



recibido de manos de la mencionada Sociedad de Estudios Histórico-Jurídicos, bajo el digno sobrenombre de "Eduardo de Hinojosa".

Alhama de Granada, la ciudad en la que nació Hinojosa, rindió a su vez merecido homenaje a la memoria de su ilustre hijo con motivo del ciento cincuenta aniversario de su fallecimiento. El Instituto de Estudios Alhameños en colaboración con el Ayuntamiento de esta ciudad organizó el día 29 de Noviembre de 2002, un acto académico que glosó brillantemente la figura de Hinojosa y sirvió para presentar muy oportunamente la convocatoria del primer premio de estudios jurídicos que lleva también el nombre de tan insigne personalidad alhameña.

Partiendo por tanto de este glorioso y brillante origen protagonizado por Hinojosa, la Historia del Derecho tiene ante sí importantes retos que pueden sugerir un replanteamiento de los contenidos de esta disciplina, de forma que sirva esencialmente para formar juristas y se encuentre genuinamente integrada en la ciencia jurídica, con quizás nuevos métodos, pero sobre todo con un fin claro, concreto y útil de cumplir esta función formativa del futuro jurista, con preferencia sobre criterios en los que predomine una visión y contenido solo historicista, sin conexión con el entorno social y jurídico actual; permitiendo así que en esencia esta disciplina aporte un mayor conocimiento del derecho actual y de sus perspectivas de futuro, con una dogmática y sistema apropiados, a partir consecuentemente del conocimiento, a su vez, de una realidad jurídico-histórica anterior, lo que en suma era algo que con esenciales diferencias ya defendía Hinojosa, mostrando así la singularidad y relevancia de su aportación científica a la historiografía del Derecho.



DEL CONCORDATO DE 1851 AL DE 1953: ESTATUS JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA IGLESIA ESPAÑOLA

Alfonso Sánchez Garrido

Catedrático del Instituto "Luis de Góngora"
Córdoba

0.- INTRODUCCIÓN

La Iglesia como institución, más que ninguna otra, ha experimentado la evolución que cada momento histórico exige a cualquier organización social para la supervivencia en el tiempo.

En el siglo XVIII, pese a sus reivindicaciones de soberanía independiente, la Iglesia era una institución tutelada por el poder temporal, lo que, lejos de ser un perjuicio, favorecía sus funciones pastorales y educativas, además de reportar grandes beneficios fiscales, que la convierten en la institución más poderosa de su época. En el Antiguo Régimen será objeto de una legislación revolucionaria, desamortizadora, que limitó su poder y distribuyó su considerable patrimonio. La Iglesia no tiene más solución que adaptarse a la sociedad surgida de la revolución burguesa, lo que se materializa de forma pactada con el Concordato de 1851.

En el largo e intenso siglo que media entre el Concordato de 1851 y el de 1953 la Iglesia española como institución ha conocido momentos de luces y momentos de sombras. Monarquías y repúblicas, gobiernos de diferentes signos, revoluciones, guerras civiles, la han considerado causa de sus tensiones, cuando no el blanco de sus disparos. En aguas turbulentas de mares procelosos, y en aguas serenas de mares en calma, la Iglesia ha navegado durante la centuria que separa ambos documentos, unas veces con los vientos a favor y otras, con aires contrarios.

Ofrecer una exposición sintética, y quizás fragmentaria por razones de espacio, desde el punto de vista jurídico-administrativo, es la tarea que me propongo. Ojalá, aunque torpemente, haga realidad mi empeño.



1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LA DESAMORTIZACIÓN

Con el Antiguo Régimen, es decir, la monarquía absoluta antes de la revolución francesa, existía una unión perfecta entre la Iglesia y el Estado, un maridaje total entre el altar y el trono, de modo que el rey lo era por la gracia de Dios y el altar se encontraba defendido por la espada de la Ley¹. De esta manera podemos afirmar, sin caer en exageraciones, que existe una confusión entre ambas instituciones.

Las funciones que atribuimos a la Iglesia, pastoral, asistencial y educativa, podrán ser desempeñadas sin dificultad ni resistencia algunas, y en tiempos de penuria incluso, con exenciones fiscales y diezmos, la Iglesia e instituciones religiosas han ido acumulando un considerable patrimonio agrario, inmobiliario e incluso artístico.

De este modo, la Iglesia española se había hecho poseedora de grandes extensiones de tierras e innumerables edificios de pueblos y ciudades. Con una legislación favorable siempre gozaba de enormes privilegios lo que la hacía el blanco de todo malestar social, especialmente urbano. La llamada "cuestión social" pondría su mirada en la Iglesia a la que consideraba como la mayor latifundista: con muchos tiras y aflojas, con medidas de toda índole, la desamortización se hizo inevitable, con la Ley de 29 de julio de 1837, cuyo objetivo era el desmantelamiento del poder material que en aquellos momentos tenía. Mendizábal sería el "hombre del milagro", que pretendía transformar la estructura socio-política del Estado español, lo que no consiguió, si bien supuso un paso decisivo en la trayectoria de la revolución burguesa española.

