

# FUENTES PACTICIAS DEL DERECHO ECLESIASTICO ESPAÑOL

AGUSTIN MOTILLA  
Universidad de Alcalá de Henares

El filósofo norteamericano WILLIAMS JAMES, padre de la corriente de pensamiento pragmatista, refiere una historia que atribuye a otro filósofo, el danés HÖFFDING. Un niño preguntó a su madre si realmente era verdad que Dios había creado todo el mundo en seis días. «Oh sí —contestó ella—, es completamente cierto.» «¿Lo hizo todo en seis días?», preguntó el niño. «Sí —dijo ella—, ya está todo hecho.» «Bien, mamá —repuso el niño—, ¿qué está haciendo Dios ahora?» HÖFFDING opinaba que la madre debía haber explicado a su hijo que Dios está ahora posando para que los metafísicos hagan su retrato. El resultado del arte pictórico o escultórico de los metafísicos no sería muy esperanzador si consideramos una posibilidad no contemplada por la madre y que contestaría la pregunta cargada de sentido del hijo: nada está definitivamente hecho y Dios interviene en el devenir de las cosas.

En el ámbito de las ciencias humanas, el dinamismo de los datos con que se trabaja es más evidente. Los retratos de la realidad son muchas veces imposibles, porque congelarla significa acabar con la vitalidad del fenómeno que se estudia. A lo más que se aspira es a realizar fotos movidas que, entre las imágenes borrosas, expliquen aspectos parciales de los cuerpos que aparecen en ellas. La ciencia jurídica de la actualidad es un ejemplo de ello. Conceptos y categorías del Derecho se muestran a merced de una realidad política siempre cambiante, que imprime un dinamismo, a veces vertiginoso, a las fuentes legales, produciendo el fenómeno típico de nuestro siglo de la «legislación motorizada». La fe en la razón de nuestros antepasados ha derivado en un poder político ordenancista y reglamentario de los más nimios ámbitos de las relaciones humanas.

La historia narrada por JAMES ilustra sobre la sensación justamente antitética que tenemos los que nos dedicamos al estudio del Derecho Eclesiástico en España y que, seguramente, comparten colegas de otras ramas

del Derecho. A raíz de que en 1978 la Constitución delinea las bases del nuevo sistema político, ni ese Moloc del mundo moderno que es el Estado contemporáneo ha permanecido en quietud normativa, ni de la letra del *Boletín Oficial* puede dibujarse un retrato —ni realista, ni surrealista, ni tan siquiera abstracto— sobre la articulación del sistema escogido. En el mejor de los casos, a los eclesiasticistas nos queda separar de la paleta los distintos colores que ha lanzado el legislador, para evitar que la confusión de mezclas no convierta en irremediable bodrio el cuadro.

Relataré a continuación brevemente la historia del proceso de génesis y vigencia de las normas relacionadas, ya por contribuir a perfilar el sistema o por ser normas propiamente convencionales, con las fuentes pacticias del Derecho Eclesiástico. Aunque conocido, creo conveniente recordarlo a fin de que sirva de presupuesto del posterior desarrollo que realizaré. La cronología de los hechos normativos es en sí prueba de las incoherencias y contradicciones del sistema de fuentes bilaterales español.

El principal problema en la política religiosa que se le plantea a los Gobiernos de la transición (convengamos en comprender este período desde la muerte del General Franco en 1975 hasta la promulgación de la Constitución en 1978) es reconstruir las relaciones con la Iglesia católica a partir de las bases del nuevo régimen político que empezaba a apuntar. Si en la dialéctica, tan de moda en el momento, reforma-ruptura de las instituciones franquistas, el cambio político se llevó a cabo a través de una aparente *reforma*, nombre con el que aparece la Ley principal del período, la Ley de Reforma Política de 1977, la elección de una vía moderada también repercute en los criterios elegidos para plantear el nuevo diálogo con la Iglesia católica. La crisis evidenciada en el anacronismo del Concordato de 1953 no se resuelve denunciando o derogando sin más este instrumento, sino conviniendo con la Santa Sede la apertura de negociaciones a fin de proceder a la completa renovación de las materias mixtas a través de *acuerdos parciales*<sup>1</sup>, fórmula que no tenía en la mente de los políticos las evocaciones de confesionalidad del Concordato. El primero de estos instrumentos pacticios sería firmado en 1976, bajo título «Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español por el que se revisan los artículos del Concordato de 27 de agosto de 1953, relativos al Derecho de presentación episcopal y el Fuero eclesiástico». Dejando a un lado la importancia del contenido de este Convenio, que salva dos principales escollos que habían impedido el entendimiento entre el Estado franquista y la Iglesia posconciliar, respecto al sistema de relación Iglesia-Estado escogido son relevantes las palabras del ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja en su

---

<sup>1</sup> Pone de relieve la influencia de la opción reforma política en la vía de acuerdos específicos escogida en la relación con la Iglesia católica, P. LOMBARDÍA, «Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español», en *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico*, Milano 1980, pág. 413.

discurso ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes españolas el 17 de agosto de 1976. Tras anunciar el «compromiso de las dos partes para proceder a la conclusión de lo que hemos llamado los acuerdos específicos... Acuerdos sucesivos que vayan regulando las materias mixtas», fijaba un plazo para la revisión del Concordato del 53: «Este telón del Concordato cae al cabo de dos años; dos años, por consiguiente, es el plazo que señalan el Estado y la Santa Sede para la derogación de este texto concluido en 1953»<sup>2</sup>. El sistema de acuerdos específicos quedaría concluido, más allá de los dos años, con la firma de los cuatro Acuerdos de 3 de enero de 1979: Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, Acuerdo sobre asuntos económicos, Acuerdo sobre asuntos jurídicos y Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos. El retraso se explica por el deseo del Gobierno de acompasar la elaboración de éstos con la redacción de la Constitución. Evitaba así comprometerse en unos Convenios internacionales que pudieran ser incompatibles con la futura Carta constitucional, la cual sería aprobada un mes antes de los Acuerdos del 79.

Vemos, pues, cómo una determinada concepción de la evolución de la política española llevada a cabo por Gobiernos moderados favorece la continuidad del instrumento tradicional de relación con la Iglesia católica, el Concordato. (Aunque aparezca bajo la forma plural de Acuerdos, las características de éstos, su contenido y cohesión interna hace que en conjunto constituyan un nuevo Concordato<sup>3</sup>). Pero, ¿coincide esta opción con el Texto fundamental del ordenamiento jurídico español, la *Constitución de 1978*? ¿Cómo influye el articulado de la Constitución en la vía escogida no ya sólo en las relaciones con la confesión mayoritaria, la Iglesia católica, sino en general en las fuentes bilaterales del Derecho eclesiástico español?

El Estado español que se define en el artículo 1, 1 de la Constitución como Estado social y democrático de Derecho, mantiene una posición peculiar frente a los grupos sociales, determinada especialmente por los calificativos «social» y «democrático» leídos a la luz del resto del articulado constitucional. Al adoptar como un principio de su estructura el «*ser social*», se impone el cometido de intervenir en la vida de la sociedad y los grupos que la forman, a fin de garantizar los derechos sociales de los ciudadanos. La naturaleza de la acción estatal se define en el artículo 9, 2 de la Constitución. Los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de individuos y grupos sea real y efectiva, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Pero

---

<sup>2</sup> M. OREJA, *Diario de sesiones de las Comisiones, Comisión de Asuntos Exteriores, X Legislatura*, núm. 718, sesión celebrada el 17 de agosto de 1976, pág. 4.

<sup>3</sup> Así, J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona 1979, pág. 17.

siempre bajo el límite que marca el respeto al pluralismo social, a la diversidad de concepciones en cada área de la sociedad que cristalizan en grupos unidos por un fin común. Esta es una de las coordenadas que fijan la actitud del Estado ante las organizaciones sociales: el respeto a un ámbito legítimo de autonomía del grupo. La otra viene determinada por un concepto de *lo democrático* y, como principio de estructura del Estado, está íntimamente ligado a otro término: participación. Como ha escrito SÁNCHEZ AGESTA, si «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (art. 1, 2), es consecuencia lógica que éstos participen en el ejercicio de un poder que detenta el Estado, pero que en su raíz institucional se declara popular»<sup>4</sup>. A lo largo de todo el texto constitucional se desgranar ejemplos de participación de organizaciones sociales en la elaboración de las decisiones del poder político que afectan a su esfera de interés: en el tema de los medios de comunicación social, en la enseñanza, en la elaboración de los convenios colectivos del ámbito laboral, en los proyectos de planificación económica, etc.<sup>5</sup>. Con ello, nuestra Constitución instaura un sistema político que coincide con las últimas tendencias de las modernas democracias pluralistas.

