

LA CONSTITUCIÓN DE 1812, EN LA PERSPECTIVA DE LA LIBERTAD DE LA IGLESIA Y DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Por el Académico de Número

Emmo. y Rvdmo Sr. D. Antonio María Rouco Varela*

I. EL MOMENTO HISTÓRICO. EL “SITIO EN LA VIDA”

1. La Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, aprobada en esa fecha por las Cortes del Reino, reunidas y sitiadas en la Isla de León y convocadas por la Regencia en circunstancias dramáticas, nace para la historia después de dos años de laboriosos y apasionados debates en uno de los momentos más críticos para la supervivencia política y sobre todo cultural y espiritual de España. Los rasgos que caracterizan la situación general del pueblo y de la sociedad española en esos años de la Guerra de la independencia (1818-1814), años de conmoción y exaltación patriótica decisivos para el futuro de España, son bien conocidos: el Reino en su territorio — llamado pronto territorio nacional— invadido y ocupado por un ejército extranjero que profana y expolia los lugares sagrados brutalmente, incluidos los más queridos y venerados por la piedad popular de los españoles; una dinastía extraña les es impuesta, la de la familia del usurpador; el pueblo herido en lo más profundo de sus tradiciones religiosas, morales, culturales y políticas se alza en armas, animado y guiado por sus dirigentes espirituales más próximos y más entrañables: religiosos, sacerdotes, obispos...; incluso algunos de ellos, muy famosos, se ponen a la cabeza del levantamiento armado y de “las guerrillas”. Es una lucha épica, denodada y valiente por los valores más sagrados que constituyen los fundamentos mismos de su independencia y de su libertad. Los efectos de la convulsión popular, inédita por

* Sesión del día 2 de noviembre de 2010

sus dimensiones internas y externas, no se limitan consecuentemente al orden social y político, sino que alcanzan también lo que podríamos llamar el alma del pueblo, es decir, a sus costumbres, a su cultura y sobre todo a su fe y religión. La Iglesia entra de lleno en los acontecimientos al lado del pueblo, incluso institucionalmente, orientándolo y alentándolo en aquella turbulenta y confusa década, dramática siempre y no menos heroica.

2. Los acontecimientos españoles y su dimensión político-religioso estaban insertos en el marco histórico-espiritual de una Europa que se mostraba débil, dubitativa e impotente ante un excepcional personaje que había llevado a la Francia revolucionaria simultáneamente a su victoria militar e ideológica y, paradójicamente, a su superación y derrota. La escena de Napoleón, obligando al Papa Pío VII a presidir la ceremonia de su coronación como Emperador en la Catedral de San Esteban de Viena mientras él mismo se imponía la Corona imperial, era todo un símbolo de aquella intrincada, contradictoria y penosa situación histórica que acabaría por desembocar pronto en la derrota humillante del flamante Emperador y en la apertura de un proceso exitoso de restauración política del “Antiguo Régimen”, aunque no del Imperio. El Congreso de Viena consumaba y consolidaba en octubre 1814-junio 1815 el cambio definitivo del milenario escenario político de la Europa de la Cristiandad. ¿Había que dar por cancelado o más bien por reeditado el regalismo absolutista de las Monarquías europeas de los siglos XVII y XVIII —los siglos de la Ilustración— en el nuevo orden político de las Naciones de Europa que habían recuperado su libertad? ¿Se había abierto paso institucionalmente y si no, al menos, en el terreno de las ideas políticas dominantes el principio de la libertad religiosa?

3. En este “sitio en la vida” y con su trasfondo histórico-espiritual, apenas esbozado, se debe plantear la pregunta por el significado de la Constitución de 1812 respecto a la libertad de la Iglesia y al principio de libertad religiosa. Máxime, cuando con práctica unanimidad la historiografía la califica como una Constitución “liberal”. La primera ciertamente de la historia de España y probablemente la primera —¿verdadera?— Constitución liberal europea. La respuesta ha de venir de una lectura y estudio jurídico del texto constitucional precedida 1º de un análisis previo histórico y conceptual, a la vez, de los términos libertad de la Iglesia y libertad religiosa; 2º, de una concisa exposición del contexto institucional de las relaciones Iglesia-Estado vigente en Europa y en España en esa primera década del siglo XIX. Un periodo crítico como pocos en la ya en ese momento más que multiseular historia de las dos más paradigmáticas instituciones en la configuración de las sociedades, culturas, pueblos y naciones europeas a partir de los primeros siglos de la Era cristiana; instituciones, profundamente determinantes también de lo que había sido y era España desde el principio de su devenir histórico en “la Hispania” romana. En la problemática jurídica típica de esas relaciones dentro de la historia europea se encontrará siempre latente la cuestión de la libertad religiosa.

Se llegaría de este modo, finalmente, a resultados histórico-jurídicos e histórico-teológicos que permitirán una fructuosa lectura jurídica del contenido orgánico y funcional del texto constitucional de 1812. Fructuosa para la comprensión de aquel periodo histórico en sí mismo y en su proyección hacia el presente. Por una parte, el contexto histórico-espiritual e institucional ayudará a comprender el texto jurídico y, por otra, la acertada interpretación jurídica del texto ayudará a su vez a comprender ese periodo excepcional de la historia de España, que posiblemente al día de hoy no haya quedado cerrado totalmente.

II. LIBERTAD DE LA IGLESIA-LIBERTAD RELIGIOSA. DOS CONCEPTOS INSEPARABLES HISTÓRICA Y DOCTRINALMENTE

4. La libertad de la Iglesia nace y surge en la historia como la primera expresión sociológica y jurídica de la libertad religiosa, con repercusiones culturales, éticas y políticas de una enorme trascendencia para el futuro de la humanidad. El momento inicial en el que se afirma el imperativo ético-político de esa libertad es bien conocido: la respuesta de Jesús de Nazaret, de Jesucristo, a los fariseos: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”. Ya no sería posible en adelante ni la teoría ni la práctica de la concepción totalitaria y absoluta del Estado: de su “monopolio” ético-jurídico. La comunidad de los cristianos, que empieza a formarse desde el día de Pentecostés en torno a la autoridad de los doce apóstoles de Jesucristo y que se extenderá pronto por todo la geografía del Imperio Romano, mantendrá, defenderá y avalará para siempre el mandato evangélico con un invencible argumento de vida, de vida personal y de vida comunitaria: con el martirio. En esta hora y con esta modalidad heroica nacía la libertad de la Iglesia. A través de ella se expresaba y formalizaba socialmente por primera vez el principio ético y teológico de la libertad religiosa y como exigencia, además, primera y fundamental del acto de fe que no era pensable de otra forma que no fuese la que implicase la de estar libre de toda coacción, sobre todo de la proveniente del poder político. El argumento teológico de fondo no deja lugar a dudas: la relación del hombre con Dios privada y públicamente profesada y vivida no pertenece éticamente al ámbito propio y específico de la comunidad y del poder políticos. El Edicto de Milán del 314 pondría fin a los tres siglos de pugna histórico-espiritual e histórico-política con la victoria de la libertad de la Iglesia presentada, justificada e identificada como un postulado moral que trascendía el campo de lo político: el de la libertad religiosa.

5. En el periodo de las relaciones de la joven Iglesia con el viejo Imperio Romano, abierto por el Edicto de Milán, se iba a producir pronto un giro de larga trascendencia histórica respecto a la concepción del orden a establecer entre las perspectivas políticas y jurídicas de la libertad religiosa en relación con la libertad de la Iglesia. La garantía de la propia libertad se convierte comprensiblemente en el primer problema de las nuevas relaciones de la Iglesia con el Imperio “constantiniano”.