Con la acción desamortizadora por la aplicación antes citada, se produce un traspaso de la propiedad. Sin embargo, Tamames² señala que "el campo pasa de tener una estructura feudal a tener una estructura capitalista, si bien con vestigios feudales importantes aún". Los latifundios sucedieron a los mayorazgos y a las posesiones de la Iglesia. De cualquier forma, aun cuando los resultados no fueron todo lo buenos que pudieron haber sido, una consecuencia directa de la desamortización destaca sobre las demás: el desmantelamiento del poder material de la Iglesia española.

¹ MONTALBÁN, Francisco. *Historia de la Iglesia Católica*, Madrid (1951), tomo III, pág. 17.

² TAMAMES, Ramón. *Estructura económica de España*, 4.ª ed., Madrid (1969), pág. 42.



Sería excesivo afirmar, como lo hace Jutglar³, que a partir de estas fechas no se puede considerar como grupo social definido a las organizaciones eclesíásticas y del español. Es cierto que la Iglesia pierde potencial económico, pero cuando realmente será considerable habrá de ser con el pacto del Concordato de 1851.

2.- PRIMER ACUERDO IGLESIA-ESTADO

Cuando Espartero se hace con el poder al frente de una coalición de progresistas, hasta su nombramiento como Regente (9 de mayo de 1841) la acción desamortizadora se aviva por efecto del decreto de 9 de diciembre de 1840.

Ello hizo que el Papa, en un Consistorio, pronunciara una alocución en términos muy duros para la persona y obra de Espartero⁴, que sería contestada por éste con la misma dureza en un manifiesto, quien además tomará medidas enajenadoras contra las propiedades del clero secular.

Tras la caída de Espartero, Narváez en 1844 inicia la etapa política conocida como "década moderada". Los moderados, si bien tomaron unas primeras medidas que favorecían los intereses eclesíásticos, no dieron marcha atrás en la acción desamortizadora de los años treinta, pese a haber estado en contra en aquellos momentos en que se produjo.

Los moderados en el poder aspiraban a *statu quo* entre la Iglesia y el Estado basado en la mutua y recíproca independencia, dejando constancia expresa de la confesionalidad católica del Estado español. Pero ello no dejaba satisfecha a la Iglesia que, derrotados los carlistas, en quienes se había apoyado, intentó la creación de un partido conservador católico, en cuyo empeño tenemos que destacar el trabajo de intelectuales laicos como fueron Donoso Cortés, Martínez de la Rosa, Pastor Díaz, etc.

De todas formas, los moderados propugnaban un acuerdo con la Santa Sede expresado en el que fue un lema "hay que ir a Roma"⁵, convertido en el principio fundamental del partido, al que hay que unir el inte-

³ JUTGLAR, Antoni. *Ideología y clases sociales en la España Contemporánea*, Madrid (1968), vol. I, pág. 81.

⁴ SUÁREZ VERDEGUER, F. "Génesis del Concordato de 1851", en *IUS canonicum*, 3, (1963), págs. 91-94.

⁵ PACHECO. *Legislatura de 1841-D. de Sesiones*, pág. 2486.



rés de Isabel II de ser reconocida por el Vaticano, por un doble motivo: por afianzamiento de su trono frente a los carlistas que apoyaron a la jerarquía eclesiástica, y porque el reconocimiento vaticano de la reina Isabel II se convertía en una aprobación implícita de la política española desarrollada por los distintos gobiernos anteriores.

Con la llegada del embajador Castillo y Ayensa a Roma con unas instrucciones firmadas por el ministro de Estado Mon en mayo de 1844, se inicia una nueva política de amistad con la Santa Sede ⁶.

La respuesta del Vaticano tuvo lugar en agosto del mismo año y era un reproche al Gobierno español por la venta de los bienes del clero, lo que representaba "la perpetua expulsión de dicho clero de España, tan benemérito para aquella católica nación" ⁷.

Después de largas y tensas negociaciones entre ambas partes, que habían sido rotas en varias ocasiones, se supera la reforma del Concordato de 27 de abril de 1845, sobre todo el contenido del artículo 7, y con una Junta mixta se allana el camino hacia una solución final concordada que llegó, por fin, el 16 de marzo de 1851.

3.- CONCORDATO DE 1851

El Concordato, obra de un único grupo político, el moderado, que se atribuye la paternidad, tiende a poner remedio a las situaciones molestas para la Iglesia, y salir de la situación a que le había conducido su alianza con el Antiguo Régimen y la posterior legislación revolucionaria ⁸.

No obstante, la concordia fue provisional, porque pronto llegará la ruptura, dado su carácter uni-partidista, de modo que desde 1854 los diversos Gobiernos llevarán en su programa como punto esencial la reforma concordataria, pues, como señala Tomás y Valiente ⁹, la gran triunfadora de esta firma fue la diplomacia vaticana, con grandes ventajas económicas, así como el cese de la acción desamortizadora, por lo que algún

⁶ CASTILLO Y AYENSA, José. *Historia crítica de las negociaciones con Roma desde la muerte de Fernando VII*, Madrid.

