

ESTADO LAICO O DE CÓMO INTERPRETAR LA ACONFESIONALIDAD EN CLAVE DE DEMOCRACIA MILITANTE (ESPAÑA, 1931-1933)

SECULAR STATE OR SECULARISM AS A MILITANT DEMOCRACY (SPAIN, 1931-1933)

Abraham Barrero Ortega
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL “ESTADO ECLESIAÍSTICO” O “ESTADO-IGLESIA”. III. LA IGLESIA CATÓLICA Y LOS SECTORES QUE LA APOYABAN COMO ENEMIGOS DEL ORDEN REPUBLICANO. IV. LABORATORIO CONSTITUCIONAL. V. EL GOBIERNO PROVISIONAL PREPARA EL TERRENO. VI. LA DECISIÓN CONSTITUYENTE: 6.1. Laicidad. 6.2. El problema religioso *stricto sensu*. 6.3. Libertad religiosa. 6.4. Otras previsiones conexas. VII. IMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN CONSTITUYENTE DURANTE EL PRIMER BIENIO.

Resumen: El presente trabajo aborda el tratamiento constitucional, en 1931, de la libertad religiosa y de las relaciones entre el Estado y las iglesias o confesiones. Un tratamiento, como es sabido, presidido por los artículos 3, 26 y 27 de la Constitución republicana, implementados luego, a lo largo del primer bienio, social o reformista, a través de diferentes leyes y decretos de enorme repercusión jurídico-política. La mayoría gobernante poco imaginaba que, lejos de atajar la cuestión religiosa arrastrada en España desde el XIX, ese tratamiento se tornaría en el más poderoso factor en contra del texto constitucional. Como quiera que sea, interesa comprender, sin sesgo retrospectivo, las ideas, principios y hasta circunstancias que explican esa original acción político-legislativa.

Abstract: This research approaches the constitutional treatment, in 1931, of religious freedom and the relations between the State and the churches. More precisely, it analyses articles 3, 26 and 27 of the Republican Constitution, which were later developed throughout the first biennium, social or reformist, through different decrees and laws of enormous juridical-political importance. The governing majority could not have imagined that, far from resolving the religious question that had been dragging on in Spain since the 19th century, this treatment would end up becoming the most powerful factor against the Constitution. Without retrospective bias, this research attempts to uncover the ideas, principles and even the circumstances that explain all this political-legislative work.

Palabras clave: Constitución de 1931 – Segunda República – cuestión religiosa – laicidad – libertad religiosa – confesiones y congregaciones

Keywords: Constitution of 1931 - Second Republic - religious problem - secular State - religious freedom - churches and religious orders

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es aproximarse a la toma de postura del constituyente español de 1931 en materia de conciencia y religión y, aún más, a la realización de esa toma de postura en el primer bienio, bienio social o reformista (1931-33).

Tengo que confesar, desde el comienzo, que mi idea ha ido oscilando a medida que reflexionaba sobre el estado de la cuestión en la doctrina española y sobre la conveniencia, acaso, de mediar entre las diversas posiciones y exponer mis propios puntos de vista en torno a aspectos insuficientemente fundamentados.

Entre la doctrina española, predomina una aproximación a la II República y a la Constitución de 1931 que subraya su carácter problemático y, en último análisis, errático. Aproximación que particularmente cabe constatar en lo que hace al tratamiento de la denominada, no por casualidad, “cuestión religiosa”. La “cuestión religiosa” como acontecimiento histórico consistente en el enfrentamiento entre ideologías contrapuestas que alcanzó su máxima tensión en el hondón de la guerra civil.

Hay autores, pocos, que han evocado con admiración, si no con ánimo reivindicativo, el modo en que el constituyente republicano enfrentó la tarea de sustituir un régimen en el que las relaciones con la Iglesia católica tenían un carácter muy destacado, cuya clave estaba cifrada en la confesionalidad –material o sustancial-. Pero son mucho más los autores que estiman que en la II República, como en otros períodos de nuestra historia constitucional, el elemento religioso siguió desempeñando un papel muy significativo, aunque esta vez en clave de laicismo y hostilidad hasta el extremo de haber desencadenado una histórica y arbitraria persecución religiosa.

El ideal de la separación entre el Estado y la Iglesia católica de 1873 fue prolongado, en 1931, más allá de la mera neutralidad estatal. El constituyente de la II República configuró un tipo de Estado al margen de toda influencia religiosa o, si se prefiere, preocupado por desvincular al Estado de toda referencia religiosa. La religión es un asunto exclusivamente personal que debe quedar confinado al ámbito de la estricta conciencia. A partir de aquí, la separación fue presentada como la fórmula ideal para mantener la mutua independencia de las sociedades civil y religiosa. El problema, el exceso, vino a través de la definición de un régimen jurídico-constitucional para las órdenes y

congregaciones religiosas que, en el fondo, comportaba no ya su sometimiento al Derecho común, sino a un Derecho especial desfavorable que coartaba su organización y desconocía la dimensión colectiva de la libertad religiosa.

Aun cuando esta crítica pueda compartirse en algún punto, quisiera en lo que sigue adoptar una perspectiva algo diferente, en buena medida comprensiva y de puesta en valor de la obra republicana. Voy a detenerme en el marco teórico y en los debates que condujeron –reitero a la aprobación de los artículos 3, 26 y 27 de la Constitución de 1931 y de algunas leyes y algunos decretos que ejecutaron ese diseño constitucional. Ahora bien, en vez de someter a crítica retrospectiva esa obra, obviamente resultado de una acción político-legislativa concreta, quisiera remarcar las ideas, principios y hasta circunstancias que explican que fuese ampliamente apoyada por la mayoría parlamentaria del momento. Quisiera en adelante, por así decir, mirar hacia atrás, pero sin sesgo retrospectivo, lo que, de paso, me permitirá matizar algún planteamiento mío anterior¹. No me atrevería a hablar de evolución de perspectiva, pero sí de modulación o puntualización.

En tal sentido, creo que convendría enmarcar la reflexión en torno a la Constitución de 1931, y la legislación pre y post constitucional (hasta 1933), en un amplio contexto socio-jurídico determinado por tres factores: a) un proyecto renovador o transformador, en el que la posición de privilegio de la Iglesia católica carecía de sentido²; b) la convicción de la República de que el nuevo sistema político echaba a andar en una situación de enorme contestación por parte de distintos sectores³; y c) un momento histórico de enorme incertidumbre en el que se están discutiendo en Europa los fundamentos mismos de la ciencia del Derecho Constitucional⁴.

¹ BARRERO ORTEGA, A.: *Modelos de relación entre el Estado y la Iglesia en la historia constitucional española*, Centro de Estudios Constitucionales 1812-Universidad de Cádiz, Cádiz 2007, págs. 91-124, y *La libertad religiosa en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, págs. 60-74.

² En palabras de Luis López Guerra, un proyecto político transformador “para un tiempo nuevo”. LÓPEZ GUERRA, L.: “Una Constitución para un tiempo nuevo”, en OLIVER ARAÚJO, J. y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.): *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2021, págs. 19-34.

³ Ángel Viñas habla así de distintos círculos “conspiradores”. VIÑAS, A.: “Los enemigos de la República”, en ÁLVAREZ REY, L. (coord.): *La Segunda República española, 90 años después (1931-2021): balances y perspectivas*, vol. 1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2022, págs. 199.

⁴ Francisco Javier Corcuera se ha referido a “la búsqueda de fundamentación” de un nuevo orden político. CORCUERA ATIENZA, F. J.: “La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada”, en VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (coord.): *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, Derecho público e historia constitucional*, 2, 2000, págs. 631.

II. EL “ESTADO ECLESIAÍSTICO” O “ESTADO IGLESIA”

Cuando en España se produce la oportunidad para la implantación de un Estado liberal y laico no existe una tradición de pluralidad religiosa, de distanciamiento entre trono y altar, sino justo lo contrario. Mientras Pierre Bayle o John Locke defienden la libertad religiosa vinculada al pactismo como visión de Estado y al pragmatismo como conducta ventajosa, entre nosotros campa el Santo Oficio dentro de una sociedad idealmente construida sobre los principios de la Contrarreforma. Lo español, desde el III Concilio de Toledo, era la defensa de la fe católica por el poder político⁵.

Es innegable la decisiva importancia de lo religioso en la explicación del entero modo de vida de la sociedad española contemporánea, de un todo, complejo, que incluye conocimientos, creencias, identidades, costumbres y otros hábitos y, por supuesto, leyes. Un todo a lo que, desde una perspectiva predominantemente política, Ortega llamase el “Estado Eclesiástico”⁶ o Fernando de los Ríos el “Estado-Iglesia”⁷.

El liberalismo de Cádiz, decidido en el empeño por la defensa de algunos de sus principios, fue, sin embargo, en el terreno de la relación con la Iglesia católica, un liberalismo apócrifo. Valía la pena distanciarse de los absolutistas y quienes les apoyaban por muchas razones, pero no por una cuestión meramente teórica.

El resultado fue una estrechísima vinculación entre el Estado y la Iglesia católica que sacrificó la implantación de la libertad religiosa al reconocimiento de una confesionalidad sociológica y, por ende, sustantiva. En sentido sociológico, la confesionalidad de la Constitución de 1812 vino a reconocer el hecho concreto de un país en el que la gran mayoría o unanimidad práctica de sus miembros convenía en la profesión de la religión católica. Se vino a constatar que los principios éticos, morales y sociales de esa religión habían influido y seguirían influyendo en la conformación del patrimonio ético y cultural de la población.

Pero en ello no consistió la confesionalidad en sentido estricto de nuestro primer Estado liberal. La confesionalidad sustancial tuvo lugar cuando los poderes públicos, en su actividad ordenadora de la sociedad civil, admitieron los principios dictados por la religión católica sobre la construcción del orden temporal, adaptando las estructuras temporales a sus exigencias éticas y morales e incorporaron a su propio ordenamiento las instituciones sociales de carácter religioso.

⁵ BARRERO ORTEGA, A.: “Origen y actuación de la libertad religiosa”, *Derechos y libertades*, 9, 2000, págs. 109-122.

⁶ “La Pedagogía Social como programa político” (1910), conferencia impartida el 12 de marzo de 1910, en la Sociedad “El Sitio” de Bilbao.

⁷ PECES-BARBA, G.: “Religión y Estado en Fernando de los Ríos”, *Sistema*, 152/153, 1999, págs. 157-177.

En el curso del debate que conduciría a la aprobación del famosísimo artículo 12 de la Constitución, Diego Muñoz-Torrero resumiría el sentir mayoritario: “a la Nación toca defender y proteger la religión, puesto que ella es el principal deber a que está obligado todo ciudadano”⁸.

El Estado liberal no logra implantar la libertad religiosa, ni siquiera la tolerancia. El tolerantismo revelaba debilidad, tibieza en la fe, fenómeno extranjero. Y quien no estuviese de acuerdo no era español, Inguanzo *dixit*.

Una de las llamadas leyes fundamentales de la monarquía y la Nación, su religión católica, quedaba incorporada a la nueva Ley Fundamental, de suerte tal que la religión no era cosa de cada individuo, sino que el titular de la religión, quien la profesa, es la Nación, el sujeto colectivo titular de la soberanía, capaz por lo mismo de protegerla legalmente y de prohibir el ejercicio de cualquier otra. La Constitución atribuye la facultad de optar en materia religiosa a la Nación, sin que al sujeto individual, al ciudadano, se le reconozca derecho alguno para contestar esa decisión. Para nuestros primeros liberales el espíritu laico es una fábula producida por el reformismo agnóstico y el Estado, en cuanto humanidad del hombre, debe contener en sí la religión, ocuparse de la fe del pueblo y favorecer el culto religioso⁹.

En Cádiz, la religión es más derecho objetivo o presupuesto político de la Nación que derecho subjetivo. Así pues, la ética de unos creyentes, que es una ética privada, se convierte en ética pública para todos los ciudadanos.

A pesar de que bajo la vigencia de las Constituciones doctrinarias de 1837 y 1845 la relación entre el Estado y la Iglesia católica se vio afectada por la política desamortizadora de los gobiernos liberales-progresistas y moderados, el férreo compromiso entre poderes se renovó en lo esencial.

Por un lado, era necesario comprometer a la Iglesia con el régimen liberal-doctrinario, de modo que abandonara veleidades carlistas. Por otro lado, era negociable una compensación política, que afianzara su papel de institución poderosa dentro de la sociedad española de mediados del siglo XIX, y económica, a modo de dotación de culto y clero.

Y todo ello en el bien entendido de la negativa respecto a cualquier género de libertad religiosa individual. Como mucho, la tolerancia frente a la disidencia religiosa.

