

La enseñanza en las negociaciones concordatarias: del Concilio Vaticano II a los Acuerdos de 3 de enero de 1979.

Romina De Carli

Como colofón de la tirantez que se había creado en las relaciones entre el Estado y la Iglesia por la postura que, a lo largo de 2002-2003, el Gobierno del PP adoptó en favor de la guerra de Irak, el 20 de junio de 2003¹ se hizo pública la decisión tomada por la Ministra de Educación y Cultura, Pilar del Castillo, de considerar, a partir del curso 2004-2005, la asignatura de la religión católica entre las materias fundamentales que concurren en la formación de la nota final del bachillerato necesaria para el acceso a la Universidad². Una decisión que parece encontrar su justificación tanto en el cambio de dirección que José María Aznar, en su último mandato, dio a la política exterior española tras el 11 de septiembre³, como en la buena acogida que tuvo la quinta visita de Juan Pablo II a España a comienzos de mayo de 2003⁴. Una decisión que, finalmente, al margen de la fuerte polémica suscitada por la oposición al partido de Gobierno⁵, no ha hecho más que llevar a su plena realización, dentro del espíritu del artículo 27 de la Constitución de 1978, el Acuerdo sobre enseñanza que la Santa Sede y España firmaron el 3 de enero de 1979.

Es, por lo tanto, para entender las raíces de esta decisión que se ha estimado conveniente llevar a cabo un análisis sobre la génesis del susodicho Acuerdo específico. Por eso, y tomando como punto de partida el Concilio Vaticano II, con el presente artículo se quiere delinear la evolución que, en la década de los años Setenta, tuvieron las relaciones entre el Estado y la Iglesia en aquel ámbito de acción de común interés que es la enseñanza.

¹ Para tomar a pulso el alcance de la tensión, que hubo por la ocasión entre el Estado y la Iglesia en España, téngase en cuenta, por su carácter de “panfleto”, el libro sobre la Iglesia durante la transición que Monseñor Alberto Iniesta Jiménez publicó a finales de 2002. Vid. A. Iniesta Jiménez, *Recuerdos de la transición*, Madrid, PPC, 2002, pp. 225-226.

² Vid. S. Pérez de Pablo-J. G. Bedoya, *El Gobierno equipara la religión al resto de asignaturas con el aplauso de la Iglesia*, en “El País”, 20 de junio de 2003, p. 30; *Los estudiantes tendrían que sacar un 5 en la reválida para poder acceder a la Universidad*, en “El Mundo”, 20 de junio de 2003, p. 14; *Educación rebaja el peso de la reválida en la nota final del Bachillerato. Confirma que la religión en sus dos vertientes será evaluable y computable*, en “ABC”, 20 de junio de 2003, p. 52 y *Religión valdrá lo mismo que el resto de materias*, en “La Razón”, 20 de junio de 2003, p. 43.

³ Vid. R. Morodo, *Aznar: la singularidad de un “neocon” vicario*, en “El País”, 7 de agosto de 2003, p. 9.

⁴ Vid. A. M.^a Rouco Varela, *Discurso de apertura de la LXXX Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española (16 de junio de 2003)*, en www.conferenciaepiscopal.es y, en sentido más crítico, también J. Martínez de Velasco, *¿Todos satisfechos? La quinta visita del papa Juan Pablo II a España*, en “Iglesia Viva”, n. 214, abril-junio de 2003, pp. 107-122.

⁵ *Religión, Constitución y Enseñanza*, en “El Mundo”, 20 de junio de 2003, p. 3 y *El PSOE pregunta “¿Cómo se evalúa la fe?”*, en “El Mundo” 20 de junio de 2003, p. 14.

§. *El Concilio Vaticano II y la España del tardo franquismo: la Ley General de Enseñanza y de Financiación de la Reforma de 1970.*

El 25 de enero de 1959, con el anuncio de la celebración de un concilio ecuménico, Juan XXIII daba el primer paso para llevar a la Iglesia católica hacia una profunda reflexión sobre sí misma y sobre la realidad histórica en la que tenía que vivir su presente⁶. La crisis del catolicismo y la rápida evolución sufrida por la cultura contemporánea se convirtieron en los ejes fundamentales tanto de la fase preparatoria del Vaticano II, como, y sobre todo, de los debates que tuvieron lugar a lo largo de sus cuatro sesiones⁷. Si las constituciones *Lumen gentium*, de 21 de noviembre de 1964, y *Gaudium et spes*, de 7 de diciembre de 1965, fijaron las coordenadas generales para definir tanto la nueva fisonomía e identidad de la Iglesia como los patrones de sus relaciones con el mundo y la cultura contemporáneos, los documentos “menores” –como es el caso de las declaraciones *Dignitatis humanae*, sobre la libertad religiosa, y la *Gravissimum educationis*, sobre la educación cristiana de la juventud– profundizaron y desarrollaron los aspectos principales de una crisis que la industrialización había planteado a la Iglesia católica desde finales del siglo XIX⁸. Al constatar que, en la segunda mitad del siglo XX, la vertiginosidad del progreso científico y tecnológico estaba apartando cada vez más al hombre de una visión trascendental de la vida y fomentando un neohumanismo mucho más peligroso del que había surgido en los albores de la Edad Moderna⁹, los padres conciliares –descartando la reacción intransigente de condena de la modernidad, como la de Pío X hacia el Modernismo en la primera década del siglo XX¹⁰– se preguntaron qué había que hacer para evitar que la cultura contemporánea se alejara de la herencia cristiana y dejara paso a una visión estrictamente materialista y antirreligiosa de la realidad¹¹. Entre las posibilidades de acción que el mundo proporcionaba entonces a la

⁶ Vid. A. Melloni, *Il Giornale dell' Anima di Giovanni XXIII*, Milano, Jaka Book, 2000, pp. 94-98.

⁷ Para una historia del Concilio Vaticano II, vid. G. Alberigo (dir.), *Storia del Concilio Vaticano II*, Bologna, Il Mulino, 4 vols..

⁸ Vid. G. Verucci, *La Chiesa nella società contemporanea*, Bari, Laterza, 1988, pp. 354-355.

⁹ Vid. A. Melloni, *L'altra Roma. Politica e Santa Sede durante il Concilio Vaticano II (1959-1965)*, Bologna, Il Mulino, 2001 y J. Maritain, *Humanismo integral. Problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*, Buenos Aires, Lohlé-Lum, 1996.

¹⁰ El Papado empezó a tomar medidas en contra del modernismo en 1903, con la condena por el Santo Oficio de cinco obras de Alfred Loisy; proseguiría por este camino llegando a endurecer su línea de acción durante el último tercio de la década. Corresponden a este trienio la publicación de la encíclica *Pascendi Domini gregis* y el Motu Proprio *Præstancia scripturæ* (ambos de 1907), la excomunión del mismo Loisy y la de Romolo Murri (respectivamente en 1908 y 1909) para acabar, en 1910, con el Motu Proprio *Sacrorum Antistitum*. Para una síntesis y una referencia bibliográfica básica sobre el tema, vid. G. Martina s.j., *Storia della Chiesa da Lutero ai nostri giorni. L'età contemporanea*, Brescia, Morcelliana, 1995, vol. IV, pp. 81-117.

¹¹ Vid. *Gaudium et spes*, en *Concilio Vaticano II. Constituciones, Decretos, Declaraciones*, Madrid, BAC, 1965, pp. 293-294.

Iglesia, la enseñanza pareció ser la más apta para preservar a las jóvenes generaciones –y, por ende, a la sociedad del futuro– en su arraigo en la tradición y los valores cristianos¹².

Los derechos a la educación en general y a la educación cristiana en particular, fueron presentados como derechos inalienables del hombre en cuanto persona y miembro de la comunidad eclesial. Derechos, además, cuya diferente finalidad – respectivamente, la de formar «la persona humana en orden a su fin último y al bien de las sociedades»¹³ y el de contribuir «al crecimiento del Cuerpo místico (...) y (...) a la conformación cristiana del mundo»¹⁴– introducía una importante distinción entre las competencias escolares del Estado y las de la Iglesia. Si al primero pertenecía proporcionar todos los medios para que el derecho de todos a la educación no fuese meramente nominal, a la segunda pertenecía infundir, en cualquier proceso educativo, una visión de la vida capaz de llevar al hombre a operar la necesaria síntesis cultural entre lo temporal y lo espiritual. La escuela, por lo tanto, revestía una función especial, ya que la Iglesia podía actuar en ella desde dos perspectivas diferentes: la de la enseñanza moral y religiosa en todo centro docente, por un lado, y la de una formación cristiana más completa en los centros docentes confesionales, por el otro¹⁵.

