

# LIBERTAD DE CULTOS, LIBERTAD DE CONCIENCIA Y LIBERTAD RELIGIOSA: DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931 A LA DE 1978

Carmen GARCIMARTÍN MONTERO<sup>1</sup>

## 1. LA "CUESTIÓN RELIGIOSA" EN LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

La Constitución Española de 1978 recoge el derecho fundamental de libertad religiosa en su artículo 16, incluido sistemáticamente en el capítulo II del título I, titulado "Derechos y libertades".

La regulación de este derecho, tanto en su contenido como en su forma, es reflejo del equilibrio alcanzado tras un siglo de vacilaciones legales, en el que se ha pasado de un laicismo beligerante a un sistema de confesionalidad formal y material, y, finalmente, a un pleno reconocimiento del derecho de libertad religiosa en el marco de un Estado laico; y en el que, por otra parte, el derecho positivo no siempre se adecuaba plenamente a la realidad social.<sup>2</sup>

Dejando al margen la evolución histórica de este derecho, nos proponemos, brevemente, examinar los debates parlamentarios de las dos Cortes Constituyentes habidas en España en este siglo, en algunos aspectos relacionados con la libertad religiosa.<sup>3</sup>

El análisis comparativo de los dos periodos constituyentes, el de la II República Española en 1931, y el más reciente de 1978, muestran el progreso en el tratamiento de la libertad religiosa. La similitud de muchas de las

<sup>1</sup> Universidad de Santiago de Compostela.

<sup>2</sup> Una síntesis de este proceso puede verse en Laboa, J. M., *Iglesia y religión en las constituciones españolas*, Madrid, 1981, pp. 56 y ss.

<sup>3</sup> Se han utilizado, para el estudio de los debates de las Cortes de la II República, los *Diarios de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española* (en adelante D. S. C. C. R.). En cuanto a la Constitución de 1978, se utilizaron los *Diarios de Sesiones del Senado* (D. S. S.), recogidos en la obra de Gainz Moreno, F., y Herrero de Padura, M., *Debates parlamentarios*, Madrid, 1989. Además, se ha consultado en el Archivo del Congreso de los Diputados el *Expediente General de la Constitución de 1978*, utilizando principalmente los legajos 813-815.

circunstancias en que celebraron estas Cortes, hacen posible una mejor percepción del cambio. En ambos casos, la elaboración de un texto constitucional era consecuencia primera e inmediata de una ruptura o modificación sustancial del régimen político existente, y por tanto, de la necesidad de plasmar en una norma suprema los principios que habrían de presidir la nueva etapa.

Sin embargo, la cuestión religiosa, en sentido amplio, tuvo una trascendencia muy distinta en uno y otro momento. En 1931, el futuro de España dependía, en gran medida, de la postura que se adoptara en esta materia, y así lo entendían los parlamentarios.<sup>4</sup> Los hechos posteriores, como es bien conocido, vinieron a demostrar la certeza de esa convicción.<sup>5</sup>

En 1978, lo religioso ya no era "cuestión" o problema, ni el éxito o fracaso de la Constitución, ni dinámica de las fuerzas políticas que estaban condicionadas de manera fundamental por este tema. Había, como es lógico, desacuerdo entre los grupos en algunos aspectos, pero no fue mayor que el que originaron otras materias.<sup>6</sup> Ni siquiera se advierte una preocupación primordial de diputados y senadores por la regulación de este derecho. La libertad religiosa, como otros derechos y libertades, pasaron a un segundo plano en las discusiones parlamentarias, informadas por un espíritu más pragmático que dogmático, que presidió todo el proceso constituyente, y en el que la organización territorial y los asuntos socioeconómicos captaron preferentemente la atención de los grupos políticos.

El distinto protagonismo que tuvo la cuestión religiosa en los dos periodos que estamos considerando, se pone de manifiesto en múltiples aspectos de los debates parlamentarios.