La Constitución de 1845 reiteró, con más firmeza que la de 1837, la confesionalidad católica de la Nación española y confirmó la obligación del Estado de mantener los gastos de culto y clero. Aunque en términos menos rotundos a los utilizados por el constituyente de 1812, uno y otro

⁸ Diario de sesiones, 30 de agosto de 1811, pág. 1729.

⁹ BARRERO ORTEGA, A.: “Sobre la libertad religiosa en la historia constitucional española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61, 2021, págs. 138-144.

texto mantenían la confesionalidad sustancial del Estado, compatible con una cierta tolerancia de cultos, es decir, el reconocimiento expreso o tácito del derecho a la libre profesión de su fe a los fieles de religiones distintas a la oficial en un ámbito estrictamente privado¹⁰.

Aclárese, en todo caso, que la aplicación del principio de tolerancia al terreno de las creencias religiosas no significaba un igual trato ante la ley de los diversos grupos confesionales, sino simplemente el reconocimiento de un reducido margen de libertad para los diversos cultos con vistas a hacer factible la vida de sus adeptos en el seno de la comunidad. Los textos constitucionales más representativos del doctrinarismo político consagraron la tolerancia de cultos en una sociedad donde existía una Iglesia de Estado que ostentaba, en principio, la posibilidad de imponer coactivamente, por sí misma o mediante el gobierno secular, sus prescripciones dogmáticas, pero que, por distintas razones, renunciaba a ello. La tolerancia de cultos como concesión graciosa desde la verdad.

Con todo, el verdadero pacto se cerró con la firma del Concordato de 1851. La mera firma ya suponía el reconocimiento de Isabel II como reina y el abandono de posibles preferencias carlistas. Por otra parte, la Iglesia accedía al saneamiento de las ventas de los bienes eclesiásticos desamortizados. A cambio, se le devolvían los bienes de su pertenencia que estuvieran en poder del gobierno y que no hubieran sido enajenados y se cuantificaba el monto anual de la dotación para gastos del culto.

Además, y según lo dispuesto en el artículo 2, la instrucción en las Universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas o privadas de cualquier clase había de ser conforme a la doctrina de la religión católica, de modo que el Estado se comprometía a no poner impedimento alguno a los obispos y demás prelados diocesanos para que pudieran velar por la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, así como por la educación religiosa de la juventud “aun en las escuelas públicas”. El silencio constitucional en torno a la libertad religiosa y el derecho a la educación se completó con este importantísimo precepto concordatario.

Ante una censurable dejación de funciones por parte del Estado, la Iglesia se arrogó en régimen de monopolio la titularidad de la libertad de enseñanza, en especial de la primaria e intermedia.

El tratamiento otorgado por la Constitución de 1869 a la libertad religiosa y a la cuestión religiosa fue, en cierto sentido, decepcionante y confuso. Teniendo en cuenta los términos del manifiesto de 25 de octubre de 1868 del entonces gobierno provisional, cabía esperar un pronunciamiento abierto y claro de laicismo estatal y de libertad en materia de conciencia y religión. Sin embargo, el pragmatismo político de la coalición monárquico-democrática (progresistas, demócratas y unionistas), mayo-

¹⁰ *Ibid.*, págs. 149-151.

ritariamente representada en la comisión de Constitución y en las Cortes, condujo a la aprobación de una fórmula de compromiso¹¹.

Por un lado, se admitía de forma hipotética y tímida la libertad de cultos y, por otro, se asumía la obligación de mantener el culto y clero católicos como se venía haciendo desde 1837.

Como quiera que sea, no hay duda de que el artículo 21 de la Constitución de 1869 significó en el terreno de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica un paso cualitativo importante hacia el distanciamiento. Ciertamente es que en él no se consagra explícitamente la separación de esferas, pero no lo es menos que el propósito de la comisión constitucional fue establecer lo que Eugenio Montero Ríos denominara una “separación imperfecta o incompleta” a través de la supresión de la confesionalidad sustantiva recogida en la Constitución de 1845, aunque modulada por la renovación de la dotación de culto y clero.

Una causa histórica, la desamortización, tuvo que ser atendida, sin que ello implicara la existencia de un sistema general de relaciones privilegiadas entre el Estado y la Iglesia.

Este nuevo enfoque parte del dato de la sociedad religiosamente pluralista, en cuanto encuentro de convivencia entre personas que profesan muy diversas religiones, y se esfuerza, en consecuencia, por revitalizar el principio de la independencia entre lo temporal y lo religioso a partir del reconocimiento de la libertad de conciencia como un derecho “ilegislabable”.

Por lo demás, no se olvide que el reconocimiento constitucional de las libertades de opinión y de enseñanza marcó una distancia apreciable con respecto a anteriores textos constitucionales. Bajo la vigencia de la Constitución de 1869, y como desarrollo directo suyo, llega a establecerse un registro civil de población para funciones de constancia y fehaciencia de nacimientos, matrimonios, filiaciones y muertes que hasta entonces habían cubierto los registros parroquiales.

La reforma del Código Penal de 1870 obedeció a la necesidad de acomodar el orden penal a los principios constitucionales. La libertad de cultos, reconocida en la Constitución, hizo que la religión católica perdiese la condición de única con protección penal y obligó a un nuevo tratamiento de los delitos religiosos.

Y, en fin, la Ley de Matrimonio Civil de 1870 impuso como obligatoria para todo tipo de contrayentes la forma matrimonial civil, la única relevante y productora de efectos jurídicos para el Estado, si bien dejaba a los creyentes libertad para celebrar, además, el matrimonio religioso.

El camino hacia la plena libertad religiosa y separación se allanó en 1869. Y cuando el republicanismo burgués tuvo el poder en sus manos certificó esa otra actitud en materia de relaciones entre el Estado y la Iglesia. Baste aquí recordar lo establecido en el proyecto constitucional de 1873:

¹¹ *Ibid.*, págs. 157-163.

libertad de cultos y separación estricta, con expresa prohibición a Estado federal, regiones y municipios, de subvencionar ningún culto religioso¹².

El Sexenio, con todo, no representó más que un paréntesis en la historia española. La Restauración puso en marcha la continuación de esa historia, reestableció los poderes de la sociedad liberal doctrinaria anterior a 1868. Vuelta al más puro doctrinarismo liberal.

Se comprende así con claridad que, a propósito del tema de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica, la solución de la Constitución de 1876 se aproximara a las de 1837 y 1845. Se renueva la tradicional implicación de la Iglesia en el Estado. Si bien quepa dudar que constituyeran un cuerpo coherente y guiado por unos principios políticos fundamentales, los gobiernos de la Restauración otorgaron innumerables privilegios a la Iglesia¹³.

Con lógica indiscutible, la obligación de mantener los gastos de culto y clero no se concibe como una supervivencia del fenómeno desamortizador, sino una consecuencia de la confesionalidad católica del Estado. Se toleran otros cultos privados y las simples opiniones religiosas privadamente sustentadas, siempre y cuando no incurran en falta de respeto a la moral cristiana, y se prohíbe el ejercicio público de cualquier culto no católico. El Estado, a diferencia de lo que se deducía de la Constitución de 1869, no se inhibe de la cuestión religiosa; se pone del lado de la Iglesia católica, la apoya y se deja apoyar por ella. No reconoce la libertad religiosa, sino que se compromete a no molestar a quienes no sean católicos, siempre que se mantengan en una actitud de respeto hacia la moral cristiana. No se tolera por generosidad o por el bien de aquél a quien se podría castigar, sino por pragmatismo, porque ya, y sobre todo tras la experiencia del Sexenio, no se tiene fuerza para imponer la INTOLERANCIA.

Descartada la libertad religiosa, las libertades con ella relacionadas vuelan de la Constitución y de la legislación infraconstitucional. Aunque la Constitución atribuía a todo español el derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, sin sujeción a censura previa, más adelante se precisaba que las leyes podrían dictar las reglas oportunas para asegurar a los españoles el respeto recíproco de sus derechos, “sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni de los atributos esenciales del poder público”.

La libertad de expresión quedó a voluntad de normas legales y gubernativas, dependientes de la mayor o menor liberalidad de las autoridades de cada momento o de su mentalidad más o menos rígida en materias de moral y religión como en otras de contenido político.

De forma análoga, aunque la Constitución declaraba que todo español podía fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación, se añadía una cláusula que desvirtuaba lo anterior, pues la expre-

¹² *Ibid.*, pág. 164.

¹³ *Ibid.*, págs. 155-156.

sión “con arreglo a las leyes” dejaba en manos del legislador ordinario la regulación de esa aparente libertad, que resultaba así desconstitucionalizada y, en particular, a merced del compromiso confesional expresado en la misma Constitución y en el vigente Concordato de 1851.

Y aunque el texto constitucional reconocía el derecho de asociarse para los fines de la vida humana, la ley que en 1887 vino a regular su ejercicio exigía a las asociaciones religiosas no católicas acomodarse en sus actos a los límites de la tolerancia de cultos.

La Iglesia, al amparo de las previsiones concordatarias, asentó bien sus bazas. Desde luego, siguió dictando la moral social ortodoxa. En el ámbito de la enseñanza, se esforzó no sólo por controlar la aplicación del principio de confesionalidad en las escuelas públicas, sino también por ejercer casi el monopolio de la enseñanza media. La Ley Moyano reforzó aún más la intervención eclesiástica al exigir a los docentes “buena conducta religiosa y moral” y abrió la puerta al control ideológico de la Universidad, lo que daría lugar a la cuestión universitaria.

No obstante, y como reacción frente a la intolerancia y los abusos, un grupo de intelectuales de filiación krausista y neokantiana creó en 1876 la Institución Libre de Enseñanza, animada por una ideología en la que primaban los principios de laicismo, respecto a las creencias de cada cual y unas técnicas educativas innovadoras. Su fin fue imponer un estilo moral y científico que se proyectara ampliamente en la colectividad. En tal sentido, la Institución prolongaba idealmente intentos como el de Jovellanos y antecedía, y determinaba, las facetas reformistas de la generación del 98 y de los grupos formados en torno a la revista *España* o Melquíades Álvarez.

La dicotomía entre dos Españas, la oficial y la heterodoxa, frecuentemente anticlerical, fue consecuencia de la intensísima imbricación de la Iglesia católica en el Estado. La oposición frente al clericalismo configuró una pujante identidad anticlerical que consideraba a la Iglesia católica como uno de los principales problemas nacionales¹⁴.

III. LA IGLESIA CATÓLICA Y LOS SECTORES QUE LA APOYABAN COMO ENEMIGOS DEL ORDEN REPUBLICANO

En este contexto, la República estaba convencida de que el nuevo sistema político iba a echar a andar en una situación crítica y de enorme oposición. Las dificultades para la consolidación de la democracia serían colosales y ello aconsejaba mantenerla en, por así decir, cuarentena. La voluntad de parapetar políticamente la República, sobre todo al comienzo, es un hecho que no puede soslayarse y que quedó reflejado en el texto constitucional y en la legislación republicana, pre y pos constitucional.

¹⁴ OTAOLA BAJENETA, J.: “Clericalismo, anticlericalismo, laicidad”, *Claves de Razón Práctica*, 161, 2006, págs. 32-35.

En tal sentido, la vinculación entre la Ley de Defensa de la República (LDR), de 21 de octubre de 1931, y los artículos 3 y, sobre todo, 26 del texto constitucional -que sería desarrollado por la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 17 de mayo de 1933-, así como la disposición transitoria segunda, me parece una clave interpretativa que no puede soslayarse¹⁵. De ahí que pueda hablarse, a mi juicio, de una laicidad republicana en clave de democracia militante o combatiente. Se vino a entender que el constituyente estaba habilitado y hasta obligado a decretar la aconfesionalidad para defender el orden republicano frente a la jerarquía de una Iglesia secularmente establecida y los sectores sociales que la apoyaban y que querían abolirlo.

La defensa frente al enemigo político era necesaria y urgente. Defensa a la que ya aludía el estatuto jurídico del gobierno provisional. Se reconocían derechos y libertades, se asumía un compromiso de implantación progresiva, pero se concedía igualmente al ejecutivo la facultad de suspenderlos si la suerte de la República lo exigía.

En la misma dirección, la LDR diseñó un Derecho de excepción muy riguroso al dotar al gobierno provisional de prerrogativas al margen de los tribunales de justicia para actuar contra los que cometieran “actos de agresión contra la República” (art. 1).

