

# El Estado y sus instituciones en las dos Españas durante la Guerra Civil\*

RODRIGO FERNANDEZ CARVAJAL  
Catedrático de Derecho Político  
Universidad de Murcia

Tratar de historia institucional cuando un país está sumido en guerra civil, y por tanto en situación de eclipse o desbordamiento de todas sus instituciones,

---

\* Transcribo aquí, con retoques y adiciones, la primera parte de mi contribución al «V Curso de Historia Contemporánea de España» organizado por la Universidad de Murcia. En su versión oral esta conferencia tuvo cuatro partes, correspondientes a los «cuatro gruesos temas polémicos» a que me refiero al final del tercer párrafo del presente texto. Tales temas son: I, *La cuestión religiosa* (el único que ahora desarrollo); II, *La cuestión de la «forma del Estado»*; III, *La cuestión socioeconómica*; y IV, *La cuestión de la forma de gobierno*. Mi primer propósito fue redactar una síntesis rápida de todo este vasto conjunto, pero en el curso de la composición me asaltó el escrúpulo de que el resultado final fuera tan sólo un simple ensayo; y del ensayo dice Ortega que es «la ciencia, menos la prueba explícita». Prefiero, por ello, limitarme ahora al primera tema, y dejar los otros tres para salidas próximas de estos «Anales de Historia Contemporánea».

Para orientación de lector, adelanto que mi tesis general es la siguiente: tal como discurre la historia de España entre 1931 y 1939 (preguerra y guerra) era absolutamente inviable, e impensable, un normal retorno a la República o Monarquía democrática y liberal después de la guerra. Fue menester, en suma, un «régimen atípico», y si el curso de los hechos no nos hubiera llevado al régimen atípico de la «dictadura constituyente y de desarrollo» de Franco (véase mi libro *La Constitución Española*, 2.<sup>a</sup> Ed., Madrid, 1969, págs. 81 a 83) nos hubiera llevado a otro régimen también atípico, aunque de coloración política diferente. Que las guerras son matrices alumbradoras de formas de gobierno nuevas es un *tópos* de la historiografía actual; la guerra de los comuneros lleva, por reacción, al cuasiabsolutismo de nuestros Austrias, las guerras religiosas francesas al absolutismo borbónico a través del concepto bodiniano de soberanía, las guerras civiles romanas del siglo I antes de J.C. al principado de Augusto, etc... (Otto HINTZE ha desarrollado este punto brillantemente).

Debo agradecer a Ramón Salas la facilitación del texto inédito de sus dos conferencias «La evolución política en el bando nacionalista», dictadas en la Universidad de Verano de Palma de Mallorca en agosto de 1987; ambas me han servido para detectar problemas y para localizar disposiciones legales que de otro modo me hubieran pasado seguramente desapercibidos.



comporta un riesgo de irrealidad y formalismo. Nunca como en tal trance se hace patente la verdad de estas líneas con las que Maitland comienza su célebre *«Historia del Derecho Inglés»*: «Es tal la unidad de toda historia, que quienquiera que se proponga narrar un fragmento de ella tiene la sensación de que rasga, con su primera frase, una tela inconsútil».

El sólo título de mi conferencia supone un doble corte en esa tela, cuyo alcance quisiera precisar para evitar equívocos sobre mi intención y prevenir al lector sobre las omisiones que pudiera reprocharme. Aclaro, en primer lugar, que me ceñiré a la evolución del Estado, suprema «institución de instituciones», y aún más, al Estado tal como se refleja en la empalidecida imagen de la «Gaceta», en la zona republicana, y del «Boletín Oficial» que con diversas y sucesivas adjetivaciones se publica en la zona nacional. Fuera deo, por tanto, la historia militar, la historia política y social que rebasa al Estado y discurre por los canales de los sindicatos y partidos, la historia demográfica que han estudiado el doctor Villar Salinas y el general Salas, etc.

Y en fin, aclaro, en segundo lugar, que me ceñiré a los mil días, en cifra redonda, que van desde el 18 de julio de 1936 al 1.º de abril de 1939. Ahora bien, ocurre que al hilo de la redacción de mis notas se me hizo patente que la tijera reductora tenía que ser, bajo pena de mutilar la realidad y tornarla ininteligible, un tanto generosa. Esos mil días tienen un pródromo de convulsiones que abarca aproximadamente dos mil días: los que van del 14 de abril de 1931 al estallido de la guerra. Durante estos dos mil días se debaten en España, a veces cruentamente, cuatro gruesos temas polémicos que van a desembocar en la guerra como otros tantos grandes ríos; como esos grandes ríos que no se anegan al llegar al mar, sino que continúan navegando dentro de él varias leguas.

Dibujada la doble delimitación, procede indicarles a ustedes brevemente las razones de mi elección, mi método y mis fuentes.

Aquellas se resumen en que el tema que me ocupa ha sido hasta ahora sorprendentemente poco tratado, aunque sí muy frecuentemente aludido, en la inmensa historiografía sobre nuestra guerra. Lo más específico que hasta ahora ha visto luz, o está a punto de verla, es, por lo que respecta a la zona nacional, la *«Historia política de España (1800-1975)»* de Diego Sevilla Andrés, y por lo que respecta a ambas zonas dos muy recientes conferencias de Ramón Salas<sup>1</sup>.