Las anteriores consideraciones sobre las líneas de regulación constitucional en lo que respecta al sistema de interacción grupos sociales-poderes públicos, arrojan luz a fin de entender la opción del legislador español al configurar unas fuentes pacticias abiertas a todas las Confesiones que cumplan unos determinados requisitos. La Constitución tipifica, como hace en otras sedes con distintas organizaciones sociales, un sujeto colectivo del factor religioso al que denomina *Confesión religiosa*. Aunque, a mi entender, estamos todavía hoy lejos de compartir una noción precisa de Confesión religiosa, lo cierto es que la singularidad de la materia religiosa según es delineada en la Constitución, convierte en asimismo singulares las relaciones Estado-Confesiones. Me explicaré. El hecho de que los fines estrictamente religiosos de las Confesiones son ajenos al Estado y, por tanto, quedan fuera del ámbito de interés estatal y de su esfera de acción directa, unido a que el Estado se proclama laico en «lo religioso» y se comprometa a garantizar la libertad de las comunidades cohesionadas por la fe común, dota a las Confesiones de una mayor autonomía, a la vez que empuja a fomentar la vía de diálogo, y no de imposición unilateral, en la solución de los problemas comunes.

Si conectamos esta última interpretación de la voluntad del legislador constitucional a los presupuestos de la democracia pluralista ya referidos,

---

<sup>4</sup> L. SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, Madrid 1980, págs. 77-78.

<sup>5</sup> Una exposición detallada de los supuestos en que la Constitución prevé la participación de diferentes grupos sociales en áreas de la política, economía o cultura nacional y, en general, sobre toda esta cuestión, puede consultarse mi libro *Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, págs. 256 y sigs.

podremos comprender en toda su profundidad la regulación de nuestro Texto fundamental sobre las Confesiones religiosas y, más concretamente, las «*relaciones de cooperación*» del artículo 16, 3. El imperativo que obliga a los poderes públicos a tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantener las consiguientes relaciones de cooperación con las Confesiones religiosas, es fruto de una valoración positiva de «lo religioso» por su contribución al libre desarrollo personal y la dignidad del ciudadano, fundamento de la paz social (art. 10, 1). Por ello, la Constitución permite que los grupos religiosos que adquieran el calificativo de Confesiones participen en aquéllas sus manifestaciones sociales derivadas del ejercicio de actividades estrictamente religiosas que inciden en el ámbito de lo jurídico y, por tanto, son objeto de la regulación estatal. En definitiva, las relaciones de cooperación significan que las Confesiones religiosas puedan participar en la elaboración de su *status* jurídico en conjunción con el poder político, lo cual es una muestra más del eco de los fundamentos de la democracia participativa en nuestra Constitución.

El texto de la Constitución del 78 nada dice de los modos o vías que los poderes públicos utilizarán para cooperar con las Confesiones. El silencio constitucional indica la posibilidad de una pluralidad de medios, dejados a la elección discrecional del poder político. Esto nos diferencia del país cuyas experiencias legislativas en Derecho Eclesiástico tanto han pesado en nuestro actual sistema, Italia, cuyo artículo 8, 3 de su Constitución republicana establece el Acuerdo con las Confesiones («*intesa*») como medio de regular la relación entre el Estado y ésta. Sin embargo, el análisis de la praxis legislativa del Estado, de manifestaciones vertidas en los debates parlamentarios previos a la aprobación de la Constitución, e incluso de declaraciones pronunciadas en sentencias del Tribunal Constitucional<sup>6</sup>, muestran una conclusión clara: los poderes públicos españoles han considerado y consideran los *Acuerdos con las Confesiones como fórmulas que desarrollan las relaciones de cooperación del artículo 16, 3*. Ya de por sí existía un Acuerdo, con la Iglesia católica, antes de la vigencia de la Constitución, y cuatro más se firman, un mes después, sin que ningún grupo parlamentario reclame en los debates para su aprobación la inconstitucionalidad en cuanto vía de cooperación. La vinculación entre el sistema pacticio y las relaciones de cooperación pasa a ser un dato normativo desde el instante en que el artículo 7, 1 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa (L.O.L.R.), precepto que introduce por primera vez en el ordenamiento español la posibilidad de Convenios abierta a todas las Confesiones, califica a los Acuerdos o Convenios como de «cooperación», fórmula que alude inequívocamente al 16, 3.

También otro principio de la Constitución explica la redacción del artículo 7, 1 de la L.O.L.R., a cuyo tenor: «El Estado, teniendo en cuenta

<sup>6</sup> Ejemplos de éstos, con citas textuales, pueden consultarse en *ibid.*, págs. 32-34.

las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.» La *igualdad* entre los grupos sociales propugnada por la Constitución en el 9, 2, impone que si los sujetos colectivos del factor religioso son titulares del mismo derecho de libertad religiosa, estén en disposición de servirse de los mismos instrumentos jurídicos. Una vez vigentes los Acuerdos con la Iglesia católica, la coherencia del sistema impulsa a que la fórmula pacticia de relación con el Estado no sea patrimonio exclusivo de la Iglesia católica, hecho tradicional en la historia de España, sino de todo grupo religioso que cumpla los requisitos que la ley marca.

En conclusión. En primer lugar, es evidente la opción en la Constitución y leyes que la desarrollan a favor de, por un lado, la configuración del Derecho Eclesiástico como un Derecho especial, cuyo objeto es regular aquellas manifestaciones de ciudadanos o grupos con índole o finalidad religiosa que constituyen un factor social con trascendencia jurídica<sup>7</sup>; por otro, fomentar las vías de coparticipación y diálogo en las relaciones que existen entre el Estado y cada Confesión singular, en aquellas cuestiones que, por su naturaleza, se encuentran vinculadas de alguna manera a las creencias de la Confesión, y a la vez posean relevancia en el ordenamiento jurídico general. Lo cual significa indirectamente la opción a favor del sistema pacticio o de fuentes bilaterales en el Derecho Eclesiástico.

Somos conscientes que esta interpretación del ordenamiento español actual coincide a grandes rasgos con una de las concepciones de la doctrina moderna acerca de la actitud del Estado que garantiza la laicidad, la igualdad y la libertad en lo religioso. Sus tesis están enfrentadas a las de aquellos eclesiasticistas que defienden la necesidad de un absoluto sometimiento de la cuestión religiosa al Derecho común o general del Estado, que evite así situaciones de privilegio a Confesiones determinadas, o al fenómeno religioso frente a opciones distintas. Quizá sea hoy en día éste uno de los temas nucleares de debate entre los eclesiasticistas. Una lectura de la interesante polémica que durante años se desarrolla entre la profunda y vital ciencia del Derecho Eclesiástico italiano lo demuestra. Y la cuestión de las fuentes pacticias toca la misma llaga del asunto. Pero no me voy a referir a ello, porque esto significaría desviarnos del objeto principal de estudio del presente escrito. Sólo quiero subrayar que la interpretación realizada de nuestro ordenamiento jurídico es, al margen de las posiciones

---

<sup>7</sup> La delimitación del objeto del Derecho eclesiástico que nace de la Constitución de 1978 se debe a P. J. VILADRICH, «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español», en AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español* (2.ª ed.), Pamplona 1983, págs. 187, 217, 218 y 223.

ideológicas, la que considero más coherente con los datos que emergen del Derecho positivo español.

Vamos, pues, a centrarnos en los *datos normativos* de nuestro Derecho Eclesiástico. Como hemos dicho, es el texto del artículo 7, 1 de la L.O.L.R. ya citado la clave del sistema de fuentes pacticias. Introduce en el ordenamiento la posibilidad de estipular acuerdos cuyos sujetos sean Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, establece los requisitos que han de cumplir éstas y determina genéricamente un procedimiento de aprobación con intervención de las Cortes Generales. Sin embargo, con anterioridad a la promulgación de la L.O.L.R. y, por tanto, a la existencia de la figura pretendidamente omnicomprendiva de los Acuerdos o Convenios de cooperación, están vigentes los *Acuerdos con la Iglesia católica de 1976 y 1979*. A mi entender, la interrogante principal y básica que plantean las fuentes bilaterales del Derecho Eclesiástico español es la siguiente: ¿son reconducibles los Acuerdos con la Santa Sede a los Acuerdos del 7, 1, o mantienen un régimen propio? O en otros términos, ¿puede hablarse de un régimen común y unitario para toda fuente pacticia del Derecho Eclesiástico español o, por el contrario, se impone la heterogeneidad de regímenes?

Es notoria la creciente importancia de la igualdad individual y colectiva como valor base de las democracias actuales y recibida, en su concepción sustancial, en el artículo 9, 2 de la Constitución. La igualdad induce a que, en el ámbito del Derecho Eclesiástico, la Constitución emplee la noción de «Confesión religiosa» para designar al sujeto colectivo del derecho de libertad religiosa. Tal noción implica la ruptura con el régimen dualista tradicional en España, que distingue el *status* de la Iglesia católica y de las religiones acatólicas. Consecuentemente con el principio de igualdad, la L.O.L.R., que desarrolla los preceptos constitucionales sobre el factor religioso, se redacta con la pretensión de constituirse «norma marco» del fenómeno religioso. Cuando la Ley Orgánica introduce en el ordenamiento la figura genérica de Acuerdos o Convenios de cooperación, está aplicando el principio de igualdad en consonancia con el Texto constitucional. Todo impulsa a afirmar que existe un único modelo de fuente bilateral abierto a las Confesiones. Pero esta conclusión ha de ser contrastada con la historia de nuestro proceso constituyente y con otros datos del Derecho positivo.