Entre tales actos de agresión se encontraban la “incitación a resistir o a desobedecer las leyes o las disposiciones legítimas de la autoridad” (I), “la incitación a la indisciplina o al antagonismo entre institutos armados o entre éstos y los organismos civiles” (II) y la incitación a la “comisión de actos de violencia contra personas, cosas o propiedad, por motivos religiosos, políticos o sociales” (IV). Asimismo, “la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público” (III), “toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las instituciones del Estado” (V) y “la apología del régimen monárquico (...) y el uso del emblema, insignias o distintivos alusivos” (VI). También se incluían “la tenencia ilícita de armas de fuego o de sustancias explosivas prohibidas” (VII), “la suspensión o cesación de industrias o labores de cualquier clase, sin justificación bastante” (VIII) o “las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación, (...) las declaradas por motivos que no se relacionen con las condiciones de trabajo y las que no se sometan a un procedimiento de arbitraje o conciliación” (IX). Por último, la “alteración injustificada del precio de las cosas” (X) y hasta la “falta de celo de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios” (XI).

La aplicación de las sanciones (art. 2) no correspondía a ningún tribunal de justicia, sino al ministro de la gobernación (art. 4) y las persona-

¹⁵ BARRERO ORTEGA, A.: “La disposición transitoria segunda” y “La legislación excepcional”, ambos en OLIVER ARAÚJO, J. y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.): *op. cit.*, págs. 309-318 y 375-392.

les individuales o colectivas que fueran sancionadas solo podían reclamar contra ella [la sanción] ante el propio ministro que la había impuesto, y no ante los tribunales de justicia. En el caso de que el sancionado fuera una persona colectiva, la reclamación podía plantearse ante el consejo de ministros, en un plazo de cinco días. Las personas individuales tenían un día para reclamar (este recurso administrativo ni siquiera estuvo previsto en el proyecto de ley presentado por el gobierno y fue luego introducido a causa de la denuncia de Ángel Ossorio y Gallardo en torno a la absoluta indefensión en que quedaban los sancionados). La LDR, en suma, no preveía ninguna forma de protección jurisdiccional de los encausados.

Asimismo, la LDR confería al ministro de la gobernación la facultad “para suspender las reuniones o manifestaciones públicas de carácter político, religioso o social, cuando por las circunstancias de su convocatoria sea presumible que su celebración pueda perturbar la paz pública”, “para clausurar los centros o asociaciones que se considere incitan a la realización de actos de agresión contra la República”, “para intervenir la contabilidad e investigar el origen y distribución de fondos” de cualquier asociación, y “para decretar la incautación de toda clase de armas o sustancias explosivas, aun las tenidas lícitamente” (art. 3). Las sanciones establecidas en la ley no eran incompatibles con las “sanciones establecidas en las Leyes penales” (art. 5).

La LDR estaría vigente hasta la disolución de las Cortes constituyentes, si estas no hubieran acordado antes ratificarla (art. 4), con lo que se admitía una excepcionalidad difícilmente compatible con el contenido y las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales que previsiblemente contemplaría la Constitución.

Y fue justamente la constatación de esta contradicción lo que justificó la aprobación de la disposición transitoria segunda del texto constitucional. El debate constituyente sobre esta transitoria segunda prueba, en efecto, que lo que se pretendía era prorrogar eventualmente la vigencia de la LDR –y también de la Ley, de 27 de agosto de 1931, reguladora de la comisión de responsabilidades de las Cortes constituyentes- o, si se prefiere, validar temporalmente su ultraactividad constitucional, descartando lo que hoy se denomina “inconstitucionalidad sobrevenida”, es decir, el vicio en el que incurren las normas preconstitucionales y originalmente válidas si resultan contrarias a las determinaciones de la Constitución.

El constituyente republicano admitía, pues, la contradicción o tensión constitucional y, por ende, la salvaba a través de esta transitoria segunda. Se reconoce la disconformidad de algunos contenidos de ambas leyes, pero se sigue pensando que son presupuestos, requisitos a priori, del orden político naciente. Un orden que demandaba medios expeditivos para reconducir toda conflictividad a los procedimientos de composición provistos por la legalidad republicana, colocando en el ámbito de la enemistad a los que pretendiesen sabotearla.

Se apuntalaba así la protección extraordinaria del sistema republicano a través de una ley breve (5 artículos), sencilla, y de las más polémicas de las aprobadas durante el primer bienio, reformista o transformador. Hasta su abrogación el 29 de agosto de 1933, tras aprobarse la Ley de Orden Público de 28 julio de 1933, esta ley singular fue pieza clave en la configuración del régimen jurídico de las libertades públicas durante casi dos años de régimen republicano. El *quid* de la primera “excepcionalidad republicana” para hacer frente, utilizando la expresión de Chaves Nogales, a los “focos de rebeldía” contra el régimen democrático¹⁶.

El constituyente de 1931 adoptó, sin duda, una actitud beligerante contra la presencia de la Iglesia católica en todos los ámbitos de la vida social que el Concordato de 1851 y la política de la Monarquía restaurada le había entregado: cárceles, hospitales, cuarteles, cementerios, sacralización de espacios públicos, moral pública y privada, y, sobre todo, colegios de primera y segunda enseñanza. Era momento, a juicio de los constituyentes, de que la República española acometiera el problema que la República francesa había resuelto treinta años antes y que en España no había hecho más que agravarse.

La izquierda republicana y socialista, con el apoyo final del partido republicano radical, impusieron su modelo laico y anticlerical radical y no buscaron el consenso ni siquiera con la derecha católica republicana, y mucho menos con la derecha católica “posibilista”. Con la derecha monárquica e integrista antirrepublicana el consenso era absolutamente imposible. De esta forma se produjo una fractura social y política entre, por así decir, el “pueblo republicano” y el “pueblo de Dios” (dos entidades antagónicas) que dificultó enormemente la consolidación del régimen republicano.

Una vez aprobada la Constitución, los obispos españoles hicieron público a finales de diciembre de 1931 un documento colectivo de protesta por el trato dado a la Iglesia católica a pesar de haber “dado pruebas evidentes y abnegadas de moderación, paciencia y generosidad, evitando (...) cuanto pudiera parecer un acto de hostilidad a la República”. En el documento se acusaba a las Cortes constituyentes de haber actuado con “criterio sectario” y haber acordado una “solución de venganza” fruto del “absoluto laicismo de Estado” que ponía a la Iglesia “en materias que le son de su exclusiva competencia, bajo [la] dominación del poder civil”¹⁷.

Desde el mismo momento en que se aprobó el artículo 26, se inició una campaña de movilizaciones y de protestas de los católicos a favor de la revisión de la Constitución, cuya primera media había sido la retirada

¹⁶ CHAVES NOGALES, M.: *La República y sus enemigos*, Almuzara, Córdoba 2013.

¹⁷ LÓPEZ VILLAVERDE, A. L.: “La Iglesia católica ante la República (1931-1933)”, *Ayer*, 113, 2019, págs. 51-76.

de las Cortes de los diputados de la derecha católica (de la minoría agraria y de la minoría vasco-navarra), que declararon haber llegado “al límite de su transigencia”¹⁸.

Asimismo, se convirtió a Acción Nacional en una organización política estable para que, en torno a ella, se formara una candidatura católica a las elecciones, que se pensaba que se iban a celebrar tras aprobarse la Constitución. La campaña de movilización revisionista católica adoptó un tono de cruzada, porque lo que estaba en juego, según el director de *El Debate*, Angel Herrera, era “comunismo o civilización cristiana”¹⁹.

La campaña católica fue respondida con una movilización de la izquierda republicana y socialista, que contó con el apoyo del gobierno y de algunas autoridades locales, en defensa del laicismo y en contra de lo que creían era un intento de destruir la República, produciéndose algunos enfrenamientos graves entre clericales y anticlericales, como los que ocurrieron en Bilbao en enero de 1932.

La valoración de la “cuestión religiosa” en la II República no puede desconocer este escenario de antagonismo político. El conflicto entre la jerarquía de la Iglesia católica en España y los sectores sociales que la apoyaban, por un lado, partidarios de mantener la posición privilegiada que ostentaba durante la monarquía, y, de otro lado, los gobiernos y partidos que defendían la radical separación de la Iglesia y el Estado, tal como quedó plasmada en la Constitución, hunde sus raíces en esta relación de oposición²⁰.

IV. LABORATORIO CONSTITUCIONAL

La II República, como la República de Weimar, estuvo atravesada por una profunda crisis que desquició las formas políticas de la democracia y el parlamentarismo. Dos experiencias a merced de muchas ideas y fuerzas diferentes: políticas y económicas, internas y externas, estructurales y de corto plazo. La inflación, la crisis económica y el aumento vertiginoso del desempleo dieron lugar a un periodo de agitación social y radicalización política que exacerbó las tensiones entre posiciones autoritarias, democratizadoras y revolucionarias. Son años de fuertes disputas políticas, sociales y jurídicas, pero también de una efervescencia cultural que intentaba ofrecer respuestas a las conmociones del momento²¹.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ ÁLVAREZ TARDÍO, M: *Anticlericalismo y libertad de conciencia. Política y religión en la Segunda República española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002, págs. 201-202.

²⁰ MARTÍN MARTÍN, S.: “Los enemigos de la II República, 1931-1933”, *AHDE*, 2020, págs. 439-508.

²¹ VILLACAÑAS BERLANGA, J. L. y MAISO BLANCO, J. (dirs.): *Laboratorio Weimar: la crisis de la globalización en Euroamérica (1918-1933)*, Tecnos, Madrid 2020.

La Constitución de 1931, al igual que la Constitución alemana de 1919, se aprobó en una etapa particularmente crítica en el constitucionalismo europeo. No voy a insistir en una cuestión que ha sido ampliamente tratada por la doctrina, pero sí quisiera llamar la atención sobre algunos hechos que sirven para entender mejor al legislador –constituyente y ordinario- de la II República.

La Constitución de 1931 aparece en un momento en el que desde hace años se están discutiendo en Europa por eminentes constitucionalistas los principios mismos, los fundamentos, del Derecho Constitucional. Es la época en que está todavía viva en Europa la polémica entre Carl Schmitt y Hans Kelsen sobre decisionismo *versus* formalismo, en la que Hermann Heller denuncia la crisis del Estado liberal de Derecho, en la que unos defienden que exista un Tribunal Constitucional como guardián de la Constitución mientras que otros propugnan que esa función de garantía corresponda al jefe del Estado. Es, asimismo, la época de los fascismos, que ya están en el poder en determinados países de Europa, y de la crisis del capitalismo del 29. Y es la época –y este hecho es especialmente significativo en España- en la que, por primera vez, unas fuerzas sociales, fundamentalmente obreras, tienen presencia política, acceden a unas Cortes constituyentes y tienen la posibilidad de expresar sus reivindicaciones, su ideología y hacer valer sus derechos y libertades.

Por todo ello, y también al hilo del tratamiento constitucional de la libertad religiosa, la laicidad y el régimen jurídico-constitucional de las iglesias o confesiones, hay que valorar la experiencia democrática republicana con generosidad. No sé si con benevolencia para sus defectos, pero sí, por lo menos, teniendo claro cuál es el momento en el que la República y la Constitución de 1931 surgen dentro de Europa.

Lo que hoy denominamos el contenido esencial o contenido constitucionalmente declarado de la libertad religiosa no era, entonces, una categoría indubitada. Más bien todo lo contrario, sobre todo en el marco de procesos constituyentes llamados a certificar el tránsito de la confesionalidad estatal a la laicidad o aconfesionalidad²².

Desde determinadas ópticas doctrinales, se apuntaba que la libertad religiosa representa en el sistema constitucional un aspecto de la libertad de pensamiento o libertad de creencias. La libertad religiosa, en la pluralidad de sus aspectos y manifestaciones, constituye una derivación de la libertad fundamental a defender las propias ideas.

Otra doctrina entendía que ese planteamiento desconoce las diferencias ontológicas que distinguen a las creencias religiosas de las ideologías. Con ello, se difuminan los aspectos básicos de la fe religiosa en el ámbito heteróclito de las posturas ideológicas o de las meras tendencias

²² JEMOLO, A. C.: *Lezioni di Diritto costituzionale*, Gruppo Universitario Fascista Giacomo Venezian, Bologna 1930.

culturales y, a la postre, se claudica ante el signo secularizador de los tiempos. Estas críticas invitaban a la revisión teórica de quienes sustentaban la dificultad y la propia falta de idoneidad de los textos jurídicos para hacerse cargo de los aspectos radicalmente espirituales de las creencias religiosas. La especificidad de éstas suele consistir en la adhesión a ciertos postulados dogmáticos, mientras que el constitucionalismo democrático debe tutelar, desde premisas pluralistas, no discriminatorias y ajenas a cualquier tipo de dogmatismos, la expresión en libertad de los fenómenos religiosos, en cuanto manifestaciones de sistemas de ideas o creencias. No compete al constituyente definir las creencias, sino garantizar que se pueda creer.