En fin, el método y las fuentes han sido hartamente simples: la lectura selectiva de la «Gaceta de Madrid» (luego «Gaceta de la República») por lo que atañe a una zona y la de los «Boletines Oficiales» por lo que respecta a la otra. Al

1 Aludo a las referenciadas en la nota inicial.

punto, esta compulsa de normas temía que resultara —y les resultara a ustedes— un tanto árida; bien sabido es que en tiempos de guerra el derecho suele tener una significación puramente semántica, pudorosamente encubridora de los hechos, cínicamente sancionadora *ex post facto* de la que ya es realidad social. Pero a medida que crecían mis fichas sentía la casi sonambúlica sensación de entrar dentro de las respectivas cabinas de mando de los dos buques en batalla; desde ellas se percibían los esfuerzos por orientar la navegación, por rehacer a veces la normalidad perdida y sobre todo por encauzar con criterios nuevos la anormalidad rampante. Leídas a esta luz, leyes, decretos y órdenes tienen algo de cuaderno de bitácora.

Paso ya, en fin, a la exposición sucesiva (y por fuerza sintética) de las cuatro grandes cuestiones polémicas de que antes les hablé. Y adelanto que respecto a cada una de ellas la Constitución de 1931 había aportado ciertas fórmulas de solución más o menos felices, y que los mil días de guerra ensayan en cada zona —en ambas, y no sólo en la nacional— *otras fórmulas*, muy diferentes por supuesto entre sí, pero también muy diferentes respecto del modelo constitucional originario, que en la zona republicana sin embargo siempre subsistió teóricamente vigente.

Este planteamiento determina mi plan de trabajo e imprime a los cuatro apartados de mi disertación una forma arbórea. El tronco de cada uno fijará la doctrina constitucional de 1931; y luego, en doble rama, describiré las inflexiones que introducen en ambas zonas los mil días de guerra.

## I. La cuestión religiosa

Hoy existe cuasi-unanimidad en que las fórmulas constitucionales de 1931 que regulan las relaciones entre la Iglesia y el Estado no fueron afortunadas. No me refiero al artículo 3.º, que declara que «el Estado español no tiene religión oficial»; la aconfesionalidad estatal o laicismo de Estado es fórmula admisible por la Iglesia católica, y aún plausible si la pluralidad religiosa e ideológica del país es manifiesta<sup>2</sup>. Me refiero más bien a los artículos 26, 27 y 48, constelación que dibuja un laicismo agresivo. El primero dispone directamente, aunque sin nombrarla, la disolución de la Compañía de Jesús; la posibilidad, cuyo desarrollo queda confiado a ley ordinaria, de disolver las demás Ordenes religiosas que «por sus actividades constituyan un peligro para la seguridad del

<sup>2</sup> Esto no se veía demasiado claro, cuando menos en España, y para España, en 1931. Treinta y cuatro años después la Constitución conciliar *Gaudium et Spes* vendrá a consagrar implícitamente la licitud de la aconfesionalidad. *Vid.* su parte II, cap. IV, n.º 76, y en conexión con ella el Decreto *De activitate missionali Ecclesiae*, cap. II, art. 1.º, n.º 12, la Declaración *De libertate religiosa*, cap. II, n.º 13, y el «Mensaje a los gobernantes» en la oportunidad de la clausura del Concilio, *passim*.

Estado»; la posibilidad de nacionalizar los bienes de cualquiera de ellas; la prohibición a todas de ejercer la enseñanza; y, en fin, la rendición anual de cuentas al Estado. El segundo requiere autorización singular del Gobierno para cada manifestación pública de culto. Y el tercero no sólo consagra la laicidad de la enseñanza, sino que «sujeta a inspección del Estado» el derecho de «las Iglesias» a «enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos».

Queda dibujado e impuesto desde el poder, en suma, no sólo un laicismo estatal, sino también un laicismo social; un modelo intervencionista y sectario<sup>3</sup>. Esto lo ve y denuncia en 1936 el que fue primer Presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora: «Toda la fuerza de orden, conservadora; casi todos los elementos católicos, fueron mantenidos, lanzados o devueltos a partidos que revivieron en la agonía o surgieron de la nada, no inequívocamente republicanos, menos de la primera hora, enemigos irreductibles del régimen o que se incorporaban a éste con adhesión tardía, tibia, indecisa y sospechada... Por si todos estos daños fueren pocos el artículo 26 oscureció la serenidad para cualquier reforma orgánica, neutra, experimental, limitada, prudente, de nuestra Constitución... No puede hablarse de éste sin que se desencadene, como ráfaga de locura, y se utilice como arma de combate, la violencia pasional, que todo lo oscurece y todo lo compromete»<sup>4</sup>.

En contraste, el que fue segundo Presidente de la República, Manuel Azaña (patrocinador calificado en el curso de los debates constituyentes de los artículos que comentamos) roza el asunto en 1939 con brevedad y superficialidad desconcertantes, al hilo de una exposición panorámica que titula «Causas de la guerra de España»; la sociedad española de 1936 presenta, según él, entre otros rasgos, «una corriente vigorosa de libertad intelectual, que en materia de religión se traduce en indiferencia y agnosticismo, junto a demostraciones públicas de fanatismo y superstición, muy distantes del puro sentimiento religioso». Y más adelante califica la obra legislativa y de gobierno de la República como expresión de la libertad de conciencia y de cultos, «principio clásico de la democracia liberal»; tan sólo libertad, pues, y no animadversión constitucionalizada<sup>5</sup>.