Los Acuerdos con la Iglesia católica fueron aprobados antes que estuviera vigente la L.O.L.R., e incluso uno, el de 1976, antes que la Constitución. De ahí que nuestra Norma fundamental no quiera renunciar a las históricas relaciones de cooperación con la Iglesia católica, de las que los Acuerdos son una manifestación, sino que las configure en el artículo 16, en congruencia con el modelo de Estado, abiertas a todas las Confesiones. Por tanto, es el modelo concordatario el que da origen, en su expansión, a la figura genérica de los Acuerdos de la L.O.L.R. Además, la tradicional

equiparación del Concordato a los Tratados internacionales es mantenida respecto a los Acuerdos de 1976 y 1979: estos últimos son aprobados aplicando los artículos 93 y siguientes de la Constitución. La falta de personalidad jurídica internacional de los órganos de gobierno de otras Confesiones impide igual subsunción de los Acuerdos con las Confesiones acatólicas en el Derecho internacional. Este importante dato de nuestro ordenamiento positivo rompe la homogeneidad de tratamiento.

Por tanto, en Derecho español existen factores normativos que impulsan tanto la construcción de un régimen común y unitario de las fuentes bilaterales del Derecho Eclesiástico, como la heterogeneidad derivada de regímenes distintos para los Acuerdos protegidos por las normas internacionales y los sólo reconducibles al 7, 1, de la Ley de Libertad Religiosa. La desigualdad de regímenes podía haber sido en parte salvada mediante la mención de los Acuerdos con la Iglesia católica en el artículo 7, 1, de lo que se implicaría una expresa sumisión de éstos al régimen de la Ley Orgánica. Tal mención fue curiosamente defendida, sin duda con otra intención, por los partidos conservadores en los debates del Congreso para la aprobación del artículo, pero los partidos de centro e izquierda, acusando una notable miopía, derrotaron la propuesta<sup>8</sup>. En todo caso, y ateniéndonos únicamente al Derecho vigente —conviene recordar las palabras del profesor CATALANO, según las cuales para el jurista la exigencia de fidelidad al dato positivo constituye un imperativo categórico<sup>9</sup>—, la interpretación más realista sobre el sistema de fuentes bilaterales en el Derecho Eclesiástico español y que, a la vez, ofrece una propuesta constructiva intentando superar las antinomias del ordenamiento, fue formulada por el recordado PEDRO LOMBARDÍA en 1980: si bien los Acuerdos con la Iglesia católica siguen el régimen de las convenciones internacionales y, por tanto, significan una figura autónoma, en base a los principios constitucionales y a la voluntad del artículo 7 de la L.O.L.R. se puede «... dar entrada al principio de igualdad en la interpretación del alcance de los Acuerdos con otras Confesiones, la cual, dado el antecedente de los Acuerdos con la Santa Sede, no puede ser más que una interpretación amplia»<sup>10</sup>. Desde esta óptica, se analizará el tema de la naturaleza y régimen de los Acuerdos, considerados como fuentes del ordenamiento jurídico español. Comenzaré refiriéndome al Concordato con la Iglesia católica, verdadero modelo paradigmático de los Acuerdos de la L.O.L.R., cuyo régimen, más definido por su larga tradición en el Derecho español, será un material básico a la

<sup>8</sup> Sobre el particular puede verse A. MOTILLA, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 50-51. Los debates parlamentarios y las distintas enmiendas se recogen en M. J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho español (La Ley orgánica de libertad religiosa)*, Madrid 1984, págs. 36 y sigs., especialmente 49-52 y 58.

<sup>9</sup> G. CATALANO, *Tra Storia e Diritto*, Soveria-Manelli 1984, pág. 188.

<sup>10</sup> P. LOMBARDÍA, «Los Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas...», cit., página 426.



hora de proponer, aplicando el principio de igualdad, un posible *modus operandi* de los Acuerdos del artículo 7, 1 en nuestro ordenamiento.

A mi modo de ver, en la tan debatida cuestión de la naturaleza jurídica del Concordato, al igual que sucede con múltiples problemas de las ciencias humanas, tampoco se pueden encontrar soluciones apodícticas que resuelvan de manera definitiva las interrogantes que plantea. Si bien la doctrina moderna es unánime en calificar al Concordato como «acuerdo normativo», existen discrepancias en la delimitación del ordenamiento jurídico en el que nace y produce efectos. Unos creen que éste sólo puede ser el Derecho internacional, porque refiriéndose a otro posible ordenamiento, distinto del internacional y del interno de las partes contratantes, concluyen que *tertius non datur*. Otros destacan las peculiaridades de los pactos Iglesia-Estado e, influidos por la tesis de la pluralidad de ordenamientos jurídicos de SANTI ROMANO, proponen la hipótesis de un autónomo «ordenamiento concordatario», externo al de las partes y distinto al internacional<sup>11</sup>. En todo caso, hay que resaltar el exclusivo interés por analizar el tema de la naturaleza jurídica del Concordato desde el punto de vista de la relación entre los ordenamientos, el externo a las partes y el interno estatal y canónico. De ahí que se echen en falta estudios sobre la *dinámica concordataria en los sistemas de fuentes del Derecho* de los distintos ordenamientos nacionales. La doctrina eclesiasticista moderna se ha esforzado en defender o atacar una u otra tesis avivando una polémica que, por demasiado teórica, y en ocasiones ideológica, poco aportaba al problema más práctico de la operatividad del Concordato en su relación con las demás fuentes del Derecho de un singular Estado. Excepción en este sentido es el trabajo de GAETANO CATALANO. «Problematica giuridica dei concordati», en virtud de su esfuerzo por estudiar el Concordato en relación con cuestiones específicas del Derecho alemán e italiano. O el interesante análisis llevado a cabo recientemente por el profesor CASUSCELLI en su libro *Postconfessionismo e transizione*<sup>12</sup>.

Precisamente el deseo de analizar el Concordato en el sistema de fuentes del Derecho español lleva a estudiar la configuración y dinámica de los *Tratados de Derecho internacional*. Doctrina y jurisprudencia se han manifestado tradicionalmente a favor de la consideración del Concordato como convención *iuris gentium*<sup>13</sup>, apoyándose en claros datos en tal senti-

---

<sup>11</sup> Para un completo desarrollo sobre la naturaleza jurídica del concordato, véase mi monografía, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 109-157.

<sup>12</sup> Me refiero a las dos monografías siguientes: G. CATALANO, *Problemática giuridica dei concordati*, Milano 1963; G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione. I problemi del Diritto Ecclesiastico nella attuale esperienza giuridica*, Milano 1984.

<sup>13</sup> En general, los autores del presente siglo recibieron y admitieron sin mayores críticas la consideración del concordato como Tratado internacional. Excepción en este sentido fue el estudio publicado en 1977 por el profesor ALBERTO BERNÁRDEZ CANTÓN, de especial relieve porque ponía de manifiesto las dificultades y contradicciones intrínsecas a la consideración

do del Derecho positivo, como la aprobación del instrumento concordatario siguiendo las formalidades de los Tratados internacionales, lo cual, según ya dije, no ha variado respecto a los Acuerdos de 1976 y 1979.

En el campo del ordenamiento internacional, el problema de las relaciones entre Derecho internacional y Derecho interno, auténtico «Hauptproblem» de la ciencia jurídica contemporánea en expresión de KELSEN, es el punto clave de partida. Hoy la polémica se plantea en términos distintos del debate monismo-dualismo con relación a la cuestión de la incorporación del Derecho internacional en el Derecho interno. El aspecto central estriba, según LA PÉRGOLA, en examinar los actos normativos que son necesarios en Derecho interno para que el Derecho internacional convencional pueda ser aplicado y pueda garantizarse la supervivencia, cuestión no resuelta ni por las tesis monistas ni dualistas<sup>14</sup>. El principio de solución en este tema debe mantenerse en el equilibrio entre el acatamiento de las normas de Derecho internacional, y el debido respeto al ordenamiento constitucional y sistema de fuentes establecido<sup>15</sup>. Pero volvamos a nuestro Derecho español, plano desde el que estamos construyendo el estudio. Hay que mencionar la falta de regulación interna en materia de régimen jurídico de los Tratados internacionales que ha existido en España y que ha sido parcialmente paliada por la Constitución del 78. Por tanto, es la jurisprudencia la que acude a cubrir esta laguna de ley. Y es interesante observar cómo en reiteradas decisiones el Tribunal Supremo ha mostrado una sensibilidad especial acerca de la naturaleza internacional del Tratado y su carácter pacticio, que se refleja en su cualidad supralegal: el Tratado origina un régimen excepcional y prevalece sobre un régimen común español en virtud de su nexo internacional. Pero sin que esto signifique la abrogación de la ley común, tan sólo su inaplicación al supuesto regulado en el Tratado<sup>16</sup>. En la Constitución de 1978, el carácter supralegal de los Tratados se refleja en su fuerza de resistencia contra modificaciones o derogaciones provenientes de normas internas, ya que el artículo 96 les dota de un régimen especial para que surtan efecto tales modificaciones o de-

---

mencionada, desde un punto de vista jurídico, aunque no exento de apreciaciones eclesiológicas. Véase A. BERNÁRDEZ CANTÓN, «Reflexiones sobre la inserción de los concordatos en el Derecho internacional», en *Homenaje al profesor Giménez Fernández*, vol. I, Sevilla 1977, páginas 5 y sigs.

