, tanto en el plano político como en

---

<sup>13</sup> Esto refleja con precisión que los autores del *dictamen* pretenden acomodar la ley estatal a la norma conciliar.

<sup>14</sup> Más adelante veremos las características de ese *Anteproyecto* de Garrigues.

Los inconvenientes que ofrece este texto, según el *Dictamen*, son:

«a) La expresión *el Estado español seguirá siendo confesionalmente católico*, introduce en la terminología legal un concepto no consagrado en los textos constitucionales y que, en el campo científico, está sometido actualmente a gran discusión.

»b) La referencia al vigente Concordato parece dar por supuesto que no será revisado su régimen, al menos durante algún tiempo, cuestión que estimamos no es oportuno abordar con motivo de la reforma del Fuero» (AAL, 1, p. 3).

las relaciones con la Santa Sede <sup>15</sup>. Es decir, al ser el artículo 6.º, a la vez, ley fundamental y norma concordataria, exigía –además del acuerdo de las Cortes– un referéndum, y una negociación con la Santa Sede.

Estando así las cosas, Garrigues elabora un *Informe sobre la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles* <sup>16</sup> en el que aparecen datos de especial interés <sup>17</sup>. Por ejemplo, se dice que el único punto en el

---

<sup>15</sup> FUENMAYOR, *La libertad religiosa*, cit., p. 161. Dice Fuenmayor que el artículo 6.º es norma concordataria porque en el Concordato de 1953 se incluye un asentimiento dado reservadamente por la Santa Sede (cfr. *ibíd.*, p. 154) cuando en el protocolo final, en relación con el artículo 1.º, se establece: «En el territorio nacional, seguirá en vigor lo establecido en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles».

<sup>16</sup> Cfr. FHUN, 010.012.007. Este modo de citar corresponde a los documentos que ya están digitalizados. Los bloques de tres cifras responden al siguiente criterio: 1.º Persona de la que procede el archivo concreto (por ejemplo, en este caso, Garrigues); 2.º número de caja; y 3.º número de documento.

A este informe se refiere en una carta que escribe al ministro de Asuntos Exteriores: «En relación con la propuesta que me transmitió Antonio Oriol para una posible modificación del artículo 6.º del Fuero de los Españoles, y como preparación para nuestras próximas conversaciones en Madrid sobre la libertad religiosa, me ha parecido conveniente preparar un informe (...). Este nuevo informe está centrado en la reforma del artículo 6.º del Fuero, tal como lo propugna la Comisión Episcopal de Ortodoxia y Moralidad de la Conferencia Episcopal. Como verás, mi criterio es contrario a este planteamiento, sin perjuicio de que se pueda estudiar una nueva formulación del artículo 6.º en el contexto de una actualización general de nuestras leyes institucionales» (FHUN, 010.003.058).

<sup>17</sup> En él se lee como el Ministro de Justicia solicita de la Conferencia Episcopal la designación de miembros que actúen como interlocutores autorizados para adecuar la normativa legal española a las disposiciones del Vaticano II.

El documento se expresa en los siguientes términos: «La Comisión Episcopal de Ortodoxia y Moralidad, designada por la Conferencia Episcopal para aconsejar a las autoridades civiles en esta materia, en un breve informe suscrito por el presidente de dicha Comisión, monseñor Luis Muñozerro, propuso una fórmula para la modificación del artículo 6.º del Fuero de los Españoles. Este breve informe comienza diciendo: “Dada la necesidad de reformar el artículo 6.º del Fuero de los Españoles como consecuencia de la Declaración del Concilio Vaticano II acerca de la libertad religiosa, esta Comisión Episcopal...”.

»Esta necesidad de reformar el artículo 6.º del Fuero de los Españoles no viene razonada en el informe que comentamos, sino que simplemente se afirma como una consecuencia evidente de la Declaración conciliar. Parece, pues, que debe existir una contradicción, también evidente, entre el citado artículo del Fuero y la Declaración del Concilio sobre libertad religiosa.

»A continuación analizamos ambos documentos, para precisar dónde se puede hallar tal contradicción.

»El artículo 6.º del Fuero de los Españoles contiene cuatro declaraciones:

»a) La proclamación de la confesionalidad del Estado: “La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español...”



que se ha podido ver cierta contradicción entre el artículo 6.º del Fuero de los Españoles y la declaración conciliar sobre libertad religiosa es aquel en el que se lee: *No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión católica*. El autor del *Informe*, basándose en los textos de la *Dignitatis humanae*, hace la siguiente interpretación de los derechos que se deducen del de libertad religiosa:

«1. *Actuar en público con arreglo a la propia conciencia* (2, pár. 1.º). Esta declaración no parece referirse a actos de culto ni a manifestaciones externas del mismo, sino a que la conducta externa de la persona sea conforme a su conciencia, sin que nadie pueda impedirlo.

»2. *El culto comunitario* (núm. 2, pár. 2.º; núm. 4, pár. 5.º). En todos los pasajes citados el Concilio se refiere a los actos de culto y de religión hechos en común por los creyentes; pero es evidente que este culto comunitario puede realizarse, y de hecho se realiza siempre en el interior de templos o lugares especialmente destinados a este fin. No se trata, por consiguiente de ceremonias o manifestaciones realizadas en la vía pública, como las que prohíbe el artículo 6.º del Fuero de los Españoles.

»3. *Manifestaciones externas de los actos internos* (núm. 3, pár. 3.º). Claramente se refiere el Concilio en este pasaje a la exterioridad respecto al acto mental o interno de culto; pues estas palabras vienen a continuación de otras en que define el ejercicio de la religión como el conjunto de “actos internos voluntarios y libres por los que el hombre se ordena directamente a Dios”. Al decir a continuación que el hombre puede “manifestar externamente” estos actos, es evidente que se está refiriendo al exterior de la conciencia y no al interior de los templos.

»4. *La profesión pública de la fe* (núm. 4, párs. 4.º y 5.º). En estos pasajes el Concilio se refiere a lo que se llama el *testimonio de la fe*, y no precisamente a ceremonias o manifestaciones exteriores del culto.

»No se nos oculta que tomando en su conjunto esta serie de textos

---

»b) La protección oficial a la Religión Católica, como consecuencia de la confesionalidad: “Gozará de la protección oficial.”

»c) La garantía de la libertad de conciencia y del ejercicio del culto privado: “Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni en el ejercicio privado de su culto.”

»d) La prohibición de las ceremonias y manifestaciones externas no católicas: “No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica”» (FHUN, 010.012.007, pp. 1-2).

conciliares, algunos canonistas y teólogos estiman que la doctrina recogida en ellos hace muy difícil el mantenimiento de la prohibición contenida en el Fuero, si es que la legislación española ha de estar inspirada en el magisterio católico. Sin embargo, para apreciar exactamente la mencionada incompatibilidad, hay que examinar con igual detalle los términos y el contexto con que se formula la prohibición del artículo 6.º»<sup>18</sup>.

Es decir, en el *Informe* elaborado por Garrigues se mantiene una interpretación literal del contenido de la declaración conciliar y su adecuación al artículo 6.º del Fuero de los Españoles. Prueba de ello es que dice poco más adelante: «lo que sí parece distinguirse por los propios términos empleados, son las dos especies de actos denominados respectivamente *ceremonias* y *manifestaciones*. Parece evidente que serán *ceremonias* los actos de culto hechos en la vía pública (como procesiones o lecturas rituales) y constituirán en cambio *manifestaciones* cualesquiera otros actos, como conversaciones, discusiones, predicación, cánticos, campanas, anuncios, propaganda, etcétera, hechos igualmente en la vía pública.

»En este punto hay que decir que la prohibición de ambas clases de actividades, cuando se hace por graves razones de orden público, es perfectamente compatible con el Concilio Vaticano»<sup>19</sup>.

Me parece de interés fijar la atención en la precisión de los términos empleados en el *Informe*, pues una lectura detenida refleja los matices precisos a los que se refiere el autor, por ejemplo, cuando alude a *graves razones de orden público*, límite, evidentemente, muy ponderado. No pretende, a mi entender, recortar los derechos de los acatólicos sino, simplemente, establecer otra vía legal (una ley propia) para garantizar su tutela<sup>20</sup>. Es decir, «sería suficiente que en el texto de la Ley sobre Libertad Religiosa, si llegase a promulgarse, o bien en una disposición complementaria o incluso en una Orden Circular del Ministerio de la Gobernación se inserte una cláusula en los términos siguientes o parecidos: “A efectos de lo dispuesto en el artículo 6.º del

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>20</sup> Prueba de cuanto venimos diciendo es que al referirse a las asambleas, los servicios religiosos, los templos..., dice textualmente: «revela también entre los protestantes el fin religioso al que se dedican» (*Ibid.*, p. 23).

Fuero de los Españoles, no se considerarán ceremonias o manifestaciones externas los anuncios de servicios religiosos no católicos colocados en el exterior de los templos (o el toque de campanas, etc.)” O bien: “A los efectos del artículo 6.º del Fuero de los Españoles, no se considerarán ceremonias o manifestaciones externas aquellas reuniones públicas de confesiones no católicas que hubiesen sido previamente autorizadas en atención a su carácter ordinario dentro de los usos observados generalmente por las respectivas confesiones y compatibles con el orden público y las buenas costumbres.”

»De esta forma se podrían evitar los graves inconvenientes que presenta la modificación del Fuero de los Españoles en cuanto al procedimiento»<sup>21</sup>.

Los inconvenientes, deducidos de una lectura atenta del *Informe*, son: por una parte, los que se derivan del hecho de que las Leyes Fundamentales precisan para su reforma del referéndum de la Nación<sup>22</sup>. En segundo lugar, si se modificara la expresión *confesionalidad del Estado* —incluida en el artículo 6.º del Fuero— por *confesionalidad de la Nación*, habría que modificar también el artículo I de la Ley de Sucesión que define España como *unidad política, Estado católico, social y representativo, que de acuerdo con su tradición se declara constituido en Reino*. En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que por tratarse de materia concordada<sup>23</sup> precisa previo acuerdo con la Santa

<sup>21</sup> *Ibid.* Resulta de interés comparar lo recogido en este *Informe* con el contenido del *Dictamen sobre la nueva redacción del artículo 6.º del Fuero de los Españoles* del Gabinete de Trabajo del Ministerio de Justicia. Allí se apuntan como inconvenientes:

1.º El peligro de que se planteara *ab extra* una revisión completa del Concordato. Sin embargo, el *Dictamen* descarta tal posibilidad a propósito del artículo 6.º, y que, aun en ese supuesto, no sería tal peligro.

2.º La posibilidad de que las Cortes o el pueblo rechazaran el proyecto de reforma. Tampoco se considera un serio problema (una oposición moderada facilitaría las futuras proposiciones de reformas en negociaciones con la Santa Sede).

3.º Si existiese una campaña de prensa en contra (lo cual resulta improbable), el Episcopado se vería obligado a responsabilizarse defendiendo la fórmula del Gobierno u ofreciendo otra mejor. En todo caso, «en el orden civil, tolerancia y libertad religiosa son conceptos completamente distintos, radicando en esta diferencia la razón fundamental de la inadecuación e insuficiencia de la vía interpretativa para resolver el problema que plantea la declaración conciliar» (Cfr. AAL, 1).

<sup>22</sup> Indudablemente, el trámite para la reforma de una ley ordinaria es mucho más ágil que el de una ley fundamental, cuya modificación exige una consulta popular previa.

<sup>23</sup> El Concordato de 1953 se refería expresamente a este artículo del Fuero en el Protocolo Final.

Sede. Y, finalmente, no hay que dejar de tomar en consideración el ambiente de los distintos sectores de opinión <sup>24</sup>.

En síntesis, según los defensores de esta primera corriente doctrinal, «todos los problemas relacionados con la confesionalidad del Estado, con la protección especial a la religión católica, con la libertad religiosa y la extensión de la misma en cuanto a las manifestaciones externas, en vez de quedar, como aconseja la prudencia política, reservados a una acción reflexiva y madura por parte del Gobierno, previos los asesoramientos que se juzguen necesarios, quedarían expuestos a un debate político cuyas proporciones y carácter sería muy difícil mantener bajo control» <sup>25</sup>.

Éste es uno de esos momentos en los que es difícil interpretar –al cabo de treinta años– lo que tan sólo parecen *dificultades procedimentales*, pero que tanto pesaron en quienes veían la entidad que había de tener en nuestro país una ley sobre la libertad religiosa.

Sin embargo, como ya hemos dicho, no todo el mundo era del mismo parecer, hubo quien defendió la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles como algo completamente necesario para una adecuada tutela de la libertad religiosa; sobre todo, teniendo en cuenta que éste es un principio sustancialmente diferente del de tolerancia <sup>26</sup>.

### 3. Procedimiento seguido para modificar el artículo 6.º del Fuero de los Españoles

De los trabajos realizados en el seno del Ministerio de Justicia, se deduce que los procedimientos posibles para poder llevar a la práctica

---

<sup>24</sup> Refiriéndose al ambiente de la época señala Fuenmayor que había distintos sectores: unos veían la libertad religiosa con temor (temían que el pueblo católico no entendiese bien esa libertad, y, por falta de formación, su conciencia se deformara); un segundo sector temía cualquier clase de libertad; el tercer sector tenía una visión política y temía que la incidencia del concepto de dignidad de la persona humana pudiera suscitar otros afanes de autonomía en el terreno de la vida política española; además, estaban quienes se movían por criterios liberales, que se sumaban a la libertad religiosa como a todo lo que supusiese libertad. Y, finalmente, estaban quienes buscaban la aplicación leal de las enseñanzas del Concilio (Cfr. F. DE MEER, A. VIANA, *Entrevista con Amadeo de Fuenmayor*, cit., p. 345).

<sup>25</sup> FHUN, 010.012.007, p. 22.

<sup>26</sup> La libertad religiosa, por ser un derecho natural, no puede ser tolerada (Cfr. FUENMAYOR, *La libertad religiosa*, cit., p. 165).

la modificación del artículo 6.º del Fuero de los Españoles son dos: el canje de Notas y la vía de interpretación concordataria <sup>27</sup>.

El *canje de Notas* exige presentar la fórmula indicando que se adapta a la *Dignitatis humanae* al recoger *suficientemente* el espíritu de la declaración conciliar sobre libertad religiosa. En un segundo momento, se debe presentar por el Gobierno el Proyecto de Ley indicando que, por parte de la Santa Sede, *nihil obstat*. Elaborado el nuevo texto, debe ser presentado y discutido en Cortes; para, finalmente, proceder al referéndum y ulterior sanción por el jefe del Estado.

La modificación por *vía de interpretación concordataria* se llevaría a efecto mediante un canje de Notas que se publicaría oficialmente.

El inconveniente capital es que no resuelve el problema. La simple interpretación no soluciona la contradicción entre el artículo 6.º del Fuero (que admite sólo el ejercicio privado del culto y prohíbe sus manifestaciones externas) con las exigencias de la *Dignitatis humanae*. Mantener eso sería un fraude con ecos dentro y fuera de España.

Así las cosas, en el *Informe* se sugiere la siguiente fórmula de confesionalidad: «La Religión católica, que es la de la nación española, será especialmente reconocida y protegida por el Estado.

»Asimismo, será garantizada por el Estado español la profesión y práctica, pública y privada, individual, familiar o comunitaria de cualquier creencia, sin otras limitaciones que las establecidas por ley» <sup>28</sup>.

Pues bien, la actitud del Estado español, a pesar de las opiniones dispares que se presentaron en su momento, fue la de llevar a cabo una modificación sustancial del párrafo segundo del artículo 6.º del Fuero de los Españoles <sup>29</sup>, manteniendo inalterado el tenor literal del

---

<sup>27</sup> Tanto en el *Informe sobre la Modificación del artículo 6.º del Fuero de los Españoles, incorporado al Concordato español de 1953 en virtud del protocolo final del Concordato* (cfr. AAF, I, p. 1) como en el *Dictamen sobre la nueva redacción del artículo 6.º del Fuero de los Españoles* (cfr. AAL, 1, p. 3) se alude a estos dos procedimientos.

<sup>28</sup> AAF, I, p. 15.

<sup>29</sup> Cito a continuación dos cartas de Garrigues al ministro de Justicia en las que se refleja el itinerario de las gestiones efectuadas en Roma. La primera es de 4 de agosto de 1966 y en ella se lee: «Modificación del artículo 6.º del Fuero de los Españoles».

»Me llamó Antonio Oriol por teléfono sobre este asunto.

»Me puse al habla con monseñor Samoré al que le entregué la adjunta Nota Verbal (...).

»Yo le enfoqué el asunto diciéndole que como la Santa Sede lo había dejado al criterio de los obispos españoles y éstos estaban conformes con el texto presentado, que

párrafo primero<sup>30</sup>. La pretensión era mantener la confesionalidad católica del Estado tutelando a un tiempo la libertad religiosa. El párrafo segundo quedó redactado en los siguientes términos: «El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que se garantizará por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público.»

Quizá, como se subrayó años después por la doctrina, desde un contexto más amplio se puede decir que «la evolución del Constitucionalismo del Estado español hacia una plena institucionalización de todos sus poderes, órganos e instancias, hacía precisa para cierre del sistema una Ley Orgánica del Estado con rango de Ley Fundamental, y en ese marco más amplio se plantea la reforma de las Leyes Fundamentales y entre ellas el artículo 6.º del Fuero de los Españoles»<sup>31</sup>. Es así como la Ley Orgánica del Estado fue sometida a referéndum y, aprobada por mayoría de la nación, el 14 de diciembre de 1966. Se publicó el 11 de enero de 1967<sup>32</sup>, y su disposición adicional primera

---

no le entregaba la Nota Verbal más que a efectos, pudiéramos decir, de rutina, que es en el tono en que había redactado la misma» (FHUN, 010.003.073).

La siguiente carta, que transcribo prácticamente íntegra, dice: «Como sabes Antonio Oriol me remitió el proyecto de nueva redacción del artículo 6.º del Fuero de los Españoles para proponerlo a la consideración de la Secretaría de Estado.

»Me pareció conveniente que quedara constancia de esta proposición, y por ello la presenté en forma de nota verbal, aunque te confieso que con pocas esperanzas de que me contestasen por el mismo conducto y menos aún de que lo hicieran en un plazo tan breve.

»Pocos días después de presentar la nota, el subsecretario de Asuntos Extraordinarios, monseñor Angelo Felici, me telefoneó para decirme que no había inconveniente por parte de la Secretaría de Estado, y al preguntarle si me lo comunicaría por escrito, me dijo “yo le enviaré una nota” sin precisar si sería nota verbal o un simple apunte de carácter oficioso.

»Finalmente ayer 9 de agosto he tenido la satisfacción de recibir una nota verbal cuya fotocopia te adjunto, y que como verás, no puede ser más clara y terminante al significar que no hay dificultad por parte de la Secretaría de Estado para el cambio propuesto.

»Queda así salvada una dificultad que podría haber sido considerable a los efectos del proyecto de Ley de libertad religiosa y que también podría temerse que la Secretaría de Estado hubiese podido valorizar como una concesión suya en cualquier posible negociación para poner al día el Concordato» (FHUN, 010.003.080).

<sup>30</sup> El párrafo primero del art. 6.º establece: «La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado Español, gozará de protección oficial».

<sup>31</sup> J. PÉREZ-LLANTADA, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Madrid, 1974, p. 241.