Al debate en torno a la ubicación de la libertad religiosa le seguía el debate sobre el alcance o ámbito de su contenido. Desde determinados planteamientos doctrinales, se tendía a circunscribir la libertad religiosa a la esfera íntima del fuero de la conciencia. Por contra, desde otros planteamientos se defendía la idea de que, en el seno del Estado de Derecho, la libertad religiosa rebasaba las fronteras de lo individual al concernir a valores e intereses sociales y colectivos, que deben ser adecuadamente contemplados al perfilar su *status* jurídico.

Lo que sí estaba claro es que la modernización o mutación del orden social tradicional debía traducirse en una apuesta decidida en favor de la laicidad o aconfesionalidad. La Constitución de Weimar enunció el respeto por la diversidad religiosa. El artículo 135 admitía la “plena libertad de creencias y de conciencia. El libre ejercicio del culto está garantizado por la Constitución y queda bajo la protección del Estado”. Plena libertad de creencias que era complementaria a las consagradas en los artículos 118, 123 y 124: expresión, prensa, reunión y asociación.

En coherencia, el aparato estatal sería independiente de las formulaciones religiosas, y las creencias no podrían interferir en las funciones y decisiones de los empleados públicos. La más explícita referencia al carácter no confesional del Estado quedó plasmada en el artículo 137: “no existe religión del Estado” (“Es besteht keine Staatskirche”), con lo cual se rompía el vínculo que las iglesias habían tenido en los asuntos seculares; su actividad quedaba circunscrita a ejercer sus creencias en el marco de la ley. Quedaba así extinguido el tradicional sistema eclesiástico alemán de las iglesias territoriales²³.

Había consenso generalizado en considerar que la libertad religiosa exige la laicidad. La concepción moderna de la libertad religiosa presupone la neutralidad religiosa de los poderes públicos²⁴. Pero aquí se

²³ ZABALSA BAS, I.: “La libertad religiosa en la República Federal de Alemania”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 4, 1988, págs. 609-612.

²⁴ STARCK, C.: “Raíces históricas de la libertad religiosa moderna”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 47, 1996, págs. 9-27.

acababa el consenso, porque la complejidad del momento y del proyecto transformador admitía diversas interpretaciones.

La dificultad, en la España de 1931, estribaba en ponerse de acuerdo acerca de la posición que podía adoptar el Estado ante las confesiones religiosas y, singularmente, ante la Iglesia católica.

Los partidos que conformaban la mayoría parlamentaria que apoyaba al gobierno, otros líderes de la izquierda republicana y otros partidos y grupos de la izquierda no parlamentaria, abogaban, en la línea marcada en diversos períodos de la Tercera República francesa, por una real separación del Estado de la religión, aunque evidentemente compatible con la libertad de culto de cualquier confesión dentro de los márgenes de la ley.

Se quería configurar un tipo de Estado al margen de toda preocupación de tipo religioso, o si se prefiere, con la preocupación de desvincular al Estado de toda referencia al orden religioso. Dentro de las muchas variantes que pueden acusarse en las diversas formulaciones emitidas en el debate constituyente y en la forma de llevarse a cabo, pueden señalarse algunos rasgos característicos de esta opción mayoritaria en materia político-religiosa.

La libertad de conciencia religiosa era exaltada al grado de criterio autónomo de moralidad y de autodeterminación de la persona, sin que se admitan criterios objetivos o superiores que puedan vincularla. La vida religiosa del ciudadano es exclusivamente asunto personal que se relega al ámbito de su estricta concurrencia, sin que la religión deba ser tenida en cuenta para la ordenación de la sociedad.

El Estado neutro o indiferente en materia religiosa era presentado como la mejor forma de garantizar la libertad de conciencia, pues permaneciendo indiferente encomienda al propio individuo la resolución de sus problemas religiosos y suprime toda coacción, directa o indirecta, que pudiera suponer la actitud positiva de un Estado en materia religiosa.

Esta neutralidad o indiferencia demandaba la separación absoluta entre la Iglesia católica y el Estado y era presentada como la fórmula ideal para mantener la mutua independencia de las dos sociedades, aunque en la práctica, como se insistirá más adelante, lo que se produjo fue un fenómeno de cierto control y sometimiento de la Iglesia católica al Estado. Y ello partiendo de que era legítimo, en el contexto de la disyuntiva amigo-enemigo, clericalismo—anticlericalismo, que la República se parapetase frente a aquellas instituciones que, por sus objetivos o por el comportamiento de sus miembros, pudieran perjudicar el orden fundamental democrático-republicano. La Constitución de 1931 se discute en un período en el que algunos padres del constitucionalismo moderno hacen un llamamiento a salvar la democracia de sus enemigos, aunque sea sobre la base de redefinirla como disciplinada o autoritaria. La democracia militante surge precisamente para argumentar que la democracia alemana de la Constitución de Weimar de 1919

sucumbió ante los enemigos de la libertad por no estar bien fortificada o no ser combativa²⁵.

Porque los solos individuos tienen conciencia, sólo ellos merecen que el ejercicio de la misma sea protegido de la coacción. La consideración jurídico-constitucional de las iglesias y confesiones, al exceder de los límites de la conciencia personal, era más un problema político de organización del Estado. La República tenía, de una parte, la obligación de respetar la libertad de conciencia individual, pero también, de otra parte, el deber de ponerse a salvo.

Como fenómeno concomitante, la neutralidad o indiferencia había de incorporar la secularización de la vida civil. Empezando por la desaparición de la vida pública de todas las manifestaciones externas o populares de las creencias religiosas, continuando con la supresión de aquellas instituciones eclesiásticas que tradicionalmente venían desempeñando una funcionalidad civil, sustituyéndolas por otras instituciones puramente laicas o civiles, vaciadas de toda significación de carácter religioso, y terminando con la ordenación de la vida civil y desarrollo de la actividad político-legislativa según unos criterios de valoración puramente laicos.

En cambio, algunos partidos del centro derecha republicano, la parte más moderada de la derecha y algunos ilustres líderes del PSOE propugnaban una laicidad moderada, con la intención de que la Iglesia católica conservara algunos de los privilegios acumulados. La referencia, una vez más, era Weimar, que conciliaba libertad religiosa y aconfesionalidad estatal con el reconocimiento a las dos grandes iglesias –y sin cerrar *pro futuro* esa posibilidad a otras iglesias menores- de la condición de corporaciones de Derecho público con la consiguiente facultad de percibir impuestos utilizando las listas civiles de la Administración.

La confesionalidad como sistema arcaico, en el que se confunden lo religioso y lo civil, no tenía cabida. Y tampoco la tolerancia religiosa, como fórmula para la convivencia de quienes no profesaban la religión del Estado, por lesiva, en cuanto pura concesión benévola, a los derechos inviolables de la persona.

Ahora bien, este sector rechazaba igualmente la agresividad con relación a las instituciones religiosas y eclesiásticas para las que propugnaban un máximo respeto. Laicidad del Estado significa esencialmente temporalidad, estructura social que se desarrolla en el tiempo y con fines estrictamente temporales. Este carácter temporal y natural del Estado postula la independencia de la Iglesia como también –al menos directa o formalmente- de toda inspiración religiosa del orden político. Esta in-

²⁵ DE MIGUEL BÁRCENA, J.: “Pasado y presente de la democracia militante (con especial referencia al caso español)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 122, 2022, págs. 21-25.

dependencia es la que mejor garantiza la libertad religiosa de todos los ciudadanos. La separación del Estado con relación a la Iglesia es un postulado formal, aunque se mantiene respetuoso con ella.

El problema –argüían– se plantea cuando, ignorando la naturaleza “espiritual” de las sociedades”, se desprecia la dimensión social de las religiones, con la consiguiente minusvaloración del régimen jurídico de iglesias y confesiones. Aunque la libertad religiosa pueda concebirse como un derecho eminentemente individual, enraizado en la conciencia personal, la religión implica una dimensión colectiva o comunitaria que, de ser anulada, perjudica no sólo al grupo, sino también a cada uno de los creyentes que hacen parte de esa colectividad. La libertad religiosa no supone en su ejercicio un despliegue en solitario; las prácticas religiosas comprenden bienes de carácter intrínsecamente comunitario.

La experiencia histórica demostraba, por otra parte, que las mayorías pueden ser ciegas e injustas, de modo que debiera delimitarse aquello que, en todo caso, ha de quedar sustraído al juego de las mayorías, en la línea de las modernas declaraciones de derechos. En tal sentido, la dimensión colectiva de la libertad religiosa, con evidentes implicaciones para la configuración de las relaciones entre el Estado y las confesiones, no debía quedar orillada.

La contraposición entre ambos sectores revela, en último análisis, una diferente comprensión política de lo que Azaña denominó “el problema religioso”²⁶. Una comprensión personal o individual, radical, proclive a garantizar la libertad religiosa y a impulsar un laicismo de inspiración francesa que desligase por completo las instituciones religiosas de las instituciones públicas, esto es, que separase de forma eficaz el poder civil estatal del poder religioso vinculado a la Iglesia, frente a una comprensión más favorable a la dimensión colectiva de la religión, moderada, compatible con un alto grado de autonomía de las instituciones católicas y con la subsistencia de la República, lo que comportaba aplazar el ideal de laicidad y neutralidad preconizado por las fuerzas de centro e izquierda.

V. EL GOBIERNO PROVISIONAL PREPARA EL TERRENO

El gobierno provisional de la República se entendía vinculado a un pacto, el de San Sebastián, y más obligado aún a unas elecciones, las constituyentes. Se tenía por responsable políticamente ante unas formaciones políticas y constitucionalmente ante la Nación.

²⁶ BOTTI, A.: “El problema religioso en Manuel Azaña”, en ALTED VIGIL, A., EGIDO LEÓN, A. y MANCEBO ALONSO, M. F. (coords.): *Manuel Azaña: pensamiento y acción*, Alianza, Madrid 1996, págs. 136-155.

Ya en el mismo decreto de instauración del nuevo régimen se contenía un estatuto jurídico del gobierno provisional, a modo de Constitución para el período de interinidad que entonces se abría²⁷. Es realmente un estatuto de valor constitucional. No se limita a consignar el carácter provisional del gobierno y su consiguiente compromiso de rendición de cuentas ante las Cortes constituyentes; incluye disposiciones de verdadera entidad constitucional.

Por lo pronto, declara derechos y libertades. Derechos y libertades respecto a los que se predica una concepción novedosa: no sólo se reconocen, sino que se amplían y se garantizan efectivamente a través del amparo. Enseguida, y como primera concreción de la genérica libertad personal, se reconoce sin reservas un primer derecho, el de la conciencia individual (art. 3), libertad de creencias y cultos, sin que el Estado pueda exigir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas.

Adviértase que nada se dice en relación al régimen jurídico de las confesiones. Y es que este artículo expresa el mínimo de coincidencias entre los miembros del primer gobierno provisional republicano. Ya en el Pacto de San Sebastián que suscribieron los integrantes del comité revolucionario las posturas más irreconciliables surgieron en torno al tema religioso, hasta el punto de que hubo acuerdo tan sólo en aceptar la libertad de creencias y cultos, así como su consecuencia lógica, esto es, la independencia mutua entre el Estado y la Iglesia católica.

Como heredero de aquél comité revolucionario, el gobierno provisional asumió esas dos premisas. Sin embargo, carecía de un programa definido para encauzar las previsiblemente conflictivas relaciones con la Iglesia católica. Admitida la libertad de creencias y de cultos, parecía dispuesto a respetar el Concordato de 1851 “por ser una ley estatal”²⁸.

Pero no todo son proyectos o intenciones. Algunos ministros del gobierno, invocando en unas ocasiones la letra y en otras el espíritu del artículo 3 del estatuto jurídico iniciaron un proceso de secularización de los organismos dependientes de sus departamentos. Así, Miguel Maura envió el 17 de abril una circular a los gobernadores civiles en la que les instaba a abstenerse de acudir a toda ceremonia de carácter religioso, sin perjuicio de que pudieran entablar con las autoridades eclesiásticas unas relaciones “de la máxima cortesía”²⁹. Otra circular, publicada el 19 de abril en el diario oficial del ministerio de la guerra, de Manuel Azaña, derogaba la obligatoriedad de la asistencia a misa en los cuarteles y establecimientos militares. Además, ninguna comisión debía participar en celebraciones religiosas ostentando la representación del Ejército. Por

²⁷ Gaceta de Madrid de 15 de abril.

²⁸ DE MEER LECHA-MARZO, F.: *La cuestión religiosa en las Constituyentes de la II República española*, Eunsa, Pamplona 1975, pág. 25.