Entre las sentencias del Tribunal Supremo que identifican al concordato con los tratados internacionales, pueden citarse las de 8 de febrero de 1974, 5 de febrero de 1970 y 2 de marzo de 1973. También la sentencia de 12 de noviembre de 1982 del Tribunal Constitucional es expresiva en el mismo sentido.

Para todo, véase A. MOTILLA, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 128-131, 155-157 y 200 y sigs.

<sup>14</sup> Cfr. A. LA PÉRGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Milán 1961, pág. 471.

<sup>15</sup> Cfr. J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del Derecho*, Bolonia 1976, págs. 31-32.

<sup>16</sup> Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1970, cuya doctrina han reiterado las sentencias de 17 de junio de 1971 y 17 de junio de 1974.

rogaciones<sup>17</sup>. Todo lo cual ha llevado a RODRÍGUEZ ZAPATA a afirmar que los Tratados internacionales tienen naturaleza de leyes especiales pactadas, que en virtud del principio *specialia derogat generalia*, se aplicarán como excepción a las leyes generales, y con eficacia reforzada contra cualquier acto normativo que sea contrario o contrastante, incluida la ley<sup>18</sup>.

Pero el estudio del régimen de aplicación y efectos de los Tratados en nuestro sistema de fuentes, tiene para nosotros utilidad en tanto en cuanto lo contrastemos con el *régimen concordatario*, fuente pacticia objeto del presente estudio. Si bien es verdad que la mayoría de los autores que en este siglo han estudiado el tema adaptaron rápidamente las construcciones teóricas del campo internacionalista al instituto concordatario, y éstas fueron recibidas en España por canonistas como LAUREANO PÉREZ MIER<sup>19</sup>, pocos análisis se han realizado sobre la dinámica del Concordato en el Derecho español. Apenas puede ser citado el trabajo de MANUEL GITRAMA, «Concordato como fuente de Derecho civil»<sup>20</sup>, escrito bajo las coordenadas de un marco constitucional anterior. Y a tal fin, de nuevo hay que acudir a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Ya mencioné la tradicional equiparación entre Concordato y Tratado en las decisiones del Alto Tribunal, o más propiamente la consideración del Concordato como una especie del género convenios internacionales. Sin embargo, existe un factor de divergencia. Así como en los Tratados las sentencias no se referían al sistema elegido en nuestro Derecho para encauzar a éstos según las distintas fuentes del ordenamiento, respecto a los Concordatos con la Santa Sede son reiteradas las manifestaciones de la jurisprudencia que parecen identificar el Concordato con la ley interna que la aplica<sup>21</sup>. Esto no significa la aceptación de la técnica dualista de la transformación de las normas de Derecho externo en Derecho interno para que cobren eficacia en el ordenamiento nacional. Ni el artículo 1, 5 del Código civil, precepto sustan-

---

<sup>17</sup> El artículo 96 de la Constitución preceptúa en la parte que nos interesa: «1. (...) Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. 2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.»

<sup>18</sup> Cfr. J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *Constitución...*, cit., págs. 289 a 294.

<sup>19</sup> Entre los trabajos sobre el concordato de PÉREZ MIER, pueden ser citados: *Iglesia y Estado nuevo. Los concordatos ante el moderno Derecho público*, Madrid 1940; «Concordato y ley concordada», en *Revista española de Derecho canónico*, I (1946); «Notas sobre Derecho concordatario», en *Revista española de Derecho canónico*, I (1948).

<sup>20</sup> El estudio está publicado en *Revista general de Derecho*, vol. XXXIV, 1 (1978).

<sup>21</sup> Así, la sentencia de 5 de febrero de 1970 hace alusión al Concordato entre España y la Santa Sede, «ratificado por Ley de 26 de octubre de 1953 con rango de tratado internacional entre ambas potestades soberanas» y decretando que el incumplimiento de la normativa concordataria constituye una «inobservancia de *norma legal*» que vicia el procedimiento; la sentencia del Supremo de 7 de marzo de 1957 califica al Concordato de 1953 como «ley de excepcional rango»; y, por último, la sentencia de 8 de febrero de 1974 se refiere al Concordato de 1851 y al Convenio Ley de 1860 como verdaderos tratados internacionales, cuyas disposiciones son «disposiciones legales».

cialmente recogido en el 96, 1 de la Constitución, ni las cláusulas que aparecen en los Concordatos firmados por el Estado español, permiten tal conclusión. En mi opinión, la jurisprudencia, al identificar Concordato y ley, expresa su voluntad de salvaguardar internamente la normativa concordataria otorgándole rango de ley; es decir, utiliza la figura normativa por excelencia, la ley, para garantizar la eficacia interna de las disposiciones concordatarias.

Esta voluntad queda asimismo reflejada en la singular cualificación del rango normativo que tiene el Concordato en el sistema de fuentes español. Si bien éste adquiere fuerza de obligar bajo la forma de ley, la esencial *naturaleza pacticia de la ley concordada*<sup>22</sup>, el nexo que une la ley concordada con el Derecho externo en el que nació el pacto, dota al Concordato de una especial resistencia frente a las normas internas de igual rango<sup>23</sup>. Pero detengámonos un momento para observar su dinámica entre las fuentes del Derecho. En virtud del peculiar sujeto contratante y la materia regulada en el Concordato, la ley concordada puede ser conceptualizada como Derecho especial que se impone al Derecho común estatal. En el momento de entrada en vigor en el ordenamiento, prevalece sobre el Derecho común derogándolo en las situaciones o relaciones que regula. Sin embargo, las disposiciones generales del Derecho común continuarán rigiendo en todas aquellas relaciones no afectadas, y renace su aplicación en lo derogado cuando el Concordato se extingue. ¿Y cómo se protegen las disposiciones concordatarias de las normas contrarias de igual rango? Según nuestra jurisprudencia<sup>24</sup>, la antinomia se resuelve por el carácter pacticio que cualifica tanto a Tratados como a Concordatos y que los hace prevalecer frente a toda norma posterior que no haya sido emanada por el mismo procedimiento. El carácter reforzado del Concordato frente a otras leyes internas opuestas, al igual que el de los Tratados, queda patente en el régimen actual desde el momento en que la Constitución requiere un procedimiento especial que garantiza el *pacta sunt servanda* para la derogación, modificación o suspensión de las disposiciones concordatarias (*ex art. 96*).

Tras la promulgación de la Constitución, el problema de la dinámica de Tratados y Concordatos se complica con el de la naturaleza de las Leyes

---

<sup>22</sup> Nos parece sumamente acertada la denominación *ley concordada*, utilizada por primera vez por PÉREZ MIER (véase L. PÉREZ MIER, *Concordato...*, cit., págs. 335 y sigs.), para la explicación del régimen jurídico de las normas concordatarias en el Derecho español, precisamente porque pone de manifiesto la cualidad de ser a la vez ley interna aplicable, pero observando especialidades en virtud de su íntima naturaleza de norma pactada, esto es, concordada.

<sup>23</sup> Desde la perspectiva señalada adquieren pleno significado las palabras de la sentencia de 7 de marzo de 1957, que califica al Concordato de 1953 como «... ley de excepcional rango por haber sido pactada entre dos Estados soberanos...».

<sup>24</sup> Así, las sentencias del Tribunal Supremo citadas de 27 de febrero de 1970, 17 de junio de 1971 y 17 de junio de 1974, para los tratados internacionales, y la sentencia de 8 de febrero de 1974, para el concordato.

Orgánicas. La cuestión se centra primeramente en la interpretación del artículo 81 de la Constitución, que delimita el concepto de Leyes Orgánicas —aquéllas que desarrollan unas determinadas materias y con un especial procedimiento de aprobación, modificación o derogación— y la relación entre éstas y las leyes ordinarias. La doctrina está dividida entre los que afirman la supremacía de la Ley Orgánica por criterios de jerarquía, y aquellos que argumentan la superioridad por la competencia<sup>25</sup>. En mi opinión, la Constitución impide la modificación o derogación de Ley Orgánica a través de una ley ordinaria, porque esta última violaría la reserva material del artículo 81; es decir, no por la jerarquía de una sobre otra, sino por el ámbito de competencia. Respecto al tema de las relaciones ley orgánica-tratados y concordatos, aun admitiendo la falta de claridad de datos que ofrece el Derecho positivo y las dudas que envuelven a la doctrina del Derecho público español, creo que la línea de solución de las posibles antinomias debe tender a considerar a tratados y concordatos como ley especial que se aplica prioritariamente al régimen común establecido en la Ley Orgánica.