<sup>32</sup> Cfr. «BOE», núm. 9, de 11 de enero de 1967; Ley 1/1967, de 10 de enero.

es la que modifica el párrafo segundo del artículo 6.º del Fuero de los Españoles<sup>33</sup>.

#### **4. Análisis de la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles**

Parece, por tanto, que con la reforma del párrafo segundo del artículo 6.º del Fuero de los Españoles resulta clara la formulación directa y positiva del principio de libertad religiosa y, paralelamente, el establecimiento de los límites para que se dé una tutela jurídica eficaz del citado derecho. Sin embargo, también es indudable que, cuando el Estado acepta el binomio confesionalidad-libertad religiosa y hace dejación de la tradicional tolerancia, o mejor, del binomio confesionalidad-tolerancia, es consciente de que –al menos implícitamente– está aceptando una revisión del Concordato entonces vigente<sup>34</sup>.

La raíz última que justifica la nueva fórmula del artículo 6.º del Fuero de los Españoles es la fidelidad al magisterio eclesiástico<sup>35</sup>. Basta atender a las palabras del jefe del Estado en el discurso pronunciado en la sesión extraordinaria de las Cortes el 22 de noviembre de 1966. Del tenor de sus palabras, y como en su momento puso de relieve la doctrina, se deduce lo siguiente:

- a) la voluntad del Estado de seguir acomodándose a la letra del número II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional que consagra la confesionalidad del Estado al decir que «considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación»;
- b) la idea de que ello implica poner en correlación la legislación española con la doctrina formulada por el Concilio;
- c) la convicción de que –de entre las leyes constitucionales– sólo el artículo 6.º del Fuero de los Españoles precisa una reforma;

---

<sup>33</sup> El Decreto 779/1967, de 20 de abril (Cfr. «BOE», núm. 95, de 21 de abril de 1967), contiene la sanción definitiva de los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino tras las rectificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado.

<sup>34</sup> Cfr. PÉREZ-LLANTADA, *La libertad religiosa en España*, cit., p. 242.

<sup>35</sup> Cfr. J. LÓPEZ DE PRADO, «Recepción de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español», en REDC (1967), p. 559.

d) el propósito de hacer compatible la nueva tutela de la libertad religiosa con la tradicional protección oficial a la religiosidad católica del país;

e) la voluntad de completar el nuevo artículo 6.º del Fuero de los Españoles con una legislación complementaria. En este sentido hay que entender las palabras del jefe del Estado acerca de que *está prevista una especial tutela jurídica para ese derecho civil*. Es decir, el Fuero proclama la existencia y reconocimiento del derecho a la libertad religiosa, cuya tutela quedará confiada a futuras normas ya previstas por el poder público <sup>36</sup>.

De ahí que, en resumen, pueda decirse que la modificación del apartado 2.º del artículo 6.º del Fuero de los Españoles –con la sustitución del régimen de tolerancia del culto privado para los no católicos por la garantía de la libertad religiosa– supone un Derecho eclesiástico español cuyos perfiles generales apuntan ya al reconocimiento y tutela de un ámbito jurídico de libertad para las personas y comunidades no católicas.

Veamos, a continuación, los trabajos que condujeron a la Ley de Libertad Religiosa de 1967 que pivotaron, fundamentalmente, sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores.

## II. LA GÉNESIS DE LA LEY: MEMORÁNDUM SOBRE LAS CONFESIONES NO CATÓLICAS EN ESPAÑA

Una vez vistos los problemas planteados por la reforma del artículo 6.º del Fuero de los Españoles, se hace preciso centrar la atención en el desarrollo de lo que es propiamente la regulación jurídica del derecho de libertad religiosa mediante una ley específica <sup>37</sup>.

Hablar de la génesis de la ley exige, sin lugar a dudas, hacer men-

---

<sup>36</sup> Cfr. A. DE LA HERA, *Pluralismo y libertad religiosa*, Sevilla, 1971, p. 82.

<sup>37</sup> En un primer momento, me pareció más sencillo seguir un orden cronológico; pero, teniendo en cuenta que muchas veces los trabajos de los Departamentos ministeriales, informes de las Comisiones, dictámenes de expertos, y otros documentos, se solapan, me ha parecido más gráfico ordenar la documentación, y con ella el desarrollo de este estudio, atendiendo a un criterio sistemático. Por eso he analizado, en primer lugar, el artículo 6.º del Fuero de los Españoles y, en un segundo momento, el desarrollo de los trabajos prelegislativos realizados por los Ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia respectivamente.



ción de Fernando M.<sup>a</sup> Castiella. Aparte de las gestiones que, previamente, pudiera hacer, el 27 de noviembre de 1961 redactó un *Memorandum sobre las confesiones no católicas en España* que fue la clave de toda la evolución prelegislativa de la materia religiosa en España. Castiella era, entonces, Ministro de Asuntos Exteriores. Esa circunstancia, probablemente, le facilitó tener mayor perspectiva a la hora de abordar este tema. La legislación española, en este extremo, se consideraba insuficiente. Por eso, en el marco de la unidad confesional, se hacía preciso poner en marcha una profunda reforma tanto por las circunstancias internas como externas del país<sup>38</sup>.

En el extranjero (así se reflejaba en la prensa) no era infrecuente la referencia a la situación de los protestantes en España, para los que el principio de tolerancia y la legislación en vigor resultaban completamente insatisfactorios. No podían reducir la práctica de su religiosidad al culto privado. Así se entiende que, para poder llevar a cabo alguna actividad, estas comunidades protestantes se constituyeran en sociedades mercantiles acogidas a pabellones extranjeros que, a su vez, se acogían a las respectivas Embajadas.

En efecto, el problema de los acatólicos en España era esencialmente jurídico; más aún, el Estado español, sin el acuerdo expreso de la Santa Sede, no podía acelerar el proceso que conducía a la promulgación del estatuto de las confesiones no católicas<sup>39</sup>. Es más, teniendo en cuenta la legislación entonces vigente, hay que poner de relieve cómo la nueva normativa debía centrarse en dos cuestiones fundamentales: los derechos individuales de los acatólicos y la configuración de las asociaciones no católicas.

---

<sup>38</sup> Así se pone de manifiesto en una carta que escribe Castiella al arzobispo de Pamplona el 30 de mayo de 1962, adjuntándole una continuación del *Memorandum*: «Por su contenido y por los anejos que lo ilustran, incluidos los procedentes del campo católico, se deduce que el asunto sigue siendo de creciente actualidad así como la necesidad de poner al día algunos puntos de nuestra legislación para la mejor convivencia internacional, sin que ello implique la menor concesión para que pueda quebrantarse nuestra irrenunciable unidad religiosa.» En AAF, 10, 1.

<sup>39</sup> El entramado jurídico de la época, de alguna manera, dificultaba el proceso que conducía a la aceptación legal de la libertad religiosa. Ese entramado se irá analizando a lo largo de este estudio.

### III. LOS TRABAJOS DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

#### 1. *Elaboración del Estatuto para los acatólicos y sus asociaciones en España*

Por la trascendencia que había de tener la nueva regulación jurídica –tanto en la sociedad como en las estructuras españolas–, es razonable que las autoridades eclesiásticas tomaran parte activa en toda esta cuestión<sup>40</sup> –aunque en ocasiones, fuera de forma indirecta–. Así se entiende que miembros del Gobierno y representantes de la jerarquía española discutieran el proyecto de estatuto elaborado. Por ello, en 1964 tienen lugar varias reuniones entre miembros de la jerarquía y del Gobierno. En dos de éstas participan Garrigues (embajador de España cerca de la Santa Sede) y tres prelados (el cardenal primado, el arzobispo de Sión y el arzobispo de Madrid), mientras que la reunión del día 4 de septiembre se celebra con Castiella (ministro de Asuntos Exteriores) –tal como consta en una carta fechada el día 7<sup>41</sup>–.

---

<sup>40</sup> En este sentido, Rupérez alude a una reunión secreta del Consejo de Metropolitanos en Madrid en enero de 1963 (Cfr. J. RUPÉREZ, *Estado confesional y libertad religiosa*, Madrid 1970, p. 190). En la citada reunión fue aprobado el *Estatuto de las religiones no católicas* de Castiella y se formularon observaciones y enmiendas por los distintos obispos remitidas posteriormente al Ministro de Asuntos Exteriores para su estudio.

Las observaciones formuladas por los metropolitanos iban, fundamentalmente, en la línea de evitar que el reconocimiento legal de las asociaciones confesionales no católicas pudiera implicar un perjuicio para los católicos. En este sentido se sugieren, entre otras cosas, las siguientes: 1) establecer determinadas cautelas para la creación de centros de formación de ministros acatólicos; 2) no admitir como ministros de culto acatólicos a quienes hubieran sido ordenados *in sacris* en la Iglesia católica; 3) consultar a la autoridad eclesiástica del lugar cuando se quiera establecer un edificio de culto acatólico; 4) incluir junto a la referencia del artículo 9.º de la Ley de Sucesión, la referencia al artículo XXVII del Concordato –como salvedad frente al reconocimiento del derecho al ejercicio de cualquier trabajo.

También se sugiere simplificar la redacción de algún artículo (como es el caso del art. 11) o se propone incluir uno nuevo, como es el artículo 5.º: «No se impedirá a los acatólicos durante el servicio militar el cumplimiento de sus deberes confesionales, siempre que la disciplina general lo permita. No se les impondrá la asistencia a los actos del culto católico.

»Los españoles acatólicos jurarán fidelidad a la bandera en forma compatible con sus creencias religiosas» (Cfr. FHUN, 010.011.037, pp. 13-63).

<sup>41</sup> Cfr. AAF, IV, 6, p. 1.

Las deliberaciones se llevaron a cabo con espíritu de colaboración y acierto en la resolución de los problemas, de forma que los obispos se mostraron conformes con el texto presentado, teniendo en cuenta las enmiendas que habían hecho a los artículos 7.º, 20 y 26, «enmiendas aceptadas por el Excmo. Sr. Embajador a reserva de la aprobación de V.E. (V.E. se refiere a Castiella).

»Asimismo, la Conferencia de Metropolitanos ha quedado formalmente enterada de que las palabras del párrafo 3.º del artículo 17 “y las demás consultas que precedan”, expresan el deseo del Gobierno español de consultar a la Jerarquía Eclesiástica en los casos a que el citado artículo se refiere»<sup>42</sup>. Entre las observaciones hechas por los obispos está la de articular el llamado anteproyecto en forma de ley de bases.

Estando así las cosas, el 27 de agosto Garrigues escribe desde Roma al ministro de Asuntos Exteriores animándole a que lleve a la reunión del próximo Consejo de Ministros el *estatuto de los acatólicos*, para anticiparse así a lo que pudiera decir el Concilio en relación con ese tema<sup>43</sup>. El texto de la carta refleja con rigor el estado de la cuestión<sup>44</sup> y da cuenta de una entrevista del embajador con el secretario de Estado del Vaticano. En todo caso, lo más relevante es que para llevar adelante todo este asunto, el ministro cuenta con el asentimiento del nuncio y del episcopado español.

«Debes, pues, sin la menor duda, llevar el proyecto de decreto al próximo Consejo de Ministros, para su aprobación, porque de acuerdo con monseñor Riberi y de acuerdo con el arzobispo Morcillo y de los demás obispos que te han hablado en este sentido, no hay duda de que desde todos los puntos de vista es mucho mejor y mucho más conveniente que el estatuto de los protestantes en España se anticipe a las deliberaciones y a las propuestas que sobre esta materia de libertad religiosa pueda el Concilio acordar»<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> *Carta de la Comisión designada por los Metropolitanos al Ministro de Justicia de 7 de septiembre de 1964*, AAF, IV, 1. Los artículos mencionados son los relativos al matrimonio, los actos de culto acatólicos y el proselitismo.

<sup>43</sup> Ya era sabido que, entre los documentos de trabajo del Concilio, estaba uno dedicado a la libertad religiosa.

<sup>44</sup> El *Estatuto* constituye una garantía para el mantenimiento de la unidad católica de España, al tiempo que da un *status* jurídico a la situación que, de *facto*, tienen los protestantes.

<sup>45</sup> *Carta a Castiella*, en FHUN, 010.002.088, pp. 2-3.

En el Consejo de Ministros de 10 de septiembre de 1964 se presentó, en efecto, el *Anteproyecto sobre la condición jurídica de las confesiones acatólicas y de sus miembros* y se nombró una Comisión para su estudio<sup>46</sup>. Esta Comisión debería dar su parecer en la siguiente reunión del Consejo de Ministros.

Sin embargo –y así se cierra esta primera fase–, la reunión que estaba prevista para más tarde, se celebró el 30 de septiembre. La ponencia sólo había tenido tiempo de hacer un examen de conjunto del anteproyecto preparado «pero sin posibilidad material de poder someter al Consejo inmediato un texto definitivo y conforme»<sup>47</sup>. Esta circunstancia, unida a la imposibilidad de adelantarse a la declaración conciliar sobre la libertad religiosa, llevaron al Gobierno a aplazar la aprobación definitiva hasta que el Vaticano II se hubiera pronunciado sobre esta materia<sup>48</sup>.

Una vez reanudado el Concilio, el *Anteproyecto* –aprobado por el Consejo de Ministros el 10 de julio de 1964– entra en un período de latencia<sup>49</sup>. En ese momento, la posición que la Iglesia había tomado públicamente –de apoyo a la nueva legislación sobre libertad religiosa– era muy conveniente tanto dentro como fuera del país<sup>50</sup>; por otra parte, esperar a la decisión del Concilio resultaba prudente, pues «facilitaba la operación en su conjunto y abría un paréntesis de calma y reflexión que parecían aconsejables en el estado actual del asunto»<sup>51</sup>.

Cuando se cierra el año, concretamente el 30 de diciembre de 1964, Franco dirige un mensaje a la nación en el que alude directamente al

<sup>46</sup> La Comisión estaba formada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Justicia, Gobernación, Educación, el Secretario General del Movimiento, Información y Turismo y el del Ejército; aunque todos los miembros del Consejo de Ministros recibieron un ejemplar del Anteproyecto para que cada uno pudiera estudiarlo por su cuenta sin perjuicio de lo que estableciera la Comisión (FHUN, 010.002.090, p. 9).

<sup>47</sup> Cfr. *Ibíd.*

<sup>48</sup> «Este aplazamiento es el que planteó más tarde el delicado problema de si –ante el tenor de la Declaración conciliar– se hacía necesario modificar el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, que había servido de base –aunque con una interpretación amplia y generosa– al anteproyecto de referencia» (A. DE FUENMAYOR, *La libertad religiosa*, cit., p. 161).

<sup>49</sup> Cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, «Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español», en *Scriptorium victoriense*, 24 (1975), p. 44.

<sup>50</sup> Así se deduce de la correspondencia de Garrigues con el ministro de Asuntos Exteriores.

<sup>51</sup> *Carta a Castiella de 8 de octubre de 1964*, en FHUN, 010.002.090, pp. 1 y 2.

tema de la libertad religiosa y a las opiniones que se van deduciendo de los distintos sectores<sup>52</sup>. De tal forma que sus palabras se interpretan como de apoyo al *Anteproyecto sobre la condición jurídica de los acatólicos*: «Parte importante de este momento que vive la Iglesia es la consideración del importantísimo tema de la justa y bien entendida libertad religiosa (...). No deben los españoles abrigar ninguna duda ni recelo con respecto al ejercicio de una libertad de conciencia, que hemos practicado y que sólo deseamos se perfeccione siguiendo la inspiración autorizada de nuestra Madre la Iglesia... Si España ha marchado siempre a la cabeza de los pueblos en la expansión del Evangelio, no vamos a quedarnos atrás en esta Cruzada de fraternidad y de amor que la Iglesia emprende»<sup>53</sup>.

Dicho esto, a continuación, vamos a realizar un análisis del llamado *Estatuto de los acatólicos*<sup>54</sup>, comparándolo –porque la comparación resulta ilustrativa– con un borrador de *Anteproyecto de Ley de Bases*, tal como consta entre la documentación recogida en el archivo de Fuenmayor.

## 2. Análisis del Estatuto y del borrador del Anteproyecto de Ley de Bases

El *Anteproyecto* del Ministerio de Asuntos Exteriores se presentó como *Anteproyecto de ley sobre la condición jurídica de los acatólicos y de las confesiones no católicas en España*<sup>55</sup>. Entre las sugerencias que

---

<sup>52</sup> En este sentido, me parece de interés reproducir un fragmento de una carta que Garrigues dirige a Franco el 15 de diciembre de 1964 en la que alude tanto a la futura declaración del Concilio sobre libertad religiosa como al estatuto de los acatólicos. En la carta se lee: «Pero cuando se apruebe, por lejos que vaya este texto, por grande que sea su alcance, lo que es seguro es que contendrá las suficientes reservas y salvedades para que España pueda resolver, debidamente, su propio problema. El reconocimiento a las confesiones no católicas de un *status* legal, que contenga aquellos derechos que no les pueden ser rehusados en cuanto forman parte del derecho natural y de gentes y, en suma, de la ley de Dios, podrá hacerse sin mengua ni menoscabo de la unidad religiosa de España, que debe ser preservada a toda costa. No tendría sentido que, persiguiendo el ecumenismo la unidad de los cristianos, empezara por destruir esa unidad donde ya existe» (FHUN, 010.005.011, p. 10).

<sup>53</sup> *Mensaje de Franco a la Nación*, 30 de diciembre de 1964.

<sup>54</sup> *Anteproyecto de Ley sobre la condición jurídica de las confesiones acatólicas en España y de sus miembros*.

<sup>55</sup> En adelante, lo llamaremos *Estatuto*, que es el nombre que se le daba en los documentos de ese Ministerio.

había dado la jerarquía, estaba la de estructurar el citado texto como una Ley de Bases. Así se elaboró un borrador<sup>56</sup> que pretendía dar a las confesiones acatólicas una cobertura jurídica más amplia que la concedida por el *Estatuto* del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Ese marco jurídico más amplio en pro de la libertad religiosa<sup>57</sup> se pone de manifiesto en el citado borrador, que utiliza como pauta el texto ofrecido por el Ministerio. Seguidamente, y con el fin de ir delimitando lo que ha sido el *iter* jurídico hasta llegar a la aprobación de la *Ley de Libertad Religiosa de 1967*, haré –como he apuntado antes– un análisis comparativo de ambos textos.

Las pautas definidoras del *Estatuto*, es decir, del oficial, no del oficioso, son: el principio de la unidad católica (sobre la base de que España es un Estado confesional católico), la tutela de lo pactado con la Santa Sede y la salvaguarda del principio de tolerancia establecido en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles<sup>58</sup>.

Por su parte, el *Anteproyecto de ley de Bases* responde a un planteamiento diferente: respeto a la legalidad vigente (tanto de la normativa unilateral del Estado como de la pacticia derivada del Concordato); tutela jurídica *efectiva* de los acatólicos y de sus asociaciones<sup>59</sup> y omisión de toda referencia a la unidad católica.

#### a) *El Estatuto de 1964*

Pues bien, analizando el *Estatuto* se evidencian las coordenadas en las que se enmarca y a las que ya me he referido, del modo siguiente:

<sup>56</sup> *Anteproyecto de Ley de Bases sobre la condición jurídica de los acatólicos en España.*

Me parece importante hacer notar que este borrador no aparece fechado en el ejemplar del fondo documental aquí utilizado. No ha resultado posible comprobar la fecha exacta. Muy probablemente es de 1965 cuando se acaba de elaborar el *Estatuto* y se conoce ya el parecer de la jerarquía eclesiástica. Sin embargo, podría haberse realizado cuando se forma la Comisión interministerial de Justicia y Asuntos Exteriores que trabajó con los textos de los anteproyectos que habían elaborado ambos Departamentos ministeriales.