La tentación de invadir parcelas tan específicas de esa libertad, como eran las de la doctrina de la fe y las de la ordenación canónica de la vida y disciplina de clérigos y laicos, hizo pronto su aparición política con la intervención de los Emperadores, sobre todo desde la nueva sede de la capital del Imperio en Constantinopla, en los primeros grandes Concilios Ecuménicos de los siglos cuarto y quinto. Intervenciones coactivamente impuestas, no raras veces; disimuladas o abiertamente acompañadas, otras, con medidas legislativas y administrativas de carácter general que redundaban en restricciones de la libertad religiosa para lo que quedaba de sociedad pagana dentro del Imperio en Occidente y en Oriente. Mientras que la Jerarquía de la Iglesia encabezada por el Obispo de Roma, Sucesor de Pedro —reconocido con creciente adhesión espiritual por las demás Iglesias con la consiguiente repercusión canónica— trataba de salvaguardar su libertad como su primer objetivo en las relaciones con el Estado, se obviaba el problema de libertad religiosa al que apenas se le prestaba atención, y que se escondía detrás del planteamiento oficial.

Hugo Rahner recogió e interpretó genialmente los documentos clave de los ocho primeros siglos de esa lucha por la libertad de la Iglesia en Occidente en una obra audaz y valiente publicada en 1943 en Colonia¹ La reeditaría en 1961 en Munich con un título menos militante: “Iglesia y Estado en el temprano Cristianismo”². De esa larga y plurisecular disputa emerge la doctrina de los “dos poderes”, la más relevante de su tiempo, formulada genialmente por el Papa Gelasio en su carta del año 494 al Emperador Anastasio de Bizancio: “Duo quippe sunt , impetator auguste, quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacrata pontificum et regalis potestas”. La delimitación de campos de competencias, que Gelasio trazaba con buen tacto eclesial y político, tropezaba con la doble dificultad institucional y existencial a la vez de que el Emperador, aunque cristiano y miembro de la Iglesia, sometido consecuentemente a “la potestad espiritual” del Pontífice, se consideraba como el titular último e inapelable del “poder político”: de “la real potestad”.

6. Las peripecias históricas por las que discurre el sistema político-eclesial, elaborado en el primer milenio de la historia de la Iglesia, han sido bien estudiadas. La incidencia del feudalismo, aportado por la tradición y usos políticos de los pueblos franco-germánicos y anglosajones, culminará en una pérdida substancial de la libertad de la Iglesia en la elección y nombramiento de sus Pastores, del Papa y de los Obispos, y en una profunda “mercantilización” de los oficios parroquiales y abaciales. La clarividente y enérgica “Reforma Gregoriana”, de hondas raíces espirituales, inaugurará la historia del segundo milenio de las relaciones Iglesia y Estado recuperando lo más substancial de la libertad canónica y poniendo

¹Hugo Rahner, *Abendländische Kirchenfreiheit. Dokumente über Kirche und Staat im frühen Christentum*, Köln/Einsiedeln 1943.

²Hugo Rahner, *Kirche und Staat im Frühen Christentum*, München 1961.

a salvo lo más esencial de la constitución divina de la Iglesia. La teoría de “los dos poderes” pasará a formularse, en muchos de los autores, teólogos y canonistas del Medievo clásico y tardío, usando la categoría más mundana de “las dos espadas” —“*gladius spiritualis*” y “*gladius temporalis*”—, en manos respectivamente del Papa y del Emperador: los dos “Cabezas” de “la *Universitas* Cristiana”. Ambos han de regir “la Cristiandad” en armonía institucional, persiguiendo un último y común fin: el bien integral del pueblo cristiano y la salvación de las almas. La pretensión de la supremacía institucional de la “*potestas spiritualis*” como “*potestas directa*” o “*indirecta in temporalibus*” “*ratione peccati*”, aceptada sólo transitoria y dialécticamente por los cultivadores del “*Corpus Juris Civilis*” y los consejeros —filósofos y teólogos— del Emperador, se fue erosionando hasta su práctico abandono en el tiempo de la decadencia del Imperio-Cristiandad en los albores del Renacimiento —siglos XIV y XV— a través del lento pero implacable proceso del nacimiento y desarrollo de los Estados Nacionales.

7. El problema de las relaciones entre las dos “potestades” cambiaría también lenta pero imparablemente de tratamiento intelectual y de valoración teórica. Los Reyes europeos irán afirmando sin vacilación alguna como propias y radicadas en “su soberanía”, facultades de intervención en la vida y en la organización de la Iglesia de enorme incidencia en las mismas. Sólo en algún momento de extrema necesidad eclesial, como fue el de las décadas del llamado “Cisma de Occidente” al que pone fin el Concilio de Constanza en 1418, pudo revelarse esta injerencia política como beneficiosa para la libertad de la Iglesia. No así, en la generalidad de los casos y de las situaciones conflictivas. De hecho, se convirtió en un cauce institucional para las corrientes más secularizadoras y corruptoras de la vida sacramental de la Iglesia y del ejercicio apostólico de su misión evangelizadora y santificadora o, lo que es lo mismo, significó una gravísima perturbación de la libertad de la Iglesia en lo más sagrado de su contenido y ámbito de aplicación. Su instrumento jurídico principal fue la categoría de “regalía”, que se acuñará para justificar jurídicamente las mayores y más desorbitadas pretensiones de intervención política en el conjunto de los aspectos que conforman la existencia visible y social de la Iglesia. Una categoría jurídica, justificada intelectualmente por una “teoría política” que la explica y fundamenta abiertamente como una de las facultades que le pertenecen al sujeto último del poder político, en cuanto titular único de la soberanía del Estado.

El resultado inevitable de todo este proceso histórico de los cinco primeros siglos del segundo milenio de la Era Cristiana es que la Iglesia pierde crecientemente no sólo capacidades jurídicas para hacerse presente e influir en “la realidades temporales”, sino también libertad interna para regir y regirse en el ámbito de su actividad y existencia más propias. A medida que los ideales político-religiosos de la Cristiandad medieval van perdiendo fuerza cultural y espiritualmente fuerza popular, se debilita simultáneamente la fuerza del principio de la libertad de la Iglesia.

No puede extrañar que algo semejante ocurriese con la conciencia colectiva del problema de la libertad religiosa que seguirá el rumbo político marcado por el derecho del renovado Imperio romano de Bizancio y del que no se aparta en este punto substancialmente el Imperio de Occidente en su nueva fase histórica del Sacro Romano Imperio de la Nación alemana, iniciada con la restauración Carolingia. En su doctrina y su praxis jurídica, se abordará el problema de la libertad religiosa subordinándolo al problema de sus relaciones con la Iglesia y supeditándolo sobre todo al interés innegociable de la cohesión interna del Estado.

8. La segunda mitad del segundo milenio se inicia con un siglo, el XVI, afectado y perturbado por “la Reforma Protestante” en todos los aspectos de la realidad espiritual, religiosa y eclesial de los pueblos de Europa y también en su dimensión social, económica, cultural y política —¿de una incipiente sociedad laica global europea?—, y con una radicalidad tal como no había conocido nunca su pasado cristiano, ni siquiera con el Cisma de Oriente en el siglo XI, el primero del segundo milenio. ¿Sería históricamente aceptable la tesis de que con los efectos generales de “la reforma protestante” se inicia el principio del fin de la Cristiandad y del Imperio que la articula política y civilmente? Ciertamente. Su lenta agonía llegará hasta los umbrales del siglo XIX. En primer lugar, las coordenadas “regalistas” en la regulación jurídica de las relaciones Iglesia y Estado y sus consecuencias respecto a la libertad de la Iglesia y la libertad religiosa, del modo como se plantean en la época del Renacimiento, no sólo permanecen intactas y activas en el siglo XVI europeo, sino que se agravan en sus efectos negativos. En segundo lugar, “el modelo protestante” del “*Staatskirchentum*”—de la Iglesia, institución integrante e integradora del Estado— contribuirá en gran medida al auge de la mentalidad “regalista” en las Monarquías y Principados católicos. La máxima político-eclesiástica, típica en la concepción protestante del Estado, de que “*Dux Cliviae est Papa in territorio suo*”, les tienta y arrastra sobre todo en los siglos XVII y XVIII, aunque su formulación les chocase por extremosa. Un neto despegue ideológico y político de este absolutismo regalista se producirá no en la Europa “ilustrada” sino en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1788, aún permaneciendo el interrogante sobre la cuestionabilidad de la rígida concepción institucional con la que se aplica la categoría política de “separación” a las relaciones Iglesia-Estado. Sólo mucho más tarde, en la Europa de la segunda mitad del siglo XX, se producirá la inversión intelectual y existencial de la relación ético-jurídica de los dos imperativos —el de la libertad de la Iglesia y el de la libertad religiosa— en la forma como los habían conocido los tres primeros siglos de la era cristiana. La doctrina de los derechos fundamentales de la persona humana y la re-formulación ética y sociológica de bien común, por un lado, y la profundización en el análisis teológico del acto de fe y de su libertad, por otro, llevarán a ese retorno a las fuentes bíblicas y a la experiencia eclesial del tiempo apostólico y patrístico. Siglos martiriales que parecen renacer de nuevo con los innumerables Mártires del siglo XX.