²⁹ Diario ABC, 18 de abril de 1931.

orden de 22 de abril, Fernando de los Ríos dispuso la suspensión del artículo del reglamento de prisiones que prescribía la asistencia de la población reclusa a los actos de culto católicos³⁰.

Mayo sería el mes clave en la política religiosa del gobierno provisional, a partir de una interpretación del ya aludido artículo 3 que prescindían de la situación de derecho que hasta ese momento vinculaba al Estado y a la Iglesia católica. El gobierno prejuzgó una situación aconfesional y definió unilateralmente una nueva situación jurídica para la Iglesia católica, sin esperar a la reunión de las Constituyentes. El criterio de acción de la autoridad civil fue el ejercicio de una potestad totalmente autónoma frente a lo que pudieran considerarse derechos de la Iglesia en el orden social. Arrinconado el Concordato, el estatuto jurídico de 15 de abril devino norma vinculante.

Marcelino Domingo, por decreto de 5 de mayo, regulador de la composición y organización del consejo de instrucción pública, negó a la jerarquía eclesiástica cualquier participación en la preparación de los futuros planes de estudio, revocando el derecho de los prelados a tomar parte en dicho organismo³¹. Para quienes consideraba íntimamente vinculados los conceptos de mentalidad moderna y laicidad, el hecho del casi monopolio de la enseñanza primaria y secundaria por las órdenes religiosas constituía un motivo de preocupación.

Un día después, otro decreto suyo aseguraba la voluntariedad de la instrucción religiosa en las escuelas primarias y en el resto de centros dependientes del ministerio de instrucción³². Este segundo decreto atribuía el derecho a recibir la instrucción religiosa “en la misma forma que hasta la fecha” a aquellos alumnos cuyos padres lo solicitaran expresamente, si bien el maestro quedaría relevado de la obligación de impartirla alegando motivos de conciencia, “confiándose en tal caso a los sacerdotes que voluntaria y gratuitamente quisieran encargarse de ella”. Los prohombres del nuevo régimen adelantaban de forma inequívoca su propósito de instaurar la entonces denominada escuela única y laica, sin perjuicio del derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos. Repárese, por lo demás, es que se presuponía la derogación de la obligación asumida por el Estado español en el artículo 2 del Concordato de 1851. Priman los derechos de la conciencia libre.

Santiago Casares Quiroga, el 9 de mayo, suprimía la obligatoriedad de la asistencia a misa en los centros de la armada³³. Ese mismo día, Fernando de los Ríos, introdujo una levísima reforma en algunos artículos de la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial a fin de que jueces, ma-

³⁰ Gaceta de Madrid de 23 de abril.

³¹ Gaceta de Madrid de 5 de mayo.

³² Gaceta de Madrid de 6 de mayo.

³³ Gaceta de Madrid de 9 de mayo.

gistrados, funcionarios del ministerio fiscal, secretarios judiciales, abogados y procuradores pudiera optar entre la fórmula del juramento o la promesa en el momento de tomar posesión de sus cargos o al comenzar a desempeñar sus funciones³⁴.

Finalmente, otro decreto de Fernando de los Ríos vino a hacer más patente la independencia y unilateralidad del gobierno provisional respecto de la Iglesia católica. Nadie en actos de servicio ni con motivo de relación con órganos del Estado estaba obligado en función de su cargo “a manifestar su religión” ni “a participar en fiestas, ceremonias, prácticas o ejercicios de esta naturaleza”. Todas las confesiones religiosas quedaban autorizadas para el ejercicio privado y público de sus cultos, “sin otras limitaciones que las impuestas por los Reglamentos y la Ley de Orden Público”³⁵. Quedaba así confirmado el confinamiento del Concordato de 1951. La religión católica ya no es la religión oficial del Estado (art. 1), de ahí el deseo de evitar todo culto corporativo a través de sus representantes y acabar con la tolerancia de cultos en tanto concesión benévola a los cultos disidentes.

VI. LA DECISIÓN CONSTITUYENTE

Si, como afirmase Nicolás Pérez Serrano, el anteproyecto constitucional de la comisión jurídica asesora era “una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos pero absolutamente respetable y quizás más armónica del líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión parlamentaria”³⁶, el mismo juicio merecen aquellos de sus preceptos que se ocuparon del tema religioso.

El artículo 8, claramente inspirado en el artículo 137 de la Constitución de Weimar, tras afirmar que no existía religión de Estado, declaraba explícitamente a la Iglesia católica corporación de Derecho público, añadiéndose la posibilidad de extender a otras iglesias esta consideración “cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia”. El artículo 12 reconocía la libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión sin más limitación que las impuestas por el orden público, de suerte tal que “la condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política”. Y como cautela complementaria, “nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas, a no ser por motivos estadísticos”. Por otra parte, y en la línea

³⁴ Gaceta de Madrid de 9 de mayo.

³⁵ Gaceta de Madrid de 23 de mayo.

³⁶ PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931): antecedentes, texto, comentario*, Revista de Derecho Privado, Madrid 1932, pág. 23.

de lo ya preceptuado por el gobierno provisional, el artículo 31, después de declarar la cultura como atributo esencial del Estado, garantizaba a los escolares el derecho a la enseñanza religiosa, si bien el maestro no podía ser obligado a prestarla en contra de su conciencia.

El anteproyecto de la comisión jurídica asesora se presentó con muchas disensiones, no logrando además satisfacer a los partidos vencedores en las elecciones por su orientación de fondo más bien conservadora. Por otro lado, parecía razonable que el proyecto de Constitución fuera elaborado por las Cortes. Así pues, el gobierno renunció a su idea de formalizar su presentación como proyecto, aunque prácticamente sirvió de tal, bien que por decisión autónoma de las propias constituyentes. El definitivo proyecto pudo, pues, presentarse a la asamblea a mediados de agosto. La comisión constitucional reconoce que ha tomado como base el referido anteproyecto, añadiendo que ha procedido “a colmarlo de contenido democrático”³⁷.

En el proyecto de Constitución, el artículo 3 reiteraba que no existe religión del Estado. El que luego sería artículo 26, y que en el proyecto estaba numerado como 24, disponía que todas las confesiones religiosas serían consideradas como asociaciones sujetas a las leyes generales del país, que la Nación no podría en ningún caso sostener, favorecer ni auxiliar a las iglesias y otras instituciones religiosas económicamente y que el Estado “disolverá todas las órdenes religiosas y nacionalizará sus bienes”. Asimismo, el artículo 25, que luego sería el 27, garantizaba la libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión, aunque las confesiones religiosas sólo podían ejercer sus cultos en el interior de sus respectivos templos.

Estos tres preceptos fueron modificados a lo largo del debate parlamentario en los términos que a continuación indicaré y, si bien guardan entre sí una evidente conexión, en teoría obedecen a principios distintos y admiten, por consiguiente, jurídicos diferentes desde un punto de vista técnico-jurídico.

6.1. Laicidad

Contra la redacción del artículo 3 se presentaron diversas enmiendas, unas orientadas a lograr una mejora técnica, otras abiertamente contrarias al texto desde posturas ideológicas opuestas a él, rayanas en el confesionalismo, en la mezcla de *iure* de política y religión.

En este segundo sentido, los diputados José María Gil Robles, Jesús María Leizaola y Santiago Guallar instaron la supresión del mismo por entender que el principio del laicismo era contrario a las necesidades de un país donde “no ha existido jamás, ni en la actualidad existe, pugna

³⁷ JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Reus, Madrid 1932, pág. 37.

alguna de confesiones religiosas”³⁸, sino un predominio indiscutido de las creencias católicas. La Constitución política debía limitarse a constatar que la gran mayoría de los españoles profesaban y profesan la religión católica. Un hecho social que había de quedar consignado en el texto político fundamental del Estado.

El artículo 3 era contrario y “ajeno a todo dogma religioso, (...) teórica y prácticamente ateo”³⁹. Desterrando a Dios de toda la vida del Estado, tomaba parte a favor de una de las dos concepciones filosóficas que se disputaban el dominio del mundo, la materialista en lugar de la espiritualista. La historia de España siempre se había apellidado católica.

En apoyo de Gil Robles, Leizaola y Guallar, el sacerdote y diputado agrario Jerónimo García Gallego argumentó que, aunque se implantara el laicismo y la separación, “que no hostilidad”⁴⁰, entre el Estado y la Iglesia católica, el Estado, en España, debería seguir ayudando económicamente a la Iglesia como consecuencia y reparación obligada de la desamortización eclesiástica del XIX. Como se venía haciendo desde 1837, la contribución del culto y clero debía consignarse en el texto constitucional para así compensar a la Iglesia tras la pérdida de gran parte de su patrimonio inmobiliario.

Desde el otro espectro político, un grupo de diputados, encabezados por Enrique Ramos, propuso una enmienda técnica según la cual el artículo 3 debería proclamar que el Estado español no tiene religión oficial. Habiendo sido admitida por la Comisión, ésta fue la redacción defendida por Mariano Ruiz-Funes en su nombre y la finalmente aprobada. Los argumentos de Ruiz-Funes en favor de la laicidad son clásicos en la historia del constitucionalismo español y, puestos a descubrir influencias, recuerdan a los aducidos por Emilio Castelar en las constituyentes de 1869. La religión –decía Ruiz-Funes– es libertad y, por eso, debe experimentarse en el “terreno de absoluta autarquía de los ciudadanos en que éstos desenvuelven los poderes de su espíritu en una esfera autónoma”, en la que el Estado no debe entrar porque no tiene religión, “y no la tiene por la misma razón que no tiene un credo estético ni una idea artística”. Si el poder público no tiene por finalidad más que el cumplimiento de una serie de fines que se sujetan a una ordenación jurídica, ha de legislar exclusivamente sobre esos fines susceptibles de juridicidad, y “la religión no es un fin jurídico ni un fin que quepa en una norma de Derecho, porque pertenece a la esfera de la conciencia privada”⁴¹.

³⁸ Diario de sesiones, 19 de agosto de 1931, apéndice 7º al número 25.

³⁹ Diario de sesiones, 13 de octubre de 1931, pág. 15.

⁴⁰ Diario de sesiones, 13 de octubre de 1931, pág. 18.

⁴¹ Diario de sesiones, 13 de octubre de 1931, pág. 13.

El artículo 3 trataba de implantar el laicismo del Estado, con independencia de todo lo que afectaba a “organización y régimen religiosos”, que, como hizo notar Ruiz-Funes, eran materia de otros artículos, del 24 en concreto. La vida religiosa es un asunto personal, íntimo de cada cual, sin que la religión deba ser tenida en cuenta para la ordenación de la sociedad civil. La actividad política debía ordenarse según unos criterios de valoración puramente laicos, de suerte tal que el Estado no se sometiese a más moral ni admitiese otro parámetro de actuación que su propio interés, la razón política. El Estado laico, neutro o indiferente en materia religiosa, encomienda al individuo la resolución de sus problemas religiosos y suprime toda coacción, directa o indirecta, que pudiera derivarse de una toma de postura por su parte.

Fernando de los Ríos, en el curso del debate constituyente, fue quien mejor expresó esta idea: el Estado “solicita del hombre acciones con que ir tejiendo la conducta de la comunidad, pero el Estado no puede solicitar del hombre ni emociones, ni sentimientos, ni creencias, y es, sin embargo, en el reino de la emoción, del sentimiento y de la creencia donde viven la fe y la confesión”. Así pues, “ante el dintel de la fe, de la creencia, de la emoción, del sentimiento, el Estado no es que puede, es que debe mantenerse alejado y neutral, es decir, el Estado tiene que ser aconfesional”⁴². Una incompetencia epistemológica de la que resulta imposible justificar la existencia del confesionalismo.

6.2. El problema religioso *stricto sensu*

Aprobado el artículo 3 por amplia mayoría, pasó a discutirse el numerado todavía como 24. Como era previsible, a este artículo se formularon varios votos particulares y numerosas enmiendas. Esas propuestas alternativas iban desde las que deseaban paliar su extremosidad (así, los votos y enmiendas de Gil Robles, Leizaola, Ruiz-Funes, Samper, Villanueva, Castrillo, Beunza, Cornide, Guallar y Royo Villanova) hasta las que pretendían acentuar aún más su izquierdismo (Ramón Franco, Gordón Ordás, Sapiña y Moreno Mateo), pasando por aquéllas que, al propugnar una futura ley especial sobre órdenes religiosas, pueden considerarse precursoras del texto que acabó siendo aprobado (Enrique Ramos, Torres, Valle y Salvador de Madariaga).