<sup>57</sup> Aunque todavía no se empleara esa expresión.

<sup>58</sup> Las dos primeras –unidad católica y confesionalidad del Estado– aunque desde el punto de vista conceptual se distinguen perfectamente, en los textos legales aparecen muchas veces como indisolubles.

<sup>59</sup> Esto es una consecuencia –aunque no se dice así expresamente– del reconocimiento de la libertad personal, y por tanto, de la libertad religiosa. Para alcanzar esa mayor tutela de la libertad se eliminaron algunos artículos del *Estatuto* (concretamente fueron eliminados los artículos 2.º, 3.º, 4.º, 9.º, 12, 14, 18, 20 y la disposición transitoria) y se matizaron bastantes de las afirmaciones en él contenidas.

– *Unidad católica*: la unidad católica y la confesionalidad aparecen en el articulado del Estatuto como inescindibles; una se traduce o lleva consigo la otra<sup>60</sup>. Es decir, la tutela jurídica de la religión católica o, más precisamente, la confesionalidad estatal, se arbitra como un medio para conseguir el fin de la unidad espiritual.

Esa protección de la unidad se pone de relieve al reconocer la personalidad jurídica de las Asociaciones confesionales no católicas<sup>61</sup>; de modo que el *Estatuto* remite al artículo 33 del Fuero de los Españoles<sup>62</sup> con el fin de establecer una cláusula de salvaguarda de dicha unidad<sup>63</sup>. Lo mismo sucede cuando se previene contra la posible actuación de los ministros de culto acatólicos<sup>64</sup>, o cuando se prohíbe divulgar la fe y hacer proselitismo a las confesiones no católicas<sup>65</sup>. Cuestión esta última que reviste particular interés pues es una de las más debatidas a lo largo de todo este itinerario legislativo.

---

<sup>60</sup> Así se lee en el artículo 1.º: «El Estado español garantiza la profesión y la libre práctica en privado de todas las creencias religiosas, en tanto que el ejercicio de las mismas no atente a los Principios del Derecho Natural, perturbe el orden público o comprometa la unidad espiritual de España.

»El ejercicio de cualquier derecho que se reconozca a confesiones distintas de la católica, no podrá menoscabar las prerrogativas que corresponden a la Religión oficial del Estado con arreglo a las Leyes.»

Por su parte el *Anteproyecto de ley de Bases* dispone: «De acuerdo con el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, el Estado garantiza la profesión y libre práctica de todas las creencias religiosas.»

<sup>61</sup> Ya que ese reconocimiento se lleva a cabo «con arreglo a lo dispuesto en los artículos 6.º y 33 del Fuero de los Españoles» (Cfr. art. 13 del *Estatuto*).

<sup>62</sup> El citado artículo dispone: «El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España.»

<sup>63</sup> El texto del *Anteproyecto de ley de Bases* sustituyó el inciso final del artículo 13.1 por una expresión más genérica, omitiendo toda referencia a la unidad católica.

<sup>64</sup> En ese caso, la Comisión Interministerial de Asociaciones confesionales no católicas podría denegar o retirar su reconocimiento legal a quienes «ejercen su ministerio en forma que comprometa la unidad espiritual de España» (art. 22). Por su parte, el *Anteproyecto de ley de Bases* en la base XIV se refiere a actividades que atenten al *orden público del Estado*, pero no alude a la unidad espiritual.

<sup>65</sup> En relación con esta materia, dispone la base XVIII del *Anteproyecto*: «1. Las confesiones acatólicas, en la divulgación de su fe religiosa, deberán abstenerse de cualquier clase de actos que puedan tener sabor a coacción o persuasión inhonesta o menos recta, sobre todo cuando se trate de personas rudas o necesitadas.

»2. Las publicaciones que se editen con arreglo a la Ley de Imprenta y demás disposiciones vigentes y las que autorizadamente se importen desde el extranjero, podrán circular en España en la medida que sean necesarias para la formación, la instrucción y la práctica de las comunidades reconocidas legalmente.»

Por último, como una derivación de esa unidad religiosa, se refleja cierta desconfianza hacia las asociaciones confesionales no católicas que se traduce en un afán de controlar –desde la estructura gubernamental– lo que sería el natural desenvolvimiento de las confesiones religiosas. De otro modo, no se entiende la formulación, por ejemplo, del artículo 14 del *Estatuto*, en cuya virtud se debe crear en el seno de las asociaciones confesionales un Consejo Rector de carácter nacional<sup>66</sup> de perfiles muy determinados. Es decir, no parece del todo adecuada esa intervención del Estado en la organización interna de una confesión.

– *Tutela de lo pactado con la Santa Sede*: la tutela de la normativa concordataria constituye uno de los criterios rectores en la actuación de los impulsores del nuevo estatuto jurídico de los acatólicos. Como consecuencia de ello, el artículo 3.2 del *Estatuto*, una vez reconocido el derecho de todo español al ejercicio de cualquier trabajo o actividad, establece como excepciones –y dejando aparte el contenido del artículo 9.º de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado– las que derivan del artículo XXVII del Concordato<sup>67</sup>. Y el mismo texto concordatario aparece –esta vez de forma implícita– cuando se reconoce el derecho de las asociaciones confesionales no católicas a establecer centros de

---

<sup>66</sup> Artículo 14: «Cuando los adeptos de una determinada confesión religiosa no católica consideren oportuno organizarse en España como Asociación legalmente reconocida, constituirán a tal efecto un Consejo Rector de carácter nacional, compuesto al menos de siete personas: un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y tres Vocales. Para formar parte de este Consejo se necesitará poseer la nacionalidad española, ser mayor de edad y gozar de la plenitud de los derechos civiles.

»El mencionado Consejo Rector presentará una petición circunstanciada, dirigida al Presidente de la Comisión Interministerial de Asociaciones confesionales no católicas, solicitando el reconocimiento legal en España de la confesión de que se trate y su inscripción en el registro especial instituido en el artículo 11 de la presente Ley.»

La supresión de este artículo en el borrador de *Anteproyecto de Ley de Bases* hace que la mención al Consejo Rector de las asociaciones confesionales del artículo 17, a efectos de la inscripción, no tenga sentido; y lo mismo sucede con lo establecido por el artículo 25.2 que exhortaba al Consejo Rector, a los ministros de culto y a los representantes de las Asociaciones confesionales a velar por la observancia de las leyes vigentes en materia de sanidad y seguridad pública.

<sup>67</sup> Artículo 3.2 del *Estatuto*: «Las únicas excepciones son las establecidas en el artículo 9.º de la Ley de 26 de Julio de 1947, que determina las condiciones que ha de reunir la persona llamada a ocupar la Jefatura del Estado, y las que se derivan del artículo 27 (núms. 3, 4 y 7) del vigente Concordato entre la Santa Sede y España.»

Sin embargo, el *Anteproyecto de Ley de Bases* suprimió este artículo.



enseñanza<sup>68</sup>. El *Estatuto* matiza que ese derecho debe ejercerse con arreglo a las *Leyes docentes*<sup>69</sup>; y, por tanto, con arreglo a lo pactado con la Santa Sede.

– *Principio de tolerancia*: este principio inspirador de la normativa jurídico-eclesiástica de la época se refleja en el tenor literal de algunos artículos. Así, por ejemplo, al aludir a la actuación de las instituciones<sup>70</sup>; o a cuestiones tan concretas como la regulación de los cementerios<sup>71</sup>, las reuniones religiosas<sup>72</sup> y el anuncio de las actividades religiosas de la propia confesión<sup>73</sup>. En la redacción de estos preceptos da la impresión de que se regula algo que no tiene, ni de lejos, la naturaleza de un derecho de libertad. Es más, se conciben como una concesión por parte de los poderes públicos.

Finalmente, y de forma explícita se alude a este principio inspirador del *Estatuto* en el artículo 29 para calificar la situación de los territorios españoles del norte de África<sup>74</sup>; situación que, en parte, había regulado ya el Concordato en su Protocolo final.

<sup>68</sup> Cfr. artículo 24.

<sup>69</sup> Este inciso es el que justificó que en el *Anteproyecto de Ley de Bases* se hiciera referencia no a las leyes docentes en vigor, sino a *lo que se establezca en la oportuna reglamentación legal* (Cfr. Base XVI).

<sup>70</sup> Cfr. artículo 4.º donde se dice que «no pondrán inconvenientes a los acatólicos para el cumplimiento de sus deberes religiosos».

<sup>71</sup> Cfr. artículo 9.º: «Los acatólicos tendrán derecho a recibir sepultura según sus creencias religiosas y conforme a lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley.» Y el artículo 18 dispone: «Todos los Municipios españoles y en especial aquellos en los que haya establecida legalmente una Asociación confesional no católica, cuidarán de habilitar un cementerio, o una parte del que exista, en forma que se pueda celebrar el acto del sepelio y reciban sepultura los acatólicos con la dignidad debida.

»Las Asociaciones confesionales no católicas establecidas legalmente en una localidad, podrán adquirir y habilitar a sus expensas cementerios propios o mejorar la parte que les sea concedida por el Municipio respectivo.»

<sup>72</sup> Cfr. artículo 19: «Las Asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas podrán celebrar, sin previo aviso de las Autoridades, todas las reuniones de carácter religioso que tengan lugar en sus templos o capillas, en el recinto de sus cementerios o en otros centros debidamente autorizados.» No parece sino que el texto de este artículo quiera evitar posibles fraudes que se presenten, contrarios quizá al orden público.

<sup>73</sup> Artículo 20: «Los actos que las Asociaciones confesionales no católicas hayan de celebrar en sus lugares de culto, cementerios y demás centros reconocidos, podrán ser anunciados discretamente para conocimiento de sus adeptos tanto residentes en la ciudad como transeúntes.»

<sup>74</sup> Artículo 29: «Por lo que se refiere a la tolerancia de los cultos no católicos en los

b) *Borrador del Anteproyecto de Ley de Bases*

Este texto refleja que su elaboración corresponde a un buen conocedor del material legislativo mediante el cual consigue dar a las confesiones acatólicas una cobertura jurídica más amplia que la inicialmente ofrecida por el *Estatuto*. Siempre, claro está, sobre la base de un exquisito respeto a la confesionalidad.

Las líneas maestras que se descubren en este borrador, y a las que ya hemos tenido ocasión de referirnos, son las que siguen:

– *Respeto a la legalidad vigente*: prueba de este respeto es que el texto arranca con una remisión expresa a la norma jurídica que, de forma más precisa, se refiere a esta materia: el artículo 6.º del Fuero de los Españoles<sup>75</sup>. Además, se omite toda referencia a la igualdad porque se considera que ese principio ya está formulado –en todos sus extremos– en el artículo 3.º del Fuero de los Españoles y, por tanto, en un texto de rango constitucional.

Por otra parte, este borrador también remite –aunque la remisión es en un sentido genérico– a la legislación general de asociaciones<sup>76</sup>. Esto permite no entrar en la polémica suscitada en torno a las entidades religiosas protestantes y a su cobertura bajo la forma de sociedades mercantiles. Téngase en cuenta que, como ya hemos puesto de relieve, durante años los protestantes se acogían a la legislación mercantil en lugar de someterse a la Ley de Asociaciones adoptando la forma de sociedades extranjeras.

Decía anteriormente que del estudio de este borrador se deduce que el autor tiene un conocimiento cercano de la normativa sobre la materia; ello le permite tomar en consideración tanto las normas uni-

---

territorios españoles en África, continuará rigiendo lo dispuesto en el Protocolo Final del vigente Concordato entre la Santa Sede y España.»

<sup>75</sup> Base I: «De acuerdo con el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, el Estado español garantiza la profesión y la libre práctica de todas las creencias religiosas.»

Ya hemos visto la redacción del artículo 6.º del Fuero de los Españoles en sus dos versiones: la de 1945 (que admitía sólo el culto privado) y la de 1967 (que, asumiendo los postulados de la *Dignitatis humanae*, admite también el culto público para las confesiones minoritarias).

<sup>76</sup> Base XXI: «Corresponde a los Gobernadores Civiles, con arreglo a las instrucciones de la Comisión Interministerial de Asociaciones confesionales no católicas, la vigilancia del cumplimiento de esta Ley y de la legislación general en materia de Asociaciones, en cuanto sea aplicable a las mencionadas colectividades religiosas.»

laterales como las de origen pacticio, y más en concreto, el Concordato. En este sentido, se admite la dispensa de la enseñanza de la religión católica a los hijos de los no católicos, cuando lo soliciten sus padres o quienes hagan sus veces<sup>77</sup>. Esa dispensa se concede porque así lo dispone el artículo XXVII, 1. Lo cual es una prueba más de la fuerza que tiene la confesionalidad como principio inspirador de las normas de Derecho eclesiástico.

– *Tutela efectiva de las confesiones acatólicas y de sus miembros*: en el trasfondo de este borrador se apunta ya a una auténtica plasmación del derecho de libertad religiosa. Por lo menos, parece romperse esa inicial desconfianza hacia los acatólicos que se vislumbraba en el *Es-tatuto*. ¿Qué manifestaciones concretas refleja esta nueva concepción de la libertad religiosa? En primer lugar, se reconocen derechos tanto a nivel personal como institucional. Y, en segundo lugar, se empiezan a institucionalizar los cauces a través de los cuales se pueden hacer valer esos derechos.

En efecto, a los individuos se les reconoce el derecho a contraer matrimonio<sup>78</sup>, a asociarse libremente<sup>79</sup>, a procurar a sus hijos la formación religiosa propia de sus creencias<sup>80</sup>; por su parte, los ministros de culto no estarán obligados a asumir cargos públicos o funciones que sean incompatibles con su actividad y estarán exentos del servicio militar<sup>81</sup>.

Desde un punto de vista institucional, se permite que las asociaciones confesionales no católicas sean reconocidas como personas jurídicas a fin de permitirles el ejercicio de las actividades que les son propias –celebración del culto y atención a las necesidades espirituales de sus miembros–<sup>82</sup>; podrán celebrar reuniones de carácter religioso<sup>83</sup> y

<sup>77</sup> Cfr. Base V.

<sup>78</sup> Base IV: «Todos los españoles, cualesquiera que sean sus creencias religiosas, dispondrán de facilidades y plazos idénticos para contraer matrimonio.

»2. Se autorizará el matrimonio civil, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 del Código Civil, cuando se pruebe que ninguno de los contrayentes profesa la religión católica.»

<sup>79</sup> Cfr. Base VI.

<sup>80</sup> Cfr. Base V.

<sup>81</sup> Cfr. Base XIII, 4.

<sup>82</sup> Cfr. Base VIII.

<sup>83</sup> Cfr. Base XII.

establecer centros para la formación de los ministros del culto respectivo <sup>84</sup> y para la enseñanza religiosa de los hijos de sus miembros <sup>85</sup>.

– *Omisión de toda referencia a la unidad católica y tutela de la confesionalidad*: ésta es una de las características que más sorprenden al analizar este borrador; aunque sí se alude al orden público y a la moralidad, no aparece mencionado este otro concepto que constituía uno de los pilares de la regulación jurídica del fenómeno religioso en España y que era también fundamental en el *Estatuto*.

Sin embargo, aun cuando no se habla de unidad católica, se argumenta, evidentemente, sobre la base de que España es un país confesional católico. De hecho, por ejemplo, se mantiene el sistema de matrimonio civil subsidiario <sup>86</sup>, de modo que esta forma de matrimonio sólo se admite cuando se prueba que ninguno de los contrayentes profesa la religión católica.

Por otra parte, y como un reflejo de la confesionalidad, en varias ocasiones se establecen cautelas a fin de proteger la actuación –poco acorde con su condición jurídica personal– de los ordenados *in sacris* y religiosos profesos <sup>87</sup>.

En fin, para terminar el análisis de este borrador, sólo queda decir que, con los mismos instrumentos legales, se apunta ya hacia una tutela real de los derechos de las confesiones minoritarias y de sus miembros.

### 3. *Anteproyecto de Ley regulando el ejercicio de la libertad religiosa establecida en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles*

Después del *Estatuto* de 1964, y del texto que no pasó de ser más que un borrador de Ley de Bases, ¿en qué línea se movían Castilla –promotor del proyecto– y sus colaboradores? Parece de interés fijar la atención, concretamente, en la actuación de Garrigues en Roma, que constituyó no sólo un notable impulso para cubrir las etapas de consultas y trámites que derivaban de la confesionalidad de la legislación española, sino también eficaz ayuda por sus sugerencias y aportaciones. Así el 17 de febrero de 1967 escribe al ministro de Asuntos

<sup>84</sup> Cfr. Base XV.

<sup>85</sup> Cfr. Base XVI.

<sup>86</sup> Cfr. Base IV.

<sup>87</sup> Cfr. Bases IV, 4; XIII, 5; XV, b) y XX.

Exteriores comentándole que «la Santa Sede podría mostrarse reticente para aprobar el proyecto español de libertad religiosa si éste conserva expresiones demasiado “calcadas” de nuestras leyes fundamentales, por la sospecha de que el reconocimiento de la libertad no sea sincero, o no lo parezca a la opinión pública mundial»<sup>88</sup>.

Por este motivo, el propio Garrigues redacta un *Anteproyecto de ley regulando el ejercicio del derecho de libertad religiosa establecida en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles*. En efecto, este *Anteproyecto* se elabora cuando ya se ha publicado la declaración *Dignitatis humanae*. Se pretende una regulación de la libertad religiosa más general, no referida sólo al sector de los acatólicos<sup>89</sup>.

Las claves que dan razón de su articulado son: la protección de la unidad católica y mención explícita de la confesionalidad; la aplicación rigurosa de algunos contenidos de la *Dignitatis humanae*; el reconocimiento del derecho de libertad religiosa con una frecuente referencia a los límites, y en particular, al orden público; y la injerencia en el régimen de las asociaciones confesionales no católicas. Estas pautas coinciden, en gran medida, con las que habían inspirado el *Estatuto*. Si bien ahora se perfila el ejercicio del derecho con mayor precisión. Sin embargo, para poder hacer una valoración de conjunto, vamos a analizar el articulado de este nuevo *Anteproyecto* y cómo se desarrollan esas líneas:

– *Protección de la unidad católica*: la defensa de la unidad espiritual como un valor fundamental del ordenamiento jurídico español adquiere en este nuevo *Anteproyecto* una fuerza especialmente significativa<sup>90</sup>. Esa unidad forma parte de los *sentimientos de la Nación* y justifica la tipificación de las conductas de funcionarios que atenten con-

<sup>88</sup> FHUN, 010.003.20, p. 1. Ese mismo día, en otra carta escribe también al ministro de Asuntos Exteriores: «Yo tengo ya un informe preparado, y hasta un borrador de lo que podría ser el nuevo anteproyecto de Ley. No te lo he mandado ya porque antes quería asegurarme de pisar terreno firme en el aspecto doctrinal, y para ello he consultado con diferentes grupos de canonistas y teólogos (españoles) de los Jesuitas, Dominicos, Claretianos y algún monseñor de altos dicasterios romanos» (Cfr. FHUN, 010.003.021, pp. 1-2).

<sup>89</sup> Cfr. FHUN, 010.003.035, p. 1.