En cuanto concierne a España, no cabe duda de que las repercusiones del Concilio Vaticano II fueron, en un cierto sentido, demoledoras para las estructuras socio-políticas de un Régimen que, como el franquista, empezaba a hacer evidente su anacronismo. Vano resultó el intento del Estado confesional de asimilar los preceptos conciliares para ajustar sus proyectos de modernización a los aires de renovación de la Iglesia: tras el Vaticano II, Iglesia y Estado parecían estar situados en dos niveles diferentes y hasta contrapuestos. Si a esto se añaden la rapidez y profundidad de las transformaciones socio-económicas acarreadas por el proceso de industrialización de los años Sesenta, pronto resultó claro que los planes de “democratización” del Régimen iban a fracasar si la Iglesia española no los respaldaba. La posibilidad para el Estado de seguir tirando del freno a una Sociedad cada día más consciente de su anhelo de libertad, estaba en las manos de la Jerarquía eclesiástica que, empujada en un principio por tan sólo una minoría de Obispos, aceptó el reto del Concilio, a sabiendas de que había llegado el momento de no perder el tren del cambio y así llevar de la mano a la sociedad española en el proceso de su maduración política.

Por lo tanto, si por un lado hay que reconocer el peso que tuvo la Iglesia en la antesala de la transición – y, al respecto, nadie puede negar la aportación que, para la democratización

¹² *Gravissimus educationis*, en *Concilio Vaticano II. Constituciones...*, cit., pp. 703-704.

¹³ *Ivi*, p. 704.

¹⁴ *Ivi*, p. 706.

¹⁵ *Ivi*, pp. 712-713.

del país significó, por ejemplo, el poner a disposición de la sociedad un espacio de libertad que, pese a ser limitado, superaba muy mucho el que disponía la sociedad misma–, por el otro parece correcto destacar el interés y objetivo último que tenía el Vaticano y la Jerarquía episcopal en solidarizarse con las reivindicaciones de la sociedad española de aquel entonces. Interés y objetivo que consistieron, principalmente, en llevar a cabo el paso de una visión nacionalcatólica de las relaciones Estado-Iglesia a una visión supranacional de las mismas. De hecho, la institución, tras la Segunda Guerra Mundial, de organismos internacionales con poder decisorio propio, significó para la Iglesia el tránsito de un régimen de cristiandad a uno de catolicidad, en el cual la Iglesia podía desplegar la universalidad del mensaje evangélico en un contexto mucho más amplio que el marcado, hasta el momento, por las fronteras de los Estados nacionales.

En España, este giro copernicano se desarrolló en un clima de acentuada y creciente conflictividad: al margen de los enfrentamientos al más alto nivel –como pudieron ser, entre otros, el caso Añoveros o la crisis diplomática de septiembre de 1975– no hay dudas de que fue en el campo de la enseñanza donde se libró la batalla más sutil entre Estado e Iglesia y donde ésta pudo explicar mejor el significado y alcance que, en sus relaciones con el poder temporal, iban a tener los principios de independencia y mutua colaboración.

La política desarrollista llevada a cabo por los Gobiernos tecnócratas había contribuido a mejorar notablemente el nivel económico y las condiciones de vida de España. Sin embargo, la rapidez con la que se estaba llevando a cabo la industrialización no dejó de plantear profundos problemas estructurales al Régimen de Franco y, entre ellos, el de proporcionar a la sociedad una formación técnica y cultural capaz de satisfacer las exigencias de un sistema económico en el que la industria iba a tener un papel más relevante que la agricultura. Por eso, y en vísperas de que la Sesión Plenaria de las Cortes votara el II Plan de Desarrollo, en el Consejo de Ministros, que se celebró en el Pardo el 5 de febrero de 1969, se dio amplio espacio a los temas relacionados con la enseñanza. En aquella ocasión el Ministro de Educación y Ciencia presentó un estudio sobre *La educación en España* –luego conocido como “Libro Blanco”– para señalar las líneas ideológicas de la futura y necesaria reforma del sistema educativo¹⁶.

La Iglesia, consciente de los peligros que se escondían detrás de un proyecto estatal que preveía la socialización de una enseñanza gratuita, había prevenido al Gobierno

¹⁶ J. Barro Quesada, *Fue presentada por Villar Palasí el “Libro blanco” sobre la educación en España*, en “ABC”, 6 de febrero de 1969, p. 13; *El Gobierno aborda la reforma de la enseñanza*, en “Pueblo”, 6 de febrero de 1969, pp. 4-5 y *Presentación al Gobierno del Libro Blanco sobre educación*, en “El Alcázar”, 6 de febrero de 1969, p. 3.

publicando, casi contemporáneamente, *La Iglesia y la educación en la España hoy*. Un compendio que, elaborado por la Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa, explicaba en su primera parte las razones doctrinales por las que la escuela representaba en el presente uno de los principales campos de la misión evangelizadora de la Iglesia y, en su segunda parte, los motivos por los que la enseñanza podía ser causa de conflictos entre la Iglesia y el Estado en España. Por su carácter coyuntural, la segunda parte ha parecido ser mucho más interesante por proporcionar las claves interpretativas de la postura que la Iglesia mantuvo, durante el tardo franquismo y, sobre todo, durante la transición, tanto hacia la política educativa de los Gobiernos, que se alternaron en el poder, como hacia las negociaciones concordatarias en materia de enseñanza. Dos puntos de aquel documento parecen significativos: los límites que la Iglesia puso a la acción educativa del Estado y el sentido que la misma dio a la obligatoriedad de la educación religiosa. Conjugando los principios conciliares de la nueva eclesiología con los de la libertad religiosa¹⁷, los Obispos consideraron que la naturaleza trascendental del fenómeno religioso implicaba la ínsita incapacidad del Estado para ocuparse de él. De este principio general, deducían: en primer lugar, que no era la función coercitiva del Estado, sino el hecho de ser miembros, a través del bautismo, de la comunidad religiosa, lo que obligaba a los católicos a educar y educarse en la fe; y, en segundo lugar, que la única función que tenía el Estado en la materia, era la de garantizar el derecho de los católicos a recibir, bajo cualquier forma y en igualdad de condiciones, una formación cristiana proporcionando todos los medios para el cumplimiento de este objetivo¹⁸.

Durante la primavera y el verano de 1969, las directrices estatales para la reforma educativa se fueron concretando en un proyecto de Ley General de Enseñanza y de Financiación de la Reforma educativa que se presentó en las Cortes españolas el 24 de octubre sucesivo¹⁹. Pese a que el artículo 6 del proyecto reconociera y garantizara los derechos de la Iglesia en materia educativa, era sobre todo el planteamiento económico de la reforma lo que delataba la intención del Estado de hacerse con la escolarización de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Percibiendo el riesgo que este proyecto

¹⁷ Vid. *Lumen gentium*, en *Concilio Vaticano II. Constituciones ...*, cit., pp. 26, 50 y 73-74, *Gaudium et spes*, en *Concilio Vaticano II. Constituciones ...*, cit., pp. 322-330 y *Dignitatis humanæ*, en *Concilio Vaticano II. Constituciones ...*, cit., pp. 681-690.

¹⁸ Vid. Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa (2 de febrero de 1969), *La Iglesia y la enseñanza en España hoy*, Madrid, Conferencia Episcopal Española, 1969, pp. 69-76.