En primer lugar, es significativa la desigual extensión de los discursos sobre esta materia. En 1931, la elaboración de la Constitución duró poco más de cuatro meses, de los cuales al menos seis sesiones se dedicaron a debatir el tema religioso; además, éste se plantea con frecuencia a propósito de otros asuntos no relacionados directamente con él. En 1978, de los dieciocho meses que se emplearon en el "iter" constitucional, tan sólo cuatro sesiones, y ni siquiera completas, se consumieron en este debate; además, las menciones del tema fuera de su lugar sistemático son realmente escasas.

En otro orden de cosas, también los aspectos formales de las intervenciones distan mucho unos de otros. El apasionamiento y la agresividad que marcaron la discusión del tema religioso en 1931 fueron sustituidos por la moderación,

4 Una valoración del tema religioso en la Constitución de 1931 puede verse en Oliver, J., *El sistema político de la Constitución Española de 1931*, Palma, 1991, pp. 70 y ss.

5 Vid., Meer, F. de, *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Pamplona, 1975, pp. 146 y ss.

6 Cfr., Archivo del Congreso de los Diputados, *Expediente* cit, leg. 813, núm. único/1-5.

como tónica general, en 1978,<sup>7</sup> lo cual no hacía sino poner de relieve el fondo de la controversia: dos posturas inconciliables en el primer caso, y una decidida voluntad de consenso en el segundo.<sup>8</sup>

## 2. POSICIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS Y DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

La postura personal que mantuvieron los parlamentarios ante el hecho religioso, y en particular ante la Iglesia católica, varió profundamente. En efecto, la Iglesia era considerada, tradicionalmente, como una aliada de la monarquía, en particular tras la Restauración borbónica. En consecuencia, los partidarios de la República, en 1931, veían en ella un enemigo natural que era preciso neutralizar.<sup>9</sup> Los ataques verbales a la Iglesia se sucedían en los discursos, y bastantes oradores proclaman expresamente, en sus intervenciones en la Cámara, su talante anticlerical, que muchas veces era más bien antirreligioso.<sup>10</sup>

Tras el paréntesis de la época franquista, la actitud de los miembros de las Cortes es muy distinta, quizá en el intento de superar los excesos de la República y del régimen de Franco.<sup>11</sup> Desaparecen los discursos ofensivos contra la Iglesia, y contra lo religioso en general, al menos en el sentido de valorarlo negativamente. No es extraño que diputados y senadores que defienden enmiendas o modificaciones del artículo 16 en principio poco favorables a la Iglesia católica, fundamenten sus argumentos en la doctrina de la propia Iglesia, o en preceptos evangélicos. Curiosamente, los pocos parlamentarios que públicamente se declararon ateos —principalmente del grupo comunista—, no se opusieron a la mención de la Iglesia católica en la Constitución. No aparece, por tanto, la dicotomía de posturas confesionales-anticlericales que había dividido a las Cortes de la República. Los propios constituyentes de 1978 evitaban a toda costa identificarse con las posturas mantenidas en las Cortes Republicanas.<sup>12</sup>

7 Cfr., Attard, E., *El constitucionalismo español: 1808-1978*, Valencia, 1988, p. 10.

8 Aunque como dato más bien anecdótico, pueden compararse, por el fuerte contraste que suponen, las palabras con que los presidentes de las respectivas cámaras concluían los debates de los artículos sobre la cuestión religiosa. Vid. D.S.C.C.R. núm. 55, 13-X-31, p. 1721 y D.S.C.D. núm. 69, 18-V-78, p. 2488.

9 Vid., entre otros D.S.C.C.R. núm. 52, 8-X-31, p. 1527; núm. 55, 13-X-31, p. 1652.

10 A título de ejemplo, vid. D.S.C.C.R., núm. 54, 10-X-31, pp. 1588, 1614 y 1632.

11 Prieto Sanchís, L., "Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución: problemas fundamentales", en Predieri y García de Enterría, *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, p. 319.

12 Como ejemplo de esto, pueden verse cuatro intervenciones consecutivas en las que se hace referencia a este punto, de diputados de muy distintas tendencias políticas: H. Barrera, de Esquerza Republicana de Catalunya; Fraga Iribarne, de Alianza Popular; Barón Crespo, del Partido Socialista Obrero Español; Cisneros Laborda, de Unión de Centro Democrático. Cfr., D.S.C.D. núm. 106, 7-VII-78, pp. 3972, 3976, 3981 y 3986.