<sup>90</sup> De hecho, ya en el artículo 1.º se dice que el ejercicio del derecho de libertad religiosa «no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España ni a la convivencia, la paz o la moralidad públicas».

tra la *unidad de sentimiento religioso*<sup>91</sup> y la sanción disciplinaria de quienes en el ejercicio de la función docente orienten sus explicaciones en contra de los *principios fundamentales de la religión católica*<sup>92</sup>.

En suma, al ser la religión católica la mayoritaria de los españoles, se entiende que a la Iglesia se le debe reconocer un *status* especial<sup>93</sup> –la confesionalidad–, y a los católicos, el ámbito de libertad necesario para cumplir sus deberes religiosos<sup>94</sup>.

Junto a esto, como ya sucedía en el *Estatuto*, la confesionalidad –como fórmula de entender las concretas relaciones entre la sociedad eclesiástica y civil– se concibe como un medio específico de conseguir la unidad espiritual; de ahí su íntima conexión.

– *Aplicación de algunos contenidos de la Dignitatis humanae*: en el texto del *Anteproyecto* se descubren algunos artículos que en su redacción siguen a la *Dignitatis humanae* de forma casi literal<sup>95</sup>; por ello, se emplea, sin reservas, la expresión *libertad religiosa*<sup>96</sup> entendida como derecho fundamentado en la dignidad de la persona humana y cuyo reconocimiento implica –como había puesto de manifiesto el Concilio– la no coacción. Consecuencia inmediata de esa tutela de la no coacción es la prohibición de las amenazas, el soborno y la seducción como medios para ganar adeptos para una confesión religiosa<sup>97</sup>.

Además, la actitud positiva del Estado ante la libertad religiosa se

---

<sup>91</sup> Para ello se remite al Código Penal, más en concreto a la Secc. II, Cap. II, Tít. II, L. II.

<sup>92</sup> Cfr. artículo 7.º.

<sup>93</sup> La situación que corresponde a la Iglesia Católica es la establecida en el Concordato (al que remite explícitamente el artículo 4.º de este *Anteproyecto*).

<sup>94</sup> Junto a lo dicho hasta el momento, me parece de interés señalar que, con el fin de que la religión de la mayoría no implicara ningún tipo de discriminación, se establece expresamente en el artículo 6.º que «las creencias de los españoles en materia religiosa no constituyen motivo de desigualdad ante la Ley ni impedimento para el ejercicio de cualquier actividad lícita y para el desempeño de funciones o cargos públicos». Salvedad hecha de la Jefatura del Estado, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1947.

<sup>95</sup> Pienso, por ejemplo, en lo que dispone el artículo 1.1 («El Estado reconoce la libertad religiosa como un derecho fundado en la dignidad de la persona humana») que se corresponde con lo establecido en la DH, 2; o lo dispuesto en el artículo 2.º del *Anteproyecto* cuyo correlato es el número 4 de la DH que alude a la no coacción como parte del contenido específico del derecho de libertad religiosa.

<sup>96</sup> Cfr. artículo 1.1.

<sup>97</sup> Cfr. artículo 2.2.

traduce en disposiciones que garantizan el ejercicio público del culto religioso en los templos y demás lugares destinados a este fin<sup>98</sup>, al tiempo que se reconoce a todas las comunidades y sus miembros el derecho a dar testimonio de su fe de palabra o por escrito<sup>99</sup>.

– *Reconocimiento de la libertad religiosa y referencia al orden público*: no se puede desconocer el carácter innovador de este *Anteproyecto* desde el momento en que su ejercicio implica el reconocimiento del culto público y del testimonio de la propia fe. Sin embargo, ese reconocimiento no es todavía pleno pues sólo se permiten ceremonias y manifestaciones externas de culto de la Iglesia católica<sup>100</sup>; y, además, las restantes confesiones –aun teniendo reconocido el derecho a manifestar su fe de palabra y por escrito– deberán evitar el proselitismo y las prácticas que puedan herir los sentimientos religiosos ajenos<sup>101</sup>. Pues bien, esto que, a primera vista, resulta tan llamativo para la mentalidad actual, es consecuencia lógica de la cláusula establecida en el primer artículo de este *Anteproyecto*, en cuya virtud el ejercicio de la libertad religiosa no puede, en ningún caso, atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España ni a la convivencia, la paz o la moralidad públicas.

Por otra parte, me parece que hablar de los límites en este caso no es más que una razón de coherencia. Nos encontramos ante un sólido sistema social, político y legislativo que se asienta sobre la base de una unidad religiosa protegida como elemento de cohesión de la unidad política. Esa es la razón por la cual la unidad espiritual es entendida como un componente básico del orden público. Orden público que es, propiamente, un concepto jurídico-político que justifica, en sí mismo, las limitaciones en el culto público<sup>102</sup>.

– *Injerencia en el régimen de las confesiones religiosas*: desde la perspectiva institucional, las relaciones con las confesiones religiosas se ca-

---

<sup>98</sup> Cfr. artículo 3.º Es interesante poner de relieve que éste es uno de los temas –junto con el derecho a divulgar la propia fe– que mayor controversia había suscitado. Ya hemos visto toda la evolución doctrinal que llevó a la reforma –previo referéndum– del artículo 6.º del Fuero de los Españoles.

<sup>99</sup> Cfr. artículo 14.

<sup>100</sup> Cfr. artículo 5.º.

<sup>101</sup> Cfr. artículo 14.

<sup>102</sup> Cfr. artículos 3.º y 5.º

nalizan a través de una Comisión Interministerial de Asociaciones confesionales no católicas, con sede en el Ministerio de Justicia <sup>103</sup>; y, dependiendo del Director General de Asuntos Religiosos, se creará una Oficina Central de Asociaciones confesionales no católicas en la que se instituirá un Registro de asociaciones y ministros no católicos <sup>104</sup>; mediante la inscripción en el citado Registro, las asociaciones adquieren personalidad jurídica <sup>105</sup>. En todo caso, siempre que se desee constituir una asociación confesional no católica se debe crear un Consejo Rector <sup>106</sup>. La creación de este Consejo Rector ya se había sugerido en el *Estatuto* y ahora se mantiene.

En definitiva, es de destacar el afán de los autores de este nuevo *Anteproyecto* por asumir la doctrina formulada por el Concilio Vaticano II en la *Dignitatis humanae*. Sin embargo, también resulta evidente que la plasmación jurídica de esa doctrina conciliar adquiere ahora un perfil de tonos algo restrictivos, quizá basados en el buen deseo de los redactores del *Anteproyecto* de preservar la unidad católica y social de España.

#### 4. *Tercer Anteproyecto del Ministerio de Asuntos Exteriores*

El primer proyecto que trata de dar cauce jurídico a las confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica fue obra de Castiella; por eso, es comprensible que los miembros de ese Departamento ministerial llevaran las riendas de la tramitación de lo que después se llamó *Ley de Libertad Religiosa*. Así se entiende que, en abril de 1966, la Embajada de España en Roma preparara un nuevo *Anteproyecto* que trataba de integrar los textos anteriores.

Después de haberse redactado un informe que lleva por título *El Estatuto para los acatólicos en España y la Declaración conciliar sobre*

<sup>103</sup> A diferencia de lo que sucedía con el *Estatuto* en el que la Comisión Interministerial de Asociaciones confesionales no católicas dependía del Ministerio de la Gobernación, ahora –y como se había sugerido en el borrador de *Anteproyecto de Ley de Bases*– depende del Ministerio de Justicia.

<sup>104</sup> Cfr. artículo 16.

<sup>105</sup> Cfr. artículo 18.

<sup>106</sup> A raíz del estudio del *Estatuto*, ponía ya de manifiesto que esta exigencia supone una imposición innecesaria de una estructura de gobierno estatal; es decir, de alguna manera, lesiona la autonomía organizativa de los grupos religiosos.



*libertad religiosa y el Anteproyecto de Ley regulando el ejercicio de la libertad religiosa establecida en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles*, «se ha estimado conveniente revisar ambos textos a la luz de la doctrina posterior al Concilio Ecuménico Vaticano II, recabando la opinión de varios canonistas y teólogos de Roma.

»Como consecuencia de esta confrontación se propone un nuevo texto en el que se han recogido algunas de las observaciones formuladas en relación con el texto anterior y se ha procurado sistematizar su contenido con alguna mayor precisión, sin alterar nada en lo sustancial, ya que el nuevo texto sigue la misma orientación del anterior y la que estaba ya señalada en el “Anteproyecto de Ley sobre la condición jurídica de las confesiones acatólicas en España y de sus miembros”<sup>107</sup>.»

¿Qué se puede decir de este tercer *Anteproyecto* del Ministerio de Asuntos Exteriores en relación con los anteriores? Evidentemente, las directrices que había señalado el Ministerio se mantienen y se pueden sintetizar en las siguientes: defensa de la confesionalidad del Estado<sup>108</sup>; salvaguarda de la unidad católica; referencias al Fuero de los Españoles como clave de toda la articulación jurídica de este derecho de libertad; y, establecimiento preciso y riguroso de los límites de la libertad religiosa<sup>109</sup>.

Veamos cómo se ponen de manifiesto en el articulado del Anteproyecto estas líneas maestras.

– *Tutela de la confesionalidad*: aun cuando se plantea la aplicación de este texto legal tanto a la Iglesia católica como a las restantes confesiones, la redacción del artículo 1.º pone de relieve que es el catolicismo oficial español el marco en el que se quiere encuadrar la libertad religiosa. Por eso establece: «El Estado español seguirá siendo confesionalmente católico, reconociéndose a la Iglesia católica la particular situación establecida en el Concordato.»

Consecuencia inmediata de este preciso modo de entender la con-

---

<sup>107</sup> AAF, 3, 7.

<sup>108</sup> La tutela de este principio de confesionalidad trae consigo una referencia constante al Magisterio de la Iglesia.

<sup>109</sup> Unos límites que, contemplados desde la perspectiva actual, quizá resulten excesivos porque estarían inspirados en un cierto temor a implantar un amplio reconocimiento de la libertad religiosa.

fesionalidad es el establecimiento de un estatuto propio para la Iglesia católica por ser la confesión mayoritaria. El reconocimiento de ese *status* específico opera, a veces, en detrimento de la regulación jurídica de las otras confesiones<sup>110</sup>.

Nos encontramos, por tanto, con un estatuto *privilegiado* para la Iglesia católica que es consecuencia de una concreta interpretación de la confesionalidad y de la unidad espiritual.

– *Salvaguarda de la unidad católica*: a lo largo de este estudio me he referido varias veces a la conexión que existe entre la unidad católica y la confesionalidad. Siendo conceptos distintos, se interrelacionan. Prueba de ello es que el artículo 1.º –inmediatamente después de la declaración de confesionalidad del Estado– establece que el ejercicio del derecho de libertad religiosa «no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España ni a la convivencia, la paz o la moralidad públicas». Quiero con ello decir que ambos principios (confesionalidad y unidad católica) inspiran y dan razón de toda la normativa jurídica sobre esta materia; y, además, son objeto de una concreta interpretación que, en la actualidad, puede parecer incluso lesiva de otros derechos como el de igualdad.

– *Referencias al Fuero de los Españoles*: estas referencias son unas veces implícitas y, en ocasiones, explícitas. En el primer caso, por ejemplo, hay que precisar que cuando se elabora este *Anteproyecto*, todavía no se ha aprobado la modificación del párrafo segundo del artículo 6.º del Fuero de los Españoles; por eso el artículo 3.1 del *Anteproyecto* protege el *ejercicio privado del culto* (aspecto que es objeto de regulación por parte del Fuero de los Españoles)<sup>111</sup>. En otros artículos, como decía, la referencia al Fuero es explícita; basta leer el artículo 12.1 que reconoce el derecho de reunión y asociación *conforme a lo establecido por el artículo 16 del Fuero de los Españoles*.

– *Insistencia en los límites del derecho de libertad religiosa*: el ejer-

---

<sup>110</sup> Cfr. artículos 10, 12.2 y 20. En relación con el último de los artículos citados, se exige a los ministros acatólicos de la obligación de *prestar servicios de armas*; pero no extiende la exención del servicio militar prevista para clérigos y sacerdotes católicos; tal vez porque se considera que dicha exención es un privilegio especial derivado de la confesionalidad católica del Estado y del Concordato.

<sup>111</sup> Cfr. artículo 6.º del Fuero de los Españoles (redacción de 1945). Es decir, nos encontramos con una referencia implícita al Fuero de los Españoles.

cicio del derecho de libertad religiosa no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España ni a la convivencia, la paz o la moralidad públicas<sup>112</sup>. Esa unidad es parte del bagaje cultural de la España de los años sesenta. Es un imperativo sociológico<sup>113</sup> –que indudablemente tiene ecos en la legislación– y que se considera elemento integrante del orden público. *Orden público*, al que se vuelve a aludir en el artículo 4.º<sup>114</sup>.

¿Qué repercusiones tiene en esta materia un concepto como éste? A mi juicio, este modo de entender el orden público implica un control de las manifestaciones colectivas del fenómeno religioso de las confesiones distintas de la católica. Prueba de ello es que se atribuye competencia a la jerarquía católica del lugar para autorizar las ceremonias y manifestaciones de culto religioso acatólico cuando éste se realice fuera de los recintos a él destinados especialmente. Es evidente que, si el límite del ejercicio de este derecho es el *orden público*, la com-

<sup>112</sup> Cfr. artículo 2.2.

<sup>113</sup> Solamente en este sentido sociológico es como entiendo lo que dispone el artículo 11.3 : «Las publicaciones no católicas que se editen con arreglo a la Ley de Prensa e Imprenta y demás disposiciones vigentes y las que, debidamente autorizadas, se importen del extranjero, podrán circular en España en la medida que sea razonablemente necesaria y que no constituya *propaganda masiva contraria al sentimiento religioso predominante*». (El subrayado es nuestro.)

Este inciso final añade una restricción nueva a lo que ya disponía el artículo 26 del *Anteproyecto de Estatuto* y el artículo 14 del anterior *Anteproyecto*.

<sup>114</sup> Artículo 4.º: «El Estado garantiza el libre y pacífico ejercicio público del culto religioso en los templos y demás lugares a él destinados, sin más limitaciones que las derivadas del derecho natural, moralidad, orden público y salvaguarda de los derechos ajenos.

»Todos los templos, cementerios y lugares de culto establecidos en el territorio español tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes.

»Los ministros del culto y los demás representantes cualificados de las respectivas confesiones están obligados a velar por la observancia en dichos lugares de las leyes vigentes en materia de seguridad y sanidad públicas.

»En consonancia con los sentimientos religiosos de la Nación y con el orden público que el Estado debe tutelar, las ceremonias y manifestaciones de culto religioso fuera de los recintos a él destinados especialmente, se permitirán y protegerán cuando hayan sido autorizadas por la competente jerarquía católica del lugar.

«El anuncio de los servicios religiosos de culto no católicos, ya sea en la parte exterior de los templos, en la prensa o en los centros de información de hoteles y agencias de turismo, se permitirán en la forma y medida que sean razonablemente necesarias para el conocimiento de los fieles respectivos, y siempre que no tengan un carácter ostensible o propagandístico que pueda herir los sentimientos religiosos compartidos por la mayoría de los españoles.»

potencia para establecer cuándo o en qué casos puede resultar lesionado ese orden público corresponde a los órganos de la Administración del Estado; pero no acabo de ver por qué tiene que ser la autoridad eclesiástica la que autorice las manifestaciones de culto de las otras confesiones; y más, si se tiene en cuenta que este *Anteproyecto* debía ser aplicado a todas las confesiones.

En síntesis, podemos concluir que este *Anteproyecto* enviado desde Roma –con un informe adjunto– no introduce ninguna novedad destacable. En otros términos, se mantiene en lo que son las grandes coordenadas de la regulación del derecho de libertad religiosa en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

#### IV. LOS TRABAJOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

##### 1. Incidencia del *Anteproyecto de Estatuto de 1964*. La gestación de un *Anteproyecto por parte del Ministerio de Justicia*

Después del *Estatuto* elaborado en 1964, la regulación jurídica de la cuestión religiosa entra – como ya se ha dicho más arriba <sup>115</sup>– en un período de latencia a la espera de un documento del Concilio Vaticano II en materia de libertad religiosa.

Siendo esto así, y cuando se está gestando lo que será la Ley de Libertad Religiosa, el día 22 de marzo de 1966 Castiella envía una carta <sup>116</sup> al ministro de Justicia en la que habla de tres *Anteproyectos*. A saber: el elaborado en 1964 por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y que hemos llamado *Estatuto* de 1964; un *anteproyecto* elaborado en el Ministerio de Justicia, que pretende adaptar el contenido del anterior *Anteproyecto* a las exigencias de la *Dignitatis humanae*; y el *Anteproyecto* emanado del Ministerio de Asuntos Exteriores. Al segundo de estos *Anteproyectos* es al que vamos a dedicar las páginas que siguen.

<sup>115</sup> *Vid. supra* nota 49.

<sup>116</sup> *Carta de Castiella a Oriol*, de 22 de marzo de 1966, AAF, IV, 3. Castiella adjunta con la carta los tres *Anteproyectos*; y, entre ellos, el que propone su Ministerio en recortes pegados; de ahí la advertencia siguiente: «no implica toma de posición respecto al orden futuro que se determine. Así se lo puedes adelantar a tus colaboradores para que no se alarmen demasiado al ver esparcidas como a voleo y en desorden las piezas de su obra magistral».

## 2. Nuevo Anteproyecto de 1966 elaborado en el Ministerio de Justicia

Aunque inicialmente los trabajos preparatorios de la futura Ley de Libertad Religiosa tuvieran su origen en el Ministerio de Asuntos Exteriores, enseguida se pidió el parecer al Ministerio de Justicia y, posteriormente, a los restantes departamentos ministeriales. La actividad del Ministerio de Justicia y de sus colaboradores fue notable. Elaboraron un Anteproyecto que destaca, en líneas generales, por su rigor y precisión. Manteniendo como esquema inicial de trabajo el *Estatuto* de 1964, se descubren retoques en la redacción que responden a un planteamiento de fondo que se traduce en lo siguiente: a) necesidad de dar acogida a los textos conciliares; b) *omisiones voluntarias* de determinados conceptos; c) precisión y rigor jurídicos; d) tutela de los derechos de las confesiones y de sus miembros; y e) defensa de la confesionalidad.

Veamos, a continuación, con más detalle, cada una de estas características.

– *Necesidad de dar acogida a los textos conciliares*: las modificaciones en el texto que se emplea como falsilla –el *Estatuto*– pretenden dar respuesta a lo establecido en los textos conciliares. Es más, incluso podría decirse que el contenido de la declaración conciliar empieza a implantarse en nuestro país; y, prueba de ello es que en este texto del Ministerio de Justicia ya no se emplea la expresión *tolerancia*<sup>117</sup>. Además, se reconoce la autonomía normativa de las asociaciones confesionales no católicas<sup>118</sup>, el derecho de asociación con fines religiosos<sup>119</sup> y

---

<sup>117</sup> Puede verse en este sentido lo que se establece en la disposición final cuarta: «Por lo que se refiere a los cultos no católicos en los territorios españoles de África, continuará rigiendo el *statu quo* observado hasta ahora.» Esta disposición se corresponde con el artículo 29 del *Estatuto*.

Hay que matizar, sin embargo, que el texto que ahora es objeto de estudio tampoco emplea la expresión *libertad religiosa* como tal. En efecto, la tolerancia había sido un principio de ordenación de gran arraigo en la vida social española. La sustitución de este principio por el de libertad religiosa requería, también, un cambio en los planteamientos del legislador. Y, a pesar de la claridad con la que se expresaba la *Dignitatis humanae*, se comprende que, hasta llegar a la plena incorporación de sus postulados, fuera necesario un cierto tiempo de adaptación.