¹⁹ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes españolas*, n. 1.071, 24 de octubre de 1969, pp. 26.229-26.267.

conllevaba para la presencia de la Iglesia en una sociedad cada vez más secularizada²⁰, el 28 de octubre de 1969 la Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa manifestó críticamente su punto de vista hacia la política educativa del Gobierno, publicando una *Declaración sobre la reforma del sistema escolar* donde, al hilo de lo ya expuesto en febrero y glosando el susodicho proyecto estatal de reforma, insistía en la necesidad de inspirar la enseñanza en los principios del humanismo integral y presentaba los principios doctrinales que definían la política educativa de la Iglesia. De lo expuesto en esta declaración, tres puntos llaman especialmente la atención. En primer lugar, la función que en materia tenían respectivamente los Obispos y los laicos: si a los primeros correspondía «señalar la orientación trascendental de la cultura»²¹, a los segundos, reunidos en asociaciones específicas, correspondía presionar directamente al Estado para que éste, en la programación y puesta en marcha de la reforma, superara cualquier tentación totalitaria²². En segundo lugar, el carácter subsidiario de la iniciativa estatal, con respecto a la privada, en crear centros docentes propios²³. Y, en tercer lugar, el necesario respeto de la autonomía de la Iglesia en lo referente a la educación cristiana de los bautizados: autonomía que, como reiteraron los Obispos de la Comisión Episcopal de Enseñanza, emanaba de la misión propia de la Iglesia y tenía que encontrar en el instrumento concordatario su propia garantía legal²⁴.

El debate parlamentario sobre el proyecto de ley de reforma educativa se desarrolló a lo largo de toda la primavera de 1970 y no tardó en poner de manifiesto la posibilidad de un conflicto con la Iglesia, ya que la escasez de recursos estatales para financiar una reforma de tal envergadura volvía a plantear, como en el pasado, el problema de cómo prescindir de la red escolar de la Iglesia católica. A este respecto, el proyecto, en su texto original, intentaba nadar y guardar la ropa: si, desde el punto de vista de los principios informadores de la enseñanza, garantizaba el respeto de la inspiración cristiana de la educación; desde el punto de vista de la gestión de los recursos económicos, a la hora de sostener el coste de las plazas gratuitas que quedaban disponibles daba la prioridad a los centros estatales. Y fue justo al tema económico al que se agarró la Iglesia para reivindicar y defender sus prerrogativas y derechos en materia de enseñanza. El 14 de marzo de 1970, justo unas semanas antes de que empezara el debate en el seno de la Comisión parlamentaria de Educación y Ciencia, la

²⁰ Vid. Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa (28 de octubre de 1969), *Declaración sobre la reforma del sistema educativo*, en “Boletín Oficial Arzobispado de Santiago de Compostela”, n. 3.191, 20 de diciembre de 1969, p. 723.

²¹ *Ivi*, pp. 723-724.

²² *Ivi*, p. 724.

²³ Vid. *ivi*, pp. 729 y 733.

²⁴ Vid. *ivi*, p. 738.

Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa publicó una nota acerca de la gratuidad de la enseñanza donde se subrayaba como ésta se lograría sólo dentro de un sistema de subvenciones que fuese coherente con el fin perseguido²⁵. Sin embargo, fue sólo a debate parlamentario casi acabado, el 11 de julio de 1970, cuando la Conferencia Episcopal Española se pronunció sobre el asunto, publicando dos notas al finalizar los trabajos de su XII Asamblea Plenaria. En la primera, más genérica, el Episcopado español, defendiendo la necesidad de la Iglesia de aparecer pobre para y con los pobres, manifestaba los objetivos que aquélla quería perseguir en orden a la extensión de la cultura y de la educación de la fe: es decir, atender las clases sociales más necesitadas, favorecer la preparación de los educadores cristianos, promocionar el trabajo de los maestros, fomentar la colaboración entre el clero y los laicos y, finalmente, integrar la política educativa dentro de las coordenadas de una acción pastoral común a todo el episcopado español²⁶. En la segunda nota, más específica por cumplir con la petición de las Cortes de dar su conformidad al planteamiento religioso de la reforma educativa, el Episcopado no dejaba pasar la ocasión para subrayar la discriminación de la que era objeto también la Iglesia si el Estado impedía a los padres cristianos ejercer su derecho a elegir en igualdad de condiciones el centro escolar más apto para la educación de sus hijos. Con respecto a eso, los Obispos estimaban que la Iglesia no podía desvincularse de la imagen de riqueza y elitismo que la había caracterizado hasta el momento²⁷. Las notas no representaban una novedad en el planteamiento del Episcopado, ya que aquellos puntos de vista no fueron otra cosa que lo sostenido, durante el debate parlamentario del proyecto de reforma de la enseñanza, por Monseñor Cantero Cuadrado y Monseñor Guerra Campos –a la sazón Procuradores en Cortes, además de Arzobispo de Zaragoza y Obispo de Cuenca, respectivamente– a propósito de la subsidiariedad de la acción educativa del Estado y de los derechos de la Iglesia en la materia²⁸.

²⁵ Vid. Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa (14 de marzo de 1970), *La comisión episcopal y la gratuidad de la enseñanza*, en “Boletín Oficial Arzobispado de Madrid-Alcalá”, n. 7, 1 de abril de 1970, p. 233.

²⁶ Vid. XII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal (11 de julio de 1970), *Comunicado al término de la XII Asamblea Plenaria sobre «La Iglesia y los pobres»*, en J. Iribarren (ed.), *Documentos de la Conferencia Episcopal Española. 1965-1983*, Madrid, BAC, 1984, p. 176.

²⁷ Vid. XII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal (11 de julio de 1970), *Nota sobre el proyecto de Ley General de Educación*, en J. Iribarren (ed.), *op. cit.*, pp. 180-181.

²⁸ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes. Diario de las sesiones de Comisiones*, n. 23, 8 de abril de 1970, pp. 13-15; *Boletín Oficial de las Cortes. Diario de las sesiones de Comisiones*, n. 26, 10 de abril de 1970, pp. 35-36; además de *Una alusión a las «dos Españas» del Arzobispo de Zaragoza*, en “ABC”, 9 de abril de 1970, pp. 31-32; *Debate sobre la competencia del Gobierno en materia de educación*, en “ABC”, 10 de abril de 1970, p. 24; *El Estado reconoce y garantiza los derechos de la Iglesia católica en materia de educación*, en “ABC”, 11 de abril de 1970 y *Función estatal e iniciativa privada en la enseñanza*, en “ABC”, 15 de abril de 1970, p. 26.

Se iban perfilando así las cuestiones conflictivas que Estado e Iglesia tuvieron que componer durante las negociaciones concordatarias de los años Setenta. De hecho, lo que estaba en juego no era tanto la inspiración cristiana de la enseñanza, la obligatoriedad de la asignatura de la religión católica en todo centro escolar o la financiación estatal de los colegios de la Iglesia –el Concordato de 1953, el revisado artículo 6 del Fuero de los españoles y la Ley sobre la regulación del derecho civil en materia de libertad religiosa de 1967 representaban una garantía y el marco legal para dirimir los conflictos acerca de las materias mixtas–, sino la posibilidad para la Iglesia de fundamentar su presencia en los sectores más desprotegidos de la pirámide social y de establecer unas relaciones más directas e influyentes con la sociedad española: si durante el auge del nacionalcatolicismo, Iglesia y Estado se habían cogido de la mano para encauzar el progreso de la Sociedad; durante el posconcilio, la Iglesia buscaba el apoyo y la colaboración de la Sociedad para controlar, a través de las asociaciones intermedias, al Estado y evitar que éste fuera promotor de una política de corte laicista.

§. La revisión del Concordato con la Santa Sede de 1953 durante la primera mitad de los años Setenta.

Promulgada la Ley General de Enseñanza en el verano de 1970, el enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado fue cargándose de un contenido nuevo, inherente más bien al núcleo de las relaciones entre Estado e Iglesia que a las respectivas competencias en la regulación del fenómeno religioso, en cualquier ámbito éste se manifestara. Es decir, el reconocimiento, en el ordenamiento jurídico del Estado, de la Conferencia Episcopal Española y de su capacidad de obrar en nombre de la Santa Sede.