⁷ PÉREZ DE ALHAMA. *La Iglesia y el Estado español*, Madrid (1967), págs. 71-72.

⁸ CAPELLO, F.M. *Las Comunidades Religiosas en el Derecho español concordado*, Barcelona (1956), pág. 41.

⁹ TOMÁS Y VALIENTE, Fco. *Planteamientos políticos de la legislación desamortizadora*, Madrid (1969), pág. 69.



escritor eclesiástico llegó a decir que "el concordato de 1851, en su casi totalidad, es un privilegio pontificio". Esta opinión no la comparten Sánchez Agesta, y menos aún Vicens Vives ¹⁰, para quien con este acuerdo la Iglesia española entra en una situación de dependencia administrativa del Estado.

En cuanto al articulado, tienen especial importancia el 29 que regula el régimen de las asociaciones religiosas, y cuantos hacen referencia al régimen económico de bienes, como el 41, el cual reconocía a la institución eclesiástica el derecho de adquirir propiedades a cambio de la sanación de las ventas de los bienes desamortizados, lo que implícitamente legitimaba los principios desamortizadores y tranquilizaba las conciencias, a cambio de la devolución a las comunidades religiosas y a los prelados de los bienes de su pertenencia que aún se hallaran en poder del Estado y que no hubiesen sido enajenados, según el artículo 38.

Conforme señala R. Carr ¹¹, el Concordato reconocía la injusticia de la pretensión liberal de un dominio por parte del Estado que confiscó unilateralmente las propiedades del clero español. La razón hay que buscarla en la existencia de un estado de opinión contra el clero regular y órdenes religiosas, por lo que hubo mucha reticencia en aceptar el famoso artículo 29, tan calculadamente ambiguo en su redacción, que era lo que quería la diplomacia vaticana, hábil negociadora.

A partir de aquí se imponía adaptar la legislación civil a las normas "concordatarias", lo que se hizo con gran rapidez, y así aparece la real orden de 14 de diciembre de 1851 ¹² y los reales decretos de 10 de abril y 30 de mayo de 1852. El Concordato, muy censurado, siguió adelante, mas la cambiante situación política ocasionó en breve plazo su revisión.

3.1.- LA DESAMORTIZACIÓN DE PASCUAL MADDOZ

Tras la "Vicalvarada" encabezada por O'Donnell y seguida por Espartero, hemos de señalar los descontentos campesinos, especialmente de Andalucía, que dieron lugar al bienio progresista de 1854-56.

¹⁰ VICENS VIVES. *Historia social y económica*, vol. V, pág. 359.

¹¹ CARR, R. *España, 1800-1939*, Barcelona, (1969), pág. 233.

¹² PIÑUELA, Emilio. *El Concordato de 1851 y disposiciones complementarias vigentes*, Madrid (1921), pág. 240-241.



La "revolución burguesa" llevará a la práctica su ideario atacando a la institución eclesiástica y a la estructura agraria de los pueblos. Mendizábal había sido el personaje de la desamortización del 36, y la nueva operación desamortizadora tendrá ahora su hombre fuerte en Pascual Madoz, quien tras ser nombrado M.º de Hacienda, publica el 7 de febrero de 1855 el Real Decreto por el que declaraba en estado de venta los predios rústicos y urbanos del Estado y el clero, entre otros entes públicos¹³.

La nueva desamortización proclamaba en el preámbulo el carácter de medida regeneradora en beneficio de la propiedad y de la mayor producción posible, y de apoyo al Tesoro público, con el fin de vencer la resistencia de la Reina a estampar su firma en una ley de marcado carácter anticlerical. El fundamento jurídico de esta norma se basa en el concepto "dominium eminens" del Estado, por el cual la nación "usa de su derecho, y por causa de utilidad pública hace que la propiedad salga de las manos muertas". Es oportuno recordar que el partido moderado por boca de su portavoz Claudio Moyano se oponía a la desamortización porque entendía que iba en contra del artículo 38 del Concordato.

Durante la discusión de la ley hubo posturas diversas a favor y en contra, de entre las cuales destacamos por su tono elevado la del obispo de Burgo de Osma, quien amenazó con penas espirituales a los autores o cómplices, y llamó usurpadores y ladrones a los poderes del Estado empeñados en la desamortización. Vencidas las reticencias de la Reina a sancionar la Ley, se promulgó el 1.º de Mayo de 1855, y ello supuso que las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y Madrid quedaran rotas.

Esta nueva desamortización de los bienes eclesiásticos carecía de la virulencia de la primera, la de Mendizábal, sin embargo encontró una gran resistencia de obispos y demás eclesiásticos, que intentaron promover, incluso, disturbios callejeros¹⁴. La diferencia más notable entre ambas desamortizaciones radica básicamente en que la primera había recaído sobre el clero regular, esto es, comunidades religiosas, y esta segunda se hace sobre los bienes del clero secular, o sea, obispos y curas de localidades, como es fácilmente constatable en la publicación de la Dirección General de Bienes Nacionales¹⁵.

¹³ SIMÓN SEGURA, Fco. "La desamortización de 1855" en *Economía Financiera Española*, 19-20, (1968), págs. 80-92.