A) ¿Qué pasa en los «mil días»? ¿Qué avatares atraviesa durante ellos la cuestión religiosa, constitucionalmente planteada en términos tan tirantes?

En la zona republicana los hechos desbordan cruentamente al derecho, y la

3 La *Ley de Confesiones y Asociaciones religiosas* de 3 de junio de 1933, publicada en la Gaceta del día siguiente, viene a desarrollar con criterios de radicalidad muy acusada los preceptos constitucionales. Su texto está reproducido en Antonio MONTERO, *Historia de la persecución religiosa en España (1936-1939)*, ed. BAC, Madrid, 1961, págs. 751 a 756.

4 *Los defectos de la Constitución de 1931*, reed. «Civitas» Madrid, 1981, págs. 111 y 112.

5 *Causas de la guerra de España*, ed. Crítica, Barcelona, 1976, págs. 23 y 26.

aniquilación y destrucción de personas y bienes eclesiásticos superan al laicismo agresivo, pero con todo sujeto a limitaciones formales, consagrado en las leyes. «En ningún momento de la historia de Europa, y quizá incluso del mundo, se ha manifestado un odio tan apasionado contra la religión» escribiría años después Hugh Thomas<sup>6</sup>.

La limitaciones metodológicas que nos hemos impuesto, y también la amplia divulgación de los hechos, dispensa de entrar en detalles<sup>7</sup>. Consecuencia de la persecución es que desaparece en toda España, salvo en el País Vasco, cualquier manifestación visible de vida religiosa. Pero el reflejo de tal situación en el periódico oficial es, por descontado, muy escaso; quizá se reduzca, una vez iniciada la guerra, al Decreto de 27 de julio de 1936<sup>8</sup>, por el que se ordenaba a los alcaldes ocupar en plazo de cinco días «todos aquellos edificios, con el material científico y pedagógico, que las congregaciones religiosas tenían dedicados a la enseñanza en 14 de abril de 1931 y los que, aún no dedicados a ella, estuvieren actualmente desocupados». El Decreto en cuestión se dicta al amparo de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas de 1933 a que nos referimos antes, pero el hecho es que la palabra «ocupación» no aparece en ella referida a los edificios de dedicación docente, sino que tan solo prescribe el paso a la «propiedad pública» de los destinados al culto (artículo 11). En realidad, el Decreto supone la sustracción general al régimen de propiedad privada de los «bienes eclesiásticos» no destinados al culto, sustracción que el artículo 15 de la Ley sujetaba a previo expediente contradictorio instruido por el Ministerio de Justicia, y reducía a «casos de duda»<sup>9</sup>.

Por pasiva, si no por activa, la responsabilidad del Gobierno en los asesinatos y destrucciones parece innegable, y por activa la responsabilidad de sus agentes<sup>10</sup>. El descrédito internacional que provoca tan encarnizada persecución, y seguramente también el resquemor de conciencia de algunos políticos, determinan cierta reacción a partir de 17 de mayo de 1937, fecha en que accede al Ministerio de Justicia el nacionalista vasco católico practicante don Manuel de Irujo, que permanecería en el cargo hasta el 10 de diciembre<sup>11</sup>.

6 *La guerra civil española*, edic. Grijalbo, tomo I, Barcelona, reed. 1979, pág. 300.

7 La obra más completa sigue siendo la de MONTERO, referenciada en nota núm. 3.

8 «Gaceta de Madrid», del día 28.

9 Ha de hacerse excepción de los bienes de la Compañía de Jesús; éstos sí habían pasado en bloque a ser «propiedad del Estado» por virtud del Decreto de disolución de 23 de enero de 1932 («Gaceta de Madrid» del día siguiente).

10 Véanse como muestra las cuatro citas del periódico «La Vanguardia», de Barcelona, que recoge la obra de Montero (pág. 79) correspondientes a 1937. Se trata de otras tantas noticias de detenciones de personas que asistían clandestinamente a misa y de incautaciones de objetos de culto. Detenciones e incautaciones corren a cargo de «agentes de la autoridad» o de «agentes de la brigada antifascista», cuya actuación se describe con el estilo acostumbrado en las reseñas policiales de la prensa.

11 Para los esfuerzos de Irujo en relación con el restablecimiento de la inexistente libertad religiosa *vid.* el cap. V de la biografía que le ha dedicado Paul VIGNAUX («*Manuel de Irujo. Ministre*

Suelen citarse tres impactos en el plano legislativo de esta tardía reacción: un Decreto de 7 de agosto de 1937 que autorizaría el culto privado, otro de 8 del mismo mes que impone sanciones de las denuncias contra sacerdotes, y otro, en fin, de 8 de diciembre de 1938 que crea un «Comisariado general de Cultos». Cuando aparece este último ya hace un año que don Manuel de Irujo ha dejado el Ministerio de Justicia para pasar a ser, como antes era, «Ministro sin Cartera», representante en el Gobierno central de los intereses vascos; sin embargo, la creación del Comisariado en texto redactado por José María Trías, secretario del pequeño grupo católico-frente populista catalán UDC, viene a ser parte del esfuerzo de Irujo y fructificación de sus planes. Podemos hablar, pues, en síntesis y para entendernos, de la «legislación de Irujo».