El caso concreto se dio con la aplicación del artículo 136,4 referente a la inspección de la educación religiosa. Para ello, desde noviembre de 1971 había entrado en función, también para el campo de la educación, la Comisión Mixta e Interministerial que, por ruego del Cardenal Quiroga Palacios, había sido instituida en febrero de 1969 por disposición de la Presidencia del Gobierno con el objetivo de fijar los criterios generales de la acción conjunta de Iglesia y Estado, dejando luego a la Jerarquía episcopal y al Ministerio competente en cada materia ponerse de acuerdo directamente sobre lo puramente operativo²⁹. Los trabajos de la Comisión Mixta e Interministerial para la enseñanza prosiguieron, pues, hasta la primavera-

²⁹ Vid. acta de la Comisión Mixta e Interministerial de Estado e Iglesia para el campo de la educación (19 de noviembre de 1971), en AMJu (Archivo del Ministerio de Justicia), leg. 10.096, exp. 4.

verano de 1973 llegando a la formulación de unos puntos concretos que se querían proponer como base para el acuerdo sobre la aplicación del artículo de la Ley General de Enseñanza arriba mencionado³⁰. Pese a que la Santa Sede hubiese dado ya su visto bueno a la firma, autorizando a tal fin al Presidente de la Conferencia Episcopal –a la sazón, el Cardenal Vicente Enrique y Tarancón– y a los representantes de la Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa de firmar en su nombre³¹, el Gobierno español optó por aplazar el acuerdo y, mientras tanto, regular unilateralmente la materia a través de unas resoluciones que el Ministerio de Educación y Ciencia emanó el 11 de septiembre de 1973³². Lo que había movido al Gobierno a dar este paso, había sido el intento de los representantes episcopales de “colar”, en el concierto para la aplicación del susodicho artículo 136, el reconocimiento de la personalidad jurídica pública de la Conferencia Episcopal, transformándolo, de esa forma, en un posible acuerdo concordatario sobre enseñanza. Si lo que quería la Iglesia era la revisión del Concordato en vigor, según el punto de vista del Régimen aquella tenía que hacerse de forma global y no por acuerdos parciales³³. Por eso, al cabo de un mes y con motivo de la primera reunión de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), el Secretario del Consejo para los Asuntos Públicos del Vaticano, Monseñor Agostino Casaroli, y el Ministro español de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, se entrevistaron en Helsinki para hablar sobre la recíproca disponibilidad para empezar a poner al día el Concordato de 1953³⁴.

Si durante el verano y el otoño de 1973 tuvo lugar una primera fase negociadora propedéutica en la que se fijaron las materias objeto de negociación y los criterios a seguir para llegar al acuerdo³⁵, fue desde junio de 1974 hasta marzo de 1975, cuando empezó una

³⁰ Vid. Comisión Mixta Interministerial para las relaciones de Iglesia-Estado en el campo de la educación: La formación religiosa en los centros docentes estatales y no estatales de los diversos niveles, en AMAE (Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores), Santa Sede, leg. R-19.452, exp. 1.

³¹ Vid. carta n. 8.104/73 del Nuncio en España al Presidente de la Conferencia Episcopal Española (24 de mayo de 1973), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.452, exp. 1.

³² Vid. las resoluciones del Director General del Ministerio de Educación y Ciencia (11 de septiembre de 1973), en “BOE”, n. 220, de 13 de septiembre de 1973, pp. 17.957-19.959.

³³ Vid. informe sobre las relaciones del Estado con la Iglesia española (25 de junio de 1973), en AMAE, Santa Sede, leg. R- 19.452, exp. 1 y *Boletín Oficial de las Cortes españolas. Diario de sesiones de Comisiones*, n. 26, 10 de abril de 1970, pp. 35-36.

³⁴ A este propósito, téngase en cuenta que en abril de 1968 Pablo VI había enviado una carta a Franco para invitarle a una revisión del Concordato e que, entre 1968 y 1970, Casaroli mismo y el entonces Embajador español ante la Santa Sede, Antonio Garrigues, habían trabajado juntos llevando a cabo un primer anteproyecto de acuerdo *ad referendum*. Vid. Carta de Pablo VI a Franco (29 de abril de 1969) y carta de Franco a Pablo VI (12 de junio de 1969), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.454 y, en lo referente al texto del anteproyecto Garrigues-Casaroli, J. L. Martín Descalzo (coord.), *Todo sobre el Concordato*, Madrid, PPC, 1971, pp. 225-242.

³⁵ A esta fase propedéutica pertenecieron tanto las notas verbales que se intercambiaron López Rodó y el Secretario del Estado Vaticano, Cardenal Jean Villot, entre julio y septiembre de 1973, como las conversaciones que tuvieron lugar en Madrid, a principios de noviembre, entre el mismo Ministro español de Asuntos Exteriores y Monseñor Casaroli

larga tanda de negociaciones oficiales que se celebraron alternativamente entre Madrid y Roma. A lo largo de todo ese período de trabajo intenso y caracterizado por una creciente conflictividad, el de la enseñanza resultó ser uno de los temas secundarios. Es decir, uno de los que había que discutir tras haber llegado a un acuerdo sobre la delimitación de los respectivos campos de acción: la renuncia del derecho de presentación por parte del Estado y del fuero eclesiástico por parte de la Iglesia, junto al alcance de la libertad de ésta en el desarrollo de su misión evangelizadora y al reconocimiento de la personalidad jurídica pública de la Conferencia Episcopal, fueron de hecho las cuestiones alrededor de las cuales se libraron los choques más agotadores entre la delegación española y la delegación vaticana. Durante el último tramo de esta fase negociadora, el que se llevó a cabo a partir de diciembre de 1974, resultó evidente que ya no había posibilidad de llegar a un acuerdo: Estado e Iglesia habían llegado al límite de sus posibilidades, o voluntad, en cuanto a las recíprocas concesiones³⁶. La situación política interna y la internacional parecían aconsejar a la Santa Sede postergar la firma de cualquier tipo de acuerdo con España hasta el momento en que el Gobierno del país no hubiese dado pasos concretos hacia la democratización y el efectivo reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre. La adhesión de España al documento final de la CSCE, el 1 de agosto de 1975³⁷, no representó para la Santa Sede una garantía suficiente de que el Régimen de Franco avalara los derechos humanos. Y de hecho el Vaticano no tardaría en denunciar públicamente la inobservancia de dicho documento por parte española cuando, el 27 de septiembre de 1975, por ejecutar las sentencias de muerte de tres miembros del FRAP y dos de ETA, Pablo VI pronunció duras palabras de condena hacia el Régimen español³⁸. Palabras que desataron una de las crisis diplomáticas más profundas en la historia de la Iglesia española: en señal de protesta, el Ministro de Asuntos Exteriores dio a Gabriel Fernández de Valderrama, a la sazón Embajador ante la Santa Sede, la orden de dejar su sede diplomática y de volver a Madrid.

³⁶ Vid. informe de la Dirección General de Política Exterior del MAE y las actas de las conversaciones Casaroli-Los Arcos (Roma, 4-8 de marzo de 1975), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.452, exp. 3. En cuanto a bibliografía, vid. J. Tusell-G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la transición*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 77-98 y 170-178; P. Martín de Santa Olalla Saludes, *El Posconcilio en España. La revisión del Concordato (1966-1975)*, tesis doctoral defendida en la UAM el 20 de junio de 2003; Id., *Las negociaciones para la actualización del Concordato de 1953. La primera cumbre entre el Gobierno de Franco y la Santa Sede (junio de 1974)*, en "Spagna Contemporanea", n. 24 e V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España. Fidelidad, renovación y crisis (1963-1978)*, Madrid, BAC, 1997, pp. 165-280.

³⁷ Sobre el tema, vid. E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali. 1918-1999*, Bari, Laterza, 2000, pp. 1.208-1.210.

³⁸ Vid. *Palabras del Papa sobre acontecimientos en España*, en "Boletín Oficial Arzobispado de Barcelona", octubre de 1975, p. 396.

Al cabo de dos meses, Francisco Franco fallecía y el período de transición político-institucional, que se abrió a finales de noviembre de 1975, daba paso a unas posibilidades de maniobra suficientemente amplias como para realizar el cambio de Régimen y solucionar, de forma más sosegada que en el pasado, los conflictos político-sociales que a lo largo del siglo XX habían imposibilitado la democratización de España. Hasta la “cuestión religiosa” podía encontrar, por fin, su solución, de manera que también la Iglesia católica, junto a las otras fuerzas vivas del país, habría podido conseguir su legítimo espacio de acción en la futura organización democrática del Estado³⁹.