¹⁴ SIMÓN SEGURA, Fco. *Opus cit.*, págs. 105-111.

¹⁵ *Dirección General de Bienes Nacionales. Sección de Contabilidad. Gaceta de Madrid de 27 de feb. de 1857*, n.º 1516.



Tras diferentes medidas parciales y discusiones más o menos templadas para aminorar los efectos de la Ley, O'Donnell reanuda la desamortización acordada en un Real Decreto de 2 de octubre de 1.858, pero con un párrafo ambiguo que exceptuaba los bienes eclesiásticos. De esta manera, Ríos Rosas, embajador plenipotenciario ante la Santa Sede, firmará un nuevo Convenio con fecha 4 de abril de 1.860 que en el artículo 1.º señala que "en adelante no se hará ninguna venta, conmutación ni otra especie de enajenación de los bienes de la Iglesia sin la necesaria autorización de la Santa Sede".

Este convenio de 1860 entre Roma y Madrid frena de alguna manera el retroceso que para la Iglesia española supuso la desamortización de Madoz, después de haber iniciado su recuperación con la firma del Concordato de 1851.

Y así, con luces y sombras en las relaciones Iglesia-Estado, termina un periodo en el que el país vive en una paz armada, con cierta prosperidad económica hasta que llegue la revolución que destronaría a Isabel II.

3.2.- LA REVOLUCIÓN DE 1868

La política pactista de la década de los cincuenta acabará en la revolución del 68, que supone en el terreno religioso una legislación anticlerical que nos va a recordar la de los años treinta. Si ya en 1859 las comunidades religiosas se encontraban en un estado calamitoso, casi extinguidas las de varones, y las de monjas en una situación muy precaria, los años siguientes suponen una tenue luz que se enciende a la esperanza.

R. Carr¹⁶ señala cómo el ámbito religioso es el terreno en el que la revolución tuvo sus mayores consecuencias, pero Yvonne Turín¹⁷ será aún más contundente al afirmar que "la sacudida del 1868 fue la que realmente quebrantó e hizo estallar las viejas estructuras políticas y religiosas..., la que arrastró a España por el camino en que ya estaba Europa hacia tres cuartos de siglo".

¹⁶ CARR, R. *Opus cit.*, pág. 333.

¹⁷ TURÍN, Yvonne. *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid (1967), pág. 21.



Es justo reconocer que el anticlericalismo legislativo tiene una base eminentemente popular, pues fueron las Juntas Revolucionarias Provinciales, (Sevilla, Valladolid, Zaragoza, Barcelona, etc.) las que se levantaron de inmediato contra la situación religiosa, con diversas medidas, entre las que destacamos la supresión, una vez más, de la Compañía de Jesús, por Decreto del 12 de octubre de 1868, al que seguirían otros de carácter desamortizador que serían elevados a la categoría de Ley formal el 19 de junio de 1869.

La llegada al trono del italiano Amadeo de Saboya únicamente supuso una tregua transitoria con la Santa Sede y los daños causados por las disposiciones del Gobierno Provisional desde 1868.

Había que llegar a la legislatura de 1872¹⁸ para encontrar un claro deseo de restablecer las relaciones con el Vaticano, rotas en el Gobierno Provisional, así como un interés por el libre establecimiento de comunidades y congregaciones, amparadas en el artículo 17 de la Constitución. El 21 de septiembre de ese año 1872 se presentó un proyecto de ley por Montero Ríos en el que se fijaban las líneas generales de la personalidad que habían de tener las órdenes religiosas. Este proyecto, sorprendentemente, despertó las iras de todos los grupos políticos: los unos, carlistas y unionistas, porque entendían que atentaba al Concordato de 1851, y los otros, radicales y demócratas, porque entendían que iba más allá del Concordato en relación al libre reconocimiento de asociaciones religiosas. La importancia de este proyecto hecho ley fue tal que llevó a Amadeo a abdicar y proclamar la I República. Los ideólogos de ésta manifestarían que su aspiración era conseguir la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado¹⁹.

Durante el gobierno del general Serrano, la Iglesia sintió un ligero alivio, que aprovechó para experimentar una recuperación que podemos calificar de milagrosa, como señala Gerald Brenan²⁰: "Una Iglesia católica con una capacidad inusitada de resurgimiento y expansión... Ella es el poder que permanece cuando han pasado las guerras y revoluciones".

¹⁸ PI Y MARGALL. *El reinado de Amadeo de Saboya y la República de 1872*, Madrid (1970), pág. 65.

¹⁹ TUÑÓN DE LARA, M. *El hecho religioso...* pág. 95.

²⁰ BRENNAN, Gerald. *El laberinto español*, 2.ª ed., pág. VII.



3.3.- COMUNIDADES RELIGIOSAS EN LA RESTAURACIÓN

Con la Restauración monárquica y el reinado de Alfonso XII, la Iglesia como institución estará al lado del Estado y de los grupos sociales de poder, adaptada al nuevo orden que representan los intereses de la burguesía, que llevará al "aburguesamiento" de la Iglesia y a la "catolización" de la burguesía.