9. En el marco filosófico, teológico y jurídico del derecho a la libertad religiosa, se sitúa actualmente el derecho de la Iglesia a su propia y específica libertad. El Concilio Vaticano II confirma y consolida doctrinalmente ese cambio del orden teórico y práctico de las perspectivas entre libertad de la Iglesia y libertad religiosa. Su texto fundamental es citado frecuentemente: “Este Sínodo Vaticano II declara que la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa. Esta libertad consiste en que todos los hombres deben estar libres de coacción, tanto por parte de personas particulares como de los grupos sociales y de cualquier poder humano, de modo que, en materia religiosa, ni se obligue a nadie a actuar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella, pública o privadamente, solo o asociado con otros, dentro de los debidos límites... Este derecho de la persona humana a la libertad religiosa debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de forma que se convierta en derecho civil” (DH, 2). En este texto clave de la doctrina del Vaticano II sobre la libertad religiosa, enmarcará el Concilio la libertad de la Iglesia. Las precisiones ulteriores del contenido del derecho a la libertad religiosa, que efectúa la *“Dignitatis Humanae”*, aclaran el sentido y el alcance de esta inserción doctrinal del principio de la libertad de la Iglesia en la libertad religiosa. El Concilio enseña, primero, que este derecho pertenece no sólo a las personas, sino también a los grupos sociales y comunidades. Segundo, su objeto es ciertamente el ejercicio propiamente de la actividad religiosa en cuanto tal, pero se extiende por su propia naturaleza a los campos de la educación, del matrimonio y de la familia, del servicio a los más pobres y a la formación moral de las conciencias de los individuos y de las sociedades (DH 3-8). Para el Concilio, la libertad de la Iglesia es, sin duda, “una libertad sagrada con la que el Hijo Unigénito de Dios enriqueció a la Iglesia, adquirida por su sangre. Es tan propia de la Iglesia que quienes la impugnan actúan contra la voluntad de Dios”; pero advierte la Declaración Conciliar, que “donde está vigente el principio de libertad religiosa, proclamado no solo con palabras, ni solamente sancionado con leyes, sino también llevado a la práctica con sinceridad, allí, al fin, la Iglesia logra la condición estable de derecho y de hecho para la necesaria independencia en el cumplimiento de la misión divina que las autoridades eclesásticas reivindican cada vez más insistentemente dentro de la sociedad” (DH 13).

La naturaleza ético-jurídica del derecho a la libertad religiosa como un derecho del orden civil en la constitución y funcionamiento del Estado, no impide ni contradice, por lo demás, la tesis del mismo Concilio, según la cual “todos los hombres están obligados a buscar la verdad, sobre todo en lo que se refiere a Dios y a su Iglesia, y, una vez conocida, a abrazarla y practicarla”. Naturalmente se añade y subraya que “estos deberes tocan y vinculan la conciencia de los hombres y que la verdad no se impone sino por la fuerza de la misma verdad, que penetra, con suavidad y firmeza a la vez, en las almas”. Sí, es “deber moral de los hombres y de las sociedades” buscar la verdad religiosa, “respecto a la religión verdadera y a la única Iglesia de Cristo”, si bien, en esa búsqueda, han de gozar de “inmunidad de coacción en la sociedad civil” (DH 1).

10. En este hilo conductor de la historia de las relaciones, libertad de la Iglesia-libertad religiosa, que hemos alargado hasta el momento actual, ¿qué significan los acontecimientos político-militares que conmocionaron a Europa al filo del final del siglo XVIII y principios del siglo XIX? Puesto que se trata de los años en los que se inscriben la génesis remota y los antecedentes próximos de la Constitución de 1812. La respuesta necesita, dado el contexto histórico-espiritual de los hechos ocurridos, una diferenciación geopolítica y cultural. No es exactamente el mismo para el conjunto de los Estados Europeos, que para España. El planteamiento del problema español de la relación de las dos libertades, como aspecto inseparable de la relación Iglesia-Estado, sigue desde los primeros siglos de la Hispania Romana y, muy acentuadamente desde la invasión musulmana del año 711, un curso propio al que no le faltan rasgos institucionales, espirituales y doctrinales originales e inconfundibles. La peculiaridad de “la solución hispánica” adquiere especial relieve político-institucional, eclesial y religioso en el siglo XVI, cuando se inicia y madura sociológica y jurídicamente lo que muchos autores valoran como el primer Estado nacional europeo. El desarrollo de los acontecimientos político-eclesiásticos de los siglos XVII al XVIII no va a distanciarse del todo —principalmente en lo referente a su inspiración doctrinal— de esa peculiaridad típica de la historia cultural, política y espiritual de la Iglesia y de la sociedad españolas del siglo XVI.

III. EL ABSOLUTISMO REGALISTA EN EL TRÁNSITO DEL SIGLO XVIII AL XIX ¿EN CRISIS?

11. La crisis se desvela al final de ese periodo histórico como honda. No tanto desde el punto de vista de las instituciones en la que se plasmaba el día a día de las relaciones de la Iglesia con el Estado, cuanto desde la perspectiva de la teoría política y de la explicación y fundamentación jurídica del sistema, consecuencia lógica y existencial de la ideología última que lo sustentaba: la Ilustración racionalista. ¿Cómo se plantea la evolución político- y jurídico-eclesiástica de la Europa de la Ilustración? ¿Cómo se plantea en España?

1. En Europa

12. El régimen regalista se fue imponiendo con firme y minuciosa tenacidad en la ordenación de las relaciones de la Iglesia con el Estado en todos los países europeos a lo largo de los siglos XVII y XVIII. “El modelo protestante” ayudó a que las Monarquías católicas —Francia y Austria principalmente— desarrollasen “un regalismo” no muy distante en la práctica de las fórmulas introducidas por los Príncipes alemanes y por Prusia en la ordenación jurídica de los asuntos eclesiásticos de sus dominios, salvando naturalmente una diferencia estructural decisiva: la inser-

ción constitucional de la Iglesia situada en los territorios católicos dentro del marco de la Iglesia Universal y su dependencia canónica última de su Pastor supremo, el Papa; que no se discute. Ahora bien, los Monarcas Católicos de la época, partiendo de los usos y reformas introducidas en la tradición política y jurídica de la Cristianidad medieval durante los siglos de la Edad Media tardía y del Renacimiento, sí van a desarrollar el principio “regalista” en la regulación legal y, sobre todo, en la praxis de gobierno en los asuntos eclesiásticos como un instrumento de intervención de una amplitud y de una intensidad tal que apenas dejaría espacio pastoral suficiente para que la Iglesia y sus Pastores pudiesen obrar y vivir con libertad. Controlan con el derecho de presentación, a través de la figura jurídica del Patronato, la provisión de todos los beneficios mayores y menores —o, expresado con otras palabras, consistoriales y no consistoriales—, es decir: el nombramiento de todos los Arzobispos, Obispos, Abades, Deanes y Capitulares de los Cabildos catedralicios y colegiales y, además, el de los Párrocos y de todos los oficios pastorales con “cura de almas o sin ella”; con contadas excepciones. Se recortan drásticamente los “privilegios” del clero: su fuero judicial, la exención de cargos y oficios civiles y militares y de tributación fiscal. Incluso, los planes y programas de sus formación académica y pastoral son sometidos a la jurisdicción del Estado. Los seminarios, creados por el Concilio de Trento como un ámbito educativo propio de la Iglesia en orden a la preparación y formación espiritual, intelectual y humana de los aspirantes al sacerdocio, se ven obligados a sujetarse a las normas y a la supervisión de los funcionarios reales. Los bienes eclesiásticos son tratados por la administración y la legislación regalista en la práctica como propios del Estado. Para esta política de dominio de las propiedades e ingresos de la Iglesia, no se tendrán escrúpulos éticos en recurrir a uno de los principios jurídicos clásicos del Medievo feudal: al “*Übereigentumsrecht des Kaisers*”: al derecho del Emperador como titular superior de la propiedad de todos los bienes raíces situados en el territorio imperial, de los que puede disponer libremente cuando lo exija el bien general. En cualquier caso, la tributación de los bienes y de las personas eclesiásticas se hizo habitual a través de diversas técnicas fiscales.