En cuanto al Episcopado español, la transición no lo cogió desprevenido: pese a la incertidumbre que esta fase de la historia contemporánea de España suponía también para el futuro de la Iglesia, la Conferencia Episcopal llevaba ya por lo menos diez años reflexionando acerca de la postura que los Obispos habían de tener hacia una sociedad democrática y secularizada. Por eso, el cardenal Vicente Enrique y Tarancón consideró oportuno aprovechar la ocasión de la Misa del Espíritu Santo, que se celebró el 27 de noviembre de 1975 en la iglesia de San Jerónimo el Real por la exaltación del Rey Juan Carlos I al trono de España, para dejar bien claro el papel que la Iglesia quería tener en la presente coyuntura. En aquella famosa homilía –que él mismo había pronunciado bajo su propia responsabilidad, como subrayaría el 25 de diciembre siguiente en el discurso de apertura de la XXIII Plenaria del Episcopado, pero a sabiendas de que, por el cargo que desempeñaba en la Conferencia Episcopal, iba a ser interpretada como la postura oficial de la Iglesia⁴⁰– hay una frase que llama particularmente la atención en cuanto parece aludir a lo que la Iglesia había querido y quería conseguir en España a través de un futuro acuerdo concordatario, basado en los principios de la mutua independencia de Estado e Iglesia y de la libertad religiosa. De hecho, da la impresión de que, con las palabras «la Iglesia no pide ningún tipo de privilegio. Pide que se le reconozca la libertad que proclama para todos; pide el derecho a predicar el Evangelio entero, incluso cuando su predicación pueda resultar crítica para la sociedad concreta en que se anuncia; pide una libertad que no es concesión discernible o situación pactable, sino el ejercicio de un derecho inviolable de todo hombre. Sabe la Iglesia que la predicación de este Evangelio puede y debe resultar molesta para los egoístas, pero siempre será benéfica para los

³⁹ Para una síntesis sobre el proceso de transición político-institucional, vid. Ch. Powell, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona, Plaza&Janes, 2001, pp. 127-232 y J. Tusell-Á. Soto, *Historia de la transición. 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

⁴⁰ V. Enrique y Tarancón, *Discurso de apertura de la XXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española (15 de diciembre de 1975)*, en ACEE (Archivo de la Conferencia Episcopal Española), Carpeta 44-1975, Documento 11, p. 0045.

intereses del país y la comunidad»⁴¹, el entonces Arzobispo de Madrid-Alcalá señalaba al Rey y a las autoridades presentes en la celebración, los pasos que el Gobierno había de dar si quería desbloquear la revisión del Concordato y apuntaba al sector escolar como el ámbito de acción preferencial, donde la Iglesia quería y tenía que desarrollar su misión evangelizadora en la sociedad. Y que la Iglesia iba firmemente a reivindicar al Estado unas prerrogativas en el sector de la enseñanza, lo confirmaron tanto las declaraciones contemporáneas de la Conferencia Episcopal, como el desarrollo que las negociaciones concordatarias tuvieron a partir de marzo de 1977⁴². Sin entrar en el mérito de la influencia que la Jerarquía eclesiástica pudo o no ejercer en la dirección política de la sociedad durante los años de la transición, y enfocando el análisis sobre las relaciones que la Conferencia Episcopal Española mantuvo con la clase dirigente de aquel entonces, se estima que el compromiso al que se llegó para zanjar la “cuestión religiosa” –a saber, el haber vinculado los Acuerdos entre España y la Santa Sede, de enero de 1979, a la Constitución de 1978 al fin de reconocer y garantizar unas prerrogativas a la Iglesia católica⁴³– pueda esclarecer el forcejeo que Iglesia y Estado han tenido en el campo de la enseñanza, durante las décadas de los Ochenta y de los Noventa hasta hoy en día.

Volviendo ahora al punto en que se han dejado las relaciones de la Iglesia con el régimen, el fallecimiento de Franco y la proclamación de Juan Carlos de Borbón como Rey de España permitieron la vuelta del Embajador Fernández de Valderrama a Roma y la reanudación de las negociaciones concordatarias. A diferencia de lo ocurrido en 1968, en este momento le tocaba a la joven Monarquía española dar el primer paso para manifestar a la Santa Sede su disponibilidad a proceder a la revisión del Concordato actualmente en vigor⁴⁴: el cambio institucional, junto a la débil posición internacional y la grave crisis económica en

⁴¹ V. Enrique y Taracón, *Homilía pronunciada en la Misa del Espíritu Santo celebrada en la iglesia parroquial de S. Jerónimo el Real en la mañana del 27 de noviembre de 1975 con motivo de la exaltación del Rey don Juan Carlos I al trono de España*, en “Boletín Oficial Arzobispado de Madrid-Alcalá”, nn. 20-21, 1 y 15 de diciembre de 1975, p. 807.

⁴² Entre ellas caben destacar la *Nota sobre los problemas actuales de la enseñanza*, publicada el 28 de febrero de 1976 al finalizar la XXIV Asamblea Plenaria, y, sobre todo, la *Declaración sobre los planteamientos actuales de la enseñanza*, dada a conocer por la Comisión Permanente el 24 de septiembre sucesivo. Vid. XXIV Asamblea Plenaria (28 de febrero de 1976), *Nota sobre los problemas actuales de la enseñanza*, en J. Iribarren (ed.), *op. cit.*, pp. 380-381 y Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española (24 de septiembre de 1976), *Declaración sobre los planteamientos actuales de la enseñanza*, en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.738, exp. 4.

⁴³ Vid. J. J. Tamayo, *Adiós a la cristiandad. La Iglesia española en la democracia*, Barcelona, Edicionesb, 2003, pp. 47-53. Al respecto, cabe destacar que en el análisis llevado a cabo por el teólogo español, esta consideración se queda en un estado de pura intuición o, cuanto menos, de opinión personal, ya que el autor no ha utilizado para su estudio ningún tipo de documentación de archivo y siendo probable, además, que detrás de la presente publicación se esconda un cierto resentimiento por la censura y las acusaciones de las que ha sido objeto últimamente por parte de la Iglesia.

⁴⁴ Vid. J. Giménez y Martín de Carvajal-C. Corral, *Relaciones de la Iglesia y del Estado*, Madrid, UCM-Universidad de Comillas, 1976, pp. 169-174.

la que se encontraba el país, empujaron al Rey en esa dirección⁴⁵. Los pasos que había que dar los habrían señalado ya las negociaciones del período anterior. Así que, ya el 28 de julio de 1976, España y la Santa Sede pudieron llegar a la firma de un primer Acuerdo parcial, por medio del cual el Rey y la Iglesia renunciaban, respectivamente, al derecho de presentación de Obispos y al fuero eclesiástico. Superado de esa forma el principal obstáculo que el Vaticano había puesto al Régimen franquista para la conclusión de un nuevo Concordato, Iglesia y Estado se habían dado también un plazo de dos años para llevar a cabo la revisión de las otras materias conflictivas y concluir otros cuatro acuerdos parciales atinentes a las materias jurídica, económica, cultural y castrense. Las oportunidades, que el momento brindaba a ambas Partes para cerrar ventajosamente el contencioso, contribuyeron a que el Acuerdo “pórtico” se ratificara ya el 17 de agosto⁴⁶ y que Iglesia y Estado, aunque separadamente, se pusieran a trabajar para la redacción de los borradores para los otros acuerdos ya a partir del mes de septiembre de 1976⁴⁷. El ritmo que siguió el proceso de transformación político-institucional, tras el refrendo popular de la Ley para la Reforma Política, marcó también el tiempo a las negociaciones concordatarias que entre mayo y agosto de 1977, cerca de las elecciones generales del 15 de junio, sufrieron una evidente aceleración para luego ralentizarse hasta estancarse a mediados del verano. Durante este breve lapso de tiempo, el Vaticano pareció adoptar una doble línea de acción: la de endurecer su postura con unas reivindicaciones maximalistas que fueron tildadas superficialmente de anticonciliares, por un lado, y, dando la impresión de la existencia de un enfrentamiento entre la Nunciatura, más intransigente, y la Conferencia Episcopal Española, más flexible, la de empujar al Gobierno para que reconociera a la Conferencia Episcopal la capacidad de obrar en nombre de la Santa Sede, por el otro. Al finalizar 1977, en el Ministerio de Asuntos Exteriores se llegaba a la conclusión de que las negociaciones habían entrado, otra vez, en un callejón sin salida; que difícilmente habría sido posible llegar en el plazo convenido en julio de 1976 a la firma de los otros acuerdos con la Santa Santa; y que, finalmente, la actitud conciliadora del Episcopado español habría podido ser la llave para desbloquear la situación y alcanzar la tan necesaria solución de la “cuestión religiosa”⁴⁸.