En este clima de bonanza, hay que constatar, como no podía ser de otra manera, el resurgimiento cualitativo y cuantitativo de órdenes y congregaciones religiosas que, una vez abolida la legislación revolucionaria hostil a las mismas, conocieron una legislación favorable²¹, puesta de manifiesto en varias reales órdenes (1877-83), lo que permitió su establecimiento progresivo y desarrollo continuado.

Como señala Yvonne Turin²², la Iglesia católica y las numerosas congregaciones se harán fuertes en el terreno de la educación, especialmente secundaria, si bien una cierta reticencia comienza a ser percibida a partir de 1900, cuando va calando el espíritu de los reformadores liberales de fin de siglo y la crisis de 1898. A través de la educación la Iglesia va a ejercer una especie de tutela sobre la sociedad que el clero español ha venido considerando como una prerrogativa durante mucho tiempo.

Además de su dominio en el terreno educativo, la Iglesia contará también con un nuevo medio de poder y propagación de ideas, como es la prensa, con una eclosión a principios de siglo de boletines, revistas, periódicos, libros y libelos por toda la geografía española.

Todas las medidas legislativas beneficiosas para la Iglesia y órdenes religiosas en este tiempo eran tendentes a una misma finalidad esencial: el reconocimiento oficial del nuevo régimen por parte del Vaticano. Existió una estrecha relación entre la Iglesia y el Estado, sin que ello supusiera un Estado teocrático²³, pues Cánovas, en el terreno de la "cuestión religiosa" supo mantener un habilidoso juego de ambigüedades y equívocos en pro de la táctica pactista. La existencia de un Estado confesional y de una sociedad católica no iba a significar que la religión sería el prisma a través del cual se mirarían todos los demás conflictos²⁴. De todos modos, "la Iglesia libre en el Estado libre" es un bello ideal, que en España

²¹ MÁXIMO. *El anticlericalismo y las Órdenes Religiosas*, Madrid (1908), pág. 292.

²² TURIN, Yvonne. *Opus cit.*, Madrid (1967), pág. 3.

²³ JUTGLAR, Antoni. *Opus cit.*, tomo II, pág. 73.

²⁴ CARR, R. *Opus cit.*, pág. 443.



será una aspiración convertida en realidad después de las naciones europeas, pero no una eterna excepción. En ello, como en otros muchos temas, encontramos la "España de los frutos tardíos", en acerbadada opinión de don Ramón Menéndez Pidal.

3.4.- LA CUESTIÓN RELIGIOSA EN LA CONSTITUCIÓN DEL 1876 Y LA CRISIS DEL 98

La habilidad y el pragmatismo de Cánovas en el poder permitieron la adaptación de ciertas normas a los mandatos concordatarios, aunque seguirían vendiéndose bienes que provenían aún de la desamortización²⁵.

En estos momentos en que se está elaborando una nueva Constitución tienen especial relevancia en el tema que nos ocupa los artículos 11 y 13, referidos, respectivamente, a la tolerancia de cultos y al derecho de asociación para cualquier fin. Así pues, el artículo 11 sobre la tolerancia de cultos chocaba frontalmente con el artículo 1.º del Concordato que declaraba la religión católica como la única de la nación española. Además, la unidad religiosa exigida por los conservadores suponía un retroceso en relación a la declaración de libertad religiosa de la Constitución del 1869. Cánovas, con muchas dificultades, consigue el reconocimiento del catolicismo como religión del Estado y la tolerancia de las demás religiones en la práctica privada, sin manifestaciones y ceremonias públicas.

Tras esta solución canovista en el texto constitucional, la Santa Sede tiene sus esperanzas puestas en las leyes orgánicas siguientes en que se respeten las prerrogativas de la Iglesia y la autoridad de los obispos. La Ley de Asociaciones de 1887 sería la piedra de choque de lo que podemos llamar la "cuestión religiosa" del momento.

Con el "desastre del 98" las tres instituciones en que se apoyaba la Restauración van a ser puestas en tela de juicio: La Monarquía, el Ejército y la Iglesia serán considerados como los responsables del fracaso nacional. Por lo que respecta a la Iglesia, "la cuestión religiosa", se considera la religión, y más aún las órdenes religiosas, en especial los jesuitas una vez más, los responsables de todas las desgracias, lo que llevará como consecuencia a la quema de conventos, con una ola anticlerical extendida por toda la península.

²⁵ DÍEZ DEL CORRAL, Luis. *El liberalismo doctrinario*, pág. 529 y ss.



La causa de la decadencia de España estaba en el clericalismo, esto es, el poder de la Iglesia. Pi y Margall arremetería contra las comunidades religiosas "representación del más supremo egoísmo", proclamando la necesidad de acabar con todas ellas²⁶. Conviene hacer notar que este anticlericalismo gozaba del apoyo de los intelectuales españoles que, en sintonía con el pensamiento europeo del momento, estaban influidos por la ideología laica y racionalista de la Institución Libre de Enseñanza, defensora de una educación diferente a la que se impartía en España en estos momentos.