Sobre ella, y sobre las precitadas normas que comprende, debo hacer algunas puntualizaciones:

*Primera*, que el «Decreto de 7 de agosto» de 1937 nunca existió; se trata de una confusión, sufrida por bastantes autores, entre los buenos deseos de Irujo y la realidad. Lo que sí existió fue un proyecto de Decreto presentado por aquél al Consejo de Ministros, presidido por Negrín, cuya parte dispositiva incluye cuatro artículos: el primero autoriza a las «diversas iglesias» a «restablecer sus cultos respectivos, en los límites que la Constitución de la República asigna a las actividades religiosas»; el segundo instituye registros públicos «en los que deberían inscribirse todas las Iglesias, todas las Ordenes y Confesiones religiosas, cualquiera que sea su credo, que restablezcan en España sus cultos públicos»; el tercero determina que «las Iglesias elegirán libremente sus ministros y administradores, y darán comunicación de ello, para su registro, al Ministro de Justicia, reservándose éste la facultad de no autorizar el ejercicio de su ministerio a aquellos que hayan intervenido directa o indirectamente en el movimiento subversivo, o que puedan representar un peligro para la seguridad del Estado y para el orden público»; y el cuarto, en fin, «autoriza al Ministro de Justicia para constituir, anejo al Ministerio, un Comisariado de Cultos que llevará los Registros a los que se refieren los artículos precedentes y propondrá al Ministro las disposiciones necesarias para la aplicación del presente Decreto»<sup>12</sup>.

Las razones por las que el proyecto de Decreto de Irujo no prospera son obvias, y el propio Consejo de Ministros las hace patentes, con los naturales eufemismos, en el acuerdo que algunos días más tarde adopta al respecto: «No se juzga necesario un Decreto, pues las disposiciones legales que regulan la

*de la République dans la guerre d'Espagne*», ed. Beauchesne, París, 1986, págs. 419 a 540). No la conocía en el momento de pronunciar mi conferencia, y recojo de ella ahora algunos datos en la presente versión escrita.

<sup>12</sup> Retraduzco el texto de la versión francesa que trae VIGNAUX, *op. cit.* págs. 431 a 433. No he podido consultar la versión original; viene en las *Memorias* de Irujo.

libertad de cultos están en vigor, sin haber sido modificadas o anuladas»; «el momento presente no es indicado para desarrollar la política que inspira el proyecto, ni para reabrir las Iglesias al culto público». Junto a estas dos razones negativas, formal la primera y coyuntural la segunda, vienen vagos e inoperantes reconocimientos de conformidad con las tesis de Irujo: «la doctrina sostenida y los términos propuestos... son plenamente conformes a la Constitución, y aceptados en principio»; y en fin, «no hay inconveniente en que el culto sea practicado en capillas privadas, siempre que tanto éstas como sus ministros sean previamente autorizados al efecto por el Ministerio de Justicia»<sup>13</sup>.

El proyecto de Irujo, en suma, naufraga por dos motivos, ambos explicables en la atmósfera de la zona republicana. Por una parte, la promulgación del Decreto en las páginas del periódico oficial hubiera supuesto el público reconocimiento de la tremenda situación real y de la inanidad de la legislación vigente, empezando por la propia Constitución. Por otra parte, existía en el Gobierno el convencimiento de la inoperancia de las medidas que pudieren adoptarse, condenadas a ser frenadas *de facto* por el clima revolucionario ambiente, en el que la autoridad gubernamental sobrenadaba a duras penas. Todo queda, en la práctica, reducido a la autorización de la apertura de dos capillas privadas para la colonia vasca en Barcelona, una de ellas en la propia Delegación del Gobierno Vasco en la calle del Pino, y a la celebración del entierro católico de algún oficial gudari.

*Segunda*, que el Decreto de 8 de agosto de 1937 tampoco es tal, sino una simple Orden Ministerial, presea que salva Irujo del rechazo de su proyecto. Su efectividad es escasa, pues la persecución de los sacerdotes no solía adoptar la vía formal de la denuncia.

*Tercera*, que el Decreto de 8 de diciembre de 1938 (Gaceta del día 9) establece en su parte normativa «un Comisariado General de Cultos encargado de la información, trámites y propuestas de las cuestiones referentes al ejercicio de cultos y práctica de actividades religiosas en España». Tal Comisariado se incardina en la Presidencia del Consejo de Ministros, a cuya propuesta sería nombrado el «Comisario general» y también los miembros de una «Junta Consultiva» (no se trata, pues de «un órgano mixto Iglesia-Estado», como ha escrito algún autor). Negrín designa para el cargo a su amigo personal Jesús Bellido, profesor de la Facultad de Medicina de Barcelona, republicano de «Acció Catalana» y católico practicante. Pero la nueva institución tiene vida efímera, pues Tarragona es ocupada por las tropas nacionales el 15 de enero de 1939 y Barcelona el 26 siguiente. Vignaux, apologista de tan precaria normali-

13 El acuerdo ministerial viene reproducido en VIGNAUX, págs. 434 y 435, y está fechado en Valencia, a la sazón residencia del Gobierno, en 31 de julio.

zación, alude sólo a dos actuaciones del Comisariado: la constitución de un «Comité católico de socorro a la población» bajo la presidencia del canónigo Rial y la autorización de apertura al culto de una capilla de la Catedral de Tarragona, justo tres días antes de la ocupación de la ciudad <sup>14</sup>.