⁴⁵ Vid. carta de Juan Carlos I a Pablos VI (13 de julio de 1976) y carta de Pablo VI a Juan Carlos I (25 de julio de 1976), en ACD (Archivo del Congreso de los Diputados), Serie General, leg. 794, exp. 1.

⁴⁶ Vid. *Cortes españolas. Diario de sesiones de las Comisiones*, n. 718, 17 de agosto de 1976, pp. 1-11.

⁴⁷ Vid. nota para el señor Subsecretario MAE sobre las negociaciones concordatarias (15 de septiembre de 1976), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.908, exp. 2.

⁴⁸ Vid. nota para el sr. Subsecretario MAE sobre negociaciones concordatarias (30 de diciembre de 1977), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.908, exp. 2.

Por lo que se refiere al tema específico de la enseñanza, la Nunciatura dio a conocer muy pronto sus posiciones, entregando el 2 de diciembre de 1976 un borrador de anteproyecto redactado por una Comisión de estudio propia. Este texto, que la delegación española calificaría, un año más tarde, de imperfecto y totalmente maximalista⁴⁹, fue tomado en consideración por la Comisión Coordinadora del Estado el 7 de febrero de 1977 durante su cuarta reunión, cuando los representantes de la Comisión estatal de Enseñanza y Asuntos Culturales, junto a la presentación de su propio anteproyecto, pusieron de manifiesto los puntos divergentes que en aquella materia existían entre el Gobierno y la Nunciatura. A saber, la naturaleza de la asignatura religiosa, el carácter que ésta debía tener en los diversos grados de la enseñanza y los límites del derecho de la Iglesia a crear y dirigir centros de enseñanza universitaria propios. Al respecto, la contraposición entre ambas Partes era ya muy definida y evidente: si la Nunciatura estimaba la asignatura de la religión católica como obligatoria estableciendo la opción negativa para quienes no querían cursarla, el Estado se inclinaba hacia la opción contraria por parte de quienes querían cursarla; si la Nunciatura otorgaba a la asignatura religiosa el carácter ordinario tanto en EGB como en BUP, el Estado se lo otorgaba solamente en EGB; finalmente, si la Nunciatura reivindicaba la plena libertad para la Iglesia en lo referente a los centros universitarios, el Estado limitaba dicha libertad a la legislación civil existente en la materia⁵⁰. Aunque los representantes del Ministerio de Educación y Ciencia, Sebastián Martín Retortillo y Jaime García Añoberos, sostuviesen por un lado que la solución que habían propuesto en su anteproyecto representaba el punto más avanzado al que podía llegar el Estado, reconocieron por el otro que aun era viable cierta flexibilidad: el Estado habría podido ceder otorgando el carácter ordinario a la asignatura religiosa en BUP, siempre que la Iglesia admitiera la no obligatoriedad de la misma. Fue entonces Rafael Mendizábal Allende, Subsecretario del Ministerio de Justicia y a la sazón Presidente de la Comisión Coordinadora del Estado, quien terció en el asunto declarando rotundamente que, a la hora de entablar oficialmente las negociaciones con el Consejero de la Nunciatura, había que presentar la propuesta del Estado «no como un punto de partida, sino como un punto de llegada»⁵¹.

No es posible establecer con seguridad si las negociaciones concordatarias estaban corriendo el riesgo de detenerse ya en esta fase propedéutica de las mismas. Sin embargo,

⁴⁹ Vid. nota para el sr. Subsecretario MAE sobre negociaciones concordatarias, situación actual (15 de septiembre de 1977), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.908, exp. 2.

⁵⁰ Vid. acta número 4 de la Comisión Coordinadora del Estado (7 de febrero de 1977), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.454, exp. 6.

⁵¹ *Ibidem*.

cabe pensar que la situación no tuvo que presentarse muy halagueña para el Gobierno español, que pareció confiar la solución del caso a la visita oficial que los Reyes de España brindaron a Pablo VI a mediados de febrero de 1977⁵². De hecho, tras intercambiarse unos borradores de proyecto sobre asuntos culturales, jurídicos y castrenses, el Consejero de la Nunciatura, por un lado, y los Directores de Asuntos Eclesiásticos y de Relaciones con la Santa Sede – respectivamente del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Asuntos Exteriores– por el otro, empezaron a reunirse ya a partir del mayo sucesivo, para convenir conjuntamente los acuerdos sobre aquellas materias, como la jurídica y la cultural, acerca de las cuales el Estado y la Iglesia, por su importancia, ya habían definido sus posiciones. A finales de mayo de 1977, la Nunciatura y el Gobierno alcanzaron la elaboración de un primer anteproyecto de acuerdo sobre enseñanza, que constaba de un preámbulo, doce artículos y una disposición final. De los tres problemas señalados arriba, quedaba todavía pendiente de una resolución el de la libertad de la Iglesia en relación con los centros de enseñanza universitaria. Al respecto, la Nunciatura se hizo partidaria de una medida que puede definirse más bien de preconiliar que de anticoniliar, puesto que pedía el mantenimiento en vigor del Acuerdo sobre Universidades que la Santa Sede había firmado con el Régimen de Franco en 1962. En cuanto a la naturaleza y carácter de la asignatura religiosa, la Nunciatura había cedido renunciando a la obligatoriedad mientras que el Gobierno había cedido no sólo reconociendo a la asignatura religiosa el carácter de ordinario en BUP, sino también aceptando el principio de la inspiración cristiana de la enseñanza y concediendo a la Jerarquía eclesiástica el permiso de desarrollar, en el medio escolar, actividades de asistencia espiritual⁵³. Sin embargo, el acercamiento de la cita electoral de 15 de junio de 1977 puso de manifiesto para el Gobierno español lo problemático de este planteamiento: antes de decidir sobre los principios inspiradores de la enseñanza, el Gobierno habría tenido que echar cuentas con la opinión pública. De hecho, lo que el 31 de mayo pareció ser una cláusula aceptable⁵⁴, se convirtió el 8 de junio en una cláusula «de muy difícil presentación»⁵⁵.

⁵² Vid nota para el sr. Subsecretario MAE sobre el viaje oficial de S. M. el Rey al Vaticano (18 de febrero de 1977), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.625, exp. 3.

⁵³ Vid. análisis comparado y comentado de los proyectos de acuerdo sobre enseñanza elaborados el 31 de mayo y el 8 de junio de 1977, en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.625, exp. 1.

⁵⁴ Vid. nota para el sr. Subsecretario MAE sobre la reunión para terminar elaboración proyecto de acuerdo enseñanza (1 de abril de 1977), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.908, exp. 1.

⁵⁵ Análisis comparado y comentado de los proyectos ..., cit..

§. *La «cuestión religiosa» y la Legislatura constituyente (1977-1979)*

La victoria electoral de UCD en junio de 1977 y el “continuismo” de Adolfo Suárez en la Jefatura del Gobierno, indujeron a la Santa Sede a endurecer su línea negociadora, tal vez con el propósito de aprovecharse de la transición institucional española para ensayar nuevas formas de relacionarse con el Estado y la Sociedad que, pese a tener su fundamento doctrinal en los documentos del Concilio Vaticano II, aun carecían de una sistematización jurídica completa por no haberse acabado todavía la reforma del Código de Derecho Canónico de 1917. Es importante subrayar al respecto que durante las negociaciones del tardo franquismo y de la transición, las posiciones más firmemente defendidas por Casaroli –como fue la de la personalidad jurídica pública de la Conferencia Episcopal– no tenían un respaldo en el Código de Derecho Canónico entonces en vigor, ni en los *motu propria* que Pablo VI había empezado a publicar, inmediatamente después del Concilio y en la espera de la susodicha reforma, sobre determinadas materias.