Sin embargo, V. Vives²⁷ habla de un modo específico español de presentarse la cuestión religiosa, porque falta una doctrina fría y desapasionada que sepa encauzar los desbordados torrentes del anticlericalismo de los partidos liberal, el republicano, el radical y el socialista, cuyo fundador definió la postura del partido en relación a la cuestión religiosa en el Congreso de 1902 de esta manera: "Queremos la muerte de la Iglesia cooperadora de la burguesía, por medio de la confiscación de todos sus bienes, no distinguiendo entre curas y frailes".

Así pues, nos encontramos en los inicios del siglo XX sin solucionar el tema de la cuestión religiosa, con la dialéctica clericalismo-anticlericalismo, centrada en las órdenes religiosas y su régimen jurídico, sin que se dé una norma estable aceptada por los partidos que se alternan en el poder. España, a diferencia de Francia, tardará lustros en resolver el tema de la desamortización, y más aún el de la separación Iglesia/Estado. Este último, muy avanzado el siglo XX.

Canalejas debate la cuestión religiosa en un discurso en el que se ve el influjo laico de la Institución Libre de Enseñanza, y del que saldrá la frase: "hay que declarar la guerra sin cuartel al clericalismo", que recoge el sentimiento anticlerical popular de la época.

Más tarde, con Sagasta, se procurará resolver la "cuestión" procurando que el Estado no se inmiscuya en las cosas de la Iglesia, ni ésta en las del Estado.

Durante el gobierno de Francisco Silvela, como antes con Sagasta y Canalejas se discutiría mucho el *status* de la Iglesia, en especial de las órdenes religiosas, la reforma del Concordato, de los famosos artículos

²⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, del 10 de julio de 1899.

²⁷ VICENS VIVES: *Aproximación a la Historia de España*, 2.ª edic., pág. 210.



29 y 45, dando lugar a decretos legislativos y reales órdenes en su contra, con la correspondiente contestación de la Santa Sede. En este clima de confrontación nacerá el Convenio de junio de 1904, entre Roma y Madrid, con vistas a introducir reformas en el Concordato "con el fin de aclarar dudas sobre la situación jurídica de las órdenes religiosas". Será clave el artículo primero.

3.5.- GOBIERNO DE CANALEJAS: LA "LEY DEL CANDADO"

Con Canalejas en el Gobierno, el anticlericalismo y la cuestión religiosa estarán en el primer plano de la vida nacional²⁸ y la "Ley del Candado" prohibiría contundentemente el establecimiento de nuevas asociaciones de órdenes religiosas. A esta ley, como era esperable, siguió la reacción de protesta del Vaticano²⁹, lo que obligó a Canalejas a prometer una ley de asociaciones en el plazo máximo de dos años, condición indispensable de la validez de la "Ley del Candado". Esta ley nunca se elaboró por la muerte de Canalejas, aunque Romanones la prometiera.

3.6.- II REPÚBLICA Y CONSTITUCIÓN DEL 31

Con los liberales en el poder, España vive un cierto periodo de apaciguamiento de la cuestión religiosa que, con ligeros incidentes como el del 23, llegará hasta 1931. La pretensión liberal de reformar el artículo 11 de la Constitución de 1876 de cara a la libertad religiosa y de cultos, con respeto absoluto a la posición dominante de la Iglesia católica, fue un intento fallido³⁰.

La Dictadura de Primo de Rivera mantuvo los privilegios de la Iglesia católica ("Nación, Iglesia, Rey"), y en estos años las congregaciones religiosas crecieron considerablemente en número, pero algunos roces con las autoridades eclesiásticas hicieron que todo no fuera un camino de rosas durante su mandato hasta la proclamación de la II República en abril de 1931.

Proclamada la República, ésta se lanza contra las dos instituciones del régimen anterior que lo habían sustentado, Iglesia y Ejército, de

²⁸ MADARIAGA, Salvador de. *España. Ensayos de historia contemporánea*, Buenos Aires (1950), pág. 347.

²⁹ Número de *El Imparcial* del 31 de julio de 1910.

³⁰ TUSELL, Javier. *Sociología electoral de Madrid*, pág. 176.



tal modo que algunos³¹ han comparado la actuación de los republicanos del 31 con la de los liberales de las desamortizaciones del siglo XIX.

Con Azaña, primero ideólogo y luego líder y gobernante, la revolución burguesa que comporta la II República fracasará en todos los órdenes, no sólo el religioso, y España va a perder la ocasión de pasar de un estado teocrático, del que ya hablara el granadino Ángel Ganivet, precursor que fue de la generación del 98, a un estado secularizado³² y, pese a las tensiones y ataques que la Iglesia soportó en este periodo no sólo del poder, sino también de anarquistas y republicanos, será ahora por primera vez cuando las órdenes y congregaciones religiosas van a ser contempladas en el texto constitucional, y una ley formal regulará exclusivamente el régimen jurídico de dichas asociaciones.