13. Para el control del gobierno de la Iglesia en sus asuntos internos, se servirá el poder real de un doble mecanismo o “instituto” jurídico, que afectará incluso a su Magisterio: el “*placet*” o “*regium exequatur*” y el “*recursus ab abusu*”. Ninguna de las instancias jerárquicas, en las que se articula la autoridad de la Iglesia, desde el Papa hasta los Obispos diocesanos, pasando por los Sínodos provinciales tan frecuentes después de “Trento”, se escapaba de su efectividad práctica. *Con el primero*, se controlaba, impidiéndolo y en todo caso condicionándolo, el libre ejercicio de la jurisdicción eclesiástica, especialmente la ejercida desde Roma por el Papa. Cualquier tipo de bula o acto pontificio de carácter legislativo, administrativo o magisterial debería recibir “el *placet*” del rey y ser “ejecutado” por el organismo real competente. *Por el segundo*, quedaba sujeta a los tribunales del Rey toda sentencia o disposición de los tribunales y autoridades eclesiásticas. Siempre que cualquiera de

sus súbditos —clérigo, religioso o laico— acudiese a ellos invocando “abuso” por parte de la autoridad eclesiástica, podía el juez real actuar procesalmente, resolviendo y sentenciando el caso. “*El recursus ab abuso*” se tramitaba tanto respecto a actos de los tribunales, como de la administración eclesiástica. De este modo, toda la acción y funcionamiento interno de la Iglesia en sus más diversos ámbitos quedaban sometidas al control exhaustivo del Estado: desde el constitucional hasta el más interno y “espiritual” —la doctrina, la liturgia, el servicio pastoral etc.— y, naturalmente, sucedía lo mismo con los que más incidían en “lo temporal” —el fuero eclesiástico, los bienes de la Iglesia, su presencia y actuación en los asuntos públicos, etcétera.

14. En la justificación y fundamentación jurídica de este proceso “regalista”, cada vez más radical, va a jugar un papel preponderante la teoría de los “*iura maiestatica circa sacra*”, interpretados por las Monarquías Católicas según las fórmulas del derecho público y del razonamiento teórico utilizadas en los Tratados de Paz con los príncipes de “la Reforma luterana”, especialmente en Augsburgo en 1555, y en la Paz de Westfalia de 1643. Son considerados derechos del Rey, en cuanto derivados del “poder” que le es propio, es decir, de su “Majestad”: el “*ius reformandi*”, el “*ius inspectionis*” y el “*ius cavendi*” en todo lo referente a los asuntos de sus Reinos, incluidos los eclesiásticos. El Rey y/o el Emperador es titular de un poder que le viene directamente de Dios y que comprende también “el gobierno exterior” de la Iglesia, es decir, la “*Kirchenhobeit*” —la “soberanía”— sobre la Iglesia, con sus correspondientes derechos que de esa soberanía resultan: los “*Kirchenhobeitsrechte*”. No se estaba lejos de la concepción protestante de la Iglesia como “departamento” o “institución” del Estado, a la que hemos aludido anteriormente. Aunque se evitó para justificarse el llegar a la apropiación jurídica de categorías eminentemente eclesiológicas, como la del “*Summum Episcopatum*”, que se habían arrogado los Príncipes luteranos —o las semejantes de los Reyes de Inglaterra o de los países escandinavos—, sí se mantuvo firme como fórmula jurídica de referencia la de “las regalías de la Corona”. El régimen general del Absolutismo regio quedaba bien cerrado políticamente con su aplicación regalista a la Iglesia.

15. Este proceso histórico-jurídico e histórico-político hubo de enfrentarse siempre —como no podía ser menos— con la oposición activa de los Papas postridentinos e, incluso, con los del siglo típico de la Ilustración: el XVIII. El papel que juegan los Nuncios al respecto es de extraordinaria importancia, sin que lograsen impedir del todo los efectos más perniciosos del “sistema regalista”: especialmente, la difusión de una deficiente concepción teológica de la Iglesia. Personalidades eclesiásticas, pensadores, teólogos, juristas..., sucumbieron en ocasiones a la fascinación político-eclesiástica de un “modelo nacional” de Iglesia, corruptor de su catolicidad y apostolicidad y, en definitiva, de su unidad y santidad. Cuajaron en “movimientos” y “procesos”, cuya semilla intelectual y cultural guardaba el germen de la destrucción del mismo “ser teológico de la Iglesia”. Recordemos los nombres con los que

los ha identificado la historia: “Galicanismo” en Francia; “Josefinismo” en Austria; “Febronianismo” en Alemania. Tampoco lograron los Nuncios por la conocida y practicada vía político-eclesiástica de los Concordatos, abierta ya por el Concordato de Worms de 1124, aminorar o templar los excesos regalistas del Absolutismo regio de las Monarquías católicas más influyentes. En el siglo XV, se pudieron concluir acuerdos bilaterales con el Emperador y con Francia. El último fue el de 1516 entre León X y Francisco I. Hasta el de Napoleón, sin embargo, en 1801, no se acordaría ningún otro tratado bilateral entre la Iglesia y el Estado. “La Unión del Trono y del Altar” concebida por los Monarcas franceses de los siglos XVII y XVIII al estilo del dicho del convertido Enrique IV, “París bien vale una Misa”, pronunciado al comienzo de esta época histórica, la harían suya en la práctica los Emperadores austriacos, María Teresa y Francisco José, y, a su modo, los Reyes de la pujante Prusia. En el contexto histórico-espiritual de este Regalismo —llamémosle “católico”—, no es extraño que encontrase un eco político favorable la máxima jurídica con la que se operó en la solución de las controversias políticas y militares de las potencias católicas con las protestantes y de éstas entre sí: “*Cujus regio; ejus et religio*”. De quien tiene “el regimiento” —el poder político— de él es también la religión de sus súbditos. En estas circunstancias, el principio de libertad religiosa no podía por menos que quedar reducido para los fieles de “Confesión” distinta a la del Rey a los mínimos prácticos de la privacidad. Con esta doctrina política de fondo, tampoco cabía otra práctica religiosa pública que no fuese la cristiana: ni en los Estados protestantes, ni en los Estados católicos. El espacio jurídico y de vida social que le quedaba al ejercicio del derecho a la libertad religiosa, era mínimo. La Inquisición había dejado el lugar a la policía y a los tribunales del Rey como instrumento jurídico para velar por la pureza de la fe.

Así estaba la situación de la libertad de la Iglesia y de la libertad religiosa en los países de las Monarquías católicas europeas al estallar en 1789 la Revolución Francesa.