No obstante, no era sólo el modo de proceder, o la difusión de unas actitudes de mayor tolerancia personal lo que había cambiado. La posición de los partidos políticos respecto de los intereses religiosos era manifiestamente distinta. No se encuentra, en 1978, ningún partido que sea confesional, ni con una línea programática decididamente opuesta a la libertad religiosa o a una confesión determinada; y ello con independencia del sustrato personal de los diferentes partidos, o de la mayor o menor coincidencia de sus planteamientos ideológicos con la doctrina católica.<sup>13</sup> Es emblemática, en este sentido, la evolución de la minoría vasca, que pasó de ser un bastión del catolicismo en 1931, sosteniendo una confesionalidad indubitada como uno de los puntos principales de su ideología, a prescindir de toda identificación religiosa en 1978.<sup>14</sup>

El acercamiento de los partidos políticos en su concepción del factor religioso y la función que éste debía desempeñar, se tradujo no sólo en el abandono de las posturas confesionales o laicistas. La libertad religiosa se incluía unánimemente en la relación de derechos y libertades que debía recoger la Constitución, sin que se hallen en los debates, como ocurrió en 1931, opiniones contrarias a la libertad de cultos o de mera tolerancia de creencias distintas de la católica.<sup>15</sup>

Esta coincidencia de planteamientos no era ajena —aunque tampoco consecuencia inmediata— a la evolución de la doctrina de la Iglesia sobre la libertad religiosa. Entre los dos momentos constituyentes, se había celebrado el Concilio Vaticano II, en el que se explicitó esta doctrina. La innegable repercusión de este hecho se deduce de algunas intervenciones de los parlamentarios, que consideran esta libertad, de acuerdo con la Declaración conciliar *Gaudium et Spes*, como algo incuestionable.<sup>16</sup>

13 Óscar Alzaga diputado de Unión de Centro Democrático, se pronunció, entre otros, sobre esto en una de sus intervenciones: "UCD no es un partido confesional", aunque, precisaba, "recoge un amplio espectro de votos católicos." *D.S.C.D.*, núm. 69, 18-V-78, p. 2481.

14 Sirvan, como muestra, dos intervenciones. Beunza, diputado de la minoría vasca en 1931: "Nosotros hemos traído aquí un programa y no podemos desertar de él. Este programa es el católico fuerista, que quiere decir que nosotros, en primer lugar, venimos con un programa católico íntegro" (*D.S.C.C.R.*, núm. 11, 20-VII-31, p. 196). Arzalluz, diputado del Partido Nacionalista Vasco en 1978: "No somos partidarios de ningún trato de favor a ninguna confesión religiosa, aunque casi unánimemente los miembros de mi partido pertenecen a la religión católica" (*D.S.C.D.*, núm. 59, 5-V-78, p. 2006).

15 Entre otras, *vid.*, las de Gil Robles, en *D.S.C.C.R.*, núm. 52, 8-X-31, p. 1528; Guallar, *D.S.C.C.R.*, núm. 55, 13-X-31, p. 1667; Estévez, en *D.S.C.C.R.*, núm. 11, 29-VII-31, p. 195.

16 Óscar Alzaga decía a este respecto: "Reconocemos la necesidad de revisar las posiciones, con frecuencia erróneas, mantenidas históricamente por los católicos de España. (...) La Iglesia ha cambiado, los católicos de nuestro tiempo han cambiado y abordamos la cuestión con el enfoque del Vaticano II" (*D.S.C.D.*, núm. 69, 18-V-78, p. 2481). Por su parte, Fraga Iribarne señala que "Llegamos, a través del siglo liberal, del siglo XIX, al Concilio Vaticano que establece claramente, de modo definitivo, el principio de libertad religiosa, que todos los creyentes deben aceptar" (*D.S.C.D.*, núm. 1067, 7-VIII-78, p. 3977).

### 3. LA CONSOLIDACIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Prosiguiendo con el análisis comparativo, se constata que la libertad religiosa es un concepto que, como tal, no aparece en la Constitución de 1931. Esta expresión se recoge por primera vez en un texto constitucional en 1978.