Con Niceto Alcalá Zamora como Presidente del Gobierno Provisional y Fernando de los Ríos como Ministro de Justicia, se planteó la necesidad de unas negociaciones con la Iglesia que dieran como resultado un nuevo concordato, y la separación de ésta y el Estado. Nada de lo previsto se hizo realidad, porque alborotos callejeros, quema de conventos, etc., dieron al traste con lo anteriormente expuesto, y las hostilidades se sucedieron hasta tal nivel que de nuevo se plantea el tema de la expulsión de los jesuitas.

En este clima, la ya secular cuestión religiosa seguía sin hallar solución, y ni tan siquiera se vislumbraba. En la discusión de la nueva constitución republicana los escollos estarán en el artículo 3, sobre las relaciones Iglesia/Estado, y en el artículo 26, que trataría de las asociaciones religiosas y de la Iglesia católica considerada como una corporación especial de derecho público con amplias prerrogativas, lo que no sería bien visto por los republicanos. El texto definitivo quería ser mucho más rotundo: Estado sin religión oficial, disolución de las órdenes religiosas y nacionalización de sus bienes. La rotundez del texto provocó reacciones muy diferentes en los partidos políticos, incluida la Agrupación al Servicio de la República³³ de don José Ortega y Gasset. El proyecto de constitución era una auténtica persecución religiosa conforme manifestaba en el Congreso Gil Robles³⁴. Pero finalmente el artículo 26 quedaba redactado

³¹ BÉCARUD, Jean. *La Segunda República...*, pág. 71.

³² RAMA, Carlos M. *La crisis española...* pág. 132.

³³ *Diario de Sesiones*, núm. 33, págs. 17-25.

³⁴ *Ibidem*, núm. 52, págs. 9-18.



así: "Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial". De este modo, y de forma clara, las Iglesias, entre ellas y de modo especial la católica, quedaban reducidas a simples asociaciones sometidas al Estado.

3.7.- DISOLUCIÓN DE JESUITAS Y LEY DE C. y C. R.

Los republicanos, con sus pretensiones laicas, tenían prisa por dar cumplimiento efectivo al artículo 26 de la Constitución y, tras la secularización de los cementerios, tocaba el turno a la Compañía de Jesús. El decreto de disolución salió a la luz el 24 de enero de 1932³⁵. Se justificaba en el prólogo la disolución, argumentando que obedecían a la Santa Sede y no al Estado, lo que lo diferenciaba de las otras órdenes religiosas. Era al Estado al que debían legítima obediencia, según la Constitución. Una vez disuelta, los bienes pasaban a ser propiedad del Estado que debería destinarlos a fines benéficos o a la enseñanza pública³⁶, pero hábiles abogados y diferentes subterfugios dieron como resultado que la nacionalización de sus bienes fue mucho menor de lo esperado. Como era previsible, una reacción con tres notas de protesta por parte de la Iglesia tuvo éxito alguno, aunque interpelaciones parlamentarias tildaban el decreto de anticonstitucional.

La tercera medida en materia religiosa era el proyecto de ley de confesiones y congregaciones religiosas, basado también en el artículo 26 de la Constitución, que fue duramente contestado por los sectores de la derecha, desde Gil Robles, José Antonio Aguirre, a Otero Pedrayo, etc.³⁷.

El proyecto, tan contestado por muchos, más aún por la derecha, tenía un artículo 31 que prohibía que las órdenes y confesiones religiosas pudieran dedicarse a la enseñanza. Y tras muchas tensiones en la elaboración de esta ley, vio la luz el día 2 de junio de 1932 con la firma del católico Alcalá Zamora, que cambió la fórmula de la promulgación, para tranquilizar su conciencia.

La Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas constaba de tres partes casi independientes: 1ª.- Sobre la libertad de conciencia, la 2ª.- sobre la consideración jurídica y régimen de bienes de las confesio-

³⁵ *Gaceta de Madrid del 24 de enero de 1932.*

³⁶ JACKSON, G. *La República española...*, pág. 61

³⁷ *Diario de Sesiones*, núm. 292, pág. 11, y núm. 293, págs. 13 y ss.



nes, y la 3ª.- centrada en el tema de la educación. Respecto al régimen de bienes, eran declarados propiedad pública nacional, y el Estado tenía facultad para disponer de ellos. En cuanto a la enseñanza, ésta debía ser laica y responsabilidad del Estado, el aspecto más controvertido de la ley, como señala Rama³⁸, dado que el gobierno tuvo que acometer con toda urgencia la construcción de centros escolares, con la estatalización emprendida.

La reacción a la ley fue inmediata por parte de los sectores católicos a través de las diferentes publicaciones que poseían³⁹, y fue el propio Papa Pío XI en la encíclica «*Dilectissima Nobis*» quien reprueba la ley y protesta con dureza por la disolución de la Compañía de Jesús⁴⁰.

Las protestas y unión de los católicos consiguieron decretos y órdenes favorables a los intereses de la Iglesia, que fueron sutilmente desnaturalizando la ley en lo referente a los bienes de las órdenes religiosas y en relación a la enseñanza en sus centros, de tal modo que el polémico artículo 26 había dejado de ser efectivo.