2. En España

16. A la muerte de Felipe II en San Lorenzo del Escorial, en 1598, la Monarquía española de los siglos clásicos del Absolutismo regalista europeo recibía una herencia político-eclesiástica cuyo núcleo institucional y jurídico presentaba claras y cualitativas diferencias con respecto al régimen jurídico vigente en el escenario geopolítico del resto de la Europa católica en ese momento histórico y a su trasfondo político-eclesiástico y doctrinal. Los instrumentos jurídicos, que articulaban las relaciones de la Monarquía española con la Iglesia, podían aparecer a primera vista idénticos en la forma y en los contenidos a las de las demás Monarquías europeas. Su fundamentación jurídica e ideológica, igualmente. Tanto es así, que, en un gran sector de la bibliografía referente al siglo XVI español en la historia general y en la

específica de la historia de la Iglesia y del derecho canónico, se tipifica la forma jurídica de las relaciones Iglesia-Estado en la España del siglo XVI, sin matiz alguno, como rigurosamente “regalista”. Sin embargo, si se procede a un estudio cercano de las fuentes de la época con el método propio de la historia del derecho canónico —método, que combina las perspectivas formales de la investigación histórica, de la ciencia teológica y de la ciencia jurídica—, el cuadro histórico que se pone de relieve, es netamente diverso, tanto en lo que respecta a “los institutos” jurídico-eclésiásticos, aparentemente los mismos que los usados en Francia y en Austria, como en lo que se refiere a su fundamentación doctrinal: jurídica y teológica³.

17. Es verdad de que, desde los Reyes Católicos, la Monarquía española busca denodadamente obtener el derecho de Patronato universal en la provisión de los beneficios eclesiásticos mayores y menores de sus reinos. Lo consiguen gradualmente a lo largo de un itinerario que llega hasta el Concordato del 11 de enero de 1753 entre Fernando VI y Benedicto XIV. Comenzará con la concesión a Fernando e Isabel del derecho de presentación para todos los beneficios del reconquistado Reino de Granada, de las Islas Canarias y Puerto Real (13-XII-1486); luego, se extenderá la concesión a las Indias (28-VII-1508); y, finalmente, el Emperador Carlos V obtendrá de Adriano VI, el 6-IX-1523, el derecho de Patronato para el resto de territorios de la Monarquía sobre la provisión de todos los beneficios consistoriales: los Arzobispados, Obispados y Monasterios abaciales exentos. Los Reyes españoles del XVI hacen también uso del “*placet*” o “*regium exequatur*” en la forma de lo que se llama “retención de Bulas”, distinta, en caracterización y contenido, de la fórmula habitual europea. En España, las Bulas pontificias no se ejecutan en virtud del “*placet*” del Rey sino por la autoridad del Papa. Se decía que los Reyes españoles se limitaban a emplear el recurso medieval “*de Papa male informato*” “*ad Papam melius informandum*”. Entre tanto, “las retenían”. El “*recursus ab usu*” —“*appel comme d’abus*”— se transformaba, dentro del régimen jurídico-eclésiástico español del “XVI”, en “el recurso de fuerza”. Lo aceptaban los Tribunales Reales no para entrar en el mérito de la causa (“*judicium meriti*”) si no por si se había hecho “fuerza” a un súbdito del Rey; bien por haber sido juzgado indebidamente en “materias temporales” o bien porque el Tribunal no era el de su demarcación. Parecidos ejemplos podrían aducirse en los casos de la imposición tributaria a los bienes, rentas e ingresos de la Iglesia, de la limitación de las inmunidades del clero y de los supuestos comprendidos en los “*jus reformandi*”, “*jus cavendi*” y “*jus inspiciendi*” en materia eclesiástica, alejados de la inspiración propiamente regalista y, por supuesto, de la protestante. Los Reyes Católicos, Carlos V y singularmente Felipe II, que ordena por Real Pragmática de 12-VII-1564 la ejecución de los Decretos del Concilio de Trento en todos sus Reinos, se sienten obligados a promover la reforma de

³ Antonio María Rouco Varela, *Staat und Kirche im Spanien des 16. Jahrhunderts*, München 1965, p. 1-8.

la Iglesia, si bien siempre en estrecha relación con Roma. Actualizan “la Inquisición” a través de una profunda reforma de su estructura orgánica que la convierte —es verdad—, más en un organismo de la jurisdicción del Rey que de la Jerarquía eclesiástica; pero asegurándose como base jurídica última de sus estatutos e “Instrucciones” el reconocimiento pontificio.

18. Con todo, lo que marca realmente “la diferencia” cualitativa entre “el regalismo absolutista” de “las potencias católicas” europeas de la época y “el regalismo español”, es la doctrina jurídica y teológica que configura la fórmula de la Monarquía española, sin exceptuar su periodo borbónico. Se actúa siempre en virtud de títulos y con fórmulas jurídicas extraídas del ordenamiento canónico: del “*Corpus Juris Canonici*”. Se invoca “los preeminencia real” como la razón jurídica prevalente, más el Rey no se considera en ningún caso como “*a lege divina et humana solutus*”. En cualquier caso, la norma legal que lo habilita para su intervencionismo en la constitución y en la vida interna de la Iglesia es la “*lex specialis*” canónica: “el privilegio”. No se apela al “*cujus regio, ejus et religio*”, sino a la conciencia real frente al bien superior y supremo de la salvación del alma de sus súbditos. Impresiona lo que escribe Reinhold Schneider en su penetrante biografía de Felipe II: era “un Rey para la eternidad”; “un indecible miedo le angustiaba, que pudieran condenarse las almas, que el pueblo que él debía conducir a su Señor, pudiera desviarse del camino recto”; un Rey para el cual “el poder como poder no cuenta nada; pero sí, e, incluso, incalculablemente mucho, como forma histórica de la fe y de la misión”⁴. No obstante, los siglos XVII y, sobre todo, el XVIII verán como se deteriora “el estilo” canónico en el tratamiento de las relaciones Iglesia-Estado, tan típico de la Monarquía española del siglo XVI. Con los Reyes de la Casa de Borbón, los instrumentos jurídico-eclesiásticos se asemejan cada vez más en la rutina administrativa y en la práctica judicial a los modelos del absolutismo regalista. La concepción de “la preeminencia del Rey” en términos de “soberanía” absoluta se legitima no raramente, y sin decirlo, en la línea de la filosofía política del racionalismo ilustrado. Los conflictos con Roma se hacen más duros y más frecuentes. El Nuncio es expulsado en varias ocasiones. Con el Concordato de 1753, las pretensiones político-eclesiásticas de la Monarquía española parecían encontrar satisfacción y la Santa Sede un camino realista de pacificación de una situación de permanentes conflictos.

19. Con el Concordato, que se firma en Roma el 11 de enero de 1753 “entre su Majestad Católica Don Felipe V y el Papa Benedicto XIV”, después de dos falli-

⁴“Er ist König für das Jenseits”, “ja ist namenlose Angst, die ihn foltert: daß das Volk, das er dem Herrn entgegenführen soll, abirrt vom Wege”, “Die Macht als Macht gilt hier nichts; aber sie gilt unermesslich viel als geschichtliche Gestalt des Glaubens und Auftrags”: R. Schneider, *Philipp der Zweite oder Religion und Macht* (Frankfurt a.M. und Hamburg 1960), p. 56 y 234.

dos intentos —“el arreglo” de 1717 y el Concordato de 1737 que no llega a entrar en vigor— el regalismo español alcanza uno de sus más deseados y buscados objetivos: el instrumento jurídico que les faltaba para el control de los nombramientos de todo el clero español: el patronato universal de los Reyes de España no sólo sobre los altos cargos de la Iglesia —los Pastores de las Diócesis: Arzobispos-Obispos y otros “oficios” consistoriales, como las Abadías exentas, etc.— sino también sobre toda la red de canónigos, arciprestes y/o arcedianos, párrocos y capellanes de todas las catedrales, parroquias, iglesias y capellanías de España. Se aseguraba así eficazmente el sistema regalista en todos los territorios de la Monarquía hispánica: de ultramar —de las Indias— y de la península, sin abandonar los principios característicos de la tradición española. El Rey no se arrogaba, sino que recibía de Roma el derecho de presentación. “Para concluir amigablemente todo lo restante de la gran controversia sobre el Patronato universal, Su Santidad acuerda a la Majestad del Rey Católico, y a los reyes sus sucesores perpetuamente el derecho universal de nombrar y presentar indistintamente en todas las iglesias metropolitanas, catedrales, colegiadas y diócesis de los Reinos de las Españas, que actualmente posee...” y en todos los demás oficios y beneficios “con cura y sin cura de almas”, seculares y regulares, que el Concordato enumera exhaustivamente en su núm.13. Las excepciones de los 52 Beneficios canónicos, que se reserva el Papa, y la posición jurídica en la que quedan los beneficios menores, vacantes en los llamados “meses ordinarios” de mayo, junio, setiembre y diciembre, que proveerán los Obispos diocesanos, no significan merma jurídica o política de consideración para la eficacia del patrimonio universal otorgado. Pero lo que merece más la pena de ser destacado es el hecho jurídico y político, de que el acuerdo alcanzado sobre el derecho del Rey sobre materia tan propia e íntima de la Constitución de la Iglesia no se razona y justifica como una “regalía” de la Corona, a la que pertenecería por título jurídico, derivado de su soberanía política, sino que se debe a una concesión canónica que el Papa otorga benévolamente, porque “no ha dejado de dar continuamente señales segurísimas y bien particulares de esta su viva voluntad hacia la esclarecida, devota y piadosa Nación Española, y hacia los Monarcas de las Españas, Reyes Católicos por título, y firme religión, y siempre adictos a la Silla Apostólica, y al Vicario de Jesucristo en la tierra” (núm.1 del Concordato). La argumentación jurídico-canónica, en cambio, sería dejada de lado en el triste y dramático proceder de la expulsión de los jesuitas por Carlos III. Sus juristas la justificarían teóricamente con “la regalía” del derecho a la defensa de sus Reinos, que el Rey, en su comunicación al Papa Clemente XIII por carta escrita de 31 de mayo de 1767, razonaría como “indispensable providencia económica”⁵.