Sirvan estas breves notas para delimitar la dinámica de los Acuerdos de 1976 y 1979 en el ordenamiento español. Sin embargo, el sistema concordatario vigente en España no se agota en estos pactos. Hay que hacer también referencia a los subsiguientes Acuerdos, llamémosles «menores», firmados a partir de 1979, cuya función es desarrollar aspectos parciales de los estipulados entre la Santa Sede y el Estado español.

A pesar de que la regulación contenida en los Convenios del 76 y 79 pretenden agotar las tradicionales materias mixtas Iglesia-Estado, sin excesivas remisiones a posteriores Acuerdos entre autoridades inferiores, lo cual les aleja de las modernas tendencias a ratificar «concordatos marcos» o de principios generales; a pesar de la poca sensibilidad que reflejan los Acuerdos hacia el proceso de descentralización del Estado español<sup>26</sup> y la creciente importancia de la Iglesia nacional y local en la eclesiología del Vaticano II; lo cierto es que en los últimos años hemos visto un florecer de pactos de rango inferior. Estos pactos tienen la virtualidad de acercar el asunto que regulan a la plural realidad de la sociedad y el territorio español. Veamos, pues, cuáles son y cómo se han articulado.

---

<sup>25</sup> Entre los partidarios del principio de jerarquía, cabe citar a ALZAGA, DÍEZ-PICAZO, GARRIDO FALLA y SOSA WAGNER. Han defendido el principio de competencia, ENTRENA CUESTA, GARCÍA DE ENTERRÍA, LINDE PANIAGUA y SANTAMARÍA.

<sup>26</sup> Según EDUARD BAJET: «El contenido de los convenios se ordenó, sin lugar a dudas, a una concepción centralista del Estado. Lo ideal, de haber estado presente la idea de un Estado de las autonomías o con comunidades autónomas, hubiera sido establecer, en las materias que presumiblemente se preveían, pautas marco que hubieran podido ser desarrolladas con posterioridad por la Iglesia con las respectivas comunidades autónomas.» E. BAJET, «Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia católica. Presupuestos doctrinales», en *Ius canonicum*, vol. XXIII, 46 (1983), págs. 844-845.

En base al artículo 15 del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, que remite a un futuro pacto elaborado por una Comisión mixta el desarrollo de esta cuestión del patrimonio cultural<sup>27</sup>, se han sucedido en cascada diferentes Acuerdos menores entre la Conferencia episcopal o los obispos con el Gobierno o las autoridades locales. El 30 de octubre de 1980, el Cardenal Presidente de la Conferencia Episcopal española y el Ministro de Cultura, en representación de la Comisión mixta, firmaron el «Documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre patrimonio histórico-artístico», que establece los criterios sustanciales en torno a los cuales se desarrollará la regulación. Y a partir de 1981 se han estipulado diversos Acuerdos entre el Episcopado local y las Comunidades Autónomas, cuyo objeto genérico es convenir unas bases de actuación y delimitar la composición y funcionamiento de Comisiones mixtas a las cuales se les dota de amplias competencias en el tema del patrimonio artístico. Las Comunidades Autónomas que han integrado en su ordenamiento el Acuerdo son Cataluña, Castilla-León, Galicia, Baleares, Rioja, Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y País Vasco<sup>28</sup>. Asimismo, en diciembre de 1985 se firmó un Acuerdo sobre Asistencia religiosa en Centros hospitalarios públicos entre el Presidente de la Conferencia episcopal y los Ministros de Justicia y Sanidad.

No voy a entrar en el análisis del significado y contenido de estos Convenios. Sólo quisiera referirme a dos aspectos formales que me parecen de especial interés al hilo de la exposición en torno a las fuentes pacticias del Derecho Eclesiástico español que estoy desarrollando. Las dificultades que existen en la determinación del sujeto de la Iglesia católica competente para pactar con la Comunidad Autónoma, así como las vías de solución utilizadas; y la naturaleza jurídica de estos Acuerdos y su posible dinámica en el ordenamiento.

Centraré la primera cuestión. Es sabido que en la Iglesia local la potestad legislativa la ostenta el ordinario diocesano. Por tanto, deben ser éstos, los obispos diocesanos, los interlocutores naturales de los representantes de las Comunidades en la firma de los Acuerdos. Otros órganos supradiocesanos existentes en España, como la Conferencia Episcopal, no

---

<sup>27</sup> A tenor de dicho artículo: «La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas en el marco del artículo 46 de la Constitución. A estos efectos, y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio, se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo.»

<sup>28</sup> El texto de los acuerdos con las Comunidades sobre patrimonio histórico artístico y demás textos normativos relacionados con la cuestión, puede verse en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I (1985), págs. 599 y sigs.; y II (1986), págs. 662 y sigs.

son los más acordes para tratar de materias de un territorio determinado. Pero el problema surge desde el momento en que los límites de las provincias eclesiásticas no se ajustan a los límites territoriales de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales<sup>29</sup>. La dificultad de encontrar una contraparte en la Iglesia local por la carencia de adecuación entre la división territorial civil y eclesiástica, dificulta las relaciones con las Comunidades Autónomas. A largo plazo, la solución podría venir por la vía de modificar los límites territoriales eclesiásticos, o crear regiones eclesiásticas supraprovinciales o, incluso, supuesto más difícil, dar vida a Conferencias Episcopales en el territorio que comprende la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>. De momento, la Iglesia diocesana ha abordado la cuestión creando *Secretariados diocesanos para las relaciones con los organismos autonómicos*, compuestos por los obispos con jurisdicción en la Comunidad. Han sido estos órganos los que han elaborado y redactado los Acuerdos sobre patrimonio, en conjunción con los representantes de las Comunidades pluriprovinciales. Sin embargo, los Secretariados sólo tienen competencias ejecutivas por la delegación que realizan en ellos los obispos, no legislativas. De ahí que los acuerdos que se toman sólo tengan valor jurídico y eficacia vinculante cuando son incorporados en el Derecho interno de cada diócesis por el obispo —amén de la incorporación en el Derecho de la Comunidad—<sup>31</sup>.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, la naturaleza jurídica de los Acuerdos y su dinámica en el ordenamiento, hay que buscar la razón de ser de los Convenios en el ejercicio de las competencias estatutarias asignadas a la Comunidad Autónoma para ejecutar Tratados internacionales firmados por el Estado. Su eficacia se circunscribe, por tanto, al Derecho de la Comunidad y es ahí donde habrá que medir su naturaleza y operatividad en el sistema de fuentes. Al igual que los Tratados internacionales del ordenamiento general, cobran vigencia desde su íntegra publicación y, ya con rango de ley o decreto del ejecutivo, se impondrán sobre el Derecho común en virtud de su naturaleza de Derecho especial. La salvaguarda del pacto, expresado en el sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad por el cauce normativo escogido para darle eficacia, se garantiza por cláusulas que imponen un procedimiento bilateral de modificación o derogación<sup>32</sup>. Vemos, pues, que también en estos Acuerdos la naturaleza pacticia

---

<sup>29</sup> Véase una exposición y gráficas comparativas en el interesante trabajo de I. ALDANONDO SALAVERRÍA, «Las comunidades autónomas, el Estado y los bienes culturales eclesiásticos», en *Ius canonicum*, vol. XXIV, 47 (1984), págs. 331 y sigs. y 354 y sigs.

<sup>30</sup> Esta última solución es propuesta para el supuesto de Cataluña por EDUARD BAJET, aunque no deja de subrayar los peligros de su creación.

Véase E. BAJET, «Acuerdos...», cit., págs. 864 y sigs.

Según el C.I.C. de 1983, la regla general es que la Conferencia episcopal comprenda a los prelados de una nación, pero la Santa Sede, a instancias de los obispos, puede erigirla en un territorio menor. (Véanse cánones 448 y sigs.)

<sup>31</sup> Cfr. I. ALDANONDO SALAVERRÍA, «Las comunidades...», cit., págs. 340 y sigs.

<sup>32</sup> A excepción del Acuerdo entre Generalitat-Iglesia en Cataluña, que marca una vigencia de un año a partir de la fecha de aprobación, los demás acuerdos incorporan una cláusula

de la fuente del Derecho que lo incorpora al ordenamiento los protege de posibles atentados unilaterales.

Hasta aquí unas breves reflexiones sobre el sistema de Acuerdos con la Iglesia católica, atendiendo prioritariamente a sus aspectos formales, es decir, como fuentes pacticias del Derecho español. A continuación entraré en la última parte del presente trabajo, íntimamente ligada a la anterior. A la luz de las conclusiones expuestas sobre la dinámica del Concordato en nuestro sistema de fuentes y teniendo en cuenta las diferencias ineludibles que median entre una figura y otra, pero cuyo régimen tiende a aproximarse en virtud del principio de igualdad, ¿es posible delinear un régimen para los Acuerdos o Convenios de cooperación del artículo 7, 1, de la L.O.L.R.? Ante la escasez de datos normativos que se desprenden del escueto texto del artículo señalado, y la ausencia de praxis legislativas, modelos de Acuerdos con otras Confesiones, o doctrina jurisprudencial, ¿se pueden adelantar, a modo de hipótesis de trabajo, algunas soluciones de los problemas que plantean los Acuerdos, a fin de esbozar un cauce operativo de éstos en el ordenamiento español?