No se trata de una simple precisión semántica. Los diferentes aspectos de la cuestión que se debatían y eran objeto de controversia en 1931, en relación con la libertad religiosa, no son idénticos a los de 1978. Esta mutación del contenido de las discusiones, de una idea de la evolución que había experimentado esta materia.

La libertad religiosa que aparentemente reconocía la Constitución de 1931 venía, de algún modo, contradicha por la solución que se proponía, por ejemplo, en relación con las órdenes religiosas.<sup>17</sup> La intromisión del Estado en la estructura y actuación de las órdenes era, sin duda, en ataque a la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades. Contiene, además, interdicciones que atentan contra la libertad religiosa: por ejemplo, la prohibición de ejercer determinados cargos políticos a los clérigos,<sup>18</sup> ya que tal prohibición ha de partir de la propia confesión, pero no del Estado, que ha de permanecer neutral ante las convicciones de los individuos.

En 1978, la Constitución recoge la libertad o derecho fundamental de libertad religiosa de los individuos y de las comunidades. Se limita a reconocerlo, sin entrar en más particularidades. Se entiende que, como consecuencia del principio de laicidad, el Estado sólo puede regular el hecho religioso en cuanto factor social, pero no cabe en ningún caso una intromisión o interferencia en asuntos internos de las confesiones o de las comunidades.<sup>19</sup> El texto constitucional no ofrece siquiera un concepto de confesión religiosa, ni se refiere a los fines o funciones que están llamadas a desarrollar. Es cierto que no corresponde a la Constitución dar definiciones, pero no puede olvidarse que cuando se trata de instituciones que tienen un cometido político o social relevante, se determinan las líneas básicas de su configuración, como ocurre con los partidos políticos y los sindicatos (artículos 6 y 7 respectivamente), imponiendo incluso ciertas exigencias en cuanto a su estructura y organización internas.

17 Cfr., artículo 26 de la Constitución. Las intervenciones en la cámara en torno a las órdenes religiosas, en uno u otro sentido, son continuas, por lo no se incluyen citas específicas.

18 Cfr., art. 70 b). Vid., a este respecto, entre otras, intervenciones de Jiménez de Asúa, D.S.C.C.R., núm. 55, 13-X-31, p. 1663; García Gallego, D.S.C.C.R., núm. 37, 11-X-31, p. 880.

19 Dice Viladrich que la laicidad "tiene un límite radical en el principio de libertad religiosa como principio primario del Estado. Pero, dada la naturaleza de libertad máxima de este principio, ese límite se concretará en que el Estado, al practicar un reconocimiento, garantía y promoción del factor religioso, no coaccione, no sustituya ni concurra con la fe y la práctica de la religión", Viladrich, O. J., "Principios informadores del derecho eclesiástico español", en AA. VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, 2ª ed., Pamplona, 1983, p. 198.

#### 4. LA SEPARACIÓN DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

Directamente relacionada con la libertad religiosa está la posición en que se halla la Iglesia respecto del Estado.

La separación de la Iglesia y el Estado es uno de los temas por excelencia, dentro de la cuestión religiosa, en 1931. La necesidad de deslindar y separar dos entes que hasta entonces habían coexistido en una confusión más o menos acentuada —según los periodos históricos—, se planteaba como una necesidad en el derecho positivo.<sup>20</sup> Pero en 1931, no todos los grupos políticos lo aceptaban como la forma más adecuada a la naturaleza del propio Estado y de la Iglesia católica. La separación era vista por algunos parlamentarios como un mal que perduraría tanto como durase la República, pero transcurrido ese tiempo, podría volverse a un régimen confesional, que entendían que era el más deseable.<sup>21</sup> No sucede así en 1978, la separación de la Iglesia y el Estado se admite con generalidad, sin que sea el principal objeto de discusión.