<sup>118</sup> Artículo 14: «Las Asociaciones confesionales no católicas se registrarán por sus pro-

el derecho a divulgar la propia fe <sup>120</sup>; todos ellos, derechos emanados del de libertad religiosa y a los que se refiere el Concilio.

Por otra parte, en el nivel institucional, la influencia del texto conciliar sobre libertad religiosa se deja ver cuando se reconoce el derecho a establecer centros para la enseñanza de los hijos <sup>121</sup> y centros para la formación de los ministros de los cultos respectivos <sup>122</sup>.

– *Omisiones voluntarias* de determinados conceptos: este *Anteproyecto* del Ministerio de Justicia mantiene una serie de *omisiones voluntarias*. Y así, junto a la ya citada omisión de la tolerancia, tampoco se menciona lo que hasta la fecha venía siendo una de las características del régimen de Franco: la unidad católica.

Tampoco se descubre en el nuevo texto ninguna referencia expresa al Concordato de 1953 <sup>123</sup>.

---

pios Estatutos y por la legislación general en materia de asociaciones, en cuanto no se oponga al texto de la presente Ley.»

El contenido de este artículo se corresponde con lo establecido en la *Dignitatis humanae*, núm. 4: «Por consiguiente, a estas comunidades, con tal que no violen las justas exigencias del orden público, debe reconocérseles el derecho de inmunidad para regirse por sus propias normas.»

<sup>119</sup> Cfr. artículo 5.º La declaración conciliar establece en este sentido: «En la naturaleza social del hombre y en la misma índole de la religión se funda el derecho por el que los hombres, movidos por su sentido religioso propio, pueden reunirse libremente o establecer asociaciones educativas, culturales, caritativas, sociales» (*Dignitatis humanae*, 4).

<sup>120</sup> El artículo 27, recogiendo palabras literales del Concilio Vaticano II, establece: «Las confesiones acatólicas, en la divulgación de su fe religiosa, deberán abstenerse de cualquier clase de actos que puedan tener sabor a coacción o persuasión inhonesta o menos recta, sobre todo cuando se trate de personas rudas o necesitadas.» Sobre esta materia hay que precisar que ya no se habla de *proselitismo* ni se establecen limitaciones en la difusión de la propia fe por parte de los acatólicos: no hay que olvidar el tono limitativo –restrictivo– del artículo 26 del *Estatuto*: «En consideración al hecho de la profunda evangelización de España, a su unidad católica fundada sobre el Evangelio y a la paz espiritual y al bien común de los españoles y de todos los cristianos, las confesiones acatólicas deberán evitar el proselitismo, y toda forma proselitista de propaganda pública y domiciliaria que signifique alguna manera de ataque a la Iglesia Católica.»

La *Dignitatis humanae* se expresaba en los siguientes términos: «Pero en la difusión de la fe religiosa (...) es necesario abstenerse siempre de toda clase de actos que puedan tener sabor a coacción o a persuasión inhonesta o menos recta, sobre todo cuando se trate de personas rudas o necesitadas. Tal modo de obrar debe considerarse como abuso del derecho propio y lesión del derecho ajeno.»

<sup>121</sup> Cfr. artículo 24.

<sup>122</sup> Cfr. artículo 25.

<sup>123</sup> Cfr. disposición adicional cuarta a la que ya me he referido anteriormente y ar-

Todo lo cual me lleva a pensar que este nuevo texto del Ministerio de Justicia toma en consideración las sugerencias hechas en el borrador de *Anteproyecto de Ley de Bases*, al que ya he tenido ocasión de aludir, y que había sido elaborado, precisamente, por uno de los expertos de este Departamento ministerial.

– *Precisión y rigor jurídicos*: para conseguir que el *Anteproyecto* no se convirtiera en una declaración programática de principios, se elaboró un texto donde se detalla lo que es el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los individuos<sup>124</sup> y de las asociaciones confesionales no católicas. Esta concreción, lejos de ahogar su libre actuación, pretendía garantizar lo que era un incipiente reconocimiento de este derecho humano; aunque no siempre se consiguió esta finalidad<sup>125</sup>.

La precisión y rigor jurídicos en la redacción del texto legal se dejan ver en los siguientes casos:

1.º) al suprimir artículos del *Estatuto* que se consideran innecesarios<sup>126</sup> o párrafos que cargan la redacción de la Ley y que son más

---

título 3.º, cuyo equivalente es el artículo 8.º del *Estatuto* que establecía: «Todos los españoles podrán procurar a sus hijos la formación religiosa propia de sus creencias.

»Conforme a lo establecido en el artículo 27 (núm. 1) del vigente Concordato entre la Santa Sede y España, serán dispensados de la enseñanza de la Religión Católica los hijos de los no católicos, cuando lo soliciten sus padres o quienes hagan sus veces.»

<sup>124</sup> Establece, por ejemplo, en el artículo 21 la exención del servicio militar de los ministros de los cultos acatólicos y admite que no sean obligados a asumir cargos públicos o funciones incompatibles con su actividad.

<sup>125</sup> Pienso, por ejemplo, en las exigencias que el artículo 25 establece en el caso de que las asociaciones confesionales no católicas deseen establecer centros de formación para sus ministros de culto: en la petición deben especificar la denominación del centro de formación, la sede donde va a establecerse, el presupuesto de instalación y los medios económicos con que cuenta, los planes de estudio, la relación nominal de directores y profesores y el número de alumnos que se prevé van a cursar sus estudios en el centro.

Idéntica *desconfianza* manifiesta el siguiente artículo cuando dispone que el número de estos centros de formación y el de alumnos de cada uno de ellos «no deberá exceder de lo que exijan las necesidades del servicio religioso de los miembros de la respectiva Asociación.

»Los directores y profesores de los referidos centros de formación deberán cumplir las condiciones que exijan las leyes docentes y no haber sido religiosos profesos ni ordenados *in sacris* en la Iglesia católica.

»Los alumnos habrán de ser mayores de edad o hijos menores de acatólicos.»

<sup>126</sup> Así, se suprime el artículo 2.º del *Estatuto* –relativo a la igualdad ante la Ley–

propios de un reglamento <sup>127</sup> o pueden dar lugar a una interpretación restrictiva <sup>128</sup>;

2.º) al matizar cuestiones de índole jurídica <sup>129</sup>, y

3.º) al añadir precisiones específicas en orden a la eficacia de la ley <sup>130</sup>.

– *Tutela de los derechos de las confesiones y de sus miembros*: esta tutela se plasma en un reconocimiento más efectivo de los derechos de los acatólicos. Entre esos derechos destaca el de asociación <sup>131</sup> y la

por considerar que resulta suficientemente protegida dicha igualdad por el artículo 3.º del Fuero de los Españoles.

El artículo 3.º, que reconocía el derecho a ejercer cualquier trabajo con independencia de las creencias religiosas –y dejando a un lado las condiciones exigidas para ocupar la Jefatura del Estado–, se juzga innecesario porque no modifica ninguna situación jurídica y, además, da la impresión de discriminaciones a las que no parece necesario aludir (Cfr. *Ejemplar enviado por Castilla al Ministro de Justicia*, en AAF, IV, 3).

Finalmente, se elimina el artículo 4.º del *Estatuto* en el que se prohibía poner inconvenientes a los acatólicos para el ejercicio de sus deberes religiosos. Esta omisión responde a que resulta preferible lo establecido en los artículos 29 a 31 sobre protección de los derechos recogidos en el presente *Anteproyecto*.

Por otra parte, si se omiten los artículos relativos a los cementerios (arts. 9.º y 25.2) es también por considerarlos innecesarios.

<sup>127</sup> En este sentido, el artículo 2.º de este Anteproyecto (y cuyo correlato es el artículo 7.º del *Estatuto*) descarga el texto de los párrafos relativos a la prueba de la acatolicidad para poder contraer matrimonio civil.

Del mismo modo, el artículo 15 alude a la posibilidad de que las Asociaciones confesionales no católicas soliciten autorización para el establecimiento de los *lugares que se consideren precisos para atender a las necesidades espirituales de sus miembros*, mientras que, en la redacción de 1964, se hablaba de *cualesquiera otros centros*. Pues bien, la modificación se propone porque se considera conveniente determinar en vía reglamentaria cuáles son esos centros.

<sup>128</sup> Es lo que sucede cuando el artículo 18 –relativo a la inscripción en el registro de los ministros acatólicos– omite la expresión *legalmente reconocidos* que el *Estatuto* recogía en su artículo 21: «Los ministros de los cultos no católicos legalmente reconocidos...».

<sup>129</sup> Por ejemplo, cuando, además de los ordenados *in sacris* se introduce la referencia a los religiosos profesos en los artículos 22 y 24. Y este *Anteproyecto* alude a ambos porque el artículo 83.4 del Código Civil se refería, por su parte, a los impedimentos de orden y de voto como impedimentos civiles para contraer matrimonio.

<sup>130</sup> Tal es el caso de la norma contenida en la disposición final segunda: «Queda autorizado el Ministerio de Justicia para aclarar e interpretar las disposiciones de esta Ley y para dictar las normas necesarias para su ejecución.»

<sup>131</sup> Cfr. artículo 5.º: «Los acatólicos podrán asociarse libremente con fines religiosos, ateniéndose a lo establecido en esta Ley.» En relación con el *Estatuto* se elimina la referencia a las reuniones en privado, como también se había suprimido la alusión en el artículo 1.º a la profesión y práctica en privado de todas las confesiones religiosas.

Es indudable que todo ello conecta con lo que el Vaticano II había reclamado para



autonomía corporativa de las Asociaciones confesionales no católicas<sup>132</sup>. La tutela de esa autonomía de las confesiones religiosas se lleva a la práctica por una doble vía:

*Vía positiva:* al reconocer la posibilidad de que dichas asociaciones se rijan por sus propios estatutos y al arbitrar, como medio de protección de los derechos reconocidos, el recurso contencioso-administrativo<sup>133</sup>.

*Vía negativa:* al suprimir la exigencia de crear un Consejo Rector en el seno de las asociaciones confesionales no católicas<sup>134</sup>; supresión que tiende a respetar el organigrama interno de las confesiones, sin imponer determinadas estructuras –prefiguradas por el poder político–. Asimismo, y para evitar un excesivo control, la Comisión Interministerial de las Asociaciones confesionales no católicas dependerá del Ministerio de Justicia y no del de Gobernación.

– *Defensa de la confesionalidad:* finalmente, a lo largo de estos artículos se descubren reflejos de una confesionalidad que, efectivamente, sigue estando presente en el *Anteproyecto*, pero quizá más como un legado, con verdadero peso histórico en la legislación española, que como una idea de las que han de presidir la nueva ley. Entre esas secuelas de la confesionalidad católica del Estado se encuentran las prohibiciones de los artículos 22<sup>135</sup> y 26.2<sup>136</sup>; la referencia a la dispensa de la enseñanza obligatoria católica<sup>137</sup> y el contenido del artículo 29, referido a los límites del ejercicio del derecho de libertad religiosa.

---

las confesiones religiosas: «Finalmente, en la naturaleza social del hombre y en la misma índole de la religión se funda el derecho por el que los hombres, movidos por su sentido religioso propio, pueden reunirse libremente o establecer asociaciones educativas, culturales, caritativas, sociales» (*Dignitatis humanae*, 4).

<sup>132</sup> Cfr. artículo 14: «Las Asociaciones confesionales no católicas se registrarán por sus propios Estatutos y por la legislación general en materia de Asociaciones, en cuanto no se opongan al texto de la presente Ley».

<sup>133</sup> Cfr. artículo 31.

<sup>134</sup> Cfr. artículo 14 del *Estatuto*. Las relaciones con la autoridad gubernativa se debían llevar a cabo por sus representantes legítimos.

<sup>135</sup> Artículo 22: «No podrán ser reconocidos legalmente como ministros de un culto acatólico los religiosos profesos ni los ordenados *in sacris* en la Iglesia católica.»

<sup>136</sup> Artículo 26, párrafo 2: «Los directores y profesores de los referidos centros de formación deberán cumplir las condiciones que exijan las leyes docentes y no haber sido religiosos profesos ni ordenados *in sacris* en la Iglesia católica.»

<sup>137</sup> Cfr. artículo 3.º

### 3. Anteproyecto de 1966 presentado en forma de Ley de Bases

El mismo *Anteproyecto* que presenta el Ministerio de Justicia se articula en forma de Ley de Bases<sup>138</sup>. Como el tenor literal del texto es el mismo, y por tanto no aporta nuevas perspectivas a nuestro estudio, señalaré, simplemente, que las diferencias que se dejan ver en este nuevo *Anteproyecto* son de carácter formal.

En este sentido, se reagrupan las disposiciones en siete bases y se hace una estructuración general del Anteproyecto en cinco artículos. Evidentemente, se modifican los epígrafes de las bases y la numeración de los distintos preceptos comprendidos en cada una de ellas.

Una vez vistos los Anteproyectos elaborados en los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Justicia, vamos a centrar la atención en la Comisión Mixta, que inició un proceso de trabajo de forma coordinada entre ambos Departamentos ministeriales.

## V. TRABAJO DE LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE JUSTICIA Y ASUNTOS EXTERIORES

En junio de 1966 se crea una Comisión Interministerial integrada por miembros de los Departamentos de Justicia y Asuntos Exteriores. Concretamente, los integrantes de la citada Comisión son los siguientes: Alfredo López (subsecretario de Justicia) que la presidía, y diez vocales: Antonio Garrigues –embajador ante la Santa Sede–, Rafael Balbín, Laureano Pérez Mier, Ramón Lamas Lourido, Amadeo de Fuenmayor, José María Moro, Gabriel Cañadas, Marcelino Oreja, Esteban Fernández y Manuel Tallada, que actuaba como Secretario.

### 1. El trabajo de la Comisión

La comisión utiliza como material de trabajo los anteproyectos elaborados en el Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>139</sup> y en el Ministerio

---

<sup>138</sup> Cfr. AAF, I, 8.

<sup>139</sup> Tal como figura en las actas, la Comisión se encarga del estudio del *Estatuto de los acatólicos en España* (nombre que había recibido el primer anteproyecto elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores). Sin embargo, a partir del día 11 de junio se dice que la Comisión se reúne para el estudio del *Anteproyecto de Ley por el que se regula el derecho de libertad religiosa* (sesión día 11 de junio de 1966). Las actas de las sesiones se encuentran en el AAF, II, 12.

de Justicia; y, sobre la base de esos textos se elabora el *Anteproyecto de Ley por el que se regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa*. Las directrices de este nuevo texto coinciden con las que habían inspirado el tercer *Anteproyecto del Ministerio de Asuntos Exteriores* si bien con algún matiz. Entre otros, llama la atención el hecho que ya no aparecen referencias expresas a la unidad católica<sup>140</sup>. Con todo, se mantienen la confesionalidad católica del Estado, el intento por aplicar los contenidos de la *Dignitatis humanae* y la injerencia en el régimen de las asociaciones confesionales no católicas, como seguidamente veremos.

#### a) *La confesionalidad católica del Estado*

El trabajo de esta comisión interministerial se realiza en el contexto propio del Estado confesional católico. Esa confesionalidad se concibe por los miembros de la comisión como un *especial reconocimiento atribuido a la Iglesia católica*<sup>141</sup>; especial reconocimiento que justifica normas precisas de actuación.

Entre otras, consecuencia directa de esa confesionalidad es el sistema de matrimonio civil subsidiario vigente en España. Es más, algunos plantearon la posible reforma del sistema matrimonial centrandolo en la discusión en la prueba de la acatolicidad. Sin embargo, por tratarse esta prueba de un hecho negativo, se sugiere apoyarse en presunciones sobre la base del Registro Civil. En principio, el juego de esas presunciones tendría como premisa la consideración de si los padres son ambos católicos, o uno católico y otro acatólico. En el caso de que ambos fueran acatólicos se presumiría la acatolicidad del hijo, salvo prueba

---

<sup>140</sup> Aun cuando no se mencione de forma expresa, sí que inspira este texto. Prueba de ello es lo que afirma el subsecretario de Justicia en una de las sesiones: «no sólo es posible sino necesario compaginar el reconocimiento del derecho de libertad religiosa con el no menos importante de la unidad católica en España» (sesión día 25 de junio de 1966, en AAF, II, 12).

<sup>141</sup> Cfr. artículo 2.3. La expresión *especial reconocimiento* había sido acuñada por la *Dignitatis humanae*, 6: «Si, en atención a las peculiares circunstancias de los pueblos se otorga a una comunidad religiosa un especial reconocimiento civil en el ordenamiento jurídico de una sociedad, es necesario que al mismo tiempo se reconozca y respete a todos los ciudadanos y comunidades religiosas el derecho a la libertad en materia religiosa.» Esto es, precisamente, lo que intenta plasmar este artículo del *Anteproyecto* que elabora la Comisión Mixta.

en contrario. En los otros dos supuestos, la presunción de acatolicidad sería también *iuris tantum*, admitiéndose, por tanto, la prueba en contrario. Esa prueba podría consistir en la declaración de acatolicidad ante el párroco con el consiguiente certificado de éste o en el acta de requerimiento ante notario que surtiría los mismos efectos <sup>142</sup>.

b) *El intento por aplicar los contenidos de la Dignitatis humanae*

Desde una perspectiva general, o si se quiere, más amplia, es preciso señalar que el estudio de la declaración conciliar sobre libertad religiosa permitió incluir en el texto del *Anteproyecto* de la Comisión dos nociones técnicas de gran importancia: la de orden público y la de especial reconocimiento de la religión católica <sup>143</sup>.

Sin embargo, la incidencia de la declaración conciliar se refleja también en aspectos más concretos. Prueba de ello es el tenor literal del artículo 1.º: «El Estado español reconoce la libertad religiosa como un derecho fundado en la dignidad de la persona humana.» Es decir, este precepto enmarca con precisión lo que ha de entenderse por *derecho de libertad religiosa*, cuyo fundamento es la dignidad humana y en el que parte de su contenido originario es la no coacción <sup>144</sup>.

En relación con estas cuestiones de fundamentación del derecho de libertad religiosa, se plantea en el seno de la Comisión la posibilidad de hacer una referencia explícita a la libertad de conciencia <sup>145</sup> e incluir un inciso sobre la inmunidad de coacción. La primera sugerencia se descarta, no así la segunda.

En cuanto al tema de los límites se establece que «será garantizada la profesión y práctica pública y privada, individual, familiar y comunitaria de cualquier creencia religiosa, sin otros límites que los establecidos por la Ley» <sup>146</sup>.

<sup>142</sup> Cfr. Sesión día 7 de junio de 1966, en AAF, II, 12.

<sup>143</sup> Cfr. *Informe acerca del Anteproyecto de Ley que regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa*, en AAF, I, 4, b, p. 1.

<sup>144</sup> Cfr. artículo 1.º (DH, 2) y artículo 2.º (DH, I, 7 y I, 6).

<sup>145</sup> Uno de los vocales considera que, implícitamente, esa libertad está ya contenida en la formulación de dicho párrafo primero (Cfr. sesión día 6 de junio de 1966, en AAF, II, 12).

<sup>146</sup> «En este punto, el señor Cañadas, manifiesta su criterio de que sería preferible manifestar que las limitaciones al derecho de libertad religiosa sólo serán las contenidas en la presente ley, pues ello, aunque no añade nada formalmente al rango de la norma, sí acentúa la importancia de la misma a los ojos del propio legislador» (Sesión día 6 de junio de 1966, en AAF, II, 12).