Es lo que intentaré en las siguientes líneas. No obstante, la tarea, como todas aquellas que pueden calificarse de prospección científica, corre el mismo peligro que la fábula del viaje al Polo Norte que narra el profesor PEDRO JUAN VILADRICH en uno de sus libros<sup>33</sup>. Un trineo se desliza a través del paisaje helado, manejado por un hombre que hace restallar incansablemente el látigo sobre el tiro de perros. Viaja al Norte, meta de sus esperanzas. No permite descanso alguno. Sólo se detiene a fin de calcular y comprobar la distancia que le resta por llegar. Cuál es su sorpresa al cerciorarse que, aun siendo la dirección correcta, los kilómetros que le separan del Polo Norte son cada vez más. Verifica los instrumentos una y otra vez. Pero es inútil. No encuentra defecto alguno. Y, sin embargo, cada medición indica mayor lejanía. Si pudiera volar sobre la escena, separarse del hielo hasta lograr una perspectiva adecuada, comprendería el por qué de sus preguntas. Viaja en un inmenso iceberg, un colosal pedazo de hielo que, desgajado del casquete ártico, se desplaza hacia el Sur a mucha más velocidad que el pobre viajero corre hacia el Norte. Igualmente nosotros podemos estar ofreciendo una visión de los Acuerdos alejada de la realidad que ahora mismo, o en el futuro, se construye en las dependencias del Ministerio de Justicia, o en el Parlamento, o en las Salas de los Tribunales. Ese es el riesgo. Mas aunque sucediera así no serían vanos nuestros

---

por la cual se comprometen a mantener su vigencia mientras las partes, o una de ellas, no proponga su revisión negociada. Así, véase, por ejemplo, artículo 9 del Acuerdo de Castilla-León, cláusula séptima del de Aragón, artículo IV del Convenio Balear y artículo 8 del Acuerdo con La Rioja.

<sup>33</sup> Cfr. P. J. VILADRICH, *Agonía del matrimonio legal. Una introducción a los elementos conceptuales básicos del matrimonio*, Pamplona 1984, págs. 18-21.



esfuerzos, porque si estamos convencidos de la coherencia de las soluciones que proponemos, actuarán de instancias críticas del Derecho positivo. Y para continuar adelante, aunque sea en un iceberg, necesitamos la brújula, los instrumentos de medición que orientan el camino. Estos serán principalmente los escasos datos deducidos del Derecho vigente —en especial del artículo 7, 1— y el régimen de los Acuerdos con la Iglesia católica en el Derecho español. Ayudarán en la misión las experiencias de otros ordenamientos nacionales en el tema de los Acuerdos, como son los Derechos alemán e italiano.

Me parece conveniente empezar esta exploración en el tema de los Acuerdos, enumerando en primer lugar los *problemas fundamentales* que, a mi juicio, plantea su configuración legal, ateniéndome al escueto texto del artículo 7.

1.º Una de las partes contratantes es la Iglesia, Confesión y Comunidad religiosa, que cumpla los requisitos de estar inscrita en el Registro de entidades religiosas y haber alcanzado notorio arraigo por su ámbito y número de creyentes. A las dudas doctrinales sobre el concepto de «confesión religiosa» se suma la inconcreción del requisito del «notorio arraigo».

2.º La otra parte, el Estado, plantea si cabe mayores problemas. La Ley no especifica los órganos estatales que intervienen en la firma del Acuerdo, ni sus competencias, o naturaleza discrecional o reglada de su actividad. La investigación en este extremo aportará detalles del *iter* del Acuerdo a través de las diferentes fases de elaboración, así como los derechos y obligaciones de cada parte en ellas.

3.º Cuestión básica y previa a la configuración del régimen jurídico del Acuerdo en el Derecho español es la de su naturaleza jurídica. En este punto será de gran ayuda el debate desarrollado en Alemania e Italia respecto a sus respectivas «kirchenverträge» e «intese».

4.º La naturaleza de la Ley aprobada por las Cortes Generales y las relaciones entre el Acuerdo y la Ley son, a mi juicio, los aspectos esenciales del régimen jurídico de los Acuerdos. A partir de las conclusiones extraídas sobre tales puntos, se estará en condiciones de examinar la dinámica del Acuerdo en el sistema de fuentes español.

5.º Cierra esta enumeración, que no tiene pretensiones de exhaustividad, el posible contenido del Acuerdo. El párrafo 2.º del artículo 7 adelanta una materia concreta que puede ser objeto de pacto: la extensión a las Confesiones de «los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

Examinaré brevemente cada aspecto conflictivo en el mismo orden que se han expuesto, y con el fin de proponer las vías de solución que entiendo más adecuadas.

La determinación del sujeto «*Confesión religiosa*» legitimado para ser parte del Acuerdo, se ve dificultada por las propias dudas que existen sobre el concepto de Confesión. Ni la ley, ni la praxis jurisprudencial han clarificado su significado y requisitos de constitución. Tampoco poseen en Italia una noción legal de Confesión, pero el casi medio siglo que lleva vigente el término en el ordenamiento italiano ha dado pie al nacimiento de una rica polémica entre los eclesiasticistas, que todavía hoy continúa. Y creo es un buen método examinar las tesis de la doctrina italiana<sup>34</sup> a la luz de las fuentes del Derecho positivo español. Desde esta perspectiva, me parece perfectamente aplicable en el ordenamiento español la concepción que considera la noción «*Confesión religiosa*» como un concepto jurídico, delimitado por criterios jurídicos, y que comprendería, citando a GISMONDI, todas las comunidades permanentes de personas ligadas por el vínculo de la fe común, caracterizada por la existencia de una organización propia y normas escritas para la consecución de los fines religiosos, que se presenta como unitaria frente al ordenamiento del Estado y dotada de los elementos propios de los ordenamientos jurídicos<sup>35</sup>. Este *criterio institucional*, que exige el elemento mínimo de organización y ordenamiento propio que garantice la durabilidad del grupo religioso, me parece aplicable al término «*Confesión religiosa*» utilizado por nuestra Constitución. En primer lugar, porque las relaciones de cooperación exigen un diálogo continuado con el Estado que sólo pueden cumplir los grupos dotados de estructura interna y representación constituida. Además, la mención a la Iglesia católica como Confesión paradigmática no significa construir a las demás Confesiones tomando como modelo a ésta, sino indicar el exponente máximo de complejidad estructural, del cual los otros grupos sólo habrán de poseer una mínima organización interna que los distinga de los fenómenos ocasionales. Y, por último, este requisito también es exigido para otros grupos tipificados en la Constitución con un especial régimen jurídico y relaciones frente a los poderes públicos<sup>36</sup>. Cuando la L.O.L.R. descompone el concepto de Confesión religiosa en Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, no está modificando la noción central del sujeto colectivo del factor religioso, la Confesión, sino que tan sólo quiere dejar, como puso de relieve el profesor LOMBARDÍA, plena libertad para la ins-

---

<sup>34</sup> Una exposición sintética de las tesis en conflicto, con bibliografía, puede consultarse en mi libro *Los acuerdos...*, cit., págs. 304-307, y en el artículo A. MOTILLA, «Los acuerdos o convenios de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español», en *Revista de Derecho Público*, núm. 99, II (1985), págs. 400-403.

<sup>35</sup> Cfr. P. GISMONDI, *Lezioni di Diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, Milano 1965, pág. 84.

<sup>36</sup> Este es el caso de los partidos políticos y los sindicatos, que deben presentar una organización estatutaria que acredite su consistencia, como requisito previo a su inscripción y, por tanto, al goce de los derechos y privilegios que les concede la Constitución. Véase artículo 3, 2 de la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, no derogado por la Ley de 1978, y el artículo 1, 4 de la Ley sobre Sindicatos de 1977.

cripción en el Registro de la gran diversidad de estructuras organizativas que despliegan las Confesiones<sup>37</sup>.

Pero pasemos a los requisitos específicos que establece la Ley Orgánica para que las Confesiones sean parte del Acuerdo: la inscripción en el Registro de entidades religiosas y el notorio arraigo en España. La *inscripción* es el momento en que el grupo religioso se identifica ante el Estado —el Estado ignora a los efectos del Derecho lo que no controla—. Los poderes públicos comprueban su fin religioso, y los elementos organizativos y estructurales que garantizan su duración<sup>38</sup> y le otorga la calificación jurídica de Confesión religiosa con los beneficios y derechos que tal noción representa. Por tanto, volver a exigir el requisito de la inscripción, que ya de por sí es constitutivo de la calificación del grupo como Confesión y el otorgamiento de personalidad jurídica, en sede de legitimación para pactar Acuerdos, debe ser considerado como una redundancia legal. Más necesaria si cabe porque la anotación registral es la fuente principal de datos que el Estado dispone para valorar el arraigo, conocer cuáles son sus órganos representativos, estructura, etc.