⁵Ricardo García-Villoslada, *Historia de la Iglesia en España*, Tomo IV, Madrid 1979, p. 754.

La libertad de la Iglesia en estos dos siglos de historia del absolutismo regio de la España heredera del patrimonio histórico-político del excepcional siglo XVI, va a terminar en precario tanto desde el punto de vista de su substancia político-ecclesial y pastoral como de su fundamentación y formulación canónica, cada vez más olvidada en la práctica de gobierno. La libertad religiosa, por su parte, aparecía, peligrosamente obviada, tanto en España como en todos los demás Estados europeos: católicos y protestantes. En todos se hallaba sometida al principio confesional del “cujus regio, ejus religio”. En los territorios de la Monarquía española, sujeta, además, a las singulares competencias del Supremo Tribunal de la Inquisición, que mantenía su peculiar “estatuto” jurídico; más civil que canónico y más político que eclesiástico.

En vísperas del estallido de la Revolución francesa en 1789, la libertad de la Iglesia sufría un grave deterioro ético y espiritual en toda Europa, incluida España; detectable y detectado por muchos de los pensadores contemporáneos: juristas, canonistas, filósofos, teólogos..., hombres de la Iglesia y de la sociedad civil. La situación de la libertad religiosa seguía la misma suerte. ¿El “Regalismo” como sistema global de las relaciones de la Iglesia con el Estado habría llegado a su fin? ¿Cuál sería el efecto político-jurídico de la Revolución francesa sobre su pervivencia y, consecuentemente, sobre el principio de libertad religiosa?

3. La Revolución Francesa

20. La revolución francesa produce un doble y contradictorio efecto en el sistema político-ecclesiástico del Regalismo absolutista: lo destruye en sus bases constitucionales, pero, en la práctica, lo exacerba hasta el extremo de la persecución de la Iglesia, a partir de 1792, con la primera gran persecución de su historia contemporánea. Más de mil sacerdotes, que se niegan a prestar el juramento de fidelidad a la Constitución Civil del Clero del 12 de julio de 1790, son sacrificados y, con ellos, muchos fieles que les habían seguido en su fidelidad al Papa y a los Obispos unidos a Roma. Surge una “Iglesia de catacumbas”, que vive su fe heroicamente —la mitad de los católicos franceses— en la década revolucionaria “jacobina”, a la que pone fin el primer Cónsul Napoleón en noviembre de 1799.

En la concepción de los fundamentos del Estado, reflejada en “la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, aprobada por la Asamblea Nacional en 1789, no cabía en buena lógica jurídica ni el modelo del absolutismo regio, ni su aplicación regalista a la regulación de los asuntos eclesiásticos. El Art. 3 establece que “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella”. Una interpretación totalitaria, no obstante, en el sentido de atribuir a la Nación el monopolio de la autoridad, fuese cual fuese la naturaleza de

la misma, era posible y de hecho se dio, sin que pudiera neutralizarla y/o limitarla el reconocimiento de los derechos naturales “de cada hombre”, cuya conservación constituye “la finalidad de toda asociación política”. Derechos que se definen como “derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (Art. 2 con Art. 4). Y, aunque respecto al derecho a la libertad religiosa, “la Declaración” se muestra parca, difusa y manipulable políticamente. Véase su Art. 10: “Nadie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, a condición de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley”. Con todo, una interpretación ecuaníme del conjunto de su articulado podría haber dado paso a un régimen jurídico de libertad religiosa, al menos de mínimos institucionales, que hubiera podido aliviar la presión política y administrativa sobre el funcionamiento interno de la Iglesia y sobre el ejercicio específico de su misión pastoral. No fue así. *Primero*, se fuerza al Clero en la noche del 4 de agosto de 1789 —con anterioridad a la aprobación de “la Declaración”— a la renuncia de las inmunidades propias de su estado y, como consecuencia directa de la misma, se confiscan todos los bienes eclesiásticos según el acuerdo tomado el 2 de noviembre siguiente. *Segundo*, el 12 de julio de 1790, se aprueba “la Constitución Civil del Clero” que ordena una reestructuración territorial y personal de la Iglesia, equivalente a la “constitución” de una Iglesia nacional y estatalizada. Era el fin de la libertad de la Iglesia y, naturalmente, la cancelación efectiva de un ejercicio del derecho a la libertad religiosa, mínimamente digna de ser llamada así. Otras medidas contrarias a la libertad de la Iglesia y a la libertad religiosa se fueron adoptando en años sucesivos: la imposición del calendario revolucionario y el culto de “la diosa razón”, la eliminación del matrimonio sacramental y de la familia fundada en él, la campaña contra el celibato del clero y, muy pronto, en 1791/92, la supresión de todas las Órdenes y Congregaciones religiosas, a la que sigue en 1793-94 el cierre y/o destrucción de un sinnúmero de iglesias y lugares de culto.

21. El resultado práctico de la política eclesiástica de los revolucionarios franceses, aplicada en la vida cotidiana de los ciudadanos de la recién estrenada República, fue no sólo el del total sometimiento de la Iglesia, en sus aspectos institucionales, al Estado, sino también el de la regulación civil de la fe y religiosidad popular. Paradójicamente, la misma política que practicó el “regalismo”, pero desbordándola jurídicamente. Porque, a fin de cuentas, las formas de intervención regalista del “Antiguo Régimen” nunca llegaron a poner en cuestión la naturaleza y las bases canónicas de la constitución y de la vida de la Iglesia, ni la fundamentación teológica de las mismas. En el nuevo orden revolucionario, en cambio, Iglesia y Religión quedaban en su totalidad institucional y en la vida ciudadana bajo la autoridad soberana del Estado y de sus leyes. Se había retrocedido a la concepción pagana de la libertad religiosa, como la había entendido y practicado el Imperio Romano los tres primeros siglos de la historia cristiana. No obstante, “la Revolución Francesa”, en su siniestra década entre 1789 y 1799, no logró asestar al absolutismo

regalista del “Viejo Régimen” el golpe de gracia histórico. Con la Restauración, que inició tímidamente el Primer Cónsul Napoleón Bonaparte derogando la Constitución Civil del Clero y las demás normas revolucionarias que le siguieron en materia política-eclesiástica en noviembre de 1799, volvían a cobrar actualidad las instituciones del período regalista en la ordenación de las relaciones Iglesia y Estado, aunque no a ser repuestas en la situación en que las había encontrado “el régimen revolucionario”: ni en Francia, ni en el resto de la Europa católica. Por de pronto, con “la Restauración” jurídica-política se confirma o, en su caso, se consuma “la desamortización” y consiguiente “secularización” de los bienes de la Iglesia: de todos los bienes de las Órdenes Religiosas y de los no destinados al culto y a los servicios pastorales ordinarios. Las formas de enajenación fueron variadas y articuladas en condiciones diversas. Se hizo habitual la compensación con la partida de “Culto y Clero” de los presupuestos estatales. El restablecimiento del derecho de Patronato en la provisión de los Beneficios eclesiásticos mayores y menores, apenas suavizado en su configuración jurídica, fue el otro gran objetivo “regalista” de la Restauración monárquica. El régimen jurídico de la libertad religiosa, subordinada al principio confesional de la religión oficial del reino y/o de la nación, volvió a ser dominante. El Concordato de 15 de julio de 1801 entre el gobierno Francés y el Papa Pío VII restablece en Francia el marco jurídico-eclesiástico anterior a la Revolución, con pocas variantes. Lo mismo ocurre con medidas jurídicas semejantes tomadas por los Estados europeos de la Europa Central y del Sur, antes y después de la agresión e invasión francesas.