Si de la parte dispositiva del Decreto retrocedemos a la expositiva se explican las limitaciones con que actúa el Comisariado, y en general las propias de la legislación de Irujo. La buena intención de éste y de sus escasos colaboradores y continuadores flota en la alucinante irrealidad que evocan los dos párrafos de la exposición de motivos. El primer párrafo es una curiosa apología de las disposiciones de la Constitución española, respetuosa con las creencias y con los sentimientos de índole religiosa en grado que plantea igual, pero no supera, el derecho público de cualquier país civilizado, establece solemnemente la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión... «En las presentes circunstancias, en que la nación española se defiende enérgicamente contra ataques extraños, el Gobierno de la República reafirma como uno de sus fines de guerra la libertad de conciencia y el libre ejercicio de creencias y prácticas religiosas». Y el segundo párrafo corona esta retórica desplazando la responsabilidad de la persecución desde los victimarios a las víctimas: «El olvido capital por parte de algunos jerarcas de la Iglesia de los deberes de convivencia social y de las propias condiciones religiosas, hondamente sentidas, obligaron a una determinada reacción de defensa del espíritu público en un sentido contrario a esa libertad. Por otra parte, las necesidades de la guerra que el pueblo sostiene en defensa de su independencia han motivado ocupaciones de edificios destinados al culto y a inevitables anormalidades en su ejercicio. Ha procurado siempre el Gobierno de la República el más delicado respeto a las convivencias religiosas».

Eran bases endebles y garantías precarias las que prometía este tono exculpatorio e inculpatario con las tornas vueltas. No es extraño, por ello, el fracaso de las negociaciones que intenta Irujo con el doctor Torrent, vicario que venía rigiendo en clandestinidad la diócesis de Barcelona desde el asesinato de su Obispo en diciembre de 1936.

B) ¿Qué pasa durante los «mil días» en la zona nacional? Nos limitaremos aquí también, sin pretensión de exhaustividad, a los datos y referencias legislativas que estimo esenciales.

Desde los primeros momentos se advierte que las aguas van en sentido radicalmente contrario al de la zona republicana. Las más tempranas muestras

<sup>14</sup> Antes de la instauración del Comisariado se había autorizado por iniciativa de Irujo, pero con escasos efectos prácticos, la asistencia religiosa en el Ejército. El texto del preámbulo alega esta autorización como prueba de respeto a la libertad religiosa. Sobre la incidencia de las disposiciones gubernativas apuntadas sobre los círculos minoritarios protestantes españoles, los que principalmente se acogieron a ellas, véase J. B. VILAR, «Los protestantes españoles ante la guerra civil (1936-1939)», *Cuenta y Razón*, 21 (Madrid, 1985), págs. 213-230.



del retorno práctico al confesionalismo estatal nos las ofrecen las disposiciones sobre días festivos y sobre enseñanza pública emanadas de la Junta de Defensa Nacional, y luego de la Junta Técnica del Estado, a lo largo del verano y del otoño de 1936. Entre las primeras está el Decreto n.º 96 de 6 de diciembre de ese año, firmado por Franco, que declara el día de la Inmaculada feriado a todos efectos, «interpretando el espíritu tradicional del pueblo español»<sup>15</sup>. Entre las segundas la reintroducción de la enseñanza religiosa en los Institutos de Enseñanza Media en forma de una conferencia semanal (Orden n.º 207, de 22 de septiembre de 1936, publicada en el Boletín de la Junta de Defensa Nacional); la incorporación de los curas párrocos a las Comisiones provinciales depuradoras del Magisterio (Decreto n.º 66, de 8 de noviembre publicado ya en el «Boletín de la Junta Técnica del Estado» y firmado por Franco); la circular a los vocales de las Comisiones Depuradoras de Instrucción Pública firmada en 7 de diciembre de 1936 por José María Pemán, como Presidente de la Comisión de Cultura y Enseñanza, que incluye un duro juicio sobre la «Institución Libre de Enseñanza»; la Orden de 21 de septiembre, aún de la Junta de Defensa Nacional, en la que se declara que «la Escuela Nacional ha dejado de ser laica», y por consecuencia son obligatorias las enseñanzas de Religión e Historia Sagrada, etcétera<sup>16</sup>.

Estas disposiciones sobre enseñanza, dictadas con vistas al nuevo curso escolar durante los primeros meses de guerra<sup>17</sup>, van acompañadas de otras en las que el confesionalismo de hecho se extiende a diversos campos. No se procede en ningún momento a la derogación expresa de los artículos que regulaban la cuestión religiosa en la Constitución de 1931 y a su sustitución por otras disposiciones generales y de principio<sup>18</sup>; meramente se prescinde de ellos en razón de que el «espíritu de laicismo» del artículo 3.º es «puesto en un todo a los ideales que con el actual movimiento salvador de España se persi-

15 Al año siguiente se declararían feriados también el Jueves y el Viernes Santo (Decreto n.º 248, de 22 de marzo) y la festividad del Corpus Christi, «vinculada a páginas gloriosas de nuestra historia y con marcada influencia en la literatura española del Siglo de Oro» (Decreto n.º 262, de 22 de mayo).