Mayores problemas presenta el requisito del *notorio arraigo*. Incluso algún autor ha advertido recientemente sobre los peligros discriminatorios que conlleva un requisito que, además, está mal expresado en el artículo 7 de la L.O.L.R. Por lo cual se propone su supresión<sup>39</sup>. Sin embargo, con independencia de lo acertado de la regulación de la Ley Orgánica, esta condición puede justificarse en el hecho de que, si los Acuerdos han de ser aprobados por Ley de las Cortes Generales, se exige «... que la entidad del fenómeno que contempla tenga la amplitud necesaria para que sea adecuado regularlo mediante disposiciones generales»<sup>40</sup>. Así, el punto clave de la noción «notorio arraigo» se centra en buscar criterios objetivos, a fin de que el órgano estatal competente decida el arraigo no con baremos puramente discrecionales. El Derecho alemán nos ofrece distintos criterios de valoración, que toman en consideración diferentes datos sobre la implantación confesional. El que más virtualidad tiene es uno complejo que mide tanto el número de fieles en su distribución territorial como la estructura confesional y la estabilidad demostrada durante el tiempo que lleva desplegando su actividad<sup>41</sup>. Esta mediación numérico-cualitativa del

<sup>37</sup> Cfr. P. LOMBARDÍA, «Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos», en AA.VV., *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, bajo la dirección de J. G. y M. DE CARVAJAL y C. CORRAL, Madrid 1980, págs. 103-104.

<sup>38</sup> Véase artículo 5, 2 de la L.O.L.R. y artículo 3, 2 del R.D. de 9 de enero de 1981, sobre Organización y funcionamiento del Registro de entidades religiosas.

<sup>39</sup> Así, véase M. J. VILLA ROBLEDO, «Reflexiones en torno al concepto de "notorio arraigo" en el artículo 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I (1985), págs. 143-183, especialmente págs. 177 y sigs.

<sup>40</sup> P. LOMBARDÍA, «Fuentes del Derecho Eclesiástico español», en *Derecho Eclesiástico...*, citado (2.ª ed.), pág. 156.

<sup>41</sup> Tal criterio fue recomendado en un documento redactado por la Conferencia de los ministros para los asuntos del culto en Alemania, en 1954. Sobre él, véase C. MIRABELLI,

arraigo es la que más se ajusta, según mi entender, a los términos utilizados por el artículo 7 de la Ley Orgánica. Por «ámbito» habría que entender la propia estructura organizativa de la Confesión: operatividad en el territorio español, entes locales creados por ella, asociaciones y fundaciones dependientes, etc. «Número de creyentes» es el dato numérico de la Confesión, expresado tanto en números absolutos como relativos o proporción de adeptos a la Confesión respecto a los habitantes en una región o en el territorio español. Ambos factores son considerados simultáneamente, y en su proyección temporal; es decir, según los años de implantación y las variaciones de su estructura. Por otro lado, los peligros de la discrecionalidad del órgano del Estado encargado de enjuiciar el notorio arraigo, quedan mitigados por el control subjetivo de la decisión que lleva a cabo la Comisión asesora de libertad religiosa (C.A.L.R.)<sup>42</sup>, a través de su intervención preceptiva en el dictamen del Acuerdo, y las Cámaras legislativas que han de aprobar por Ley el proyecto de convenio.

Examinaremos, a continuación, a la contraparte de los Acuerdos del artículo 7 de la Ley de Libertad Religiosa, *el Estado*. Es necesario, para ello, acompasar el análisis a los sucesivos órganos que actúan en la elaboración y vigencia del Convenio, y que irán a su vez dibujando el *iter* aprobatorio del Acuerdo. La Ley Orgánica sólo menciona la intervención de la C.A.L.R. en la preparación y dictamen de los Acuerdos y la participación de las Cortes Generales que aprueban por Ley el proyecto de Convenio. La actividad de Congreso y Senado en la andadura final del proyecto de Acuerdo y los condicionamientos de la división de poderes de nuestro sistema político, obliga a distinguir dos fases en el *iter*: ejecutiva y legislativa.

La primera, *la ejecutiva*, se desarrolla principalmente en la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia, donde se decide si se admite la petición de la Confesión para pactar el Acuerdo en base a los requisitos de la Ley. En caso afirmativo, será la C.A.L.R., órgano dependiente de la Dirección General, la encargada de negociar y redactar el Proyecto de Acuerdo en conjunción con los representantes de la Confesión. Esta fase concluye cuando, tras dictamen de la Comisión asesora, el Proyecto se eleva al Consejo de Ministros y, una vez dado el visto bueno, es firmado por el Presidente del Gobierno y el representante legitimado de la Confesión. No obstante, puede que el recorrido mencionado no se dé si la petición de la Confesión inscrita es rechazada por supuesta falta de notorio arraigo o incluso por juzgar inconveniente el Acuerdo en

---

«Chiesa e confessione religiose nell ordinamento costituzionale delle R.F.T. Spunti comparativistici», en *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello stato democratico. Atti del Convegno Nazionale di Diritto ecclesiastico*, Siena 1972, Milano 1973, págs. 512 y sigs.

<sup>42</sup> En torno a la composición, competencias y funciones de la Comisión asesora de libertad religiosa, véase J. A. SOUTO, «La Comisión Asesora de Libertad Religiosa», en *Revista de Derecho Político*, 14 (1982).

función de las creencias de la sociedad española. ¿Tienen posibilidad de recurrir judicialmente las Confesiones ante tal acto de la Dirección General de Asuntos Religiosos? Si considera la decisión discriminatoria respecto a lo establecido para otras Confesiones, podrá interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por violación de la igualdad proclamada en el artículo 14 de la Constitución. Pero previamente al amparo constitucional, también posee la legitimación activa suficiente para acudir a los Tribunales contencioso-administrativos en base a «interés directo», ya que el acto de la Dirección General cierra una vía de relacionarse con el Estado que garantiza su posición jurídica en el ordenamiento general y la resolución de las cuestiones de interés común<sup>43</sup>.

La segunda fase, que se desarrolla según los trámites ordinarios para la aprobación de las leyes por Congreso y Senado, debe tener, sin embargo, una peculiaridad con respecto a este procedimiento. Las Cortes Generales abrán de aprobar o rechazar en bloque el Proyecto de Acuerdo, nunca enmendar parcialmente el texto remitido por el Gobierno. La salvaguarda del principio *pacta sunt servanda* impone el respeto de las Cámaras a la integridad del Proyecto de Convenio, y esto por dos razones. Primero, porque el Acuerdo con la Confesión ha sido alcanzado en la fase del ejecutivo, y en la legislativa no se contempla la posibilidad de que la Confesión prolongue su actividad de ser interlocutor de los poderes públicos. Si el sentido de la Ley Orgánica es que el Acuerdo sea un verdadero pacto entre entes situados a igual nivel, de admitir la modificación unilateral del contenido por el Parlamento, más que ante un pacto estaríamos ante una ley del Estado cuyo procedimiento de elaboración tiene alguna fase de carácter pacticio. Además, tal solución no sustrae nada a la completa soberanía de las Cortes, expresada en su libertad de aprobar o rechazar el Proyecto y devolverlo al Gobierno. En segundo lugar, porque así obtuvieron vigencia los Acuerdos con la Iglesia católica, en virtud de la aplicación del artículo 94 de la Constitución que fija el procedimiento para los Tratados internacionales, por el cual las Cortes otorgan o no la autorización a la ratificación pero sin modificaciones parciales. No existen motivos en el aspecto sustancial que impidan el mismo *iter* aprobatorio para todas las Confesiones que pactan acuerdos, y sí empuja a ello la igualdad constitucional.

El tema de la *naturaleza jurídica* de los Acuerdos con Confesiones distintas de la católica ha sido largamente debatido por la doctrina eclesialista, especialmente en Italia y Alemania, y con referencia a las peculiaridades de sus Derechos nacionales. Sintetizando, dos posiciones se enfren-

---

<sup>43</sup> Sobre la legitimación activa en el contencioso-administrativo y el concepto de «interés directo», véase F. CORDÓN, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Pamplona 1979, págs. 110 y sigs. Para su aplicación al tema de las confesiones, véase mi monografía, *Los acuerdos...*, págs. 320-322.

tan, a veces de una manera irreconciliable. Los que, en función de las semejanzas con los Concordatos católicos y el carácter originario de los ordenamientos confesionales, piensan que el Convenio tiene la naturaleza de acto jurídico perteneciente a un Derecho externo al de las partes contratantes. Y los que lo consideran un acto interno estatal, en virtud de la dependencia y sometimiento de las Confesiones a la soberanía del Estado. La polémica, en modo parecido a lo que sucede en las discusiones en torno a la naturaleza jurídica del Concordato, si bien tiene un indudable interés para conocer las posiciones ideológicas de la doctrina, refleja su esterilidad a la hora de resolver problemas de la dinámica de los Acuerdos en el sistema de fuentes. Desde esta perspectiva, de los términos en que se expresa el artículo 7 —habla de *Acuerdos* o *Convenios* entre el Estado y una determinada Confesión—, se deduce el encuentro paritario que debe caracterizar la elaboración, interpretación y control de vigencia del pacto. El superior poder jurídico del Estado y el hecho de que el acuerdo esté destinado a tener efectividad prioritariamente en el ordenamiento nacional, hace que sean los poderes públicos los más obligados a garantizar su cumplimiento. Y éste es, a mi entender, el punto clave de los Acuerdos de la L.O.L.R. Su posición dentro del sistema de fuentes del ordenamiento español, el modo en que se incorporan al ámbito donde desplegarán sus efectos. O, en resumidas cuentas, la *naturaleza y dinámica de la Ley* emanada por las Cortes, y la relación que une al Convenio con la Ley de aprobación.