Por otra parte, la distancia que media entre la forma de concebir la separación en los dos momentos constituyentes es notoria. En los debates parlamentarios de la II República, se insistía en la libertad de que gozaba la Iglesia para desarrollar sus actividades, pero esta misma declaración llevaba consigo un matiz importante: la Iglesia católica podía llevar a cabo sus actividades porque se lo permitían los poderes públicos. Se mantenía que la Iglesia debía estar sometida al Estado.<sup>22</sup> Sin embargo, la correcta interpretación de la separación de la Iglesia y el Estado exige tener presente que ambos entes son soberanos, cada uno en su ámbito propio. De la misma manera que se admite que el poder estatal ha de tener su origen en una fuente no religiosa, debe afirmarse que los fines de la Iglesia no son fijados por las naciones, sino que fueron establecidos por su Fundador desde el primer momento.<sup>23</sup> En suma, como indicaba Fraga Iribarne en el Congreso en 1978, hay que tener en cuenta a la sociedad española “en cuanto cuerpo a la vez religioso y político”,<sup>24</sup> y permitir a cada uno de los entes soberanos ejercer sus funciones, sin interferencia con el otro, desde el lugar que le corresponde. Esta doble realidad fue captada con mayor hondura por quienes elaboraron la Constitución vigente, aunque queden muchas cuestiones que requieren una respuesta más acorde con estos planteamientos.

<sup>20</sup> Vid., De la Hera, A., y Soler, C., “Historia de las doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado”, en AA. VV., *Tratado de derecho eclesiástico*, Pamplona, 1994.

<sup>21</sup> Esa postura que sustenta la minoría vasca, como venimos indicando. Cfr., por ejemplo, la intervención de Beunza en D. S.C.C.R., núm. 54, 10-X-31, p. 1633.

<sup>22</sup> Vid., D.S.C.C.R., núm. 30, 1-XI-31, p. 708, núm. 53, 9-X-31, p. 1559, núm. 36, 10-IX-31, p. 851; y otros.

<sup>23</sup> Meer, F. de, *La cuestión religiosa*, cit., p. 138.

<sup>24</sup> D.S.C.D., núm. 106, 7-VII-78, p. 3976.

La subordinación de la Iglesia al Estado en las Cortes de la II República no era un asunto meramente teórico, sino que tenía importantes consecuencias prácticas que se debatían en las Cortes, y que sin duda afectaban a la libertad religiosa.

Uno de los aspectos más tratados fue la configuración que debía adoptar la Iglesia en la República; concretamente si había de ser una corporación de Derecho público, lo cual permitiría al Estado conservar jurisdicción sobre su temporalidad.<sup>25</sup> Nótese que no se discute la relación del Estado con una persona jurídica internacional, como es la Iglesia. Por el contrario, desde su posición superior, el Estado decide cuál ha de ser el estatus que ésta haya de tener en el país.

De forma consecuente con las ideas dominantes en los debates de 1931, se introducían dos límites que permitían al Estado restringir, en la práctica, la libertad religiosa. Uno era la "moral pública", que al no ser un concepto estrictamente jurídico, posibilitaba una ampliación o limitación de la libertad religiosa, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso. El otro era la exigencia de autorización gubernativa para cada manifestación pública de culto, sin más precisiones, es decir, sin señalar las causas en virtud de las cuales se podría negar dicha autorización, con lo que se abría la puerta a la posible discrecionalidad de los poderes públicos.<sup>26</sup>

Aún se encuentran en los debates parlamentarios enmiendas que proponen más limitaciones de este derecho, que, aunque luego no prosperasen en su plasmación constitucional, ponen de relieve la concepción restrictiva que se tenía, en algunos casos, de la libertad religiosa. Tal vez la más significativa sea la que señala que la Iglesia podrá actuar libremente en cuanto no perjudique los intereses de la República,<sup>27</sup> expresión mucho más ambigua que las anteriores, que deja a la Iglesia a merced de las autoridades estatales.

En claro contraste con estas ideas, en 1978 se fija como único límite de la libertad religiosa el orden público, que, por ser un concepto jurídico indeterminado, admite una única solución justa sin dar cabida a la discrecionalidad, y su fiscalización por los tribunales no plantea especial problema.