16 Sobre la significación de las Juntas citadas volveremos páginas adelante. La legislación de ambas en materia de cultura y enseñanza aparece reunida en la recopilación de los Abogados del Estado Luis Gabilán Pla y Wenceslao D. Alcahud, *Legislación española (18 de julio 1936, 1.º de agosto 1937)* ed. Librería Internacional de San Sebastián con impresión en la Tipografía Senén Martín, de Avila S. A. (probablemente 1938). Vid. págs. 293 a 343, pero habida cuenta de que por dividirse el libro en dos partes, ambas bajo el mismo título y encuadernación, la numeración está bisada (primera parte, págs. 1 a 304; segunda parte, págs. 1 a 494 incluidos índices).

17 Entre las más pintorescas y llenas de «sabor de época» está la Orden circular de 1.º de marzo de 1937, que rescuita, a petición del Rector de la Universidad de Zaragoza don Gonzalo Calamita, «la costumbre inmemorial que intensificaba en tiempos de Cuaresma la enseñanza de la Doctrina Cristiana a los niños de las Escuelas».

18 La derogación de la Constitución de 1931, cuando menos en toda su parte orgánica, puede entenderse efectuada por el art. 5.º del Decreto de 29 de septiembre, que nombra a Franco «Jefe de Gobierno del Estado Español». Tal artículo dice así: «Quedan derogadas y sin vigor cuantas disposiciones se opongan a este Decreto».

guen». Tal declaración corresponde a una simple Orden de 19 de Octubre de 1936, que deja sin efecto la movilización militar de los religiosos y de los ordenados *in sacris*.

Consecuentemente se restablecen los antiguos Cuerpos de Capellanes Castrenses del Ejército de Tierra y de la Armada<sup>19</sup>, se restaura la Compañía de Jesús<sup>20</sup>, se suprime la exclusividad del matrimonio civil como único generador de efectos civiles, etcétera<sup>21</sup>. Pero con todo tarda en aparecer la calificación precisa del Estado como católico, y aún Franco, al ser elegido Jefe de Gobierno del Estado Español, se manifiesta así en 1.º de octubre de 1936: «El Estado, sin ser confesional, concordará con la Iglesia Católica, respetando la tradición nacional y el sentimiento religioso de la inmensa mayoría de los españoles, sin que ello signifique intromisión ni reste libertad para la dirección de las funciones específicas del Estado»<sup>22</sup>.

Esta relativa indefinición está ligada a los tanteos que pronto se inician para la firma de un nuevo Concordato. Tanteos dificultosos, pues hay en España un sector de opinión, principal pero no exclusivamente falangista, que aboga por el simple restablecimiento del Concordato de 1851 y en consecuencia por el mantenimiento íntegro del privilegio de presentación de Obispos y demás beneficios eclesiásticos. En octubre de 1939, medio año después de acabada la guerra, hay aún una campaña de prensa a favor de tal tesis. Desde esas fechas hasta 1941 negocian con cierta tensión el Ministro de Asuntos Exteriores Serrano Suñer y el Nuncio Cicognani, y finalmente, en 7 de junio, queda aprobado, si no un Concordato formal, sí un acuerdo previo, que ratifica los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851 y recoge el particular privilegio de presentación de Obispos propio de España, pero en términos muy rebajados respecto de los decimonónicos<sup>23</sup>. El acuerdo previo expresa también en su

19 Vid. en Gabilán y Alcahud (págs. 121 y 122 de la primera parte) las Ordenes de 6 y 11 de diciembre de 1936 y 11 de enero de 1937; Decreto n.º 270 de 6 de marzo de 1937 que regula con carácter interino la asistencia espiritual católica de las distintas unidades de guerra a la espera de un nuevo Concordato (*ibidem*, p. 45).

20 Decreto de 3 de mayo de 1938. En realidad, la Compañía de Jesús venía actuando públicamente desde el comienzo mismo de la guerra.

21 Ley de 12 de marzo de 1938 (posteriormente se decretaría la obligatoriedad del matrimonio canónico para todos aquellos que no declarasen expresamente haber abandonado la religión católica). Para otras disposiciones del mismo tenor véase el estudio de Isidoro MARTÍN, *El desarrollo de la Iglesia y sus relaciones con el Estado Español desde 1936*, en la obra colectiva *El Nuevo Estado Español* (ed. Instituto de Estudios Políticos, 2.ª ed. 1963).

22 *Palabras del Caudillo*, Ed. Fe, 1938, pág. 17. De la negativa incidencia del ordenamiento jurídico nacionalista en materia religiosa sobre la minoría evangélica española se ha ocupado recientemente J. B. VILAR: «La persecución religiosa en la zona nacionalista durante la Guerra Civil. El caso de los protestantes españoles», *Homenaje al Prof. Juan Torres Fontes*. Murcia. 1987, págs. 1.749-1762.