Con base en el principio de igualdad religiosa, y atendiendo a lo establecido en el texto del Concilio, se reconoce el derecho al ejercicio de cualquier trabajo <sup>147</sup>, el derecho a ordenar libremente la vida religiosa de la propia familia <sup>148</sup>, el derecho a que cada uno preste juramento según sus convicciones <sup>149</sup> y el derecho a divulgar la propia fe <sup>150</sup>.

Y, desde el punto de vista colectivo e institucional, se reconoce el derecho de reunión y asociación <sup>151</sup>, el derecho de establecer asociaciones educativas, culturales, caritativas y sociales <sup>152</sup>, la autonomía normativa de las asociaciones confesionales no católicas <sup>153</sup> y el derecho a establecer centros para la formación de sus propios ministros <sup>154</sup>.

En todo caso, esta Ley se concibe como una norma legal cuyo ámbito de aplicación afecta, precisamente, a los no católicos. De ahí el tenor del artículo 10: «Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente con fines religiosos, ateniéndose los no católicos a lo establecido en la presente Ley.»

### c) *La injerencia en el régimen de las asociaciones confesionales no católicas*

En la mente de algunos está atribuir un amplio margen de actuación a la autoridad gubernativa. En este sentido, bastaría con elaborar un estatuto que, siendo enteramente fiel a la doctrina conciliar, evitara

<sup>147</sup> Cfr. artículo 4.º (DH, II, 12).

<sup>148</sup> Cfr. artículo 7.º (DH, I, 5).

En el párrafo 3 de este artículo se lee: «En los centros docentes serán dispensados de la enseñanza de la religión católica los alumnos mayores de 18 años que profesen una religión diferente o no profesen ninguna, así como aquellos otros menores de dicha edad, cuyos padres o tutores por iguales razones lo soliciten formalmente.»

<sup>149</sup> Cfr. artículo 5 (DH, I, 3 y 5).

<sup>150</sup> Cfr. artículo 9 (DH, I, 4).

<sup>151</sup> Cfr. artículos 10 y 11 (DH, I, 4).

<sup>152</sup> Cfr. artículo 12 (DH, I, 4). El tenor literal del *Anteproyecto* aprobado por la Comisión es: «Los españoles, movidos por su propio sentido religioso, tienen derecho a establecer asociaciones educativas, culturales, caritativas y sociales, al amparo de la legislación general sobre estas materias.»

Como se ve las palabras coinciden, literalmente, con las que emplea la *Dignitatis humanae*. Pero está claro que se trata de un derecho de las personas no de los grupos. Además habla de la *legislación general sobre estas materias* con el fin de evitar normas especiales para este tipo de centros.

<sup>153</sup> Cfr. artículo 14 (DH, I, 4).

<sup>154</sup> Cfr. artículo 31 (DH, I, 4).

al mismo tiempo ingenuidades que resultarían muy graves en materia tan delicada <sup>155</sup>. Por eso las garantías del *Anteproyecto* tratan de «evitar tanto el proselitismo antiecuménico como la dedicación a actividades políticas de las confesiones no católicas que serían contrarias a la ley, por ser ajenas a la actividad exclusivamente religiosa que, por su naturaleza, les corresponde» <sup>156</sup>. Lo cual, en última instancia, es muestra de la cautela con la que actuaban los promotores de esta ley.

Este criterio de la comisión se traduce, en efecto, en una serie de medidas muy concretas. Así, se exige autorización previa de la autoridad gubernativa en los siguientes casos: para las publicaciones de las confesiones no católicas <sup>157</sup>; para las reuniones confesionales no católicas <sup>158</sup>; para el reconocimiento de las comunidades locales <sup>159</sup>; para la apertura de lugares de culto y centros necesarios para el servicio religioso y formación e instrucción <sup>160</sup>; para el establecimiento de centros de enseñanza <sup>161</sup>; y para el establecimiento de centros de formación de ministros de cultos no católicos <sup>162</sup>.

Ciertamente, este *Anteproyecto* ya no exige a las asociaciones confesionales no católicas la creación de un Consejo Rector. Sin embargo, les manda llevar un registro de miembros (altas y bajas), así como los oportunos libros de contabilidad habilitados y anualmente sellados por el Gobierno Civil de la provincia; y que podrían ser examinados, en cualquier momento, por la autoridad gubernativa, contando con el consentimiento de los órganos de gobierno o con el oportuno mandamiento judicial <sup>163</sup>.

Dentro de lo que sería el organigrama administrativo, se crea un Registro especial de Asociaciones confesionales no católicas, de ministros de los respectivos cultos y de acatólicos en la Dirección de Cultos no católicos del Ministerio de Justicia. De este modo, la prueba de

---

<sup>155</sup> Cfr. *Informe acerca del Anteproyecto de Ley que regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa*, en AAF, I, 4, b, p. 10.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Cfr. artículo 9.2.

<sup>158</sup> Cfr. artículo 11.2.

<sup>159</sup> Cfr. artículo 20. Estas comunidades, es preciso advertirlo, no adquieren personalidad jurídica, sólo se reconoce personalidad a la asociación confesional en cuanto tal.

<sup>160</sup> Cfr. artículo 23.2.

<sup>161</sup> Cfr. artículo 30.1.

<sup>162</sup> Cfr. artículo 31.3.

<sup>163</sup> Cfr. artículo 18.

que se profesa una determinada confesión religiosa no católica o de que no se profesa ninguna, a efectos del ejercicio de los derechos contemplados en la Ley, se efectúa mediante certificación expedida por el encargado de este Registro especial.

Esa inscripción de los acatólicos se exige ahora por primera vez desde que se inician los trabajos de los anteproyectos sobre la libertad religiosa. Sin embargo, esta exigencia no responde a un afán de control o supervisión sino que es concebida como un instrumento específico para la prueba de la acatolicidad.

De igual manera, a los ministros de cultos no católicos, una vez inscritos en ese Registro, se les dota de un documento de identidad expedido por la autoridad civil <sup>164</sup>.

No puede calificarse esto, simplemente, como intervencionismo por parte del legislador. De fondo, lo que se trasluce es que se pretende otorgar a las confesiones religiosas un cauce jurídico de actuación más o menos amplio; pero los moldes con los que se cuenta no favorecen esa amplitud. A veces incluso, una interpretación muy estricta de leyes y principios puede llevar a establecer disposiciones excesivamente *estrechas*, como la que llega hasta el extremo de facultar a la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa para retirar el reconocimiento legal a los ministros de los cultos acatólicos con la consiguiente prohibición de sus actividades <sup>165</sup>.

Sintéticamente, se puede decir que las líneas fundamentales de dicho *Anteproyecto* son:

- 1.<sup>a</sup> El especial reconocimiento de la religión católica.
- 2.<sup>a</sup> La noción legal de orden público.
- 3.<sup>a</sup> El criterio de proporcionalidad.
- 4.<sup>a</sup> La prueba de la acatolicidad.
- 5.<sup>a</sup> El reconocimiento legal de las confesiones acatólicas <sup>166</sup>.

## 2. El borrador de la Exposición de Motivos

La comisión interministerial encomendó a Garrigues la elaboración de una Exposición de Motivos para el texto del *Anteproyecto* que había elaborado.

<sup>164</sup> Cfr. artículos 26 y 35.

<sup>165</sup> Cfr. artículo 28.

<sup>166</sup> Cfr. *Informe*, pp. 2-10, en AAF, I, 4, b.

Transcribo, a continuación, unas palabras del autor de la Exposición de Motivos que justifican cuanto de ella se pueda decir: «Me ha parecido que en este preámbulo convenía alejarse un poco de esa retórica post-conciliar de la que tanto se abusa y que daría la impresión de que no hemos hecho otra cosa que copiar servilmente y por necesidad los términos de la Declaración del Concilio. He procurado que, junto a la doctrina conciliar, se vea también el influjo de una evolución interna de nuestro sistema institucional, que en parte tiene raíces lejanas –alguna vez el jefe del Estado ha aludido, como se recuerda al final del preámbulo, a las viejas tradiciones españolas de respeto a las creencias religiosas ajenas– (...).

»Creo que éste es el planteamiento más conveniente para esta Exposición, a la que también conviene darle cierto tono de “altivez” legislativa, en el que no sé si habré acertado plenamente. En todo caso se trata de un borrador, en el que me parecerá muy lógico metas la pluma con la autoridad de tu superior criterio» <sup>167</sup>.

El embajador de España ante la Santa Sede remite desde Roma el prólogo o exposición de motivos al ministro de Justicia y al subsecretario de ese mismo Departamento. Alfredo López –subsecretario de ese Departamento ministerial– hace una serie de observaciones a la Exposición; y Garrigues, con base en ellas, procura destacar la importancia fundamental del Concilio Vaticano II como antecedente y condicionante de esta Ley. También se refiere al influjo que, en el mismo sentido, han ejercido ciertos elementos de la historia española <sup>168</sup>.

La exposición de motivos enviada desde Roma pretende dar razón del nuevo texto legal y con ese fin toma como punto de partida unas consideraciones sobre la evolución histórica del principio de tolerancia en nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>167</sup> FHUN, 010.003.077. En una carta que había escrito días antes al ministro de Asuntos Exteriores le decía: «He comunicado a título estrictamente particular y confidencial dicho texto a las siguientes personas: monseñor Samoré, monseñor Dell’Acqua, el cardenal Larraona, el padre Bidagor, el padre Blajot (para el padre Arrupe) y el padre Aniceto Fernández, General de los Dominicos.

»Me ha parecido que era interesante observar la reacción de estas personas, por la particular situación que ocupa cada una y también porque representan puntos de vista muy diferentes entre sí, puedo decirte que la reacción de todos ellos es favorable, aunque naturalmente se trata de una primera impresión, pues ninguno de ellos ha podido hasta el momento estudiar el texto con el necesario detenimiento» (FHUN, 010.003.070).

<sup>168</sup> FHUN, 010.006.121.



Entiende Garrigues que la ley sigue las directrices del magisterio eclesiástico y de los principios fundamentales; en consonancia, por otra parte, con la tradición cultural y legislativa de España. Su finalidad es ofrecer un cauce jurídico en el que pueda articularse la libertad religiosa con base en la igualdad. En relación con la libertad se señalan, a su vez, cuatro grandes aspectos: el reconocimiento de la libertad, su contenido positivo, los límites y las garantías.

## V. LA INTERVENCIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

### 1. Introducción

Las reuniones de la Comisión Mixta terminaron el 4 de julio de 1966. El texto aprobado por esa Comisión se envió a los Departamentos ministeriales para que presentaran las observaciones que estimaran oportunas.

Los Ministerios que formularon observaciones fueron el de la Gobernación, Información y Turismo, Ejército, Industria, Educación y Ciencia, Aire, Marina, Presidencia del Gobierno, Vivienda, Agricultura, Trabajo, Obras Públicas y la Secretaría General del Movimiento. Estos informes reflejan la novedad que representa la regulación jurídica de esta materia, que implica un cambio radical en el modo de entender el fenómeno religioso como factor social<sup>169</sup>; pues, durante años, la libertad religiosa se había entendido como tolerancia en el fuero interno para aquellos que no profesaran la religión de la mayoría<sup>170</sup>; por eso, algunos Departamentos ministeriales llegan a plantearse, incluso, la conveniencia de elaborar una ley sobre la libertad religiosa<sup>171</sup>, ya que su ulterior modificación —en caso de que fuera necesario— resultaría más difícil; y su aprobación necesita, en todo caso, la discusión en Cortes en un momento en que éstas pueden, fácilmente, disentir<sup>172</sup>. Por consiguiente, se sugiere elaborar el *Ante-*

---

<sup>169</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Gobernación*, p. 1. Todas las observaciones de los distintos Departamentos ministeriales están en AAF, II.

<sup>170</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Vivienda*, p. 1.

<sup>171</sup> Cfr. *Observaciones del subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, p. 2.

<sup>172</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Trabajo*, p. 2.

*proyecto* de forma que no implique muchas modificaciones en la legislación vigente, y ello por *razones de bien común nacional* <sup>173</sup>.

Desde la puesta en marcha de todo este proceso que se dirige a dar cobertura jurídica a los acatólicos, fueron notables las dificultades: por la novedad del proyecto que se pretende, el arraigo de una concepción rígida de la confesionalidad, y otras similares. También ahora los informes de los Departamentos ministeriales presentan dificultades de origen diverso:

1.º) *sociológico*: porque se hace necesario un cambio de mentalidad. Ya no se trata de tolerar los cultos disidentes sino de articular jurídicamente la libertad religiosa para todas las personas y comunidades.

2.º) *político*: existe el temor de que los distintos centros religiosos lleguen a convertirse en *clubes de acción política* <sup>174</sup>. Además, sobre muchos pesa todavía el temor a perder la unidad religiosa <sup>175</sup>; por eso, paralelamente, se busca garantizar el *status* de la Iglesia y, en concreto, se pide hacer referencia expresa a la confesionalidad <sup>176</sup>.

3.º) *jurídico*: la primera dificultad que se presenta es la redacción

<sup>173</sup> Cfr. *Observaciones de la Secretaría General del Movimiento*, p. 20.

<sup>174</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Trabajo*, p. 4.

<sup>175</sup> En este sentido, se lee en el *Informe* presentado por el Ministerio de Obras Públicas: «Consideramos necesario que se adopten todas las cautelas, singularmente las de orden jurídico para conseguir el objetivo fundamental imprescindible e irrenunciable del mantenimiento de la unidad religiosa del pueblo español» (*Observaciones del Ministerio de Obras Públicas*, p. 4).

A raíz de esto escribe Garrigues al ministro de Asuntos Exteriores: «He visto que ya no se razona la oposición a la libertad religiosa con razones de orden religioso, como en un principio, sino con razones de orden político. Es decir, la religión al servicio de la política.

»A sensu contrario habrá pues que admitir que el día en que la unidad religiosa no exista más en España la unidad política estará terminada. Algo así como pasó en Irlanda con la segregación política de la región del Ulster, precisamente por razones religiosas.

»A lo que parece son las Obras Públicas las que imprimen carácter de intransigencia y de reaccionarismo al titular de la cartera. Porque el actual está por lo visto sobrepasando al precedente. No quiero pensar en lo que será el próximo.

»Yo voy a ver si puedo hacer todavía desde aquí una nueva operación que sirva para ayudarte en tu empeño, pero no quiero adelantarte nada por si no se logra» (FHUN, 010.003.169).

<sup>176</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Educación y Ciencia*, p. 2. Además, el caso de España es especial; «esta peculiaridad no es sólo una realidad nacional. También es una posición oficial» (Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Gobernación*, p. 1).

del artículo 6.º de Fuero de los Españoles<sup>177</sup>, cuyo tenor literal resultaba incompatible, según algunos, con las exigencias de la declaración conciliar *Dignitatis humanae*. De ahí, la necesidad de modificar ese texto. Junto a esta modificación, la Secretaría General del Movimiento alude ya a la posible revisión del Concordato<sup>178</sup>.

## 2. Análisis de las Observaciones realizadas por los Ministerios

Es difícil resumir el contenido de las *Observaciones* que formularon los Departamentos ministeriales. Los matices, la diversidad de enfoques, las alternativas presentadas para dar cauce jurídico a este derecho de libertad, hacen que la labor de síntesis resulte, todavía, más complicada. A pesar de ello, voy a intentar ofrecer un elenco de los temas que se cuestionan en esos informes.

Las sugerencias formuladas ponen de manifiesto que, efectivamente, ésta era una cuestión que afectaba a lo más profundo de la estructura jurídica del país.

¿Cuáles son, en concreto, las sugerencias de los Ministerios en relación con el texto del *Anteproyecto* de la Comisión Mixta? En líneas generales, podemos referirnos a las siguientes:

a) Matizar, en algunos casos, la redacción porque ese matiz es lo que garantiza realmente el ejercicio del derecho<sup>179</sup>. Otras veces, cuan-

---

<sup>177</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Gobernación*, p. 2, y de la *Secretaría General del Movimiento*, p. 3.

<sup>178</sup> Cfr. *Observaciones de la Secretaría General del Movimiento*, p. 4.

<sup>179</sup> A modo de ejemplo, el Ministerio de la Vivienda entiende que en el artículo 2.2 hay que suprimir la referencia a la *seducción* porque, en sentido jurídico, se equipara a la *coacción moral* (que le antecede) y en otro sentido, podría interpretarse que actividades de divulgación de la propia fe son seducción (Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Vivienda*, p. 6). También se considera necesario sustituir la expresión *creencia* (que se refiere siempre a un acto interno) por *profesión* (manifestación externa) (Cfr. *Observaciones del Ministerio de Educación y Ciencia*, p. 2).

Al regular el derecho a divulgar la fe se establece que las publicaciones que se editen con arreglo a la Ley de Imprenta, *podrán ser autorizadas*. Debe decirse *serán autorizadas*; de lo contrario, mal se ampara el derecho a divulgar la fe (Cfr. *Observaciones del Ministerio de Educación y Ciencia*, p. 5; *Observaciones del Ministerio de la Vivienda*, p. 9; *Observaciones del Ministerio de Industria*, p. 2).

Por último, se plantea una cuestión que trae su origen en las sugerencias hechas por la autoridad eclesiástica al *Estatuto* de 1964. Al referirse a la Comisión Interministerial, el artículo 23.2 decía: «La Comisión Interministerial, tras el examen del caso y las con-

do la terminología no es clara puede inducir a confusión; por ejemplo, en el capítulo tercero dedicado a los derechos comunitarios, donde no se distingue lo que es una asociación confesional no católica y una comunidad local<sup>180</sup>. Y, a efectos de la inscripción, no queda claro si el reconocimiento de las asociaciones confesionales no católicas tiene lugar mediante la sola inscripción en el Registro especial del artículo 35 o ese reconocimiento lo decide la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa<sup>181</sup>.

b) Suprimir algunos artículos considerados innecesarios porque ya se recogen en otros textos legales<sup>182</sup>, o porque son más propios de desarrollo reglamentario<sup>183</sup>.

c) Armonizar las normas que protegen la igualdad<sup>184</sup>. La protección de esa igualdad aparece garantizada en el artículo 3.º de este *Anteproyecto*. Sin embargo, se establecen dos excepciones: la del artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1947 que determina las condiciones que debe reunir la persona llamada a ocupar la Jefatura del Estado y la del artículo XXVII del vigente Concordato respecto a los profesores de religión en los centros docentes.

Desde el Ministerio de Educación y Ciencia se señala que, en este punto, no interesa recordar el contenido del artículo 9.º de la Ley de Sucesión ni del artículo XXVII del Concordato. En el primer caso, refleja una limitación y predispone negativamente respecto del resto

---

*sultas que procedan*, deberá resolver dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud.» Pues bien, la expresión que figura en cursiva se considera poco apropiada: debe decirse cuáles son esas consultas o fijarse en vía reglamentaria (*Observaciones del Ministerio de Industria*, p. 3).

<sup>180</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Educación y Ciencia*, p. 6.

<sup>181</sup> Cfr. *ibid.* y *Observaciones del Ministerio de Agricultura*, p. 5.

<sup>182</sup> Así el artículo 10 («Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente con fines religiosos, ateniéndose los no católicos a lo establecido en la presente Ley») se considera innecesario porque ya estaba establecido en el artículo 16 del Fuero de los Españoles (Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Gobernación*, p. 3).