Durante los días 8, 9 y 10 de octubre la Cámara escuchó discursos a la totalidad, anunciados sobre los temas de religión, familia y enseñanza, pero circunscritos casi exclusivamente al primero y a sus proyecciones sobre los otros dos. Y aunque ya desde mediados de septiembre todos los grupos parlamentarios se habían percatado de la gravedad de la disolución de todas las órdenes religiosas, no fue hasta ese momento, y más en concreto tras las conciliadoras intervenciones de Fernando de los Ríos,

⁴² Diario de sesiones, 8 de octubre de 1931, pág. 4.

Gil Robles y del presidente Alcalá Zamora, cuando cuajó en el ambiente la conveniencia de reformar el artículo 24 del proyecto, al objeto de limitar aquella medida a alguna congregación y someter las restantes a una ley que redujera la actividad de las permitidas al “perímetro estricto de sus fines propios”⁴³.

En la mañana del 13 de octubre, la Comisión acuerda por mayoría rehacer el artículo 24 a partir de la enmienda de los radicales, que parecían aceptar también Acción Republicana y la Agrupación al Servicio de la República. La nueva fórmula fue leída en las Cortes como nuevo dictamen parlamentario.

Si comparamos la primitiva redacción del dictamen de la comisión constitucional con la propuesta de los radicales, se aprecia una cierta dulcificación en la crudeza del proyecto constitucional. Todas las confesiones religiosas quedaban sometidas a una ley especial, lo cual, ciertamente, podía ser beneficioso o perjudicial, y en lugar de la disolución inmediata e indiscriminada de todas las órdenes religiosas con la consiguiente nacionalización de sus bienes, el texto de los radicales aplazaba la disolución hasta el momento de la promulgación de otra ley especial. En cualquier caso, dicha ley especial incluiría por exigencia constitucional la disolución de la Compañía de Jesús y la de aquellas otras consideradas peligrosas para la seguridad del Estado. En cuanto a la nacionalización de los bienes congregacionales, lo que en el antiguo dictamen era preceptivo en la nueva propuesta se torna potestativo, aunque dicha facultad también cabía extenderla a los bienes de la Iglesia católica, hasta ese instante no mencionados. Se mitigaba, en general, el trato a las órdenes religiosas, con la excepción de los jesuitas, y se les sometía a una inicua fiscalización estatal. Lo que en el primitivo dictamen se proyectaba como sentencia, pasaba a amenaza.

En cambio, si comparamos la enmienda de los radicales y el dictamen modificado de la Comisión se aprecia un agravamiento en el *status* jurídico de las órdenes religiosas. Si aquélla les prohibía poseer bienes inmuebles o valores mobiliarios, y de los inmuebles sólo los que fueran necesarios para atender a sus fines privativos, éste les negaba además la posibilidad de ejercer la industria y el comercio, obligándoles en todo caso a rendir cuentas al Estado de la inversión de sus bienes. Por otra parte, otra ley especial regularía las condiciones en que habría de verificarse la extinción del presupuesto de culto y clero.

En principio, el nuevo dictamen no contaba con la aprobación de una mayoría suficiente. El portavoz socialista, Luis Jiménez de Asúa, informó que, habiéndose aprobado por la Comisión Constitucional un nuevo texto del artículo 24, algo más suave, él presentaba voto particular contra dicho acuerdo, haciendo propio y presentando como enmienda el

⁴³ JIMÉNEZ DE ASÚA, *op. cit.*, pág. 187.

texto anterior descartado. La posición de Jiménez de Asúa implicaba una defensa de la línea más dura dentro de la Comisión y una posible división de la mayoría parlamentaria.

Fue en ese momento cuando tomó la palabra Azaña para defender la nueva redacción del artículo 24, pronunciando la famosa frase: “España ha dejado de ser católica”⁴⁴, aludiendo al hecho de que la religiosidad ya no era una cuestión de Estado, sino una cuestión de conciencia individual. Por eso, para Azaña, lo que se estaba discutiendo ahora “no era el problema religioso”, sino un problema político, “de constitución de Estado”, y con ello se habría una nueva fase en la historia constitucional española superadora del Estado eclesiástico o Estado-Iglesia. Para Azaña, existía en España un problema político-religioso cuya solución pasaba por la creación de un Estado laico que corresponde a una sociedad a la que aplica esa misma consideración, “de acuerdo con esta modalidad nueva del espíritu nacional”. Luego el Estado debe ajustarse a esa realidad político-sociológica: a sociedad laica, Estado laico.

Ahora bien, ¿qué laicidad?, ¿qué separación? ¿Una que deje al Estado republicano laico los medios de no desconocer ni la acción, ni los propósitos, ni el gobierno, ni la política de la Iglesia católica? “Nosotros – añade Azaña- tenemos, de una parte, la obligación de respetar la libertad de conciencia; pero tenemos también, de otra parte, el deber de poner a salvo la República y el Estado. Hay que tomar un principio superior a los dos principios en contienda, y éste no puede ser más que el principio de la salud del Estado. Criterio para resolver esta cuestión: tratar desigualmente a los desiguales; frente a las órdenes religiosas no podemos oponer un principio eterno de justicia, sino un principio de utilidad social y de defensa de la República. Pensad que vamos a realizar una operación quirúrgica sobre un enfermo que no está anestesiado y que en los embates propios de su dolor puede complicar la operación y hacerla mortal; no sé para quien, pero mortal para alguien”.

Lo que se estaba discutiendo en aquel momento no era el principio del laicismo, asumido tras la aprobación del artículo 3, sino lo que, horas antes, Ruiz-Funes había llamado “temas organizativos y de régimen religioso”, es decir, qué hacer con las órdenes religiosas. Una cuestión de “salud pública”, de “verdadera defensa de la República”, volviendo a Azaña.

Azaña libró su batalla en contra del texto primitivo del artículo 24, que pretendía la disolución de todas las órdenes religiosas, defendido por Jiménez de Asúa, y a favor de la reforma aprobada por la Comisión constitucional. Azaña se mostraba partidario de la disolución inmediata de los jesuitas, esto es, decretada en el propio texto constitucional, sin

⁴⁴ El discurso completo de Azaña puede consultarse en AZAÑA, M.: *Obras completas*, II, Oasis, México DF 1966, págs. 49-58.

esperar a ninguna ley especial futura, y de que el Estado “no entregase el servicio a la enseñanza” a las órdenes religiosas, pero no de suprimirlas todas. Para neutralizar el “peligro monástico” se requería firmeza, pero también buena dosis de “prudencia” y “habilidad”.

Tras la intervención de Azaña, el presidente de las Cortes suspendió la sesión para que los diputados pudieran reflexionar su postura y, en último extremo, para que dentro de la comisión constitucional se hicieran esfuerzos para llegar a un texto que aprobaran todos sus miembros y, sobre todo, la mayoría parlamentaria, evitándose así enfrentamientos entre los textos sucesivamente defendidos en el pleno por el portavoz socialista y el ministro de la guerra.

A las doce de la noche se reanudó la sesión, con un texto único presentado por la comisión y acordado en ella, que incorporaba las dos salvedades de Azaña. Lo presentó Ruiz-Funes. Se defendieron contra él varias enmiendas que, salvo la del federal Bernardino Valle –la ley especial para las órdenes religiosas sería votada por las propias constituyentes-, fueron todas rechazadas. El texto final del que fue artículo 26 de la Constitución fue aprobado por 178 votos a favor y 59 en contra; hubo muchos diputados ausentes y algunas abstenciones muy significativas.

Aprobado el artículo 26, Miguel Maura anunció que abandonaba el ministerio de la gobernación y, en la mañana del 15 de octubre, se supo que Alcalá Zamora había presentado la dimisión de la jefatura del gobierno. Treinta y siete diputados se retiraron del Parlamento y descargaron sobre el resto la íntegra responsabilidad por el resultado de la discusión.

Nicolás Pérez Serrano escribiría en 1932 que “el verdadero punto neurálgico de la Constitución ha sido realmente éste”⁴⁵, el artículo 26. En 1936, poco antes de emprender el camino del exilio, Alcalá Zamora lo identificaría como uno de los mayores defectos de la Constitución republicana⁴⁶. Décadas después, en 1868, otro de los protagonistas de aquellas Constituyentes, Gil Robles, en tono apocalíptico y comentando la famosa sesión del 13 de octubre, señalaría que “la aprobación del artículo 26 (...) sembró el germen de la discordia, que acabaría por enfrentar a los hermanos con las armas en la mano”⁴⁷.

Estos comentarios pencan de lapidarios y simplistas, porque la realidad era por aquel entonces más compleja y las hostilidades comenzaron mucho antes, acaso siglos antes. Un análisis jurídico del artículo 26 no puede desconocer la vocación transformadora del régimen republicano, la necesidad de autoprotección y hasta el momento de incertidumbre

⁴⁵ PÉREZ SERRANO, N.: *op. cit.*, pág. 131.

⁴⁶ ALCALÁ ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931 (y tres años de experiencia constitucional)*, Civitas, Madrid 1981, pág. 110.

⁴⁷ GIL ROBLES, J. M.: *No fue posible la paz*, Ariel, Barcelona 1968, pág. 53-54.

dentro de la Ciencia jurídica en general y del Derecho público en particular. Lo que en la mente de Azaña significaba la implantación del laicismo y la reducción de las opciones religiosas a cuestiones de conciencia, que eso quería decir para él y en el contexto de su discurso su frase “España ha dejado de ser católica”, generó y genera confusiones rechazables.

Días antes de aquella histórica sesión, y en otra de las mismas Constituyentes dedicada al examen del proyecto constitucional en su totalidad, Ortega ofreció una valoración brillante y ponderada del problema religioso desde un planteamiento al mismo tiempo técnico y político-constitucional⁴⁸. Ortega no tiene reparos en alabar el proyecto de Constitución en términos generales. Pero esta Constitución –matiza- “ha sido mechada con unos cuantos cartuchos detonantes, introducidos arbitrariamente en ella por el espíritu de propaganda”, y que, por lo mismo que son “incrustaciones inorgánicas”, deberían ser extirpadas en beneficio del sistema completo. Y uno de esos cartuchos detonantes era al artículo relativo al régimen jurídico-constitucional de las iglesias o confesiones.

Ortega formula contra este artículo dos géneros de advertencias críticas. Unas de tipo técnico, otras de fondo. En primer lugar, hace ver que en una Constitución no tienen cabida aquellas normas que agotan su contenido al ser cumplidas de una sola vez. Un precepto que consistía entonces en la disolución de todas las órdenes religiosas quedaría convertido, una vez practicada la disolución, en “un cuerpo muerto” y la Constitución, “que debe ser pura vida viviente y plena actuación”, “cargada del esqueleto de la historia ya cumplida”.

Pero también hay en Ortega críticas en cuanto al fondo del artículo. Rechaza que “esas liquidaciones subitáneas” sean la forma más acertada para “curarse de tan largo pasado como es la historia del Estado eclesiástico en España”. El pasado es “astuto y sutil” y se venga si es mal digerido. No era el elegido el mejor modo de librarse del pasado. La Iglesia católica era institución tan poderosa que debía ser tratada con sumo cuidado. La fórmula sometida a la deliberación de la asamblea ni guardaba el respeto debido a esa realidad histórica, ni aseguraba al Estado las defensas suficientes frente a ella. Hubiera sido mejor –concluye Ortega- otorgarle la consideración de corporación de Derecho Público, lo que habría permitido al Estado legislar y tener jurisdicción sobre su temporalidad. En síntesis: nada que objetar al artículo 3 del proyecto constitucional, pero sí a su artículo 24 –finalmente el 26-. Ni en buena técnica jurídica se acertó en la solución del problema, ni fue prudente constitucionalizar algunos de sus párrafos en lugar de sentar sólo principios y derechos en la Constitución, dejando después, para leyes ordinarias de menor trascendencia y más fácil modificación, la búsqueda de soluciones para algunos de los problemas n él tratados.

⁴⁸ Diario de sesiones, 4 de septiembre de 1931, pág. 772-779.

Gregorio Marañón, otro de los intelectuales enrolados en la Agrupación al Servicio de la República, llegó a conclusiones análogas a las de Ortega en un notable artículo publicado en *El Sol* justamente la mañana del 13 de octubre. Marañón, después de imputar buena parte de nuestro retraso histórico a la intolerancia, a las disputas religiosas, hace un emotivo llamamiento al espíritu auténticamente liberal, contrario a fanatismos y a toda persecución. A juicio de Marañón, la coalición parlamentaria decidida a apoyar el primitivo dictamen de la Comisión Constitucional actuaba sugestionada por un mito y “no en nombre de la razón y de la libertad”. De otro modo no se explicaba el trato tan discriminatorio que esa propuesta dispensaba a las órdenes religiosas. El mito de que “una muchedumbre inmensa espera en la calle” medidas radicales “para no ser defraudada”.