22. El impacto de la Revolución de 1789 en Francia en el cuadro político-jurídico en el que se desenvolvían las relaciones Iglesia y Estado en la España del tránsito del siglo XVIII al XIX, hasta 1808, los años del Reinado de Carlos IV, fue de consolidación del sistema regalista vigente, anclado todavía en la base jurídica del derecho canónico, a pesar de lo que había significado de ruptura del mismo el modo jurídico unilateral con el que se procedió en la Pragmática Real de 20 de febrero de 1767, por la que se decretaba la expulsión de la Compañía de Jesús de todos los dominios españoles y la consiguiente confiscación de todos sus bienes y propiedades, a duras penas contrarrestado jurídicamente por la posterior supresión de la Orden de San Ignacio por el Papa Clemente XIV el 27 de julio de 1773. Supresión, denodadamente buscada y casi forzada por la diplomacia española. Los intermitentes intentos de proceder con los ingresos y bienes de la Iglesia por la vía de la normativa y actuación administrativa unilateral civil no llegaron nunca ni a romper el marco canónico ni el principio de bilateralidad. Sólo en septiembre de 1799, seis días después de haber recibido la noticia del fallecimiento del Papa Pío VI en su destierro en Francia —en Valencia del Droma— ocurrido el 29 de agosto, se atreven los consejeros del Rey a proponerle una gravísima ruptura del orden jurídico establecido en las relaciones con la Iglesia, y consumarla. Por Real Decreto del 5 de septiembre, se comunica al pueblo la muerte del Papa, prohibiendo a los Obispos a informar de ella de una forma que no fuere la de reproducción literal del

texto oficial e imponiéndoles implícitamente una especie de jurisdicción estatal sobre el funcionamiento pastoral de la Iglesia en España: sobre su Jerarquía y sus fieles. Más grave fue todavía, el razonamiento aducido para tal pretensión: la soberanía de la autoridad real ante la supuesta orfandad constitucional en la que había quedado la Iglesia. El Rey hacía alusión expresa a “las turbulencias” y a las dificultades para la celebración del Cónclave como última excusa justificativa de su actuación. Las reacciones suscitadas en contra del Decreto, detrás del que no pocos creían descubrir un intento —¿un sueño?— de Iglesia nacional, fueron generalizadas y enérgicas. La noticia de que los Cardenales reunidos en Venecia habían elegido un nuevo Papa, Pío VII, dio ocasión para la inevitable rectificación real: “Quiero que vuelva el orden y régimen de los autos eclesiásticos al mismo pie en que se hallaban antes de la referida muerte”. Así concluye el Real Decreto de 26 de marzo de 1800⁶.

23. Cuando estalla la Revolución popular del 2 de mayo de 1808 y se desencadena la Guerra de la Independencia, la interacción de sentimientos patrióticos y religiosos era tan viva y profunda que hacía imposible cualquier cambio significativo del régimen tradicional de las relaciones de la Iglesia y del Estado en España. Ni siquiera el Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808, ordenado por el Rey José, “el intruso”, hermano del “usurpador” Napoleón Bonaparte, se atrevió a modificarlo.

En este contexto histórico, institucional y espiritual a la vez, se reunían en Cádiz las Cortes generales extraordinarias convocadas por la Regencia del Reino ante la situación excepcional en el que éste se encontraba por la ausencia y cautividad del Rey legítimo, D. Fernando VII, para deliberar sobre “la Constitución Política de la Monarquía Española”, discutiéndola, aprobándola y sancionándola el 19 de marzo de 1812. La Regencia, nombrada por las Cortes, se limita a promulgarla en nombre del Rey. La reforma constitucional de la Monarquía tradicional española, que resultaba “*de facto*” del “*modus precedendi*” adoptado en la fórmula de su convocatoria y de su aprobación, salta a la vista. El texto aprobado la explicará y la confirmará.

⁶Ricardo García Villoslada, *op.cit.*, p. 221

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y SU SIGNIFICADO JURÍDICO PARA LA LIBERTAD DE LA IGLESIA Y LA LIBERTAD RELIGIOSA

24. La importancia histórica de la Constitución de 1812 en la concepción teórica y en la regulación jurídica de las relaciones Iglesia-Estado —o de los asuntos eclesiásticos, por decirlo en el lenguaje tradicional de la época—, se pone ya de manifiesto en el Preámbulo del Texto constitucional. El legislador —las Cortes— reconoce: *primero*, a Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, como “autor y supremo legislador de la sociedad”; *segundo*, se muestra convencido de que “las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía... podrían llenar debidamente el gran objetivo de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación”; *tercero*, pero “acompañadas de las oportunas providencias y precauciones que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento” Estas intenciones del “Constituyente” se vieron mejor reflejadas y más fielmente realizadas en las normas referidas a la materia político-eclesiástica que en los otros grandes capítulos de la ordenación constitucional del Estado, en los que las leyes fundamentales tradicionales de la Monarquía Española y los principios que las inspiraban son objeto de profundas reformas. La Constitución de 1812 incorpora de hecho en el ordenamiento constitucional lo más básico del sistema regalista vigente en la España monárquica del comienzos del siglo XIX. Regalismo moderado en su aplicación administrativa ordinaria, y justificado, prácticamente siempre, con la apelación teórica al derecho canónico y a sus fundamentos doctrinales. Incorporación, que por la misma naturaleza de las cosas significaba un reforzamiento político e ideológico del regalismo tradicional, porque, en definitiva, podía presentarse ya con una nueva y atrayente legitimidad: el de ser la expresión de la voluntad popular o, lo que era equivalente, de la Nación Española.

25. El Estado que surge de las normas constitucionales de 1812 es, en primer y principal lugar, un Estado confesional en el que la unión de la Iglesia y del Estado se diseña y regula a la luz intelectual e institucional del principio de cristianidad. El Estado se constituye, reconociendo que “la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única y verdadera” y asumiendo la obligación constitucional de que “la Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra —Art. 12—. Como consecuencia de ello, la profesión de la fe y de la religión católica acompañará los actos más solemnes y trascendentes del Estado. En el proceso de la elección de los Diputados a Cortes, desde su primer escalón en las Juntas Parroquiales hasta el último de la elección por provincias, la celebración de la Misa del Espíritu Santo precederá a la reunión de las Juntas parroquiales, de las Juntas del partido judicial y de las Juntas Provinciales, que concluirán con un solemne “*Te Deum*”. Misa y *Te Deum* se celebrarán en las Iglesias parroquiales, Colegiatas o Catedrales respectivas. La fórmula del juramento, que han de prestar los elegidos Diputados a Cortes, el Rey y todos los funcionarios reales de cualquier rango y condición de los Tribunales y de la