Así las cosas, en mayo de 1934 comienzan lentamente las conversaciones y negociaciones para la elaboración de un nuevo Concordato, la asignatura pendiente de muchos gobiernos, que no sería posible hasta muchos años más tarde, porque las diferencias entre la Iglesia y el Estado en esos años fueron insalvables.

Con la llegada del Frente Popular se replantea la cuestión de las escuelas laicas versus escuelas religiosas, pues eran éstas las que dominaban en los últimos años. En este clima de tensión estallaría la Guerra Civil (1936-1939), cuyas consecuencias en el terreno religioso suponen la superación del enfrentamiento secular Iglesia/Estado. La jerarquía eclesiástica española desde muy pronto presta su apoyo al nuevo régimen, que responde con una amplia y favorable legislación por el apoyo que recibe, y considera a la Iglesia católica como una sociedad perfecta, con personalidad libre e independiente del Estado. El decreto de 3 de mayo de 1938 restablece la Compañía de Jesús, y por la ley de 2 de febrero de 1939 se derogaba la de Confesiones y Congregaciones Religiosas que había promulgado la República. A esta ley seguirán otras normas -leyes,

³⁸ RAMA, Carlos M. *Opus cit.*, pág. 135.

³⁹ TUÑÓN DE LARA, Manuel. *Opus cit.*, pág. 121.

⁴⁰ MONTERO, Antonio. *Historia de la persecución religiosa en España (1936-1939)*, págs. 675-782.

decretos y órdenes— que dejarán sin contenido a cuantas se oponían al fácil desenvolvimiento de la Iglesia católica e instituciones religiosas en el terreno pastoral, educativo y asistencial ⁴¹ que culminarán en la elaboración de un nuevo concordato nacido en un orden nuevo.

4.- CONCORDATO DE 1953

Por fin, después de varias décadas y diferentes gobiernos abogando por él, llega el Concordato que canalice las nuevas relaciones Iglesia/Estado el 27 de agosto de 1953. Es la natural consecuencia del denodado esfuerzo de los nuevos negociadores, y supone la «consagración del Régimen y perfecta colaboración entre Iglesia y Estado» ⁴², así como el espaldarazo para la política española y, sobre todo, para quienes la regían en tan difíciles momentos.

En el ámbito del asociacionismo religioso, el Concordato del 53 supone un hito en la evolución de la plena autonomía de las instituciones eclesásticas. Supondrá el mantenimiento de situaciones jurídicas anteriores y la prolongación de las líneas marcadas con las diferentes normas dadas entre el 1938-41, últimos años de la contienda y primeros posteriores.

Sin embargo, el régimen jurídico de órdenes y congregaciones sufrirá un cambio, aunque sea mínimo, pero favorable, en relación a la autonomía y libertad respecto al Estado, trato favorable en el terreno económico, el mejor que le hayan tenido en la historia contemporánea. La autonomía jurídica de la Iglesia y de los distintos institutos religiosos cederá un ápice solamente con el decreto de 12 de marzo de 1959.

En cuanto a los aspectos más llamativos del Concordato hay que señalar:

- 1.º La Acción Católica aparece por primera vez en un texto legal con regulación y régimen propios.
- 2.º La pública proclamación de la soberanía de la Iglesia Católica⁴³.

⁴¹ CLARET MARTÍ, Pompeyo. *Las Asociaciones. Su régimen jurídico*, Barcelona (1941).

⁴² Declaraciones del Ministro de AA.EE. Alberto Martín Artajo a la agencia Cifra el 28 de Agosto de 1953.

⁴³ MONTERO, Eloy. *El nuevo Concordato español*, Madrid (1954), pág. 28.

- 3.º La Iglesia es considerada una sociedad jurídicamente perfecta, completa en sí misma, dotada de absoluta y plena autonomía, según el artículo 2.º del Concordato.
- 4.º Los institutos y asociaciones religiosas en España poseen personalidad jurídica y capacidad plena para adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes, además de la gestión y vigilancia de los mismos.
- 5.º El Concordato contiene varias disposiciones favorables dentro del contexto general, como pueden ser la exención del servicio militar obligatorio, hoy desaparecido, así como el fuero eclesástico en causas criminales y detenciones del artículo XVI.
- 6.º El artículo XIX habla de la creación estatal de un patrimonio eclesástico que asegure la dotación del culto y clero. El artículo XX habla de la exención de impuestos y contribuciones, estatales y locales.

Este es el panorama general del Concordato de 1953, vigente en la actualidad, que se mantiene en sus líneas maestras básicamente, si bien el Decreto de 12 de marzo de 1959 pone de manifiesto la intención del poder civil de un mayor control del Estado en relación a las instituciones religiosas en él recogidas. Igualmente, la ley de diciembre de 1964, reguladora de las asociaciones, coarta la personalidad de la Acción Católica en lo que a su actividad se refiere ⁴⁴.

Y así, llegamos a la Constitución del 78, que obligará a una adecuación sustancial en la relación Iglesia/Estado.

⁴⁴ ALONSO LOBO, A. «Las actividades de la Acción Católica según el Concordato Español», *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. IX, enero-abril de 1954, págs. 79-91.