En un intento de salvaguardar la libertad religiosa en la República, la minoría vasca intentó que las relaciones de la Iglesia con los poderes públicos fueran competencia de cada región autónoma.<sup>28</sup> Sin embargo, la mayoría de los

<sup>25</sup> Esta posibilidad fue finalmente rechazada por los constituyentes, porque suponía considerar la religión como un servicio público, lo cual era incompatible con el laicismo que se propugnaba. Cfr., Meer, F. de, *La cuestión religiosa*, cit., p. 138.

<sup>26</sup> Cfr., Amorós, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1984, p. 28.  
<sup>27</sup> En este sentido se pronunciaron, entre otros, Novoa, Santos (*D.S.C.C.R.*, núm. 54, 10-X-31, p. 1619), y Carrasco Formiguera (*D.S.C.C.R.*, núm. 55, 13-X-31, p. 1709).

<sup>28</sup> Cfr., enmiendas al artículo 14-2 del anteproyecto de la Constitución, y defensa que se hizo de ellas.

disputados conocían bien la importancia de no ceder atribuciones en materia religiosa —y menos al País Vasco— para conseguir llevar a efecto el modelo de Estado laicista que se proponían. Tales pretensiones fueron, en consecuencia, rechazadas.

## 5. LA LIBERTAD RELIGIOSA COMO DERECHO FUNDAMENTAL <sup>29</sup>

La evolución de la concepción de la libertad religiosa de 1931 a 1978 es un reflejo del cambio que ha experimentado este derecho a nivel internacional,<sup>30</sup> sin perjuicio de las peculiaridades que tal proceso ha tenido en España.

En un primer momento, en las declaraciones de derechos humanos de mediados de este siglo —siguiendo a las del XVIII y del XIX—, se tutela genéricamente la libertad religiosa de los individuos frente al Estado, debiendo éste salvaguardar la libertad religiosa de los individuos frente al Estado, debiendo éste salvaguardar la libertad religiosa de sus ciudadanos.<sup>31</sup>

Posteriormente, en sucesivos tratados internacionales, se produjo un avance, tanto en el reconocimiento de otros derechos —principalmente derechos sociales—, como en la función que debía desempeñar el Estado en relación con los derechos y libertades de las personas y de los grupos. No se trata sólo de proteger tales derechos y libertades, sino que los poderes públicos deben promoverlos, facilitar su ejercicio, asegurar las condiciones necesarias para su desenvolvimiento.

Por otra parte, ya no va a ser suficiente la protección de la libertad religiosa “frente” al Estado, porque, en algunos casos, la heterogeneidad de creencias en un mismo ámbito espacial, producirá una previsible colisión entre los ciudadanos.<sup>32</sup> Son suficientemente ilustrativos, a este respecto, los actuales conflictos civiles o internacionales generados por minorías étnicas, las cuales muchas veces se identifican, entre otros elementos, por unas creencias comunes.

D.S.C.C.R., núm. 45, 25-IX-31, pp. 1217 y ss. En palabras de Pildain, uno de los diputados que intervinieron a favor de estas enmiendas, “es precisamente la libertad de conciencia y la libertad religiosa lo que ha hecho que nosotros reclamemos para el pueblo vasco esta facultad”. *Idem.*, p. 1220.

<sup>29</sup> Excede del ámbito de nuestro trabajo intentar precisar la diferencia entre derechos fundamentales y libertades públicas. *Vid.*, sobre éstos, Amorós, J., *La libertad religiosa* cit., pp. 161 y ss., que sigue en este punto a J. Rivero.

<sup>30</sup> Un extenso y completo tratamiento de este tema puede verse en Martínez-Torrón, J., “La protección internacional de la libertad religiosa”, en *Tratado de derecho eclesástico*, cit., pp. 141 y ss.

<sup>31</sup> *Cfr.*, principalmente, artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10-XI-1948, y artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4-XI-1950.

<sup>32</sup> Especial importancia en relación con este aspecto del tema tendrá la “Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación fundadas sobre la religión o las creencias”, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 25-XI-81.