Administración central y provincial, sin excluir a los electos para la Administración local —Ayuntamientos y Diputaciones— comienza del modo siguiente: “¿Juráis defender y conservar la religión Católica, Apostólica, Romana, sin admitir otra alguna en el Reino? Luego, seguiría el juramento de “guardar religiosamente la Constitución política de la Monarquía española,...” y el de cumplir el cargo “mirando en todo por el bien y la prosperidad de la misma Nación”. El juramento se prestaría “poniendo las manos sobre los Santos Evangelios”⁷. El principio de Cristiandad entra con fuerza en la previsión explícita de la participación de los eclesiásticos del clero secular en todos los procesos electorales como sujetos activos y pasivos del voto, amén de que entre los cuarenta miembros que compondrán el Consejo de Estado se hayan de incluir cuatro eclesiásticos; dos, necesariamente Obispos. El Rey los designa y nombra por decreto a propuesta de las Cortes. Sus efectos alcanzan también al incipiente sistema general y estatal de enseñanza, en sus tres niveles de enseñanza primaria, media y secundaria, en los que se introduce respectivamente la enseñanza obligatoria del Catecismo y de las ciencias eclesiásticas. Su entrada, sin embargo, fue limitada. El texto constitucional de 1812 reforzaba y extendía las restricciones al principio de cristiandad conocidas y aplicadas por la legislación real de los siglos XVII y XVIII. Se suprimen implícitamente todas las inmunidades y exenciones eclesiásticas al no hacer ninguna excepción con nadie en el cumplimiento de los deberes cívicos, fiscales y militares. En el Art. 155, que fija los términos de la fórmula con la que el Rey promulgará las leyes aprobadas en Cortes, se dice expresamente: “...mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y *eclesiásticas* de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes”. La confirmación del “fuero de su estado” para los eclesiásticos contenida en el artículo 249, al condicionarla en su desarrollo jurídico concreto a “los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribiesen”, apenas supone una excepción digna de mención respecto al criterio general de la eliminación de los privilegios del clero que respira toda la sistemática de la norma constitucional. En resumen: la Constitución de 1812 no quiso apartarse, ni de hecho se apartó, de la tradición regalista practicada por la Monarquía Española del “Antiguo Régimen”. Más aún la actualizaba y perfeccionaba jurídicamente con la nueva forma técnica del derecho constitucional y la reforzaba políticamente con la teoría que la inspiraba.

26. En la Constitución de 1812 se incorporan e integran en la organización de los poderes del Estado y de su funcionamiento las viejas y conocidas “regalías de la Corona” sin corrección alguna, ni aún terminológica. Se mantiene férreamente el derecho del Patronato Universal como una de las competencias del Rey en su calidad de titular supremo del poder ejecutivo, que procederá contando con la precep-

⁷ Cfr. Arts. 117, 173, 212, 374.

tiva consulta al “Consejo de Estado”. Al Rey, al que se le conserva el tratamiento de “Majestad Católica” —Art. 169—, le compete ahora por norma constitucional estatal: “Presentar para todos los Obispos y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato a propuesta del Consejo de Estado” —Art. 171, 6º—. Igualmente se le mantiene la facultad tradicional de “la retención de Bulas”, adaptada a las exigencias orgánicas de la nueva Constitución del Estado. Sigue siendo competencia suya: “Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales, oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos, y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de justicia para que resuelva con arreglo a las leyes” —Art. 171, 15º—. Se conserva además en un modernizado Título 5, dedicado a la organización de los Tribunales, el “recurso de fuerza” al Supremo Tribunal y a las Audiencias; ya, un anacronismo político y jurídico. Al Tribunal Supremo toca “conocer de los recursos de fuerza de todos los Tribunales eclesiásticos superiores de la Corte”; y, a las Audiencias, les pertenece “conocer de los recursos de fuerza que se introduzcan, de los Tribunales y autoridades eclesiásticas de su territorio —Art. 261, 8º y Art. 266—. “El recurso de fuerza” cabe también interponerlo en materia de administración eclesiástica ante las Audiencias. De todos modos, un efecto beneficioso se desprende de la reordenación general del poder judicial a la que se había procedido en el Título V de la Constitución: la supresión implícita del Tribunal de la Inquisición, una de las instituciones más problemáticas del “regalismo” español desde su conflictiva erección por los Reyes Católicos en 1481 para Castilla y en 1482 para Aragón. Resultaba de hecho incompatible tanto con la doctrina política que sustentaba la Constitución de 1812 como con el sistema jurídico que se implantaba. La incompatibilidad se manifiesta explícita y concreta en el Art. 4º —“La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”— y en el Art. 131, 24º, a tenor del cual, las Cortes —órgano del poder legislativo— quedan obligadas a “proteger la libertad política de la imprenta”. Con las prescripciones de estos dos artículos, leídos e interpretados a la luz del Art. 3º —“la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”—, se abría un nuevo horizonte político y cultural para una posible y deseable renovación de la doctrina jurídica sobre las relaciones Iglesia-Estado en un futuro quizá todavía lejano. Una doctrina que integrase coherentemente el principio de la libertad de la Iglesia y el de la libertad religiosa de acuerdo con los postulados éticos de una buena filosofía y teología del Estado. Si se “desacralizaba” el poder soberano del Rey, como se hizo, y la soberanía política se “residencia” en la Nación; y, si se prescribía como deber del Estado, la conservación y protección de bienes inequívocamente *temporales* como “la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos” de los ciudadanos, a la larga resultaba imposible aferrarse “al régimen regalista” de intervención en los asuntos internos y propios de la Iglesia y consecuentemente se manifestaba inviable la pretensión de mantener las limitaciones

generales impuestas al principio de libertad religiosa, a no ser a costa de contradicciones teóricas y existenciales flagrantes. El “*cujus regio, ejus et religio*” se convertía, bajo estos supuestos constitucionales, teórica y existencialmente, en una imposibilidad histórica; y “la unión del Trono y del Altar,” igualmente.

27. Una cuestión permanecería abierta, de máxima importancia para una justa, equitativa y beneficiosa comprensión de lo que debería ser un aceptable régimen ético-jurídico de las relaciones Iglesia-Estado para el futuro de Europa en general y de España en particular: la de la recta comprensión del fundamento prejurídico de la soberanía del Estado y de las formas orgánicas y funcionales en que debiera plasmarse constitucionalmente. El peligro de un retorno político y jurídico a una concepción absolutista de la soberanía política, más aún, éticamente totalitaria, no quedaba descartado “a priori” con el Texto constitucional de 1812 y “con sus circunstancias”. ¿Encontrarían las nuevas y venideras teorías del Estado los rectos y objetivos fundamentos éticos y prejurídicos que la explicasen y justificasen ante las exigencias lógicas de la razón filosófica y teológica que pudieran plantearse en otra y nueva coyuntura histórica, más o menos próxima? El gran debate abierto en toda Europa después de la derrota de Napoleón y del desprestigio en el que cayó la Francia revolucionaria y el curso político de los acontecimientos en la historia de los siglos XIX y XX demuestran lo costoso y dramático que resultó la respuesta. No se llegó a renunciar del todo a lo que los juristas alemanes definieron y expresaron como la “*Staatskirchenboheit*” —la superioridad jurisdiccional del Estado sobre la Iglesia— en el gobierno y ordenación de los asuntos internos y específicamente eclesíasticos. Tampoco se prescindió, al menos en la práctica, de una concepción ilimitada de las competencias propias del Estado, incluso, en materias de naturaleza esencial —y primeramente éticas y, por tanto, clara— y directamente relacionadas con la conciencia de las personas y de la sociedad. Por ejemplo, no se dudó en intervenir autoritariamente en la moral matrimonial y familiar, la bioética, la educación, el servicio de la solidaridad y de la caridad, la ciencia y la cultura en todos sus aspectos. El liberalismo político e ideológico no logró superar en el siglo XIX, y en una buena parte del XX, la tentación de recurrir a una teoría social y culturalmente absolutista en la concepción de la soberanía del Estado. Ni siquiera, en la diseñada en el contexto histórico actual del Estado democrático de derecho y de sus leyes constitucionales, lo consiguió; o ¿no lo quiso, ni quiere conseguir? Por razones lógicas evidentes mucho menos podrían conseguirlo las teorías políticas, inspiradas en corrientes filosóficas e ideológicas de signo totalitario y frontalmente contrarias al liberalismo .

La cuestión sigue abierta en el presente político, social y cultural de la Europa y de la España de comienzos del siglo XXI. Su actualidad política, cultural y espiritual vuelve a ser máxima.