La Iglesia en España, al advenimiento de la República, permanecía estancada en posturas políticas superadas; se había servido, en ocasiones, del Estado para imponer criterios que pugnaban con la mentalidad del mundo moderno. Por ello, la Iglesia española, no sin razón, topaba con la prevención y aun con la declarada hostilidad de muchos políticos que trajeron la República; se encontraba también con la clara animadversión de amplios sectores de las clases obreras que, paulatinamente, se habían distanciado de ella. De ahí que, hasta cierto punto, fuese comprensible que los redactores de la ley fundamental quisieran cambiar un estado de cosas que entendían perjudicial para la sociedad y para el nuevo régimen. Sin embargo, reitera Marañón, erraban en la elección de los medios, olvidando “la receta para lograr este estado de perfección, receta que se resume en la sola palabra libertad”. La República “ha conquistado, o puede conquistar en unos meses, trincheras que aún no hace un año nos parecían (...) inexpugnables: separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de cultos, la sumisión de las órdenes religiosas a un régimen común, la traba oficial a su auge económico, la posibilidad de una sanción si se resuelven contra la República (...)”. ¿Por qué manchar este triunfo con una persecución arbitraria? Las órdenes religiosas, “sin el favor oficial, sin posibilidad de competir con ventaja económica, pierden toda su influencia ilegítima sobre el pueblo”. La otra influencia, “la espiritual, la legítima, que se ejerce sobre los ciudadanos que la desean, no puede violentarse, sin cometer un pecado gravísimo (...)”.

La actitud de los grupos mayoritarios obedecía –según Marañón– más al típico trágala que a un verdadero talante democrático; una actitud que, por otra parte, entroncaba con una postura tradicional que, precisamente referida al plano de la tolerancia religiosa, tuvo como hitos fundamentales las obras de Milton, Locke y Voltaire. El primero de ellos, tras afirmar en la *Areopagítica* que “será sin duda más saludable, más prudente y más cristiano que sean muchos tolerados antes que muchos constreñidos”,

añadía que con la sola excepción del “papismo, declarada superstición, que, pues extirpa todas las religiones y supremacías civiles, deberá ser también extirpado”⁴⁹. También Locke excluyó de la tolerancia a los católicos, en la medida en que obedecían a un poder extranjero⁵⁰. Voltaire, por su parte, señaló que la religión católica “ha desvirtuado el cristianismo” y en su intento de convertirse en la religión dominante “se ha inundado de sangre hasta nuestros días”, convirtiéndose en el máximo exponente de intolerancia, lo cual le hacía perder su derecho a ser tolerada⁵¹.

Creo, en suma, que en las constituyentes de 1931 cabe corroborar, *mutatis mutandi*, la reaparición de este género de argumentos. Unos entendieron que el artículo 26 aseguraba la defensa legítima del Estado, la lógica y natural reacción contra quienes se había opuesto de siempre al progreso. Y si se perseguía era porque los perseguidos se habían apartado de su fuente original y actuaban ilegítimamente contra el nuevo Estado. Otros estimaron que había llegado la hora de remover las condiciones que habían propiciado que la Iglesia fuese un poder privilegiado dentro del proyecto político del liberalismo doctrinario. No se podía ofrecer la libertad que reivindicaba Marañón a quien la negaba.

6.3. Libertad religiosa

Como ya en 1936 apuntase Alcalá Zamora, el artículo 27 de la Constitución guarda más relación, por razón del tema y del espíritu, con el artículo 3 que con el 26⁵². Tiene su claro antecedente en el decreto del 22 de mayo de 1931 del gobierno provisional y, aunque Pérez Serrano lo vincula al artículo 21 de la Constitución de 1869⁵³, éste de la Constitución de 1931 es mucho más consecuente.

Garantiza la libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar cualquier religión con el límite del respeto “a las exigencias de la moral pública”. Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente; las manifestaciones públicas de culto habrán de ser, en todo caso, autorizadas por el gobierno. Nadie podrá ser obligado a declarar sus creencias religiosas. La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil y política, salvo lo dispuesto en la misma Constitución para el nombramiento de presidente de la República y para ser presidente del consejo de ministros. Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No habría en ellos separación de recintos por motivos religiosos.

⁴⁹ MILTON, J.: *Areopagítica*, Fondo de cultura económica, México 1941, pág. 94.

⁵⁰ LOCKE, J.: *Carta sobre la tolerancia* (Edición a cargo de Pedro Bravo Gala), Tecnos, Madrid 1988, págs. 62 y ss..

⁵¹ VOLTAIRE, F. M.: *Tratado sobre la tolerancia*, en *Opúsculos satíricos y filosóficos* (Prólogo de Carlos Pujol), Alfaguara, Madrid 1978, págs. 256, 355 y 356.

⁵² ALCALÁ ZAMORA, N.: *op. cit.*, pág. 117.

⁵³ PÉREZ SERRANO, N.: *op. cit.*, pág. 141.

La laicidad había de tener su reflejo en un reconocimiento palmario de la libertad de conciencia religiosa, incluido su ejercicio negativo, y de la libertad para profesar y practicar libremente cualquier religión. Del seguimiento de los debates parlamentarios se desprende claramente que las manifestaciones públicas de culto quedaban sujetas exclusivamente a las leyes generales de orden público y policía. La moral pública entendida como orden público *stricto sensu*.

Siguiendo, ahora sí, las huellas del artículo 27 de la Constitución de 1869, este artículo 27 republicano también declara que la religión no será circunstancia modificativa de la personalidad civil ni de la política, aunque después de hacer esta genérica y loable proclamación admite una excepción, la de los artículos 70 b) y 87 de la propia Constitución, que excluían de la posibilidad de ser presidente de la república o del gobierno a “los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y los religiosos profesos”. Queda así, de paso, confirmada la autonomía de su párrafo quinto y aclarado el dudoso concepto “condición religiosa” con que se inicia, pues no se trata de que los mencionados profesen una creencia u otra, sino que se alude a la condición religiosa en cuanto estado sacerdotal o regular.

6.4. Otras previsiones conexas

De los anteriores preceptos constitucionales –laicidad, *status* de las confesiones y libertad de conciencia religiosa- es consecuencia lógica el artículo 48, relativo a la enseñanza. Como se ha visto, fueron precedentes del mismo algunos decretos del gobierno provisional, en los que se aprecia la herencia de la Institución Libre de Enseñanza y del movimiento krausista.

La reforma de las escuelas normales y la preocupación por la enseñanza laica y gratuita constituyeron principios de la República orientados, no por una simple oposición a la enseñanza confesional hasta entonces impartida casi exclusivamente por la Iglesia católica, sino por ideales políticos y pedagógicos de la mayor dignidad. Todos ellos desembocaron en el artículo 48 que definía “el servicio de la cultura como atribución esencial del Estado”, quien lo prestará “mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de escuela unificada”.

La asunción por el Estado del sistema de escuela única es el presupuesto lógico de todo el artículo, en el que se establece la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, la libertad de cátedra, el carácter de funcionarios públicos de los docentes en los distintos grados de la enseñanza oficial, así como la laicidad de la enseñanza. El Estado asume igualmente la obligación de facilitar medios económicos para el acceso a la enseñanza estatal, laica, generalizada y financiada a favor de los necesitados, todo lo cual conduce a un monopolio estatal en la expedición de títulos académicos y profesionales.

A la Nación, y sólo por delegación o como cooperadoras a las demás entidades territoriales, corresponde el servicio a la cultura. A las iglesias se les reconoce tan sólo el derecho a enseñar sus respectivas doctrinas en sus “propios establecimientos”, con sujeción a la inspección estatal. En la deliberación constituyente quedó muy claro que tales establecimientos era los templos, y que la inspección estatal se centraría de modo exclusivo en los aspectos relativos a la higiene y a otros de semejante índole, nunca en los ideológicos.

El constituyente de 1931, para terminar, se ocupó de otras dos cuestiones históricamente controvertidas, la libertad de expresión y el matrimonio, desde un enfoque novedoso y consecuente con la proclamación de la libertad de conciencia religiosa y la laicidad.

La libertad de manifestar toda clase de opiniones o ideas, sin censura previa, quedó reflejada en el artículo 34 de la Constitución. Ahora bien, convendría no olvidar que una ley preconstitucional, la ya mencionada Ley de Defensa de la República, de 21 de octubre de 1931, vigente por imperativo constitucional hasta su derogación formal el 15 de agosto de 1933, estableció serias restricciones para el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y libertad de expresión, en unos términos que ofrecían muy escasas garantías jurídicas para el disfrute efectivo de esas mismas libertades. La voluntad de blincar a la República contra los extremismos que de uno y otro lado la menoscababan condujo a la aprobación de una ley de dudosa constitucionalidad, aunque precediera a las mismas constituyentes.

Respecto al matrimonio, y como consecuencia obligada de la igualdad de derechos sin distinción de sexos establecida en el artículo 25, el artículo 43 de la Constitución sentaba el principio de la igualdad de derechos entre cónyuges, lo que chocaba con el tratamiento dado a la materia en el Código Civil, y establecía su disolubilidad. El matrimonio, concebido como un contrato disoluble por mutuo disenso, sin autoridad marital, y base de un Derecho de familia que equipara a los hijos matrimoniales de los extramatrimoniales, colisionaba, sin duda, con la familia católica y patriarcal y hacía tambalear un sistema de valores con un arraigo secular por mor de derechos fundamentales.

VII. IMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN CONSTITUYENTE DURANTE EL PRIMER BIENIO

Un decreto de 23 de enero de 1932, en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución, procedió a verificar una de esas “liquidaciones subitáneas” que lamentase Ortega en el debate constituyente. El decreto, en efecto, disolvía en el territorio español la Compañía de Jesús, sin

reconocimiento en delante de su personalidad jurídica⁵⁴, y sancionaba igualmente el rompimiento de la vida en comunidad, de suerte tal que los religiosos y novicios “cesarán en la vida en común dentro del territorio nacional en el término de diez días”⁵⁵. Los miembros de la orden no podían “en lo sucesivo convivir en un mismo domicilio, en forma manifiesta ni encubierta, ni reunirse o asociarse para continuar la extinguida personalidad (...)”⁵⁶. Asimismo, el decreto instituía un Patronato para que formalizase el inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Compañía y procediera a su incautación⁵⁷.

Republicanos y socialistas consideraban que la Compañía de Jesús era uno de los puntales más activos del poder de la Iglesia, especialmente en la esfera educativa. El deseo de suprimir la Compañía había unificado a anticlericales y a todos cuantos pensaban que los jesuitas acabarían mermando el poder de la República y dulcificando su carácter revolucionario. Ya lo había adelantado Azaña en su decisiva intervención del 13 de octubre: había que “impedir a toda costa (...) toda agitación más o menos clandestina de la Compañía de Jesús”. Y es que “la obligación de las órdenes religiosas católicas, en virtud de su dogma, es enseñar todo lo que es contrario a los principios en que se funda el Estado moderno”.

Una semana después, la ley de 30 de enero de 1932, de conformidad con el artículo 27 del texto constitucional, dispuso la secularización de los cementerios a fin de que fuera la Administración la que se encargara en adelante de su gestión⁵⁸. Decía el preámbulo de la ley que “la legislación española había vivido supeditada a la legislación canónica” y, pese a todos los lemas de liberalismo o tolerancia del régimen constitucional, no se corrigió “la situación vejatoria a que se sometía al discrepante de la religión oficial en los momentos solemnes de la vida civil”. Ser disidente era “motivo de sanción aun en la hora de la muerte, pues como tal se ha venido considerando la privación de enterramiento en sagrado”.

Los cementerios municipales ya existentes o que debieran construirse a la mayor brevedad serían comunes a todos los ciudadanos. Más concretamente, debían desaparecer las tapias que separaban los cementerios civiles de los católicos. Los cementerios privados serían respetados, pero no se autorizaría la apertura de ningún otro ni el ensanchamiento de los existentes. No se permitía la inhumación ni en templos ni en casas religiosas. Los ayuntamientos podían incautar los cementerios parroquiales o cualesquiera otros que funcionaran como cementerios generales.

Los ritos religiosos funerarios solamente podían realizarse en la sepultura. A los padres y tutores correspondía determinar la sepultura de

⁵⁴ Art. 1.

⁵⁵ Art. 2.

⁵⁶ Art. 2.

⁵⁷ Art. 7.