Incluso, según la filosofía de la ONU, que acertadamente resume Botta, la libertad religiosa ha trascendido el ámbito de los derechos humanos, y destaca con fuerza creciente el valor de la misma en el mantenimiento de la paz mundial.<sup>33</sup>

Aunque, ciertamente, a otro nivel, estos progresos también tienen reflejo en los textos constitucionales españoles. En la II República, la libertad religiosa se aborda desde una perspectiva distinta a la de la actual Constitución. Lo religioso se considera un elemento definidor del Estado.<sup>34</sup> Se presenta como una cuestión estrechamente ligada a la soberanía estatal, y, como hemos visto, al regionalismo vasco.

En 1978, como consecuencia también de la mayor sensibilidad hacia los derechos del individuo, y de los progresos doctrinales en materia de derechos humanos, la libertad religiosa encuentra su contexto natural dentro del debate acerca de los derechos fundamentales.

No obstante, el hecho de que se trataran en un mismo artículo de la Constitución el derecho fundamental de libertad religiosa (16-1) y las relaciones Iglesia-Estado, propició que en las discusiones parlamentarias se mezclaran ambos asuntos, sin determinar plenamente la relación que existe entre uno y otro. El tratamiento conjunto de la cuestión religiosa difuminó la función que se le quería atribuir a cada uno de estos dos aspectos del tema. Por eso, a pesar de las continuas menciones de la libertad religiosa que se hacen en el debate de este artículo, no está claro, en muchos casos, si los diputados y senadores se refieren a un derecho fundamental o a un cierto tipo de Estado, que vendría a identificarse con el Estado no confesional. Algunos parlamentarios, como Fraga, presentan la libertad religiosa como una alternativa al Estado confesional,<sup>35</sup> cuando en realidad se está haciendo referencia a ámbitos diferentes: el de los derechos fundamentales uno y el de los caracteres o principios políticos del Estado el otro.<sup>36</sup>

Con todo, no puede decirse que se haya llegado a una delimitación definitiva del derecho fundamental de libertad religiosa. Todavía tiene la doctrina cuestiones pendientes de resolver. Al tiempo que se va dando mayor precisión a su naturaleza jurídica, surge el problema de deslindarlo de otros derechos y libertades. Desde la perspectiva que estamos tratando, esta necesidad es aún

<sup>33</sup> Botta, R., *Manuale di Diritto Ecclesiastico*, Torino, 1994, pp. 127 y ss.

<sup>34</sup> Cfr., Amorós, J., *La libertad religiosa*, cit., p. 175.

<sup>35</sup> Cfr., D.S.C.D., núm. 69, 19-V-78, p. 2470.

<sup>36</sup> No obstante, tampoco faltan hoy quienes siguen considerando la libertad religiosa un principio definidor del Estado. Beneyto, entre otros, señala: "El principio de libertad religiosa es, pues, más allá del estricto reconocimiento del derecho fundamental a la libertad religiosa, uno de los principios primarios de definición del Estado". Cfr., Beneyto, J.M., "Comentario del artículo 16", en la obra *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, dirigidos por Ó. Alzaga, t. II, Madrid, 1984, p. 350.

más evidente, porque, como hemos señalado, entre la libertad religiosa tal como se concibe en la Constitución de 1931, y en la de 1978, existe una diferencia no sólo de configuración, sino de denominación: se pasa de la libertad de conciencia y de la libertad de cultos al reconocimiento de la libertad religiosa. Aunque, en realidad, lo que se quisiera expresar, en 1931, fuera el reconocimiento de la libertad religiosa en sus aspectos individual y colectivo, los términos utilizados inducían a confusión; entre otros motivos, porque la libertad de conciencia, en la medida en que se refiere a un proceso interno, excede el ámbito del derecho positivo. Los avances de la doctrina constitucional y del derecho comparado permitieron precisar, en 1978, lo que en 1931 se había querido decir, pero sin alcanzar la corrección técnica y jurídica que, por otro lado, tampoco hubieran sido exigibles en aquel momento.

Actualmente, la ciencia jurídica ha de enfrentarse a exigencias perentorias: establecer con claridad las relaciones y diferencias entre la libertad religiosa y otras afines, como la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia. Las aportaciones jurisprudenciales y doctrinales en esta materia, contribuirán, sin duda, a matizar con mayor rigor los perfiles de la libertad religiosa.