Avalando sus propias reivindicaciones en el documento sobre *La escuela católica*, que la Sagrada Congregación de Enseñanza había publicado el 19 de marzo de 1977, a finales de agosto la Nunciatura volvió a hacer hincapié en la obligatoriedad de la asignatura religiosa y en la vigencia del mencionado acuerdo sobre las Universidades católicas de 1962. Por lo visto, al Estado no le quedó otro remedio que ceder, aceptando la opción negativa por parte de quienes no querían cursar la asignatura religiosa y reconociendo y garantizando los derechos que las Universidades católicas ya existentes habían adquirido merced al susodicho acuerdo. No cabe duda de que para la Iglesia –que no pareció corresponder ecuanimemente a la flexibilidad del Estado, ya que se limitó a aceptar que en el texto no se hiciera mención expresa ni de la obligatoriedad de la asignatura religiosa ni del Acuerdo de 1962– el compromiso significó una victoria⁵⁶.

La estrategia negociadora de la delegación vaticana, al fin, parecía surtir su efecto, directa e indirectamente, sobre la delegación del Gobierno español: cabe pensar que la Santa Sede no sólo estaba consiguiendo importantes concesiones por parte del Estado en el campo de la enseñanza, sino que también estaba abriendo una brecha para que el Estado reconociese a la Conferencia Episcopal como engranaje básico en las relaciones Estado-Iglesia-Sociedad. En efecto, fue a lo largo de 1977 cuando la Conferencia Episcopal Española consiguió definir, de cara a la opinión pública y política, su peculiar función: si en la ruta que el Episcopado

⁵⁶ Vid. nota para el sr. Subsecretario de Educación don Antonio Fernández Galiano, en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.908, exp. 1.

español había seguido desde la constitución de la Conferencia Episcopal, en 1966, hasta el momento presente, el fallecimiento de Franco había significado ceñir el viento e ir de bolina hacia un cambio que, en el último lustro del franquismo se había percibido como necesario y próximo, las elecciones democráticas de junio de 1977 pusieron su barco con el viento en popa permitiéndole doblar finalmente la boya y proseguir su navegación hacia la meta. Al respecto, y para entender mejor estos hechos, resulta muy significativo el discurso que el Cardenal Vicente Enrique y Tarancón pronunció el 20 de junio de 1977 para inaugurar las sesiones de la XXVI Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal. Consciente de que la acción episcopal del tardo franquismo, a causa del peso socio-político que habían tenido en el pasado la Iglesia y la tradición católica en España, había sido malinterpretada, el Presidente de la Conferencia Episcopal estimaba que los nuevos tiempos permitían a la Jerarquía eclesiástica dejar de ser un factor de división en el seno de la Sociedad. Consciente de que en el nuevo planteamiento de la misión evangelizadora de la Iglesia, la enseñanza representaba un eje fundamental, el Arzobispo de Madrid-Alcalá proseguía su discurso subrayando que había que tratar este problema «con visión de futuro»⁵⁷, es decir, renunciando a la función coactiva del Estado y contar, más bien, con la acción pastoral propia de los Obispos y la acción movilizadora de las asociaciones de laicos para “imponer” al Estado, en el ejercicio de su función legislativa, la referencia a la visión cristiana de la vida. Al hilo de lo preanunciado por su Presidente en el discurso inaugural, al finalizar la mencionada Plenaria los Obispos publicaron una *Declaración sobre la enseñanza religiosa en las escuelas* que, además de insistir en la legitimidad y funcionalidad de la asignatura religiosa en los países de arraigada tradición cristiana y en la limitada competencia del Estado para determinar los principios inspiradores del modelo educativo, parecía aludir a algo que pertenecía más estrictamente al momento político presente, o sea, a la disponibilidad de la Conferencia Episcopal Española en hacer de mediadora entre la Santa Sede y la Sociedad Civil para que ésta acogiera –o, por lo menos, no rechazara en principio– el planteamiento que la Nunciatura quería para el Acuerdo sobre enseñanza⁵⁸.

La coyuntura parecía ser como nunca propicia para la Iglesia. Para salir al paso de la inestabilidad implícita en cualquier proceso de transición, España necesitaba cuanto antes de una *Carta Magna* y por eso, la clase dirigente no podía no tener en cuenta una Iglesia –como

⁵⁷ V. Enrique y Tarancón, *XXVI Asamblea Plenaria. Discurso de apertura*, en “Boletín Oficial Arzobispado de Madrid-Alcalá”, n. 12, 15 de junio de 1977, p. 616.

⁵⁸ Vid. XXVI Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española (25 de junio de 1977), *Declaración sobre la enseñanza religiosa en las escuelas*, en “Boletín Oficial Arzobispado de Barcelona”, julio de 1977, pp. 309-310.

la española— que, por la experiencia madurada en el lustro inmediatamente anterior, era plenamente consciente de su capacidad movilizadora. Así que no parece totalmente insensato valorar la habilidad de la Jerarquía eclesiástica en emplear ese poder para presionar al Estado y obtener en la Constitución lo que le resultaba difícil de conseguir a través de las negociaciones concordatarias. Como es bien sabido, los trabajos de la Ponencia constitucional, que había sido nombrada el 1 de agosto de 1977 por la Comisión parlamentaria de Asuntos Constitucionales, empezaron el 22 del mismo mes. Debatendo los esquemas que los constituyentes habían traído consigo como representantes de los principales partidos políticos, hasta mediados de diciembre la Ponencia se ocupó de la redacción de un anteproyecto de Constitución que, publicado el 5 de enero de 1978 en el *Boletín Oficial de la Cortes*, fue objeto a continuación de enmiendas por parte de los diputados y grupos parlamentarios. Entre febrero y abril de 1978 la Ponencia volvió a reanudar sus sesiones al fin de reconsiderar el anteproyecto original a la luz de las correcciones y sugerencias que le habían sido presentadas. Tras esta segunda fase de trabajo, los ponentes entregaron un proyecto de Constitución que fue estudiado y debatido por la Comisión constitucional del Congreso a partir del 5 de mayo del mismo año. Durante estos diez meses, la redacción de los artículos relativos a la libertad religiosa y a la enseñanza suscitó no pocos problemas para la formación del tan imprescindible consenso constitucional entre todas las fuerzas políticas, tanto en el seno de la Ponencia como en el de la mencionada Comisión de Asuntos Constitucionales.

Por lo que atañe al artículo sobre la enseñanza (artículo 28 del anteproyecto, 26 del proyecto y 27 de la Constitución de 1978), éste motivó el retiro de Gregorio Peces-Barba de los trabajos de la Ponencia —en la reunión del 6 de marzo de 1978, el representante socialista consideró que las modificaciones llevadas a cabo por UCD en materia de enseñanza e de autonomías, habían roto el consenso que la Constituyente había alcanzado en Gredos el 16 de febrero⁵⁹— y fue también al centro de la polémica sesión de la Comisión constitucional del Congreso, que tuvo lugar el 23 de mayo siguiente, durante la cual, merced al pacto previo y extraparlamentario entre UCD y PSOE, quedaron aprobados en bloque, y juntos a otros, los artículos más problemáticos sobre enseñanza y matrimonio⁶⁰. No cabe duda de que para la

⁵⁹ Vid. *Las actas de la Ponencia constitucional*, en “Revista de las Cortes Generales”, n. 2, segundo cuatrimestre, 1984, pp. 338-340.