⁵⁸ Gaceta de Madrid, de 6 de febrero de 1932.

los que no alcanzaran la edad para testar y la voluntad expresa del difunto o, en su defecto, la interpretación que de ella hicieran sus familiares o causahabientes sería la que decidiera el carácter religioso o arreligioso del enterramiento. Los cementerios, en suma, debían dejar de tener una adscripción religiosa, excepción hecha de las sepulturas.

La ley de 25 de febrero de 1932 consagró por vez primera el divorcio en España y constituyó la realización más importante dentro de la legislación familiar de la II República. El hecho de que el artículo 43 de la Constitución hubiera admitido que el matrimonio podía disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, era ya una garantía de su implantación. Esta ley significaba también, sin duda, un triunfo de la visión política y social que defendían los grupos de la mayoría gubernamental. Y es que en esa decisión quedaban ya perfiladas las líneas generales de las normas que se iban a ir desarrollando posteriormente, inspirándose siempre en el principio de que en materia de legislación matrimonial sólo ostenta competencia el Estado y que la jurisdicción civil es la única competente para resolver las cuestiones de conflicto a que pueda dar lugar la aplicación de esas normas.

En defensa de la ley, el ministro de justicia, Álvaro de Albornoz, reconoció que se daba una relación entre la voluntad de la República de secularizar el Estado y la atención que se venía prestando desde el primer momento al matrimonio y a su estructura jurídica⁵⁹.

En cualquier caso, en la definición del elenco de las causas que justificaban la disolución del vínculo marital debía guardarse un sano equilibrio entre la voluntad de las personas individuales y las exigencias de la paz social. Así, se establecía el mutuo disenso como principio contractual en el divorcio, pero se recababa para el Estado la intervención en su ejercicio y en la disciplina de sus efectos. Se abría un cauce para la acción unilateral de divorcio, siempre que existiera justa causa, pero se rechazaba abiertamente todo sistema de repudio matrimonial por arbitraria decisión de uno de los cónyuges.

La regulación mezclaba tanto disposiciones de fondo como normativa procesal sobre la pretensión de divorcio, que podía ejercitarse tanto por “muto disenso” como por “justa causa”, en un claro paralelismo con nuestros actuales procedimientos contenciosos o de mutuo acuerdo.

Los cónyuges podían optar, previamente, por la separación, que solo producía la suspensión de la vida en común de los esposos. De mediar sentencia de separación, el divorcio podría instarse a los dos años de ser firme la sentencia.

Hay acuerdo doctrinal en la consideración de que esta ley fue una de las más avanzadas de la época, al conferir los mismos derechos a los

⁵⁹ GARCÍA RUBIO, M^a. P.: “Legislación civil. En especial la ley de divorcio de 1932”, en OLIVER ARAÚJO, J. y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.): *op. cit.*, págs. 518-524.

consortes y contemplar una amplia protección para los hijos. De hecho, la ley española se adoptó como modelo en muchos países europeos con una regulación de la familia que no correspondía con la realidad social⁶⁰.

Según cifras judiciales de la época, entre el 2 de marzo de 1932 y el 31 de diciembre de 1933 se presentaron en los juzgados españoles 7.059 peticiones de divorcio y 521 de separación, de las que se concedieron 4.043 y 475, respectivamente. Es decir, un promedio anual de matrimonios disueltos de 2.178, que, comparado con la población de 23.677.794 habitantes en 1932, arroja una proporción de 0,09 divorcios por mil habitantes⁶¹. Pese a los temores de los sectores más conservadores, la ley del divorcio de 1932 no dio lugar a ninguna crisis de la institución familiar. Parece más razonable pensar que entonces existiera un alto número de parejas que no hicieron más que normalizar separaciones de hecho producidas a lo largo de muchos años pero, aún así, no se produjo la tragedia que se anunciaba por los sectores más recalcitrantes de la sociedad.

De modo análogo, en desarrollo del mismo artículo 43 del texto constitucional, una ley mucho más sencilla por su brevedad y emparentada con otra homónima del sexenio, la de matrimonio civil, de 28 de junio de 1932, dispuso que, a partir de su entrada en vigor, “sólo se reconoce una forma de matrimonio, el civil”, que debería contraerse con arreglo a lo dispuesto en los artículos correspondientes del Código Civil⁶², con las modificaciones que esta misma ley introducía. En ella, además, se declaraba, con la entera lógica antes reseñada, que “la jurisdicción civil es la única competente para resolver todas las cuestiones a que dé lugar la aplicación de esta ley”⁶³.

Mención especial merece, por su especial trascendencia e impacto, la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, de 17 de mayo de 1933. Esta ley –calificada por las derechas como “el más ingente y sectario atropello entre las medidas laicas de la República”⁶⁴– acometió el desarrollo frontal y directo de los artículos 26 y 27 de la Constitución y, en tal sentido, estableció que las órdenes y congregaciones religiosas debían inscribirse en un registro especial del ministerio de justicia; reglamentaba el culto público; suprimía la dotación de culto y clero y otros subsidios oficiales; nacionalizaba parte del patrimonio eclesiástico, aunque ese patrimonio quedaba destinado al culto católico y administrado por la Iglesia con la prohibición de disponer (enajenar); atribuía al Estado la potestad de vetar determinados nombramientos religiosos; y, por último, y sobre

⁶⁰ *Ibid.*, págs. 525-526.

⁶¹ Véanse los valiosos anexos que incluye MORENO TEJADA, S.: *La ley de divorcio de 1932. Un análisis normativo y jurisprudencial*, Aranzadi, Pamplona 2023.

⁶² Art. 1.

⁶³ Art. 4.

⁶⁴ CARRATALÁ, A.: “Voces católicas y propaganda movilizadora ante la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas”, *Historia y comunicación social*, 19, 2014, pág. 296.

todo, prohibía a las órdenes y congregaciones dedicarse a enseñanza, fijándose el cierre de los centros de enseñanza católicos de secundaria para el 1º de octubre y los de primaria para el 31 de diciembre de 1933⁶⁵.

Si a los miembros y entidades que integraban las iglesias o confesiones se les reconocía personalidad y competencia propias en su régimen interno, a sus cargos responsables se les exigía la nacionalidad española. El Estado se reservaba, además, el derecho de no reconocer a dichos cargos en su función por razón de peligro para el orden o la seguridad del Estado. Y si las confesiones podían ordenar libremente su régimen interior, todo se subordinaba a las leyes y soberanía estatales.

El control público sobre las —denominadas por la ley— “sociedades religiosas”⁶⁶ —órdenes y congregaciones— partía de la sujeción de aquéllas al ordenamiento jurídico del Estado, empezando por la misma ley de 1933 y terminando con “la legislación común”⁶⁷. Pero su personalidad y existencia legal dependía en concreto de su inscripción en un registro público especialmente creado para esta finalidad en el ministerio de justicia, conforme a unas pautas y requisitos formales. La inscripción implicaba una forma indirecta de control por parte del Estado sobre las congregaciones y órdenes religiosas. Para adquirir personalidad jurídica y reconocimiento oficial, tenían la obligación de proporcionar una extensa información sobre diferentes aspectos de la entidad: los estrictamente jurídicos (estatutos), funcionales (forma de gobierno), los programáticos (fines), patrimoniales (certificaciones de propiedades inmobiliarias, bienes muebles y objetos preciosos, declaraciones de aportaciones), así como personales (nombres de sus miembros, así como de quienes ostentaban cargos de dirección (superiores). La exhaustividad de datos e información que era necesario aportar para obtener un asiento en este Registro especial, pone relieve que la transparencia informativa no era otra cosa que un método indirecto de control de las autoridades civiles sobre este tipo de entidades religiosas.

A modo de recordatorio de un mandato que había sido impuesto ya por expresa decisión constituyente, la ley reiteraba la prohibición a los poderes públicos de cualquier nivel territorial —Estado, regiones, provincias y municipios— de cualquier modalidad de ayuda económica (mantenimiento, favorecimiento o auxilio) a iglesias, confesiones, asociaciones e instituciones de carácter religioso.

En cuanto al régimen de bienes de las confesiones, se declaraban propiedad pública los templos, casas rectorales con sus huertos, palacios episcopales, seminarios, monasterios y demás edificios del culto católico, aunque siguieran destinados al mismo fin religioso, salvo necesi-

⁶⁵ Un valioso análisis jurídico-constitucional del contenido de la ley puede verse en RUIZ-RICO RUIZ, G.: “La legislación religiosa”, en OLIVER ARAÚJO, J. y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.): *op. cit.*, págs. 433-450.

⁶⁶ Art. 22.

⁶⁷ Art. 24.

dad pública y previa ley especial. Las confesiones sólo podrían adquirir y conservar bienes inmuebles y derechos reales únicamente en la cuantía necesaria para el servicio religioso; los que excedieran esa cuantía serían enajenados, igual que los bienes muebles que fueran origen de interés, renta o participación en beneficios. Excepto los templos, los demás edificios eran sometidos a tributación.

En estas coordenadas, la ley imponía un sinfín de certificaciones, relaciones, cuentas, inscripciones, inventarios, rendición de cuentas y libros de contabilidad. Y no sólo no podrían las confesiones dedicarse a la enseñanza; tampoco podían crear o sostener colegios de enseñanza privada, ni directa ni indirectamente. Las iglesias, eso sí, podrían fundar y dirigir establecimientos, inspeccionados por el Estado, para la enseñanza y formación sólo de sus ministros, si bien, incluso en este plano interno estrictamente confesional, el Estado se reservaba una capacidad de control para evitar “que dentro de los mismos [aquellos establecimientos] no se enseñen doctrinas atentatorias a la seguridad de la República”⁶⁸.

A pesar de que hoy en día el contenido de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas pueda verse más que atendible e incluso el necesario en una democracia en ciernes, en la España de los años treinta fue percibida por amplios sectores como una cruzada contra la religión. Su aprobación supuso la ruptura definitiva de las negociaciones con Roma y cualquier posibilidad de acuerdo y conciliación con la Iglesia católica.

La Constitución, la legislación estatal pre y posconstitucional en materia de enseñanza y, especialmente, la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933 habían de provocar lo que se llamó entonces la “guerra escolar” o “guerra civil de la cultura”. Sendas pastorales de 1 de enero de 1932 y 2 de junio de 1933, esta última simultánea a la encíclica de Pío XI *Dilectissima Nobis*, dirigida explícitamente contra la legislación de la República, supusieron el enfrentamiento formal entre el Estado y la Iglesia católica.

La Iglesia católica y los sectores más tradicionales que la apoyaban no supieron comprender que el programa escolar de la República (escuela única, activa, pública y laica) era el resultado de una lucha larga y tenaz que llevó consigo un profundo sentido de renovación política y técnica de la educación. La apuesta, en plena vorágine fundacional republicana, en favor de la escuela única comportaba una alternativa renovadora -e incluso revolucionaria- en un momento de confianza plena en la capacidad transformadora de la educación. Será un intento cargado de utopismo en pos de la renovación de las estructuras educativas con el fin de unificar en la escuela lo que la sociedad divide. El esfuerzo institucional y económico en pro de la escuela pública, única y laica fue considerable.

⁶⁸ Art. 27.

Sólo en los dos primeros años del bienio reformista se crearon 7000 puestos de maestros y 6750 escuelas, tantas como en los últimos 30 años⁶⁹. Mientras dure la República, las misiones pedagógicas se extendieron por 4000 pueblos y organizaron 5000 bibliotecas con 500000 lectores⁷⁰. Durante el período en que Marcelino Domingo, Fernando de los Ríos y Domingo Barnés sucesivamente dirigieron el ministerio de instrucción pública las asignaciones del patronato de misiones pedagógicas progresaron desde las 350000 pesetas de 1931 hasta las 625000 de 1932 y las 800000 de 1933⁷¹.

De todas formas, no sería acertado magnificar la pérdida de poder que la legislación republicana produjo en la Iglesia católica; primero, porque la legislación radical quedó circunscrita al bienio social-azañista y, segundo, y sobre todo, porque durante el bienio siguiente la legislación derechista permitió a la Iglesia recuperar posiciones en el campo de la enseñanza. La Iglesia católica perdió poder, pero siguió siendo un poder en la España republicana.

Fecha de envío / Submission date: 12/4/2024

Fecha de aceptación / Acceptance date: 5/5/2024

⁶⁹ GARCÍA SALMERÓN, M^a. P.: “La construcción de escuelas públicas en la dictadura y la II República (1920-1937)”, *Razón española: revista bimestral de pensamiento*, 204, 2017, págs. 79-87.

⁷⁰ TIANA FERRER, A.: *Las misiones pedagógicas: educación popular en la Segunda República*, Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

⁷¹ PÉREZ GALÁN, M.: *La enseñanza en la Segunda República española*, Cuadernos para el diálogo, Madrid 1975, págs.. 26-27.