23 El texto del Concordato de 1851 viene en POSTIUS y SALA: *El Código Canónico aplicado a España*, 5.ª ed. Madrid, 1926, págs. 275 y ss. El del «Acuerdo» de 1941 en la recopilación de MIGUÉLEZ, ALONSO y CABREROS: *Código de Derecho Canónico y legislación complementaria*, ed. BAC, Madrid, 1957, págs. 1.030 y 1.031.

punto 7 la disposición de la Iglesia a hacer «algunas concesiones» al Gobierno español en punto a la provisión de beneficios no consistoriales» (cabildos y párrocos). Tales concesiones se concretarían cinco años más tarde en el segundo acuerdo parcial de 16 de julio de 1946, negociado por Martín Artajo<sup>24</sup>; hasta que finalmente se llega en 1953 a la firma del nuevo Concordato. Doce años de negociación y de cautos adelantos y retrocesos.

Hago este excursus, que nos aleja del período al que hemos convenido ceñirnos, para aclarar el *terminus ad quem* hacia el que camina durante los mil días nuestra política eclesiástica. La tensión entre la Iglesia y el Estado explica el contraste entre el carácter francamente procatólico de la legislación en la zona nacional y la difuminación de las declaraciones generales y oficiales. Acaso la más explícita e importante, dada la solemnidad de la ocasión, sea la del Fuero del Trabajo, aprobada por Decreto de la Jefatura del Estado de 9 de marzo de 1938: «Renovando la tradición católica, de justicia social y alto sentido humano, que informó nuestra legislación del Imperio, el Estado, Nacional en cuanto es instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, y Sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, emprende la tarea de realizar —con aire militar, constructivo y gravemente religioso— la Revolución que España tiene pendiente», etcétera<sup>25</sup>.

Ahora bien, la «confesionalidad del Estado» es una fórmula jurídica precisa y reductible a este binomio: profesión solemne de fe católica como única religión oficial, y, a lo sumo, mera tolerancia para las demás religiones<sup>26</sup>. Y en tal sentido creo que cabe afirmar que el Estado español pasa a ser de iure confesional a partir del Acuerdo parcial con la Santa Sede de 1941, ya que en él, aparte y al margen de la revalidación disminuida del privilegio de presentación de Obispos, se ratifican, como antes indicamos, los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851. El primero de ellos declara que «la religión Católica y Apostólica, Romana, que con exclusión de cualquier otro culto continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por Sagrados Cánones»; el segundo, que la instrucción en toda clase de centros docentes, públicos o privados, «será en todo conforme

24 Textos en MIGUÉLEZ, pág. 1.031.

25 Cito el texto primitivo del Preámbulo, luego podado de su enfática redacción por la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica del Estado de 1967. El Fuero del Trabajo había pasado veinte años antes a ser «Ley Fundamental» (art. 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947).

26 Me remito, entre otras muchas fuentes, a la dilucidación de la fórmula en la Declaración de nuestra Conferencia Episcopal sobre «La Iglesia y la Comunidad política» de 20 de enero de 1973, párrafo 52. Viene en la recopilación documental del mismo título preparada por Isidoro Martín, ed. BAC, 1975, pág. 27.

a la doctrina de la misma religión Católica», conformidad por la que velarán los Obispos «sin impedimento alguno»; el tercero que Obispos y demás sagrados ministros no sólo no serán molestados en el cumplimiento de los deberes de su cargo, sino patrocinados y apoyados por S.M. y su real gobierno «en los casos que lo pidan» principalmente «cuando hayan de oponerse a la malignidad de los hombres que intentan pervertir los ánimos de los fieles y corromper sus costumbres, o cuando hubiera de impedirse la publicación, introducción o circulación de libros malos y nocivos»; y el cuarto, en fin, que en todas las demás cosas pertinentes a la Iglesia «los Obispos y el clero dependientes de ellos gozarán de la plena libertad que establecen los sagrados Cánones»<sup>27</sup>.

Bajo estas premisas de 1851 habían estado vigentes dos Constituciones: la de 1845, sin declaración de tolerancia de cultos, y la de 1876, con ella. El Fuero de los Españoles, promulgado como «Ley Fundamental», se acoge a la segunda fórmula; su artículo 6.º proclama que «la profesión y práctica de la Religión Católica, que es la propia del Estado español, gozará de la protección oficial. Y en el segundo párrafo: «nadie será molestado por el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica». En sustancia, ambos párrafos vienen a coincidir con el artículo 11 de la Constitución de 1876, de muy directa y personal inspiración canovista; pero el Fuero omite el reconocimiento por parte de la Nación de «la obligación de mantener el culto y sus ministros», que la Constitución de 1876 concorde en esto con las de 1837 (artículo 11), 1845 (artículo 11) y aún la de 1869 (artículo 21) todavía recogen. En la zona nacional esta dotación se restablece por Ley de 9 de noviembre de 1939, en la misma cuantía de la Ley General de Presupuestos para el año 1930<sup>28</sup>.

Veintidós años después la redacción del artículo 6.º del Fuero sería rectificada previo referéndum para «adecuar su texto a la Declaración conciliar sobre la libertad religiosa» de 7 de Diciembre de 1965, y en consonancia con el segundo los «Principios Fundamentales del Movimiento», promulgados en 1958, según el cual la Doctrina de la Iglesia había de «inspirar la legislación española». Pero el detalle de esta evolución no nos interesa; al objeto de esta conferencia basta con dejar claro que el derecho español, antes y después del Concordato de 1953, camina hacia un confesionalismo singularmente enfático, que hace de aquél y de la doctrina de la Iglesia dos relojes sincronizados, para

27 Texto completo en Postius, pág. 275.

28 Debo la precisión del dato al Profesor López Alarcón. Vid. sobre el tema la obra de LAUREANO PÉREZ MIER: *Sistemas de dotación de la Iglesia Católica*. Salamanca, 1949, pág. 280.