⁶⁰ Vid. *El conflictivo artículo 26*, en “El Imparcial”, 23 de mayo de 1978, p. 9; *Hoy se debate el artículo 26*, en “El Imparcial”, 23 de mayo de 1978, p. 10; *Alianza se retira (del debate constitucional)*, en “El Imparcial”, 24 de mayo de 1978, p. 5; *Sin luz ni taquígrafos*, en “ABC”, 24 de mayo de 1978, p. 23; *Importante pacto para acelerar la Constitución*, en “El País”, 24 de mayo de 1978, p. 1 y *Aprobados 25 artículos gracias al pacto de seis grupos parlamentarios*, en “El País”, 24 de mayo de 1978, p. 10.

Iglesia esta sesión representó un éxito, ya que el entonces artículo 26 no sólo quedó aprobado con 33 votos a favor, 2 en contra y ninguna abstención⁶¹, sino que quedó aprobado con una fórmula que, incluyendo expresamente en el texto el reconocimiento de la libertad de enseñanza⁶², implícitamente conllevaba el reconocimiento del derecho de la escuela privada, en su caso católica, a recibir la financiación estatal para el servicio prestado a la sociedad. Al respecto, téngase en cuenta que durante los meses anteriores a la susodicha sesión de 23 de mayo, el Episcopado español había sido el motor de una extensa campaña de presión llevada a cabo por un sinnúmero de asociaciones de padres de familia y de educadores cristianos⁶³, además de autor de unas declaraciones referentes a la educación escolar que reflejaban muy bien el clima y el contenido del debate en curso. Entre las intervenciones episcopales, la *Declaración sobre enseñanza*⁶⁴ de la competente Comisión Episcopal es particularmente ilustrativa de la postura que, para la ocasión, mantuvieron la Jerarquía eclesiástica y la Santa Sede. El documento enfocaba la cuestión de la enseñanza desde una perspectiva que tenía en cuenta tanto la esencia del concepto de “libertad de enseñanza” como las implicaciones que de él surgían para el Estado: «el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que prefieren para sus hijos, según sus propias convicciones»⁶⁵ quedaba tutelado sólo en la medida en que el Estado, junto a promocionar subsidiariamente la enseñanza pública, promocionaría y financiaría efectivamente la iniciativa escolar privada y confesional⁶⁶.

Un éxito, en fin, que adquiere mayor relevancia si se lo interpreta no sólo a la luz del debate constitucional y de las negociaciones concordatarias, sino también a través de los Pactos de la Moncloa, que los partidos políticos con representación parlamentaria firmaron el 25 de octubre de 1977 para facilitar y hacer más llevadero al Gobierno el proceso de transición en curso. Dándole una vigencia global de un año, con este convenio los firmantes se prefijaban dos objetivos: la estabilización económica y la introducción de profundas reformas estructurales. Al respecto, la enseñanza también encontró cabida en el texto de los Pactos y, además, con un planteamiento que no podía suscitar la aprobación de la Iglesia, ya que se había fundado la puesta en marcha y realización del programa estatal de reestructuración escolar en la emisión de Deuda Pública, sin tener en cuenta, por lo tanto, el sistema educativo de la Iglesia ya en marcha. La coyuntura económica y política, sin

⁶¹ Vid. *Cortes españolas. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 72, 23 de mayo de 1978, p. 2.608

⁶² Vid. *Reconocida expresamente la libertad de enseñanza*, en “El País”, 24 de mayo de 1978, p. 10.

⁶³ *Hoy se debate el artículo 26*, cit..

⁶⁴ Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación religiosa, *Declaración sobre la enseñanza realizada por encargo de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española*, en “Boletín Oficial Arzobispado de Madrid-Alcalá”, n. 8, 15 de julio de 1978, pp. 546-548.

⁶⁵ *Ivi*, p. 546.

embargo, dificultaron al Gobierno de la UCD la plena realización de lo convenido en el otoño de 1977. Por ello, el 17 de octubre de 1978 el Grupo Parlamentario Comunista presentó en la Cámara de los Diputados una proposición no de ley sobre el cumplimiento de los Pactos de la Moncloa. La proposición, que se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 8 de noviembre, se debatió en el pleno del Congreso solamente el 21 de diciembre sucesivo. Fue en aquella ocasión cuando Ramón Tamames, representante del mencionado Grupo Parlamentario, además de subrayar la asimetría con la que se habían aplicado los Pactos –realizando su vertiente estabilizadora pero demorando su vertiente transformadora⁶⁷–, pidió que, en lo referente a la presentación a la Cámara de los Diputados del Estatuto del profesorado, del Estatuto de Centros Educativos Subvencionados y de la normativa para los Centros Educativos, se modificara el plazo que, para su cumplimiento, se había establecido en la proposición no de ley de 17 de octubre de 1978, posponiéndolo un mes, hasta el 31 de enero de 1979⁶⁸. Una prórroga que no ha parecido ser irrelevante, si se considera que, a esas alturas, la firma del Acuerdo parcial con la Santa Sede sobre enseñanza aun no estaba segura y que la Constitución, promulgada el 6 de diciembre de 1978, no sólo alteraba definitivamente el contenido del Concordato de 1953, cuestionando la oportunidad de su vigencia, sino que se transformaba en la base para regular –en el caso de un vacío concordatario al respecto– las relaciones entre el Estado y la Iglesia en materias de común interés, como justamente era la de la enseñanza. Dados los obstáculos que, ya a mediados de 1977, se habían interpuestos entre el Estado y la Iglesia impidiendo que las negociaciones concordatarias saliesen adelante, la delegación española había estimado conveniente interpelar la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores para conocer qué consecuencias tendría si se vinciera el plazo de dos años establecido en julio de 1976, sin que se hubiese llegado a la firma de ningún tipo de acuerdo con la Santa Sede. Al respecto cabían dos posibilidades: la de mantener lo que todavía quedaba en vigor del Concordato de 1953 y la de regular unilateralmente el fenómeno religioso⁶⁹.

Aunque el Concordato de 1953 se derogó sólo el 3 de enero de 1979, cuando se firmaron los cuatro Acuerdos parciales entre España y el Vaticano, sobre las materias jurídica, económica, cultural y castrense, no parece incorrecto sostener que la solución proporcionada por los artículos 16,3 y 27 de la Constitución española de 1978 –es decir, la referencia expresa

⁶⁶ Vid. *ivi*, p. 547.

⁶⁷ Vid. *Cortes. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 147, 21 de diciembre de 1978, p. 5.951.

⁶⁸ Vid. *ivi*, pp. 5.956-5.951.

⁶⁹ Vid. informe de la Asesoría Jurídica Internacional del MAE sobre la posible derogación del Concordato de 1953 (10 de septiembre de 1977), en AMAE, Santa Sede, leg. R-19.908, exp. 1.

a la Iglesia católica entre las comunidades religiosas con las que la autoridad pública es llamada a colaborar, y la referencia a la libertad de enseñanza– haya sido el cauce legal a través del cual se haya regulado la “cuestión religiosa” relativa a la enseñanza, tanto en el lapso de tiempo que medió entre la promulgación de la Constitución y la la ratificación de los Acuerdos con la Santa Sede, como en el que transcurrió desde la ratificación misma hasta hoy en día, para el nada fácil e inmediato cumplimiento del Acuerdo sobre enseñanza⁷⁰. Finalmene, cabe destacar como los dos primeros artículos de aquel acuerdo establecieron tanto el respeto de los valores y de la ética cristiana por parte de la enseñanza impartida en los centros docentes públicos como la equiparación de la asignatura de la religión católica a las demás disciplinas fundamentales⁷¹.

⁷⁰ Por lo que atañe a la configuración de las relaciones Estadp-Iglesia ofrecida por la Constitución española de 1978, vid. J. García Morillo, *Constitución, Estado e Iglesia católica. Teoría y realidad de la aconfesionalidad*, en “Claves de Razón práctica”, n. 55, septiembre de 1995, pp. 22-32. Cabe destacar, al respecto, que el autor anticipa una interpretación conjunta de los Acuerdos España-Santa Sede y de los artículos 16 y 27 de la Constitución española de 1978, sin embargo su lectura de jurista no consigue ir hasta el fondo de la cuestión y del alcance que en nuestra opinión tuvo sobre todo el párrafo tercero del artículo 16.

⁷¹ Vid. *Acuerdos entre España y la Santa Sede ...*, cit., p. 25.