<sup>183</sup> El artículo 23 –relativo a la apertura y emplazamiento de templos– es materia para regular por medio de reglamento (Cfr. *Observaciones del Ministerio de Educación y Ciencia*, p. 7).

<sup>184</sup> Aunque, efectivamente, todos los españoles tienen iguales derechos y oportunidades en el trabajo, ¿cómo es posible compatibilizar ese principio con el trabajo de maestro? Porque en España la enseñanza oficial debe ser católica: ¿puede, entonces, ser maestro nacional un protestante? (Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Gobernación*, p. 2).

de la ley; en el segundo, no es bueno presentarlo como una limitación al derecho profesional de los españoles sino como una exigencia de idoneidad del docente<sup>185</sup>.

d) Eliminar la referencia al carácter *compulsivo* del servicio militar<sup>186</sup>, pues hay quienes se presentan de forma voluntaria.

e) Sugerencias en torno a cuestiones de fondo. El contenido de las *Observaciones* se dirige también a cuestiones que afectan –en lo sustancial– al ejercicio del derecho de libertad religiosa. Haré una breve referencia aquí a tres cuestiones concretas: 1.º, el servicio militar de los ministros de culto; 2.º, el matrimonio civil, y 3.º, el Registro especial de los miembros de las asociaciones confesionales no católicas.

1.º Servicio militar de los ministros de culto: el *Anteproyecto* de la Comisión Mixta establece que los ministros de culto no están obligados a asumir cargos públicos ni funciones incompatibles con su ministerio<sup>187</sup> y, además, propone que estén exentos del servicio militar.

El Ministerio de la Gobernación sugiere buscar una *fórmula ágil* para mantener el vínculo de los ministros de culto con la patria. Ese vínculo –se dice– es especialmente necesario en el caso de hombres alejados por su misión de vinculaciones temporales, «e incluso, en el caso de los no católicos, frecuentemente relacionados con el extranjero»<sup>188</sup>.

Se entiende, por otra parte, que la exención del servicio militar, en el caso de los ministros de culto católico, es consecuencia de que la religión católica es la oficial del Estado; pero no parece que sea consecuencia directa del derecho de libertad religiosa<sup>189</sup>. Por ello, el Ministerio del Aire propone «dejar establecido que pueden estar obligados, si se considera necesario, a prestar servicio en las filas militares como ministros del culto respectivo»<sup>190</sup>. Contrariamente, el subsecretario de la Presidencia del Gobierno entiende que los ministros de culto deben realizar el servicio militar como todo ciudadano<sup>191</sup>.

<sup>185</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Educación y Ciencia*, p. 3.

<sup>186</sup> Cfr. artículo 5.º.

<sup>187</sup> Cfr. artículo 27.

<sup>188</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de la Gobernación*, p. 3. En este argumento se refleja cómo la libertad religiosa era una cuestión de orden público.

<sup>189</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Industria*, p. 3, y *Agricultura*, p. 5.

<sup>190</sup> *Observaciones del Ministerio del Aire*, p. 4.

<sup>191</sup> Cfr. *Observaciones del Subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, p. 3.

2.º Matrimonio civil. Es sabido que todo lo relativo al sistema matrimonial fue una de las cuestiones más debatidas y trabajadas por la Comisión Mixta. Ahora, en las *Observaciones* de los Ministerios, el artículo 6.º es analizado con detenimiento por algunos. «En primer lugar –se lee en el informe del Ministerio de la Vivienda– debería leerse *se autoriza* en vez de *se autorizará*. En segundo lugar, el matrimonio civil, cuando ninguno profese la religión católica, es obligatorio, por lo que, aunque lo diga el Código civil, no se autoriza, sino que se impone. Únicamente cabría autorizar el matrimonio civil, si fuese sustitutivo de matrimonios religiosos no católicos que surtiesen efectos civiles, pero como esto segundo no se menciona para nada en el *Anteproyecto* (y es grave omisión), hay que entender que, fuera del matrimonio canónico, las demás ceremonias confesionales carecen de efectos civiles, lo que automáticamente hace obligatorio el matrimonio civil; y mal puede autorizarse lo que es obligatorio»<sup>192</sup>.

3.º Registro de los acatólicos. Este Registro fue el medio arbitrado por la Comisión Mixta para solucionar la prueba de la acatolicidad. Sin embargo, en los informes ministeriales es el tema que con más frecuencia y con mayor fuerza se critica. La citada prueba parece una exigencia excesiva<sup>193</sup>. Es preferible sustituir ese sistema por la simple declaración del interesado hecha en el momento de ejercitar los derechos de esta Ley<sup>194</sup>.

Este Registro es considerado contrario a la dignidad y a la libertad humana<sup>195</sup>, porque exige dejar constancia de una cuestión de fuero interno. En otros términos, parece exigirse la acumulación de requisitos procesales para la legalización de la situación personal en el aspecto religioso<sup>196</sup>.

f) Sugerencias relacionadas con cuestiones técnicas: concretamente, se alude a la instrumentación orgánica de la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa<sup>197</sup> y al modo de ejecutar la Ley.

<sup>192</sup> *Observaciones del Ministerio de la Vivienda*, p. 8. En el mismo sentido pueden verse las *Observaciones del Ministerio de Agricultura*, p. 4.

<sup>193</sup> Recuérdese el sistema establecido por el *Anteproyecto* en los arts. 40-43.

<sup>194</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Industria*, p. 4, y *del Aire*, p. 3.

<sup>195</sup> Cfr. *Observaciones del Ministerio de Agricultura*, p. 11.

<sup>196</sup> Cfr. *Observaciones de la Secretaría General del Movimiento*, p. 4.

<sup>197</sup> El artículo 32 del *Anteproyecto* había establecido la creación de un órgano cole-

En conclusión, puede decirse que las opiniones vertidas en los informes ministeriales son variadas. No puede sintetizarse su contenido en una opinión más o menos unitaria. Lo que sí se refleja en todos ellos es el interés que la tutela jurídica de la libertad religiosa suscita en nuestro país. Prueba de ello es que el texto del *Anteproyecto* es analizado, generalmente, con mucho detalle y a fondo.

## VII. VALORACIÓN DEL ITINERARIO SEGUIDO POR EL ANTEPROYECTO DE LA COMISIÓN MIXTA

### 1. Introducción

Después de las *Observaciones* presentadas por los Departamentos ministeriales, la Comisión volvió a reunirse del 15 al 18 de noviembre para analizar con detenimiento los informes.

Para tener una visión de conjunto diré que, una vez conocido el parecer de los distintos Ministerios, el día 19 de noviembre se envió también un ejemplar del *Anteproyecto* a la Conferencia Episcopal<sup>198</sup> para ser examinado por los prelados españoles en la Asamblea Plenaria que tendría lugar del 28 de noviembre al 6 de diciembre de 1966. A raíz de este estudio, la Conferencia Episcopal hizo unas enmiendas al texto que fueron analizadas, nuevamente, por la Comisión Mixta en una sesión de 17 de diciembre de 1966.

### 2. Las reuniones de la Comisión Mixta de noviembre de 1966

En el itinerario jurídico de esta Ley resultan de gran interés, no sólo las actas de las reuniones que esos días tuvo la comisión interministerial, sino también un documento que recoge las conclusiones de dichas reuniones y que está transcrito en folios del Ministerio de Justicia<sup>199</sup>.

---

giado: la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa, con sede en el Ministerio de Justicia, que tendría a su cargo todas las cuestiones relacionadas con el ejercicio y protección de este derecho. Entre los componentes estaba un miembro del Ejército; sin embargo, ahora se propone la sustitución por un representante nombrado por el Alto Estado Mayor (Cfr. *Observaciones del Ministerio del Aire*, p. 5, y *Observaciones del Subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, p. 2).

<sup>198</sup> En AAL, 23, 5.

<sup>199</sup> En Archivo de López Rodó, 23, 2, en FHUN. En adelante, ALR.

Las modificaciones aprobadas por la Comisión son las siguientes:

a) Se cambia la terminología del capítulo III (*De los derechos comunitarios*) con el fin de clarificar conceptos. Se distinguen los conceptos de: *confesión religiosa, asociaciones confesionales y sección local*. Sólo las segundas –*asociaciones confesionales no católicas*– tendrán personalidad jurídica desde el momento en que la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa decreta su inscripción en el Registro especial del artículo 35<sup>200</sup>.

b) Se suprime el Registro de acatólicos<sup>201</sup> y se mantiene el de asociaciones confesionales no católicas y de ministros de culto no católicos.

c) Se cambia la redacción de algunos artículos de forma que sea más precisa<sup>202</sup>; se sustituyen expresiones o requisitos que ponían de manifiesto un excesivo control de las asociaciones confesionales no católicas por parte de la autoridad gubernativa<sup>203</sup> y se eliminan determinados artículos<sup>204</sup>.

---

<sup>200</sup> Esto afecta sustancialmente a los artículos 14-17, pero también a otros como los artículos 8 y 20.

<sup>201</sup> Esta había sido una observación prácticamente unánime de todos los Departamentos ministeriales. Los motivos ya los hemos visto con detenimiento.

<sup>202</sup> En este sentido se hacen las siguientes variaciones:

– artículo 4.º: se suprimen las referencias al contenido del artículo 9.º de la Ley de 26 de junio de 1947 y del artículo XXVII del Concordato. En este último caso, «permite su interpretación en una posible y futura revisión de las disposiciones concordadas, extendiendo la limitación a los maestros de enseñanza» (ALR, 23, p. 2).

– artículo 5.º: ya no hace referencia a los ordenamientos de carácter compulsivo y sustituye la expresión *servicio militar* por *Fuerzas Armadas*.

– artículo 7.º: para que la dispensa de la enseñanza de la religión católica no sea automática, introduce las palabras *previa petición*.

– artículo 9.2: las publicaciones, se dice, *serán autorizadas*.

– artículo 18.2: sustituye la referencia al gobernador civil por la *autoridad administrativa competente*, cuya determinación corresponderá a las normas reglamentarias.

– artículo 32.2: incluye como miembro de la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa a un representante de las Fuerzas Armadas nombrado por el Alto Estado Mayor.

En el acta de la sesión del día 18 de noviembre se aprueba la redacción de la disposición final primera en los siguientes términos: «El Ministerio de Justicia propondrá al Gobierno o dictará en su caso las disposiciones necesarias para la ejecución de esta Ley.»

<sup>203</sup> En el artículo 22 se sustituye la necesidad de *autorización* del gobernador civil para la celebración de actos de culto público fuera de los templos o lugares de culto, por la simple *comunicación previa*. Esta modificación la había solicitado el propio Mi-



d) Se modifica lo relativo a la prueba de la acatolicidad de modo que «se efectuará –dice el artículo 39– por los medios establecidos en los artículos siguientes». Y el artículo 40 precisa que «se efectuará mediante certificación del ministro competente para extenderla. Se determina asimismo que cuando esta adscripción implique abandono de otra confesión religiosa, *el ministro que certifique de ella por primera vez deberá dar traslado literal de su certificación al ministro de la confesión anterior que sea competente.*

»Con esta modificación se da el adecuado valor testimonial a la certificación de los ministros de culto respectivos, pero teniendo en cuenta la importancia que en todos los órdenes supone el cambio de confesionalidad se ha considerado necesario que de tal hecho se dé cuenta fehaciente al ministro de la confesión abandonada»<sup>205</sup>.

### 3. Acta de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal de 28 de noviembre al 6 de diciembre

Como acabamos de ver, el día 19 de noviembre se remitió a la Conferencia Episcopal un ejemplar del *Anteproyecto de Ley por el que se regula el derecho a la libertad religiosa* para su examen en la sesión plenaria de finales de noviembre. Finalizada la Asamblea, monseñor Guerra Campos envía una carta al ministro de Justicia<sup>206</sup> con copia del Acta donde se dice: «Invitados los Obispos españoles a dar su parecer sobre el texto del ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA, a salvo siempre la exclusiva competencia de la Santa Sede, y sin valor ninguno de decisión estiman:

»El texto mencionado refleja correctamente el espíritu y aun la letra de la Declaración Conciliar sobre libertad religiosa, sin que aparezca en él algo que contradiga o exceda dicha Declaración, por lo

---

nisterio de la Gobernación, por considerar excesiva la exigencia anterior (Cfr. ALR, 23, 2, p. 3).

En el artículo 23 se suprime la exigencia de determinar las características internas y externas de los edificios destinados al culto, centros religiosos o de formación por considerar que ese requisito es más propio de un reglamento.

<sup>204</sup> En concreto los artículos 10, 42, 43, 44.

<sup>205</sup> ALR, 23, 2, p. 5.

<sup>206</sup> *Carta de Guerra Campos al Ministro de Justicia* (6 de diciembre de 1966), en AAL, 7.

que nada obsta por parte del Episcopado al referido anteproyecto»<sup>207</sup>. Sin embargo, se señalan enmiendas a determinados artículos, en concreto a los siguientes: 4.º, 10, 12, 26.4 y 28.

El contenido del acta que, a primera vista, puede interpretarse como un *nihil obstat*, refleja, sin embargo una actitud distante de la Conferencia Episcopal al texto del *Anteproyecto* que dio origen a una nueva actuación del embajador de España ante la Santa Sede. El procedimiento seguido, las gestiones y los resultados se describen detalladamente en la correspondencia que Garrigues mantenía con el ministro de Asuntos Exteriores<sup>208</sup>.

Las implicaciones, de todo orden, que este proyecto legislativo trae consigo son de gran calado. Aunque, en última instancia, la compe-

<sup>207</sup> *Acta de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal*, en AAL, 8.

<sup>208</sup> El día 1 de diciembre (cuando todavía estaban teniendo lugar las reuniones de la Asamblea Plenaria) escribe a Castiella en los siguientes términos: «La actitud de nuestra Conferencia Episcopal de la que me hablaste ayer, no me sorprende del todo, como nueva manifestación de un espíritu inhibicionista que a veces invade dichos ambientes y que no sé si está muy acorde con las necesidades pastorales del momento y con las directrices de Roma.

»Por otra parte, esta doctrina de reenvío parece olvidar que ya con ocasión del primer Anteproyecto para regular los derechos de los acatólicos, nuestro Episcopado nombró una Comisión que examinó el texto, formuló observaciones que fueron tenidas en cuenta, y dio su aprobación a la iniciativa. Claro está que no la dio públicamente, pero esto no justifica que ahora se desconozca y se olvide aquella toma de posición positiva del Episcopado, tanto más significativa por cuanto fue tomada antes de los Decretos conciliares.

»No necesito decirte que me emplearé a fondo para conseguir alguna forma de apoyo del Vaticano en favor del Anteproyecto. Sin embargo, no quiero dejar de señalarte, y me parece que para la Conferencia Episcopal debería ser un argumento conclusivo que la Santa Sede ha dado ya su aprobación a la libertad religiosa en España de una manera inequívoca y categórica, y además por escrito en un documento oficial. Se trata de la Nota Verbal que en su día te remití y de la que te adjunto nuevamente fotocopia, en la que con fecha 8 de agosto de 1966 la Secretaría de Estado dice lo siguiente: “La Secretaría de Estado... tiene el honor de acusar recibo de la apreciable Nota Verbal núm. 92 de fecha 2 de los corrientes con la cual se comunica que el Gobierno español tiene en estudio un proyecto de ley sobre libertad religiosa, y que para la promulgación de la nueva ley se hace necesario modificar el segundo párrafo del artículo 6.º del Fuero de los Españoles. En respuesta, la Secretaría de Estado de su Santidad se honra en notificar que por su parte no hay dificultades para dicho cambio”.

»Después de esto es difícil mantener que la ley sobre la libertad religiosa es un asunto de la exclusiva competencia del Gobierno y que el Episcopado no tiene por qué ocuparse de esto» (FHUN, 010.003.128, pp. 2-3. He transcrito prácticamente el texto íntegro de la carta porque refleja con fidelidad lo que en esos momentos estaba sucediendo).

tencia es exclusiva de los órganos del Estado, se entiende tanto el interés como el temor de las autoridades civiles y eclesiásticas, ante una posible normativa legal inadecuada a la realidad social española.

Entre la correspondencia del ministro con su embajador se encuentra una carta de Castiella a Cicognani, de 9 de enero, donde adjunta el texto del *Anteproyecto*; es decir, después de haber sido aprobado por la Conferencia Episcopal se remite el citado texto a la Santa Sede. Y, el 24 de ese mismo mes, Cicognani contesta a Fernando María Castiella y le comunica que el texto del *Anteproyecto* puede ser aprobado por los órganos estatales porque no hay ningún inconveniente por parte del Vaticano <sup>209</sup>.

Pocos días después, Garrigues comunica a Castiella que la Secretaría de Estado da su conformidad para que la carta del cardenal Cicognani sobre el *Anteproyecto* sea comunicada a los miembros del Gobierno, procuradores en Cortes y demás personas o entidades que deban tener conocimiento de su contenido. «Ahora bien, es interesante puntualizar que la conformidad de la Secretaría de Estado se refiere precisamente al texto del Anteproyecto que se le ha comunicado como anejo a tu carta. En este sentido debo aclararte mi telegrama.

»También debo confirmarte que según nos dio a entender monseñor Gaspari en la última conversación mantenida ayer día 26, si el contenido del Anteproyecto fuese alterado, la conformidad de la Secretaría de Estado quedaría condicionada correlativamente. En otras palabras, que no debe entenderse que la carta del Secretario de Estado sea un cheque en blanco para que el Gobierno y las Cortes puedan regular de cualquier manera la libertad religiosa, sino precisamente de una conformidad, y podríamos decir con toda verdad, de una complacencia de la Santa Sede referida en concreto al texto que se la ha dado a conocer» <sup>210</sup>.

Los trámites de esta Ley, que tantos esfuerzos estaba costando, se

---

<sup>209</sup> Cfr. AAL, 9. En la carta se lee lo que sigue: «Esta Secretaría de Estado, atendiendo el autorizado parecer emitido por la Asamblea Plenaria del Episcopado, al igual que anteriormente había declarado que no tenía dificultad alguna para el cambio del artículo 6.º del Fuero de los Españoles (Cfr. Nota N. 5675/66, del 8 de agosto de 1966), así también se honra ahora en significar que por su parte no tiene objeción alguna que oponer al referido Anteproyecto, que espera pueda ser aprobado por los órganos competentes.»

<sup>210</sup> ALR, Caja Iglesia-Estado.

llevaron a cabo, fundamentalmente por los Ministerios de Justicia y Asuntos Exteriores. Eso justifica que una vez recibida esta información, Castiella escribiera al ministro de Justicia y le comunicara los matices que el embajador le transmite <sup>211</sup>.

Pues bien, de todo este itinerario da cuenta resumida –sin entrar, por supuesto, en pormenores jurídicos– una carta escrita por el Ministro de Justicia al cardenal Quiroga Palacios <sup>212</sup>. El contenido, me parece, sitúa con absoluta precisión en el momento en que se está gestando la Ley de Libertad Religiosa. Por ese motivo la transcribo a continuación:

«Recibí con la carta del obispo secretario general, del 6 de diciembre, la copia del acuerdo adoptado en la última Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española sobre el Anteproyecto de ley para regular el ejercicio del derecho de libertad religiosa.

»Satisfacción hondísima me ha producido el juicio que el citado Anteproyecto ha merecido a todo el episcopado. Buscamos, al elaborarlo, la meta ideal de que se acomodase de la manera más exacta posible a la Declaración del Vaticano II sobre libertad religiosa. El dictamen de los señores obispos expresa sin género ninguno de dudas que el ideal fue logrado. Ya comprende V. Emcia. que nada podía causarme tanta alegría como el haber logrado acierto en materia tan delicada.