El Concordato de 1953 califica al presupuesto de culto y clero de dotación indemnizatoria «por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos» y de «contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación»; pero se le asigna carácter transitorio, a la espera de que la Iglesia y el Estado estudien, de común acuerdo, «la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico» (art. XIX, pág. 1.023 de la obra de Miguélez antes citada). Tal patrimonio no se llegó a constituir.

repetir la comparación de Leibnitz sobre la comunicación de las substancias.

Esta situación legal de íntima unión viene respaldada desde la Iglesia por reiteradas declaraciones episcopales y pontificias de justificación del Alzamiento, y antes de los mil días por otras declaraciones reprobatorias de las fórmulas constitucionales de 1931. Entre estas segundas hay que mencionar como principales la *Declaración del Episcopado español sobre la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas* de 25 de mayo de 1933<sup>29</sup> y la Encíclica del Papa Pío XI *Dilectissima nobis*, sobre España, del 3 de junio siguiente<sup>30</sup>. Entre las primeras, correspondientes a la etapa bélica, la *Carta colectiva del Episcopado español a los obispos del mundo entero*, de 1 de julio de 1937<sup>31</sup>, la anterior alocución de Pío XI de 14 de septiembre de 1936 y la posterior de Pío XII en *Radiomensaje al pueblo español* de 16 de abril de 1939<sup>32</sup>.

Caería muy allá de mi propósito actual desmenuzar esta literatura, que cubre casi cien densas páginas en el Apéndice documental del libro de Montero. Me limitaré a subrayar como resumen de mi primer apartado que la Iglesia de España se encuentra a lo largo de los mil días entre la espada de la persecución, que produce según los cálculos no desmentidos de Montero 6.832 víctimas en las filas del clero<sup>33</sup>, y la pared de una situación de seguridad y adhesión fervorosa.

Que esta situación de seguridad y adhesión tenía sus potenciales quiebras —resumidas muchos años después en el término condenatorio de «nacionalcatolicismo»— era algo humanamente imprevisible en los mil días, ni en muchísimos de los que siguieron; y tanto más cuanto que Roma, durante décadas, mantuvo cordialísimas relaciones con el régimen político protector y concertó con él el Concordato de 1953. Imaginarse que la Iglesia de España podría haber

29 B.O. del Obispado de Madrid Alcalá, junio de 1933, págs. 23-237. La reproduce MONTERO en su *Apéndice documental*, págs. 155 a 675.

30 Reproducida en Montero, págs. 675-682.

31 MONTERO, págs. 726 a 741.

32 MONTERO, págs. 744 a 746. En lo que respecta a las dos declaraciones pontificias se aprecia cierta diferencia: a) La tan temprana de Pío XI, a menos de dos meses del 18 de julio, está dirigida a un grupo de quinientos refugiados españoles reunidos en Roma. Se trata de un elogio y exaltación de los «mártires» de la persecución religiosa en el que no se menciona el Alzamiento; a la luz del contexto, sin embargo, puede hablarse ya de una justificación indirecta y tácita; b) El Radiomensaje de Pío XII, dos semanas posterior al final de la guerra civil, incluye una expresiva manifestación de gozo por la paz y la victoria.

33 Al clero secular, incluidos los seminaristas, corresponden 4.184. Son religiosos 2.365 y religiosas 283. Estas cifras equivalen en porcentajes nacionales al 13% de los sacerdotes y al 23% de los religiosos; incluidos entre unos y otros trece obispos. Habida cuenta de que la matanza afecta tan sólo a media España los porcentajes referidos a la densidad del clero en las diócesis correspondientes a la zona republicana hubieron de ser, naturalmente, mucho más altos. No sabemos que estos últimos hayan sido calculados (cf. Montero, op. cit. págs. 364 y 762).

Para la destrucción de templos, ajuar litúrgico y profanaciones véase el capítulo 25 y último de la obra de Montero, págs. 627 a 653.

columbrado por sí sola en 1940 o en 1960 los peligros de burocratización y enervamiento que las situaciones de hiperprotección estatal suponen a la larga para la vida religiosa es requerir de ella poder profético<sup>34</sup>. Los vientos que habían de llevar a la aceptación no reticente del Estado laico y el reconocimiento de la libertad religiosa como situación mejor que la de simple tolerancia de los otros cultos son los vientos del Concilio Vaticano II; y sabida es la debilidad e intermitencia con que soplan aún después de iniciadas sus sesiones en octubre de 1962.

Cuando hoy se pide retrospectivamente a la Iglesia española una actitud de despego para con el Estado surgido de la guerra civil, en razón de que a veces hay amores que sofocan o matan, se incurre en el anacronismo del personaje de la comedia de capa y espada que decide en *aria di bravura*, «partir para la Guerra de los Treinta Años».

---

34 Lo que sí puede achacarse a nuestra Iglesia, o a nuestros eclesiásticos, es un indigente exceso en la reclamación de ayudas oficiales. Vid. sobre este punto L. SUÁREZ, FERNÁNDEZ, *Francisco Franco y su tiempo*, tomo II, ed. Fundación Nacional Francisco Franco, Madrid, 1984, págs. 364 a 370.