Porque, si nos fijamos, las dos fases en que se descompone el *iter* aprobatorio indican dos actos, sucesivos y complementarios, que han de adecuarse: el Proyecto de Acuerdo, que expresa la voluntad bilateral de las partes, y la Ley, que nace de la voluntad unilateral de las Cortes. De cómo se conciban las relaciones entre estos dos actos, de la manera en que se acoplen las dos voluntades, depende el régimen del Acuerdo en el ordenamiento; su aplicación y ejecución unilateral —si predomina el elemento Ley— o bilateral —si, por el contrario, se hace prevalecer el Acuerdo—.

El ordenamiento italiano es en este tema modelo del Derecho español. Las evocaciones que tiene la fórmula empleada en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa respecto al 8, 3 de la Constitución italiana, son claras. Después de muchos años de estudio y reflexión, las posiciones de eclesiasticistas y constitucionalistas sobre las relaciones Acuerdo-Ley se sitúan en un amplio abanico, graduado de mayor a menor vinculación que consideren entre «íntesa» y ley. Desde las tesis de DEL GIUDICE que otorga carácter facultativo a una «íntesa» cuyo valor es puramente político o de conveniencia, hasta las de GISMONDI, FINOCCHIARO o CASUSCELLI, para los cuales la «íntesa» está llamada a regular la relación jurídico-material y la Ley la asume íntegramente y la ejecuta en

el ordenamiento<sup>44</sup>. Es este último planteamiento el que creo más se ajusta al Derecho español. Ya razonamos la conveniencia de que el Parlamento no introdujera enmiendas parciales en el texto del Proyecto de Acuerdo. Pues bien. Si las Cortes aprueban el Acuerdo dictarán una Ley cuya función será dar plena y entera aplicación en el ordenamiento nacional al Convenio. Esta *Ley de ejecución* tendrá por único contenido el propio Acuerdo. En resumen. El instrumento llamado a regular las relaciones entre el Estado y la Confesión es, según la dicción del artículo 7, el Acuerdo o Convenio de cooperación, el cual posee la eficacia material de regir el *status* jurídico de la Confesión en el ordenamiento. La Ley tiene la doble finalidad de ser expresión de la voluntad definitiva del Estado a vincularse y, lo que es más importante, cumplir la función formal de *vehículo* que incorpora el Convenio en el ordenamiento jurídico, dada la peculiar estructura de nuestro sistema de fuentes.

Sin embargo, Ley y Acuerdo, el elemento formal y material, se presentan en la realidad jurídica, en la dinámica del sistema de fuentes, como una unidad que puede ser denominada *ley de naturaleza paccionada*. De manera semejante a como un sector de la doctrina italiana acudió al concepto de «legge rinforzate» para explicar el funcionamiento de la Ley emanada «sulla base di intese»<sup>45</sup>, en nuestro país el profesor LOMBARDÍA equiparó la Ley del artículo 7 con la Ley paccionada del Derecho navarro<sup>46</sup>. A partir de esta sugerente intuición de LOMBARDÍA, la calificación que se propone y la hipótesis de régimen que expondré a continuación tienen la virtualidad de aproximar los Acuerdos de la Ley Orgánica a la naturaleza de ley-pacto que poseen en nuestro ordenamiento los Tratados internacionales y el Concordato. Pero, ¿qué efectos derivan al conceptuar a la Ley del artículo 7 como Ley de naturaleza paccionada? Esta calificación, como las demás que se han mencionado, tiene el fin de poner de relieve la especial dependencia de la Ley respecto al Acuerdo, que la cualifica en relación con las demás leyes ordinarias, de tal manera que no puede ser abrogada o derogada por leyes posteriores que no hayan seguido el mismo procedimiento bilateral de producción. En el comienzo de su vigencia, el Acuerdo se impone al Derecho común, derogándolo en aquellas relaciones particulares reguladas por su naturaleza de Derecho especial. Una vez vigente, la peculiar resistencia frente a normas contrarias de igual rango es una exigencia de la regla *stare pactis*. Puede, no obstante, facilitar que no se llegue a los extremos que plantean las antinomias, cláusulas que establezcan negociaciones periódicas de seguimiento del Convenio, el com-

---

<sup>44</sup> Una exposición sintética de las diferentes teorías sobre las relaciones intesa-ley, con amplia bibliografía, en mi libro, *Los acuerdos...*, cit., págs. 338-341.

<sup>45</sup> Sobre la noción de «legge rinforzate» y bibliografía relacionada, *ibid.*, pág. 341, especialmente nota 238.

<sup>46</sup> Véase P. LOMBARDÍA, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 428 y sigs.; ídem, *Fuentes...*, cit., páginas 159-160.

promiso del Estado de consultar antes de dictar leyes en materias que afecten lo tratado en el Acuerdo, u otras que garanticen la intangibilidad del pacto.

Por último, intentaré trazar a grandes rasgos unos posibles criterios sobre cuál será el *contenido* de los futuros Acuerdos. Es evidente lo inútil de determinar taxativamente las materias sobre las que versen los pactos, ya que dependerán de las concretas relaciones de una Confesión religiosa y el Estado. Desde este punto de vista, el mejor Acuerdo será, citando a MIRABELLI, el que más se adecue a la naturaleza de las cosas, a las exigencias de las que son portadores los grupos religiosos y que requieren una específica normativa en el ordenamiento estatal<sup>47</sup>. A título indicativo, en el Derecho español normas de distinta naturaleza han remitido a futuros Acuerdos la regulación en temas concretos, como los beneficios fiscales del apartado 2.º del artículo 7 ya citado; el modo de inscripción de Iglesias, Confesiones y Comunidades en el Registro de entidades religiosas; la forma de prestación del consentimiento matrimonial; y la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y en Centros penitenciarios<sup>48</sup>. Otras materias objeto de Convenio pueden ser enseñanza religiosa, reconocimiento de títulos académicos, *status* jurídico de los ministros de culto, medios de comunicación, patrimonio confesional, ayudas económicas a instituciones benéficas, etc. En general, el precedente de los Acuerdos con la Iglesia católica puede jugar para que, en virtud del principio de igualdad, lo que se le ha reconocido a ésta no se niegue a otra Confesión con semejante arraigo sociológico. El contenido de los Acuerdos debe estar, no obstante, sometido a ciertos límites. Por ejemplo, no podrán conculcar derechos irrenunciables reconocidos a la persona, ni significar un tratamiento de favor o privilegio para una Confesión, ni interferir en la autonomía interna de las Confesiones.

Hasta aquí una breve panorámica sobre el posible modo de operar de los Acuerdos o Convenios de cooperación del artículo 7 de la L.O.L.R. en el Derecho español que, junto a los Acuerdos con la Iglesia católica, constituyen el núcleo de las fuentes pacticias del Derecho Eclesiástico de nuestro país. Será la firma de algún acuerdo de este tipo, o las decisiones de los Tribunales sobre problemas que éstos planteen, lo que irá desbrozando las dudas y vacilaciones que hoy suscitan. Es pronto para emitir juicios fiables, pero todo indica que en la consecución real de uno de estos pactos también seguimos las huellas del ordenamiento italiano, que ha esperado cuarenta años hasta ver vigente la primera «intesa» aprobada según el artículo 8, 3 de la Constitución. No hace mucho tiempo el Ministro de Justicia Fernando Ledesma declaraba a un diario madrileño, ante

---

<sup>47</sup> Cfr. C. MIRABELLI, «Osservazioni interlocutorie», en *Le intese tra Stato e confessione religiose*, Milano 1978, pág. 220.

<sup>48</sup> Véase una exposición de las normas en A. MOTILLA, *Los Acuerdos...*, cit., págs. 348-349.



una pregunta sobre la posibilidad de que el Estado formalice Acuerdos con otras Confesiones religiosas distintas de la católica, que «no hay ninguna objeción», pero indicó que «las otras Confesiones con “notorio arraigo” en España, no han recorrido el camino necesario para firmar Convenios con el Estado»<sup>49</sup>. Me imagino que los grupos confesionales tendrán otros puntos de vista. Después de seis años desde la promulgación de la L.O.L.R., no resultan muy alentadoras tales declaraciones. Y creo que la ausencia de Acuerdos quita potencialidad práctica a la libertad religiosa proclamada en el artículo 16 de la Constitución.

---

<sup>49</sup> Diario ABC, martes 2 de septiembre de 1986, pág. 32.