»La Comisión de estudio que ha venido trabajando a lo largo de este año sobre el Proyecto de Ley, ha examinado las enmiendas sugeridas por la Conferencia Episcopal. El criterio de la Comisión sobre ellas figura en la nota que adjunto remito a V. Emcia. Rvma. (...).

»Recogiendo las observaciones de la Conferencia Episcopal y de varios Departamentos ministeriales, se ha dado una nueva redacción al Anteproyecto, del que mando a V. Emcia. Rvma. una copia.

»De esta última redacción he hecho entrega de un ejemplar a S. E. el Jefe del Estado y remitiré sendos ejemplares a todos mis compañeros de Gobierno, según les anuncié en el Consejo celebrado el día de ayer.

«Creo que con esto hemos completado una primera etapa de trabajo tendente a disponer de un texto legislativo que desarrolle el ar-

<sup>211</sup> Cfr. AAL, 11.

<sup>212</sup> Copia de esta carta se conserva en AAL, 24, b).

título 6.º del Fuero de los Españoles, tal como ha sido modificado de acuerdo con la Santa Sede»<sup>213</sup>.

Se pone fin así a esta etapa de trabajos de la Comisión Mixta cuyo resultado, como vemos –después de intervenir tanto las autoridades eclesiásticas como estatales–, es la propuesta de un nuevo *Anteproyecto*; si bien, sustancialmente, se mantiene el texto inicial que había elaborado la citada comisión.

#### VIII. EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE DICIEMBRE DE 1966 Y APROBACIÓN POR EL CONSEJO DE MINISTROS

Después de la etapa cubierta por la Comisión Interministerial de Justicia y Asuntos Exteriores, el texto del *Anteproyecto* queda en manos del Ejecutivo para darle el cauce pertinente, una vez oído el parecer de la Conferencia Episcopal. En este proceso se plantean algunas dificultades de distinta índole. Por una parte, no hay unanimidad entre los miembros del Gobierno en cuanto al texto del *Anteproyecto*; además, ante una consulta a la Dirección General de lo Contencioso, se ve la necesidad de hacer algunas modificaciones. Y, por otro lado, a medida que se avanza en los trabajos de elaboración de la ley, van surgiendo las normales dificultades técnicas propias de un texto legal de semejante envergadura –todavía más, si se trata de una ley tan novedosa como la presente–.

Vamos a ver, en primer término, las objeciones al texto presentadas por el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno; y las sugerencias de la Dirección General de lo Contencioso, para después, en el siguiente apartado, referir la evolución final del *Anteproyecto*.

##### 1. Objeciones presentadas por el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno

Entre diciembre de 1966 y enero de 1967 se prepara una edición del *Anteproyecto* para el Consejo de Ministros de 10 de febrero de 1967. Esta edición «modifica el texto anteriormente repartido, en la Exposición de Motivos, para dar cabida en la misma a la carta de la

---

<sup>213</sup> *Ibid.*

Secretaría de Estado, de 24 de enero de 1967 y en los artículos 9.º, 12, 19 y 32.2. Añade una disposición transitoria»<sup>214</sup>.

El ministro subsecretario de la Presidencia del Gobierno formula algunas observaciones a ese texto. Estas *observaciones* se centraron en los siguientes extremos<sup>215</sup>:

1.º En relación con la Exposición de Motivos se sugiere darle otro tono en muchos puntos porque tiene una exposición muy *particular* para los ministros; además, debería reducirse muy considerablemente y ceñirse a los principios más fundamentales porque tal y como se presenta su extensión es superior al propio articulado de la ley<sup>216</sup>. Sin embargo, a esta *observación* se responde que la redacción didáctica y más extensa de lo habitual de esta Exposición —elaborada por el subsecretario de Justicia con aportaciones de Garrigues— se justifica por la extraordinaria desorientación que hay en muchos medios en torno al tema de la libertad religiosa<sup>217</sup>.

2.º En otros casos, las *observaciones* se dirigen a resaltar el papel de la religión católica. Esa finalidad se consigue, unas veces, de forma *directa*<sup>218</sup>, destacando el papel que juega la religión católica en España; otras veces, de forma *indirecta*<sup>219</sup>, y entonces, se pone de manifiesto

<sup>214</sup> AAL, 2, 16.

<sup>215</sup> Omite algunas de las observaciones formuladas porque son muchas, y me limito a aquellas que revisten mayor entidad. Estas *Observaciones que el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno formula al Anteproyecto de Ley por el que se regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa*, pueden verse en ALR, 023, 7.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>217</sup> *Respuesta a las Observaciones del Ministro Subsecretario de la Presidencia sobre el Anteproyecto de la Ley de Libertad Religiosa*, en ALR, 023, p. 1.

<sup>218</sup> Por ejemplo, al tratar de los límites se sugiere suprimir la expresión y *todas las demás confesiones*, «porque para nosotros la religión católica es la única verdadera y no parece lógico ponerla al nivel de las demás confesiones, y en segundo lugar porque parece que ya es suficiente el trato que se da en la Ley a las *demás confesiones*» (*Observaciones del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, ALR, 23, 7, pp. 1-2).

<sup>219</sup> Así, por ejemplo, el artículo 2.2 dispone: «será garantizada la profesión y práctica pública y privada, individual, familiar y comunitaria de cualquier creencia religiosa, sin otros límites que los establecidos por Ley». Y el ministro subsecretario de la Presidencia propone establecer un elenco exhaustivo de las creencias religiosas a las que se concederían las liberalidades reconocidas por el *Anteproyecto*: «No sea que dentro de este concepto pueda tener cobijo la Masonería, la Magia negra, el Espiritismo, etc., etc. de inspiración diabólica» (*Observaciones del ministro subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, ALR, 23, 7, p. 2).

cierto recelo hacia lo que hoy entendemos como un legítimo ámbito de libertad de las confesiones religiosas.

3.º Cuando el informe del ministro subsecretario de la Presidencia habla del juramento conforme a las propias creencias sugiere añadir un inciso final; tal inciso sería: *siempre que declaren expresamente su religión*<sup>220</sup>. Sin embargo, no se entiende muy bien el alcance de esta precisión, porque ¿qué hacer en el caso de una persona que no practique ninguna religión? Se considera, finalmente, que incluir esta expresión obligaría a quienes no profesan la religión católica a formular un juramento sacrílego; o, les impediría el acceso a determinados cargos y funciones, lo cual es contrario al principio de igualdad proclamado por el Concilio y por la legislación española<sup>221</sup>.

4.º Desde la Presidencia del Gobierno se sugiere sustituir la *Comisión Interministerial de Libertad Religiosa* por el *Ministerio de Justicia*; sin perjuicio de crear la Comisión con las facultades a las que hace referencia el capítulo IV<sup>222</sup>.

5.º Se sugiere suprimir el plazo máximo de sesenta días para decidir sobre la procedencia del reconocimiento de la Asociación y ordenar, en su caso, la inscripción en el Registro especial.

6.º Finalmente, y en conexión con el servicio militar de los ministros de los cultos no católicos, en las *observaciones* se dice que no hay ninguna razón para que los ministros de los cultos no católicos estén exentos del servicio militar.

## **2. Sugerencias contenidas en la Nota sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa presentada por la Dirección General de lo Contencioso**

Esta Nota<sup>223</sup> parte de que el fundamento constitucional del *Anteproyecto* se encuentra en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles,

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 2. Abundando en este extremo se propone distinguir lo que es la *asistencia a actos de culto católico* y lo que *son actos militares con ocasión de algún acto de culto*, en cuyo caso sí que es exigible a un no católico la participación. En estos supuestos no se podría justificar la exención que prevé la norma.

<sup>221</sup> Cfr. *Respuesta a las Observaciones del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, ALR, 23, p. 3.

<sup>222</sup> *Observaciones del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno*, ALR, 23, p. 3.

<sup>223</sup> Cfr. ALR, 23, 8.

modificado en su redacción de 1945 por la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Estado. Las directrices generales del texto se corresponden con el citado artículo, que implica la sustitución del sistema de tolerancia por el de libertad religiosa.

Se critica el artículo 1.º porque, ciertamente, contiene las definiciones más generales que sirven de base a todo el sistema legal; cuando sería aconsejable que mantuviera una coincidencia literal mayor con el texto constitucional que le sirve de fundamento –es decir, el artículo 6.º del Fuero de los Españoles–; al tiempo que sería el lugar *ad hoc* para recordar la situación privilegiada de la Iglesia católica en el ordenamiento jurídico español.

En relación con los límites, el artículo 6.º del Fuero dice que serán los establecidos por la moral y el orden público; mientras que el *Anteproyecto* hace referencia a las limitaciones establecidas por Ley. Esa diferencia es importante porque tal remisión genérica a la moral y al orden público es cláusula suficiente para que los poderes públicos puedan mantener en una esfera justa las libertades reconocidas en el texto de la ley; mientras que la fórmula empleada en el texto del *Anteproyecto* exige contar, en cada caso, con normas expresas de limitación jurídica <sup>224</sup>.

Junto a estas observaciones de carácter general, se hace especial hincapié en otras que se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) *Observaciones dirigidas a matizar el contenido de la regulación jurídica*. Unas veces se hacen añadiendo alguna referencia en el texto del articulado <sup>225</sup>, otras, suprimiendo alguna expresión <sup>226</sup> o matizando las que se recogen en el *Anteproyecto* <sup>227</sup>.

<sup>224</sup> Cfr. *ibíd.*, p. 2.

<sup>225</sup> Así, se dice que hay que completar las referencias a lo establecido en el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1947 y en el artículo 27 del Concordato –hechas en el artículo 4.º del *Anteproyecto*– con una alusión al artículo 12 de la Ley Orgánica del Estado que exige la catolicidad de las personas llamadas a la tutela regia. Y, en relación con el artículo 5.º, se propone que «junto a la referencia a la disciplina general y a las disposiciones laborales, como causa limitativa de las medidas que habrá que adoptar para que las personas de cultos disidentes puedan cumplir *normalmente* sus deberes religiosos, convendría hacer una alusión expresa a las disposiciones limitadoras de la función pública, que ocupan aquí una función paralela a las disposiciones laborales (es decir, se trata del régimen de trabajo en su más amplio sentido), habida cuenta sobre todo de la mención que el propio artículo hace de las instituciones públicas» (*Nota sobre*



b) *Observaciones dirigidas a cuestiones jurídicas más de fondo.* En este caso es preciso diferenciar:

1.º Encaminadas a establecer el cauce institucional adecuado para una protección jurídica eficaz del derecho de libertad religiosa. Dado que el *Anteproyecto* atribuye la protección jurídica del derecho de libertad religiosa al poder judicial (jurisdicción contencioso-administrativa), al hablar de las competencias de la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa, habría que referirse sólo a las competencias administrativas.

Por lo que respecta a la composición de dicha Comisión, se aconseja incorporar un abogado del Estado<sup>226</sup>. Además, se considera muy necesario que, entre los miembros de la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa esté un representante del Ministerio de Hacienda.

2.º *Las orientadas a perfilar con exactitud las cuestiones de procedimiento.* En este sentido, se sugiere revisar el artículo 37. Ya que, par-

---

el *Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa*, ALR, 23, 8, p. 4).

<sup>226</sup> Por ejemplo, parece innecesario el párrafo 1 del artículo 6.º del *Anteproyecto*: «Todos los españoles, con independencia de sus convicciones religiosas, dispondrán de facilidades y plazos idénticos para contraer matrimonio» (Cfr. *ibid.*, p. 5).

<sup>227</sup> En relación con el artículo 5.º se considera necesario diferenciar lo que es la *práctica colectiva de la religión católica* de lo que son *actos típicamente militares* –aunque tengan lugar con ocasión de un acto de culto–. En este último caso, por tratarse de actos oficiales de las Fuerzas Armadas, no parece justificada ninguna exención (Cfr. *ibid.*, p. 4).

También se pone de relieve la falta de precisión en lo que respecta a los conceptos de *confesión* y *asociación confesional*, sobre todo si se cotejan los artículos 14 y 16 del *Anteproyecto* (Cfr. *ibid.*, p. 6). Y la vaguedad de expresiones como *núcleo suficiente de miembros* del artículo 20 (Cfr. *ibid.*, p. 8). Asimismo, se dice: «La expresión *derechos personales* debiera ser sustituida por otra que no se preste a confusión con la significación civil de dicho concepto. Habría de referirse, tal vez, a derechos individuales o de la persona humana» (Cfr. *ibid.*, p. 10).

<sup>228</sup> «La presencia de dicho representante podrá asegurar, por un lado, la mejor armonización y unificación de los criterios de la Comisión con los órganos administrativos de asesoramiento de las Autoridades encargadas de la vigilancia y ejecución de sus directrices; y, por otro, las relaciones de adecuación y armonía de los criterios de la Comisión con el de los órganos jurisdiccionales de fiscalización de sus acuerdos, haciendo oír en el seno de la Comisión la opinión del Centro que, en definitiva, tiene encomendada la defensa ante aquellos Tribunales de los actos administrativos que por la misma se adopten; lo cual habrá de ser de extraordinario interés para ponderar, en el momento de su adopción, la viabilidad ulterior de los referidos actos administrativos, y las posibilidades de su defensa jurídica» (*Ibid.*, p. 9).

tiendo de que los artículos 11 y 22 del *Anteproyecto* permiten la alzada contra los actos de los gobernadores civiles ante la Comisión Interministerial; y el artículo 37, por su parte, también admite el recurso contra los actos de la Comisión ante el ministro de Justicia, primero y el Consejo de Ministros, después, podría darse una triple alzada, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo que «se inspira en el principio de alzada única, al que excepcionalmente se podrá yuxtaponer por Ley otro recurso análogo, cual es el de súplica ante el Consejo de Ministros»<sup>229</sup>.

Por último, en la Nota se sugiere «limitar la actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa a la temática que le es propia con arreglo a su Ley especial de 27 de diciembre de 1956: legalidad de los actos administrativos y responsabilidad de la Administración. El poder judicial ordinario (...) podría conservar sus facultades generales de protección de los derechos de la persona humana»<sup>230</sup>.

## IX. LA EVOLUCIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO

En el Consejo de Ministros de 10 de febrero de 1967 se discute, por fin, el *Anteproyecto de Ley de Libertad Religiosa*, pero no se anuncia nada oficialmente. Quizá pesaran en ese momento las objeciones presentadas por el entonces ministro subsecretario de la Presidencia, Carrero Blanco, y por el ministro de Obras Públicas, Silva Muñoz<sup>231</sup>.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>230</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>231</sup> Las sugerencias que se hacen son las siguientes:

*Exposición de motivos*: Que se reduzca a las dos primeras páginas.

*Artículo 2.º*: Suprimir el inciso y *todas las demás confesiones* y el término *justas* referido a las exigencias del orden público.

*Artículo 4.º*: Añadir el inciso y *el artículo 12 de la Ley Orgánica del Estado*.

*Artículo 7.º*: Aumentar la edad de dieciocho a veintiún años. Y suprimir el inciso *o no profesen ninguna*.

*Artículo 9.º*: Suprimir el párrafo primero.

*Artículo 12*: Suprimirlo.

*Artículo 17*: Añadir y *demás efectos legales* después del inciso *para su debido conocimiento*.

*Artículo 28*: Suprimir la exención del servicio militar.

*Artículo 37*: El recurso de alzada ante el Consejo de Ministros será subsidiario respecto del de súplica al Ministerio de Justicia.

Los ecos de este Consejo de Ministros que se recogen con particular fuerza en la prensa, tanto nacional como extranjera, llegan hasta Roma. En una carta que Garrigues dirige al ministro de Asuntos Exteriores en la que relata una entrevista mantenida con el Papa dice lo que sigue: «La verdad es que yo pensaba que en esta entrevista con el Santo Padre al abordarse el problema de la libertad religiosa en España le iba a encontrar muy positivo en favor del Proyecto de Ley (...).

»Ponderó mucho los peligros y los problemas que en una nación como España podía suponer ese tránsito y por consiguiente la comprensión hacia los que se mostraban resistentes y contrarios al mismo.

»Me dio la impresión de que el Papa estaba perfectamente enterado de los acontecimientos acaecidos, arrancando del último Consejo de Ministros, y que en su ánimo pesaba la preocupación de que con todo ello no se complicara todavía más de lo que está el problema religioso en España»<sup>232</sup>.

El 14 de febrero hubo una importante reunión de la Comisión Interministerial Asuntos Exteriores-Justicia, en la que el subsecretario de Justicia informó de las modificaciones acordadas por el Consejo de Ministros celebrado el día 10. Algunas de ellas se admitieron; otras, no, razonándose su no admisibilidad, al tiempo que se subrayaba la importancia de no alterar en lo sustancial un proyecto que era conocido y esperado por muchos<sup>233</sup>.

Pues bien, estando así las cosas, se introducen algunas modificaciones en el texto y en el Consejo de Ministros del 24 de febrero se aprueba el *Proyecto de Ley sobre Libertad Religiosa* y se manda remitirlo a las Cortes.

Las modificaciones se pueden sintetizar en las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Se reduce considerablemente la Exposición de Motivos.

---

*Artículo 41.3:* Meditar las consecuencias de volver al criterio de la Orden Ministerial de 1941, que provocó inseguridad jurídica.

En cuanto a los plazos, sustituir los sesenta días por noventa, conforme a la ley de procedimiento administrativo.

Sustituir la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa por el Ministerio de Justicia (Cfr. AAF, 2, 16).

<sup>232</sup> FHUN, 010.003.170, pp. 1-2.

<sup>233</sup> Cfr. F. DE MEER-A. VIANA, *Entrevista con Amadeo de Fuenmayor*, cit., p. 344.

2.<sup>a</sup> Se hace referencia al *especial reconocimiento* de la Iglesia católica en el artículo 1.º.

3.<sup>a</sup> Se suprime el artículo 12: «Los españoles no católicos, movidos por su propio sentido religioso, tienen derecho a establecer asociaciones educativas, culturales, caritativas y sociales, al amparo de la legislación general sobre estas materias».

4.<sup>a</sup> Desaparece la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa: en algunas ocasiones, su referencia se sustituye por el Ministerio de Justicia; en otras, por la Comisión Central de Libertad Religiosa, dependiente de la Subsecretaría de Justicia. Entra a formar parte de dicha Comisión el Director General de lo Contencioso del Estado en representación del Ministerio de Hacienda.

5.<sup>a</sup> Se suprime el recurso de alzada contra los actos de los gobernadores civiles ante la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa<sup>234</sup> (que, por otra parte, ha sido sustituida por la Comisión Central de Libertad Religiosa), de forma que no pueda darse una triple alzada.

Con esta aprobación definitiva por el Consejo de Ministros, el texto elaborado por la Comisión Mixta en julio de 1966 había sufrido modificaciones, si bien las más importantes se produjeron después, en su paso por las Cortes.

De esta forma se cierra este primer y laborioso período prelegislativo. El debate en las Cortes, el trabajo de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, son cuestiones que constituyen el último tramo del itinerario de lo que luego fue la Ley de Libertad Religiosa. Pero estas cuestiones sobrepasan los límites que nos habíamos marcado para este estudio.

---

<sup>234</sup> El artículo 11.2 *in fine* del *Anteproyecto* establecía: «Contra la resolución denegatoria del Gobernador Civil se podrá recurrir en alzada ante la Comisión Interministerial de Libertad Religiosa.»